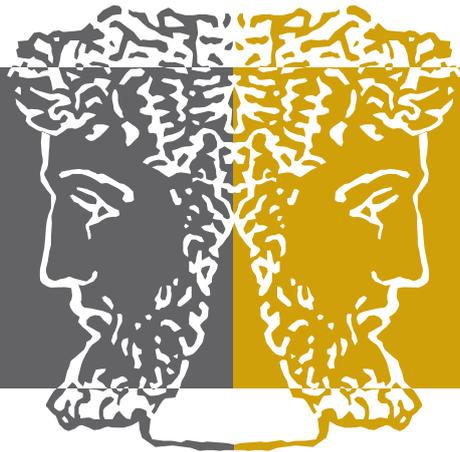


JANUS



2020
2021

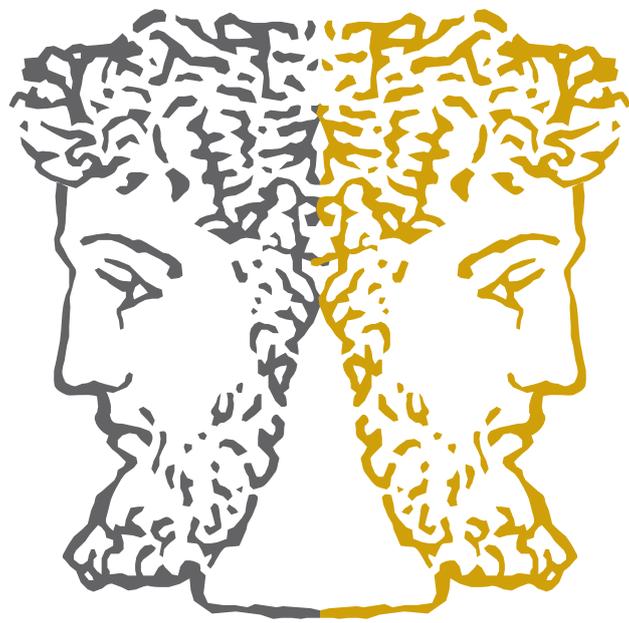
Conjuntura internacional

As relações internacionais em contexto de pandemia



cei_iscte
Centro de Estudos
Internacionais





JANUS



2020
2021

Conjuntura internacional

As relações internacionais em contexto de pandemia



cei_iscite
Centro de Estudos
Internacionais

Colaboraram nesta edição

Amparo Sereno	Ingrid Barros	Patrícia Daehnhardt
Ana Isabel Xavier	Joana Roque de Pinho	Paulo Duarte
Ana Margarida Esteves	João Henriques	Paulo Fontes
Ana Monica Fonseca	Jorge Tavares da Silva	Pedro Seabra
António Mateus	José Pita Santos	Pedro Steenhagen
Bernardo Calheiros	Jéssica Maria Grassi	Redento Maia
Brígida Rocha Brito	Julia Mori Aparecido	Reginaldo Teixeira Perez
Cátia Miriam Costa	Luís Barroso	Renato Pereira
Clara Carvalho	Luís Tomé	Ricardo Falcão
Claudia Generoso de Almeida	Luís Valença Pinto	Rita Romeiras
Daniel Cardoso	Luísa Godinho	Samuel Caetano Vilela
Danielle Jacon Ayres Pinto	M. Naguib Omar	Sandra Ribeiro
David Silva Ferreira	Marcos Pascotto Palermo	Sergio Luiz Cruz Aguilar
Fernando Jorge Cardoso	Mark Meierowitz	Sofia Martins Galdes
Filipe Vasconcelos Romão	Mónica Canário	Stefano Loi
Francisco Seixas da Costa	Nuno Lemos Pires	
Giulia Daniele	Nuno Oliveira Pinto	

JANUS 2020-2021 – ANUÁRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

© OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa

Lisboa, Março de 2021

Director: Luís Tomé

Editores-chefe: Filipe Vasconcelos Romão e Luísa Godinho

Design: Rita Romeiras

Biblioteca Virtual: Janusonline.pt

Publicação anual

Propriedade: Cooperativa de Ensino Universitário – CRL

NIF: 501641238

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

Impressão: Europress

Morada: R. João Saraiva 10 A, 1700-249 Lisboa

Tiragem: 200 exemplares

Depósito legal: 287724/09

ISSN: 2183-4814

N.º de registo do ICS: 120525

Notas: Uma vez que a presente edição do anuário se reporta a dois anos, os respectivos artigos foram escritos entre 2019 e 2021.

Os autores dos textos adoptam diferentes acordos ortográficos.

Apresentação			7
1.	Conjuntura internacional		9
1.1	Presidências europeias – uma realidade mutante	Francisco Seixas da Costa	10
1.2	As “novas Operações de Apoio à Paz”: oportunidade e desafios para Portugal	Luís Barroso	12
1.3	Português “Radial”	António Mateus	14
1.4	As relações luso-espanholas a volta do Tejo. Não só de caudais mínimos “vivem” os rios	Amparo Sereno	16
1.5	A Relação Portugal-Espanha no comércio internacional português	Sandra Ribeiro	18
1.6	Brexit: <i>the final countdown?</i>	Ana Isabel Xavier	20
1.7	Próxima paragem? <i>Britain's got talent</i>	Ana Isabel Xavier	22
1.8	A defesa europeia em transição: é tempo para um exército da UE?	Stefano Loi	24
1.9	Geoeconomia da Europa Central: a Iniciativa dos 3 Mares	Bernardo Calheiros	26
1.10	A sucessão de Angela Merkel	Ana Mónica Fonseca	28
1.11	Conjuntura política do Cáucaso do Sul	David Ferreira e Mónica Canário	30
1.12	Política externa do governo Bolsonaro: continuidade e ruptura	Daniel Cardoso	32
1.13	À deriva no mundo: a política externa no Brasil de Bolsonaro	Pedro Seabra	34
1.14	O Governo Bolsonaro: crises internas e controvérsias externas	Reginaldo Teixeira Perez e Marcos Pascotto Palermo	36
1.15	A vitória de Joe Biden	Filipe Vasconcelos Romão	38
1.16	225 anos do consulado dos EUA nos Açores: a mais antiga representação diplomática do mundo	Paulo Fontes	40
1.17	Nos 70 anos da NATO	Luís Valença Pinto	42
1.18	Corrida aos Armamentos, de novo	Luís Tomé	44
1.19	5G, Huawei, China e Estados Unidos: a competição pela tecnologia do futuro	Sofia Galdes	46
1.20	Partidos Políticos em Hong Kong	Jorge Tavares da Silva	48
1.21	Para além do Sri-Lanka	Nuno Lemos Pires	50
1.22	Macau: uma ponte para os Países de Língua Portuguesa	Cátia Miriam Costa	52
1.23	Empreendedorismo em África: a derradeira esperança?	Renato Pereira, Redento Maia e M. Naguib Omar	54
1.24	Senegal, o crescimento acelerado das indústrias extrativas sob a égide de Macky Sall	Ricardo Falcão	56
1.25	Angola e os ventos da mudança e continuidade de João Lourenço	Cláudia Almeida	58
1.26	Contextos geopolíticos de Moçambique até ao fim da Guerra Fria	Fernando Jorge Cardoso	60
1.27	Guiné-Bissau: o novo governo	Clara Carvalho	62
1.28	Migração para a Europa na segunda década do século XXI e a percepção da população sobre a sua segurança	João Henriques	64
1.29	Movimentos de mulheres na Palestina e em Israel: Práticas, lutas e desafios internos	Giulia Daniele	66
1.30	Para além da “ecologia do medo”: Direito internacional, Bens Comuns e Economia Social e Solidária	Ana Margarida Esteves	68
1.31	As alterações climáticas, o uso da terra e a produção pecuária	Joana Roque de Pinho	70

2. As Relações Internacionais em contexto de pandemia 73

2.1	Impactos geopolíticos da crise pandémica	Luís Tomé	74
2.2	O imaginário pandémico global	Luísa Godinho	76
2.3	COVID-19 e as operações de paz da ONU: algumas considerações	Sérgio Aguilar e Julia Mori	78
2.4	Um novo pilar europeu para uma crise sem precedentes	Nuno Oliveira Pinto	80
2.5	A União Europeia e a resposta ao COVID-19: coordenação e resiliência	Ana Isabel Xavier	82
2.6	O impacto da pandemia COVID-19 sobre as relações transatlânticas	Patrícia Daehnhardt	84
2.7	American Leadership and the International Community After COVID-19	Mark Meirowitz	86
2.8	Are China-US Relations Spiraling Down into a New Cold War? Key Flashpoints	Mark Meirowitz	88
2.9	Narrativas Políticas na Pandemia e o Recrudescimento do Preconceito com a China	Pedro Steenhagen	90
2.10	The COVID-19 factor in Portugal-China Relations: time to test	Paulo Duarte	92
2.11	Geopolítica: O lugar de Portugal entre tendências e trajetórias globais	Samuel Caetano Vilela	94
2.12	A influência da pandemia no Conflito Israelo-palestiniano	José Pita Santos	96
2.13	Pandemia agrava recessão sul-africana	António Mateus	98
2.14	Os impactos da pandemia COVID-19 no turismo mundial	Brígida Rocha Brito	100
2.15	O impacto do COVID-19 a nível dos acordos internacionais: o caso do AfCFTA	Sandra Ribeiro e Ingrid Barros	102
2.16	Covid-19, Segurança e Geolocalização: o desafio digital contemporâneo	Danielle Jacon Ayres Pinto e Jéssica Maria Grassi	104

Colaboradores 107



Apresentação

Nos últimos doze meses, uma pandemia mudou o mundo, monopolizou a informação e influenciou a produção de conhecimento em diversas áreas.

As Relações Internacionais não escaparam aos efeitos desta que foi a segunda pandemia do século XXI, provocada pelo vírus SARS-CoV-2, doença zoonótica que a Organização das Nações Unidas¹ atribuiu à crescente pressão sócio-económica sobre a natureza, dinâmica que o capitalismo industrial iniciou e que se tem vindo a aprofundar durante todo o Antropocénico², não obstante a denúncia científica realizada em todo o mundo.

Em poucos meses, a confiança do Homem contemporâneo, herdeiro do pós-Guerra Fria mas também das revoluções americana, francesa, industrial, informacional, foi abalada, fazendo evidenciar velhas dinâmicas de cooperação e de competição entre Estados, regiões e instituições.

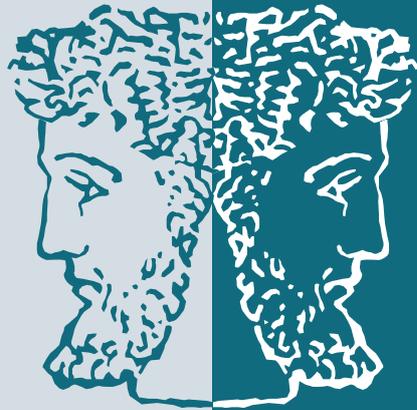
O OBSERVARE entendeu que estas eram razões mais do que suficientes para que a vigésima edição do Anuário Janus centrasse o seu capítulo temático na forma como a COVID-19 afectou o contexto internacional.

Este número contou com a colaboração do Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL), permitindo que a edição beneficiasse do contributo de diversos investigadores desta instituição.

O Anuário JANUS é publicado desde 1997, numa aposta clara do OBSERVARE e da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) pela difusão de informação e análise na área das Relações Internacionais escrita por especialistas a pensar num público não especialista.

¹ *Human Development Report*, United Nations Development Programme, 2020.

² O Antropocénico consiste no período mais recente na história planeta Terra, considerando-se ter tido início em finais do século XVIII, quando as atividades humanas começaram a ter um impacto global significativo no clima da Terra e no funcionamento dos seus ecossistemas.



1. Conjuntura internacional

PRESIDÊNCIAS EUROPEIAS – UMA REALIDADE MUTANTE

Francisco Seixas da Costa

Texto entregue em Dezembro de 2020

QUEM, DISTRAIDAMENTE, OLHAR o modelo das presidências do Conselho da União Europeia, constatando que a rotina da sua rotação semestral permanece intocável, pode ficar com a ideia de que o modo como cada Estado-membro é chamado a exercer essas funções permanece, basicamente, idêntico, desde o início das instituições europeias. Essa percepção é apenas ilusória. A realidade é bastante diferente. E há razões justificativas para isso.

Desde a sua fundação, o processo integrador europeu viveu sob a necessidade de compatibilizar a eficácia operativa das suas instituições com a sujeição do modelo a constantes testes de legitimidade.

Essa necessidade foi-se acentuando à medida que o leque de temáticas abrangidas pelo processo integrador se foi diversificando – aprofundando, no jargão europês – e, muito em particular, a partir do momento em que áreas tradicionalmente reservadas ao poder soberano dos Estados – moeda, política externa e de defesa, justiça e assuntos internos – passaram a ser abordadas à mesa de Bruxelas, pela porta aberta em Maastricht.

Também o alargamento geográfico da União, agora com Estados cujo padrão médio de interesses, nomeadamente no processo legislativo, se afastou daquele que antes prevalecia, ameaçando a tradicional preeminência dos contribuintes líquidos, obrigou a um “preemptive strike” em sede de modificação dos tratados – objetivado no Tratado de Nice e consagrado no Tratado de Lisboa.

O objetivo, não declarado, foi garantir que quem se tinha habituado, desde o seu início, a ter o poder de condução do processo integrador o não viesse a perder, ou a diluir excessivamente, por virtude do aumento do número de novos parceiros, a grande maioria dos quais, à época, estava afastada do anterior “mainstream” de interesses prevalecente. Com maior ou menor retórica a envolver os discursos justificativos, na União Europeia as coisas acabam por ser bastante simples. Mas muitos consideram que esta é apenas uma questão de eficácia.

Mas a paralela questão da legitimidade das decisões, que se liga muito à sua aceitabilidade, é também uma preocupação constante da vida europeia. Daí que, ao longo dos anos, o chamado “défice democrático” nas instituições europeias tenha vindo a ser constatado como uma evidência, percecionada como tal pelas opiniões públicas. Muito do trabalho em torno da revisão dos tratados não deixou de ter como objetivo procurar colmatar essa falha.

O crescente reforço do Parlamento Europeu vai nessa direção, mas a necessidade de o compatibilizar com a preservação dos poderes consti-

tucionais dos parlamentos nacionais não deixa também de estar presente nesse debate – um debate que nunca terá fim, tanto mais que se faz num mercado opinativo marcado pela sensibilidade diferenciada existente sobre o assunto no seio dos diversos Estados.

O papel do Conselho

Na constelação de poderes que se refletem no processo legislativo em Bruxelas, os governos dos Estados-membros, sob uma lógica irrecusável, nunca deixaram de reivindicar para si o papel central, atenta a legitimidade decorrente do voto nacional que lhes garante o lugar à mesa decisória.

Ao longo dos anos, foram acordando no seu poder relativo: no início, as diferenças entre si não eram tão acentuadas, mais recentemente os tratados vieram a consagrar um fosso maior entre eles, com a chamada “ponderação” de voto – isto é, o seu multiplicador de força – a ficar ligado ao próprio peso demográfico, o qual, aliás, tinha já no Parlamento Europeu uma área de forte expressão. A ideia teórica da igualdade dos Estados, que decorria do Direito Internacional, era cada vez mais isso mesmo: teórica.

“**Dar a cada Estado-membro a possibilidade de, rotativamente, ser visto “à frente” das instituições comunitárias confere a estas um sentido mais democrático.**”

A perda do direito a uma indignação desigual de membros para a Comissão Europeia – lembremos que, no passado, cada Estado “grande” podia indicar dois comissários – a que o Tratado de Nice pôs termo, com compensação no poder de voto nacional no Conselho e no número de deputados no aréopago de Estrasburgo, atenuou, de certo modo, a possibilidade dos Estados utilizarem a Comissão como terreno de barganha de poder. Todos sabemos, no entanto, que, mesmo aí, os poderes “de facto” continuam a ter desigual influência, mas, pelo menos, ficou atenuada, no plano formal, essa diferenciação.

A rotação das presidências

Dentro da afirmação da legitimidade e representatividade dos Estados, fez sempre parte integrante o exercício semestral da presidência do Conselho de Ministros.

Dar a cada Estado-membro a possibilidade de, rotativamente, ser visto “à frente” das instituições comunitárias confere a estas um sentido mais democrático, tanto mais que nesse exercício os pequenos Estados surgem lado a lado com outros mais poderosos, numa aparente paridade. Esta coreografia tem, ainda hoje, reflexos no modo como, em alguns países, a Europa é percebida. Funciona, no fundo, como um instrumento de proselitismo europeísta, como um fator de mobilização para o projeto.

Mas começou a ser claro que, ao lado desses aspetos positivos, as instituições podiam vir a sofrer consequências negativas dessa cíclica rotação, que podia conduzir a máquina comunitária a ficar sob uma deficiente liderança por um período de meio ano. Podemos imaginar que o grande alargamento terá sido a pedra de toque para tentar dar maior continuidade à liderança do Conselho Europeu.

Com o Tratado de Lisboa, surge assim a criação da figura de um presidente do Conselho Europeu, estabelecendo uma bicefalia de poder com a chefia da Comissão Europeia, e, no plano institucional, tendo como outro parceiro o presidente do Parlamento Europeu.

Ao líder do Estado-membro que tem a presidência rotativa é dado, naturalmente, um papel de destaque, mas essa mesma tarefa está a anos-luz daquilo que era a sua posição no passado. Dir-se-á que muito se ganhou em eficácia, mas algo se perdeu na legitimidade da União, aos olhos dos cidadãos nacionais.

Os derrotados institucionais

Mas os maiores perdedores institucionais são, sem a menor dúvida, os ministros dos Negócios Estrangeiros.

Antes dos atuais Conselhos Europeus existirem, ou quando apenas funcionavam como reunião informal orientadora, o papel decisivo central nas instituições comunitárias era cometido aos ministros dos Negócios Estrangeiros – a quem era atribuído o título de “presidente do Conselho”.

Era nas suas reuniões, em geral mensais, que desembocava, para ratificação final, tudo o que emanava dos Conselhos sectoriais de ministros, muito embora, desde muito cedo, áreas como a Agricultura ou a Economia e Finanças tivessem marcado uma forte autonomia.

Contudo, o carácter central dos Conselhos de ministros “Assuntos Gerais”, onde tinham assento os chefes das diplomacias, manteve-se por muito tempo no patamar supremo do processo de decisão. Além disso, os ministros dos Negócios Estrangeiros passaram a ter lugar cativo nos Conselhos Europeus, ao lado dos chefes do Estado ou de governo. Se pensarmos bem, essa

posição correspondia, na dimensão interna dos Estados, ao imenso papel coordenador, com o direito à última palavra, que os ministérios dos Negócios Estrangeiros, por muito tempo, tiveram sobre as questões europeias. Curiosamente, a avaliar apenas pelo caso português, isso nem sempre se refletia no lugar do ministro dos Negócios Estrangeiros na hierarquia governamental interna.

Um dia, porém, esse mundo, quase impercivelmente, desvaneceu-se. Aquilo a que a linguagem das Necessidades chama de “ministérios sectoriais” ganhou asas próprias, reforçou fortemente a sua presença direta em Bruxelas, através de gente sua colocada nas Representações Permanentes junto da União Europeia, em claro detrimento da coordenação feita nas capitais.

Essa evolução não se fez da mesma forma em todos os países, mas é detetável uma tendência geral nesse sentido. Na perspectiva de alguns observadores, as questões europeias deixaram, em muitos casos, de ser vistas como do foro da política externa, para passarem a ser temas de natureza interna, que os ministérios técnicos discutem com os seus pares europeus e com as instituições, tendo pouco sentido continuar a tentar comportá-los num quadro diplomático tradicional. Essa leitura, segundo outros, esquece a importância da coordenação de posições, por forma a garantir a coerência global da atitude do país no quadro europeu.

Mas se o papel coordenador dos ministérios dos Negócios Estrangeiros se foi diluindo, alguns terão pensado que, pelo menos, aquilo que é o “core” da atividade das máquinas diplomáticas pudesse ser preservado nas mãos dos gestores da política externa, os ministros dos Negócios Estrangeiros. Mas, também aí, o mundo mudou bastante.

O crescente papel dos chefes do Estado ou de governo na vida europeia levou para as suas reuniões, para os Conselhos Europeus, o essencial das grandes decisões. E o Tratado de Lisboa, quase sem se dar por isso, consagrou a saída dos ministros dos Negócios Estrangeiros do lugar, no sentido físico da expressão, que tinham nos Conselhos Europeus. Agora, quando em Bruxelas se reúnem as figuras de topo dos executivos nacionais, vão acompanhadas com os membros

do governo que têm a seu cargo os Assuntos Europeus, que obviamente não têm lugar na sala e que ficam num “backstage” de mero suporte. Aqueles de quem esses “junior ministers” politicamente dependem, os ministros dos Negócios Estrangeiros, esses ou ficam nas capitais ou dedicam-se a outras tarefas.

Mas a Europa, para os chefes da diplomacia, acabou? Claro que não. Os ministros dos Negócios Estrangeiros continuam a reunir com regularidade, mas com uma pequena-grande diferença: enquanto cerca de uma dezena de formações ministeriais, mais técnicas, têm reuniões presididas pelos ministros do país que exerce a presidência semestral, as reuniões dos chefes das diplomacias passaram a ser tituladas pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, dependente do Conselho e que é, simultaneamente, vice-presidente da Comissão Europeia. Os chefes das diplomacias nacionais são “coordenados” pelo chefe da diplomacia europeia, assumam-se ou não isto abertamente.

Mas não só: por todo o mundo, a ação dos embaixadores dos Estados-membros passou a ser coordenada pelo representante diplomático da União, pertencente ao Serviço Europeu de Ação Externa, acreditado como embaixador da União Europeia. É ele quem reúne os embaixadores nacionais, quem fala localmente em nome da União. A mudança foi muito significativa.

Presidências condicionadas

As presidências semestrais tiveram sempre condicionantes, que limitavam a liberdade dos Estados que as assumiam para desenharem um programa à sua exclusiva vontade.

Desde logo, porque estavam dependentes da conjuntura e não podiam estabelecer uma agenda que a não tivesse em conta. Depois, porque havia que respeitar o que estivesse no “pipeline” legislativo da União, sob proposta da Comissão. Finalmente, em especial tratando-se de Estados menos poderosos, porque era sempre necessário negociar a colocação na agenda semestral de iniciativas que pudessem ser vistas como abalando a rotina e os ritmos marcados pelos “powers that be” dentro da máquina.

Acresce que, para evitar grandes surpresas, mas

igualmente para garantir alguma uniformidade e sentido de continuidade, foi criado o chamado “trio” de presidências, que desenha um programa comum. E, não por acaso, foi alterada a ordem de exercício das presidências semestrais de forma a garantir que, nesse trio, há sempre um estado “grande” da União.

Nada acontece por acaso nesta Europa... ■

UMA PRESIDÊNCIA ATÍPICA

A presidência de 2021 é a primeira que Portugal exerce sob o modelo criado pelo último Tratado europeu: o Tratado de Lisboa, finalizado precisamente durante a nossa última presidência, em 2007.

Portugal tem perante si um tempo europeu de grande exigência, seja na gestão das questões decorrentes da pandemia, como a distribuição das vacinas, seja nos efeitos do Brexit nos diversos aspetos da vida europeia. Mas, igualmente, espera-se da presidência um trabalho de impulso para acelerar o calendário das ajudas financeiras decididas durante a presidência alemã. O facto de a Comissão Europeia ter um papel central na execução prática de muitas destas dimensões, não dispensa o Estado-membro que exerce a presidência da necessidade de intervir nas arbitragens que vierem a ser entendidas por necessárias.

Dois pontos se destacam, entre outros, naquilo que a presidência portuguesa quer deixar como sua marca no semestre: a realização da cimeira europeia com a Índia e um Conselho Europeu dedicado a consagrar um conjunto de decisões, que anuncia como muito significativo, na área social. No primeiro caso, estamos perante o diálogo com uma potência emergente com uma posição determinante na área indo-pacífica. No segundo, numa União marcada por um crescente afastamento dos cidadãos, o reforço da dimensão social pode ser uma chave determinante para mudar algumas perceções negativas e dar um novo impulso à agenda europeia.

1.2 • Conjuntura Internacional

AS “NOVAS OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ”: OPORTUNIDADE E DESAFIOS PARA PORTUGAL

Luís Barroso

Texto entregue em Agosto de 2020

DESDE O INÍCIO DOS ANOS NOVENTA, as Forças Armadas Portuguesas têm levado a cabo um contínuo processo de transformação para se adaptarem ao novo ambiente estratégico decorrente do fim da Guerra Fria, tendo sido o fim da conscrição um dos elementos mais importantes. Portugal seguiu os processos de transformação que tiveram como denominador comum a conversão de exércitos de defesa territorial em exércitos expeditionários. Desde essa data, Portugal tem vindo a ter uma relevante participação em operações de apoio à paz, com um efetivo a rondar os 30 mil militares em várias partes do mundo (Angola, Moçambique, os Balcãs, Timor Leste, Afeganistão, Líbano e República Centro Africana) sob a égide da ONU, da União Europeia (UE) e NATO, o que releva o seu papel como produtor de segurança. Ao mesmo tempo que o final da Guerra Fria orientava as forças militares para operações de baixa intensidade (intervenção limitada e operações de apoio à paz), o espetro da ameaça russa a leste tem impellido a NATO para a necessidade de garantir capacidades para operações de alta intensidade. As participações de forças portuguesas em exercícios na região do Báltico, no âmbito das medidas dissuasórias da NATO, evidenciam a preocupação em agilizar processos, em promover a interoperabilidade e em projetar forças.

Neste contexto, é importante responder às seguintes questões: Como pode Portugal capitalizar esta situação e reforçar a sua posição internacional como produtor de segurança? Pode um exército estar regularmente empenhado em operações de apoio à paz e estar preparado para operações de combate convencionais? Como é que Portugal pode ser um ativo participante em operações de apoio à paz e estar preparado para as demandas de uma operação da NATO?

Se as forças armadas portuguesas estiverem preparadas para participar nas operações de apoio à paz como as que atualmente são executadas na República Centro Africana, estarão também muito melhor preparadas para os desafios da sua participação em operações convencionais de que a NATO necessita. O sucesso das primeiras depende da capacidade de combate das forças de paz para impor o mandato, lidar com os “spoilers” e proteger populações ameaçadas. Os requisitos operacionais das atuais operações de apoio à paz são muito semelhantes aos requisitos das operações de combate, especialmente ao nível tático, onde se localiza o nível de ambição estratégica de Portugal.

As exigências das “novas” operações de paz

O relatório Brahimi, publicado no seguimento do insucesso da ONU na Somália e no Ruanda, que recomenda a execução de “operações de apoio à paz robustas”, deu início à discussão acerca da

alteração profunda para as operações de apoio à paz “tradicionais”, em especial em relação à aparente contradição entre intervenção humanitária e realidade das operações¹. No centro da discussão reside uma alteração dramática da natureza operações de apoio à paz, que passam a estar mais dependentes da capacidade de combate das forças envolvidas.

As atuais operações de apoio à paz² têm sido o método mais comum na gestão de crises, especialmente em estados frágeis onde a proteção de civis é a missão mais exigente, tendo determinado duas importantes alterações: a adoção de medidas “robustas” para proteger civis; e uma mudança na clareza e no conteúdo dos mandatos, especialmente necessários para operações de apoio à extensão e consolidação da autoridade do estado³. Depois do insucesso das missões da ONU em proteger os civis no Ruanda e em Sebrenica, o relatório Brahimi refere que nada afeta mais a credibilidade de uma missão de paz do que a incapacidade para proteger civis⁴.

“**A capacidade militar do Ocidente, liderado pelo EUA, apoiada na NATO e, de certa forma, complementada pela UE, é hegemónica se considerarmos o emprego de forças militares em combate convencional.**”

A partir de 2011, o Conselho de Segurança autorizou a MINUSMA, a MINUSCA e a MONUSCO, sob os cânones do relatório Brahimi. As missões foram lançadas onde havia conflito aberto e envolvimento de terceiros, tendo as forças envolvidas adotado uma postura mais vigorosa⁵. Esta aproximação depende da utilização da força armada ao nível tático, especialmente na proteção de civis⁶. Aquelas missões estão mais próximas da estabilização do que das operações de apoio à paz “tradicionais”, ao serem dirigidas para neutralizar potenciais “spoilers” e apoiar estados frágeis, o que muda significativamente a sua natureza: são mais robustas, mais focadas na proteção de civis e vêm adotando a estabilização como objetivo principal⁷.

Porém, a atual situação resultante da pandemia da COVID-19 pode minimizar o impacto das “operações robustas”. A COVID-19 aumenta a vulnerabilidade das populações mais afetadas pelas crises humanitárias e pela falta de capacidade de resposta dos estados frágeis, pelo que a missão de paz, ao proporcionar o apoio às

populações, está a centrar-se também no caráter humanista da intervenção, desmilitarizando a segurança humana e evidenciando o caráter cosmopolita da intervenção.

A importância das operações de baixa intensidade

A probabilidade de as forças armadas portuguesas se empenharem em operações de baixa intensidade na sequência de conflitos intraestatais é substancialmente mais elevada do que em operações de alta intensidade (combate convencional). A capacidade militar do Ocidente, liderado pelo EUA, apoiada na NATO e, de certa forma, complementada pela UE, é hegemónica se considerarmos o emprego de forças militares em combate convencional. Todavia, a hegemonia militar pode ser uma “ratoeira” porque os adversários desafiam o poder hegemónico na franja do espetro do conflito em que aspiram vencer. Consequentemente, pequenas guerras não declaradas e ambíguas tendem a proliferar quando existe um poder hegemónico⁸.

Nunca o poder militar foi tão destrutivo, rápido e eficaz, mas nem sempre é suficiente para implementar mandatos, controlar territórios e populações, apoiar a reconstrução de estados ou prestar apoio humanitário, tal como se tem evidenciado no Iraque e no Afeganistão e Mali. Os conflitos internos no Iraque, Afeganistão e na Síria demonstram que o poder está fragmentado e se nivela na franja inferior do espetro do conflito, onde nem mesmo as grandes potências conseguem impor a sua “hegemonia”. A facilidade com que se adquire uma AK-47, granadas ou explosivos, democratiza a violência, pelo que a ordem social e política pode facilmente ser ameaçada por pequenos grupos de atores violentos.

A probabilidade de um país ocidental, ou organização internacional dominada por países ocidentais, se empenhar em operações para limitar os efeitos da existência de estados falhados, lutar contra o terrorismo ou proteger populações, como são as atuais operações de apoio à paz em África, é francamente elevada. Assim, para além da sua recorrência, será do mais elementar pragmatismo considerar esta tipologia de operações como “o normal” num futuro próximo, com todas as consequências que essa opção encerra, como a adaptação e desenvolvimento de doutrinas, o ensino militar profissional e treino de forças⁹.

Se, por um lado, a fragmentação do poder desafia as principais potências militares, por outro, é uma excelente oportunidade para as pequenas potências relevarem o seu papel como produtores de segurança internacional, como é o caso de Portugal. Na verdade, países como a França, EUA e Alemanha, que têm capacidade e peso po-

lítico internacional para liderarem operações de apoio à paz, têm-se mantido relutantes e assumiram um papel mais relevante. A França tem-se focado essencialmente em zonas onde os seus interesses económicos estão em causa; os EUA refreiam o seu empenhamento devido ao “síndrome da Somália”, aos problemas que enfrentam no Iraque e no Afeganistão, bem como à sua ambivalência na forma como a atual Administração se relaciona com as organizações internacionais; a Alemanha, a maior potência económica da UE, tem na NATO e na UE o seu eixo em termos de política de defesa, havendo muito raras referências à ONU no discurso político e em documentos oficiais¹⁰.

Portugal tem sido um dos mais importantes contribuintes para a segurança internacional, tendo já empenhado cerca de 30.000 militares em mais de trinta locais diferentes. O peso específico de Portugal nos sistemas internacionais tem refletido o esforço dos sucessivos governos em combinar a diplomacia com o emprego de forças militares. Dadas as recorrentes imitações financeiras, a aparente especialização de Portugal neste tipo de operações é uma mais-valia para a política externa, tornando o país mais visível junto de outras potências com mais peso internacional¹¹. Não foi um acaso o facto de a França ter intercedido para que Portugal assumisse a missão de *Quick Reaction Force* (QRF) na RCA.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹², releva o papel da ONU, da NATO e da UE como parceiros na segurança internacional e como elementos ordenadores dos sistemas internacionais. A realização da estratégia rege-se pela regra utilização racional e eficiente de recursos, que são escassos. Assim, é necessário olhar para as novas missões de apoio à paz como oportunidade e como elemento fulcral na geração do capital de competências necessário para lidar com a atual complexidade do ambiente estratégico e, até, liderar operações combinadas.

Que desafios e que oportunidades?

Com a sua disponibilidade, Portugal reforça a posição euro-atlântica e torna-se um ponto de referência na relação com os países de língua oficial portuguesa, contribuindo de forma decisiva para a consecução dos objetivos estratégicos do país¹³, cimentando a sua credibilidade externa. As continuadas missões no Afeganistão, no Iraque e, mais recentemente, na RCA e no Mali evidenciam essa faceta da política externa portuguesa. Para além da importância que pode assumir junto da CPLP, Portugal pode ser ainda mais relevante junto da UE, cujo conceito estratégico (EUGS – *European Union Global Strategy*)¹⁴ releva a importância da União como promotor de segurança humana, reconhecendo que não tem havido soluções rápidas para os atuais conflitos na Somália, no Mali e no Afeganistão. A UE vem assumindo cada vez mais relevância nas missões de paz, especialmente nas regiões de África e do Médio Oriente por serem um foco de instabilidade que ameaça de o espaço europeu. Assim, tendo na NATO a referência na defesa terri-

torial e na ONU a referência na legitimidade de intervenção externa, aos estados-membros cabe o papel de assumir um papel mais preponderante na ação externa da UE.

Pela elevada probabilidade de proliferação de crises e conflitos intraestatais, Portugal deve optar por considerar os conflitos do tipo “estabilização”, ou de apoio à paz, como prioridade estratégica. Assumi-la não implica colocar de lado as operações de “alta intensidade”, mas tão só preparar-se para o mais óbvio, frequente e, ao mesmo tempo, permitir que as suas forças militares ganhem experiência operacional. Além do mais, ao nível tático as operações de apoio à paz exigem forças de combate e isso é muito relevante para o nível de ambição de Portugal, garantindo que as forças cumprem os requisitos operacionais para a NATO.

Forças expedicionárias, modulares, e equipamento e armamento de alta tecnologia não são sinónimo de eficácia e sucesso nas operações. Paradoxalmente, lutar contra ameaças “assimétricas” com modelos convencionais acentua a “armadilha da hegemonia” e intensifica a conflitualidade internacional. Além do mais, o foco no emprego tradicional da força releva a importância dos meios e a condução das operações para alcançar uma vitória militar em vez de se dar mais relevância às condições políticas que se deseja que prevaleçam após a crise ou guerra¹⁵.

Aderir à conceção tradicional da vitória militar pode subordinar a estratégia à tática, o que levanta um enorme desafio na educação e treino dos militares. Aos quadros são exigidas perícias militares e sociopolíticas que os prepararem para ambientes complexos, as quais são adquiridas pela experiência, raciocínio crítico e investigação, e que admitam a ambiguidade como regra. As Forças Armadas (em especial o Exército) têm uma longa experiência em combates de baixa intensidade, que remonta às campanhas de pacificação de finais do século XIX em África, que passa por treze anos de guerra em África e, mais recentemente, nos Balcãs, Afeganistão, Líbano, Iraque e RCA. Há muito mais ação militar além do combate tradicional, que envolve proteger populações, controlar território, impor a lei e ordem, proteger infraestruturas e garantir serviços básicos às populações.

Mais recentemente, a COVID-19 veio também colocar importantes desafios na preparação e execução de operações militares, em que a regras sanitárias impõem restrições nos efetivos e nos contactos com as populações. Adicionalmente, a COVID-19 é um fator que pode agudizar os conflitos existentes e ser catalisador de novos. Apesar disso, a COVID-19 é também uma oportunidade para as forças em missões de apoio à paz, que podem ter uma componente mais cosmopolita ao centrar-se também na desmilitarização da segurança humana, minimizando os efeitos da necessidade de conduzir operações “robustas”. As recentes ações de apoio civil que as Forças Armadas Portuguesas executaram para minimizar o impacto da COVID-19 (produção e distribuição de gel desinfetante; distribuição de alimentação; instalação de tendas de apoio à triagem em dezenas

de hospitais; operações de descontaminação e de desinfecção de lares; apoio à abertura das escolas; ações de sensibilização para a prevenção; apoio à instalação de hospitais de campanha) deram um capital de confiança e de credibilidade que poderá também ser utilizada no vários teatros de operações. ■

Notas

- ¹ Kurth, James (2006). Humanitarian Intervention after Iraq: Legal Ideal vs. Military Realities. *Orbis* (winter 2006), pp. 87-101; Banta, Benjamin R. (2017). Leveraging the idea of “humanitarian war”. *International Relations* 31(4), pp. 426-446; Bode, Ingvild e John Karlsrud (2018). Implementation in practice: the use of force to protect civilians in United Nations peacekeeping. *European Journal of International Relations*, pp. 1-28 (Publicado online, disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066118796540>).
- ² As operações de apoio à paz são aqui entendidas como ações militares multidimensionais com o objetivo de mitigar conflitos armados em países terceiros. Podem ser levadas a cabo por um só país, embora a norma seja a utilização de organizações internacionais. Na última década, as operações levadas a cabo pela UA são muitas vezes consideradas como uma reminiscência de guerra, embora a capacidade demonstrada no terreno seja o seu principal “calcanhar de Aquiles” (Weiss, Thomas G. & Welz, Martin (2014). The UN and AU in Mali and Beyond: A Shotgun Wedding?. *International Affairs* 90 (4), pp. 889-905).
- ³ Bellamy, Alex J. e Charles T. Hunt (2015). Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. *International Affairs* 91 (6), pp. 1278-1279).
- ⁴ United Nations (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York, 2000, p. 51 (Documento A/55/305-S/2000/809, disponível em <http://undocs.org/A/55/305>).
- ⁵ Berdal, Mats (2019). What are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping?. In Coning Cedric de, and Peter, Mateja (eds.). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 113-132.
- ⁶ Tardy, Thierry (2011). A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. *International Peacekeeping*, 18 (2), pp. 152-167.
- ⁷ Bellamy e Hunt 2015; Karlsrud, John (2015). The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. *Third World Quarterly*, 36(1), pp. 40-54.
- ⁸ Hart, B. H. Liddell. (1967/1991). *Strategy* (2nd rev. ed.). New York, NY: Meridian; Modelski, George (1987). *Long cycles in world politics*. Seattle, WA: University of Washington Press.
- ⁹ Travis, Donald S. (2018). Decoding Morris Janowitz: Limited War and Pragmatic Doctrine. *Armed Forces & Society*, pp. 1-24. Publicado online, disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095327X18760272>.
- ¹⁰ Weiss, Thomas G. e Martin Welz (2015). Military twists and turns in world politics: downsides or dividends for UN peace operations?. *Third World Quarterly*, 36 (8), pp. 1493-1509.
- ¹¹ Pinto, Maria do Céu (2015). Portugal: An Instrumental Approach to Peace Support Operations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23 (1), pp. 118-139.
- ¹² Governo de Portugal (GoP) (2013). Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Disponível em https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/10_Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf (Acedido em 25 janeiro 2019).
- ¹³ GoP 2013.
- ¹⁴ EEAS (2016). *European Global Strategy: Shared Vision, Common Action. A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: EEAS, (disponível em http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf); EEAS (2017). *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. (Brussels: EEAS, June 2017), disponível em <https://europa.eu/globalstrategy/en/vision-action> (acedido em 10 de Agosto 2018, 21:00).
- ¹⁵ Travis 2018, pp. 5-7.

1.3 • Conjuntura Internacional

PORTUGUÊS “RADIAL”

António Mateus

Texto entregue em Abril de 2020

“If you talk to a man in a language he understands, that goes to his head. If you talk to him in his language, that goes to his heart”.

Nelson Mandela

QUAL O CONTRIBUTO QUE UMA LÍNGUA EM GERAL E A PORTUGUESA, em particular, podem ter para o cumprimento da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, particularmente quando o mundo enfrenta à escala global o impacto da pandemia do coronavírus?

A 1 de janeiro de 2016 entrou em vigor uma resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) com dezasseis objetivos (desdobrados em 169 metas) dedicada às várias dimensões do desenvolvimento sustentável (social, económico, ambiental), à promoção da paz e da justiça e à eficácia das instituições.

Nela, os líderes dos 193 estados-membros da ONU comprometiam-se a resolver as carências tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, vincando que ninguém devia ser deixado para trás.

Desde então, o mundo assistiu à maior crise de refugiados e migrantes económicos desde a Segunda Guerra Mundial, que evidenciou as fragilidades dos compromissos de solidariedade (sustentáculo da Agenda 2030) mas resultou também no avanço de fórmulas de “ataque ao problema na sua origem”.

Entre estas, a promoção do desenvolvimento sustentado – em particular nas zonas de maior instabilidade social e/ou sócio-económica – criador de condições de manutenção/fixação das populações nas respectivas zonas/países de origem.

Em tese submetida à décima-primeira edição dos “Encontros da Tapada”, promovidos em regime de Chatam House pelo Instituto Diplomático e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o autor defendeu a utilização estratégica da Língua Portuguesa numa abordagem radial (a que voltaremos mais adiante), a partir dos diferentes países lusófonos.

Sendo a língua um factor estruturante nas trocas comerciais e nas dinâmicas culturais importa olhar primeiro a inserção global desses países-eixo e, depois, sugerir uma aposta estratégica daquela na promoção do desenvolvimento transfronteiriço e regional.

Em levantamento identificado na tabela, assinala-se a dispersão transcontinental dos países lusófonos, a que pode ser adicionado o território de Macau, não só pelo número significativo de estudantes de língua portuguesa (que a nível dos ensinos primário e secundário subiu ali de 6.838, em 1999/2000, para cerca de oito mil, no ano lectivo em curso, enquanto o número

de escolas quase duplicou no mesmo intervalo, de 28 para 51) mas pela sua progressiva reintegração na China.

Português levado a mil milhões

Já em segundo momento ilustra-se a mancha de países lusófonos e respectivos vizinhos directos, que quase triplica o território preenchido pelos primeiros. Uma leitura que pode quantificada através de levantamento sistematizado nos mapas.

“
Se os oito países lusófonos contabilizam, entre si, mais de 290 milhões de habitantes, os respectivos vinte e quatro vizinhos somam mais de 822 milhões, o que elevaria para mais de mil milhões o grande total de potenciais lusofalantes.
 ”

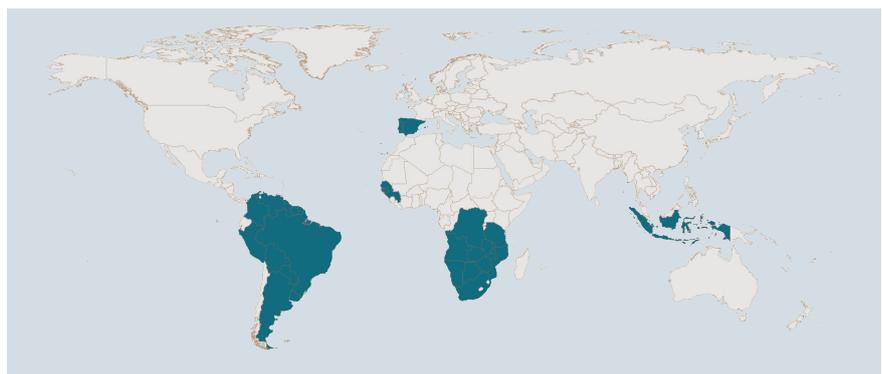
Se os oito países lusófonos contabilizam, entre si, mais de 290 milhões de habitantes, os respectivos vinte e quatro vizinhos somam mais de 822

milhões, o que elevaria para mais de mil milhões o grande total de potenciais lusofalantes, como língua materna, factor de unidade nacional ou proximidade direta/interesse comercial/cultural. No “Estudo da Estrutura diplomática portuguesa” publicado pelo Observare e pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), em 2019, no capítulo “Novas formas de representação”, é avançada uma formulação de “Embaixadas radiais”, cuja aceitação esteve longe de ser pacífica, na comunidade diplomática.

Mas do qual importa respigar uma justificação convergente na tese deste paper, quando cita Enrique Fanjul em “Clusters y hubs: nuevas ideas para el servicio diplomático”, para sustentar e defender a lógica regional e o conceito de “cluster” na abordagem estratégica de Relações Internacionais. “Uma embaixada radial, sendo de âmbito regional, pressupõe uma ação vasta, implicando uma equipa de diplomatas, os quais deveriam ter meios para agirem com mobilidade, com condições de boa conectividade, mantendo-se em contacto não apenas com as autoridades dos Estados situados no perímetro da sua atuação, mas também com muitos outros interlocutores e, em geral, com a sociedade civil dos países envolvidos. Tal intervenção deveria corresponder a objetivos políticos claros, sujeitos



PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA



PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA E PAÍSES VIZINHOS

PORTUGUÊS “RADIAL”			
	POPULAÇÃO (milhões)	PAÍSES VIZINHOS	POPULAÇÃO P.V (milhões)
ANGOLA	32,866	Botsuana	2,351
		Congo	5,518
		Namíbia	2,54
		Rd Congo	89,56161
BRASIL	212,559	Zâmbia	18,383
		Argentina	45,195
		Bolívia	11,673
		Colômbia	50,882
		Guiana	0,786
		Guiana Francesa	0,298
		Paraguai	7,132
		Perú	32,971
		Suriname	0,586
		Uruguai	3,473
Venezuela	28,435		
CABO VERDE	0,555	N.A.	N.A.
GUINÉ-BISSAU	1,968	Senegal	16,743
		Guiné-Conacri	13,132
MOÇAMBIQUE	31,255	África do Sul	59,308
		Malawi	19,129
		Suazilândia	1,415
		Tanzânia	59,734
		Zâmbia	N.A. ⁽¹⁾
		Zimbabué	14,862
PORTUGAL	10,196	Espanha	46,754
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	0,219	N.A.	N.A.
TIMOR-LESTE	1,318	Indonésia	273,523
TOTAL 8 PAÍSES	290,936	24	822,767
TOTAL GLOBAL	1113,71		

⁽¹⁾ Já contabilizada.

Fonte: Worldometers (2020)

a avaliação periódica, com explicitação das áreas temáticas preferenciais para o trabalho diplomático”.

Após sustentar que “uma representação com as características acima descritas e uma agenda que, para além dos objetivos político-diplomáticos habituais”, identificasse também “áreas temáticas fundamentais que se prendam com os interesses portugueses na região” reconhece a prudência de “lançar uma ou outra experiência piloto, a título experimental”.

Isto pelo “carácter inovador e eventualmente problemático da instauração de embaixadas radiais com a natureza agora descrita”. Em caso de bom resultado da fórmula, a experiência poderia “replicar-se ao ponto de, gradualmente, abranger o conjunto das regiões por onde se dissemina”.

Língua em estratégia inovadora

Já na tese avançada neste “paper” parece ao autor ser despiciente esse teste prévio, por não estar em causa a lógica de funcionamento da estrutura diplomática, em si, mas a transposição do modelo “radial” para a disseminação do “veículo língua”.

Propõe-se assim uma aposta no incentivo ao ensino da língua portuguesa em todos os Estados vizinhos de países lusófonos, através de acordos bilaterais ou multilaterais, a promover por Lisboa, numa lógica estratégica inovadora.

Sendo o conhecimento/partilha de uma mesma língua factor facilitador de comunicação/entendimento e, como tal, potenciador de permutas

e convergência de interesses, Portugal estaria a actuar como facilitador/dinamizador das trocas comerciais regionais e da diluição de potenciais focos de conflito.

Caso o incentivo ao ensino/aprendizagem da língua portuguesa implicasse um esforço financeiro adicional de Lisboa, tanto a nível de encargos diretos como na alocação de recursos humanos especializados (por insuficiências do destinatário), esse esforço poderia ser contratualizado através dos atrás referidos acordos bilaterais e/ou multilaterais.

“**Propõe-se assim uma aposta no incentivo ao ensino da língua portuguesa em todos os Estados vizinhos de países lusófonos, através de acordos bilaterais ou multilaterais.**”

A título exemplificativo, a redução de taxas aduaneiras nos países destinatários a produtos “Made in Portugal”, proporcional ao encargo implicado pela aplicação deste modelo para os contribuintes portugueses. Ou a candidatura a financiamento por fundos multilaterais dedicados a projectos de fixação das populações migrantes nas respectivas zonas de origem. ■

1.4 • Conjuntura Internacional

AS RELAÇÕES LUSO-ESPAÑHOLAS A VOLTA DO TEJO. NÃO SÓ DE CAUDAIS MÍNIMOS “VIVEM” OS RIOS

Amparo Sereno

Texto entregue em Setembro de 2019

DURANTE A ÚLTIMA SECA NA PENÍNSULA, aquela que coincidiu com os trágicos incêndios de Pedrogão Grande e que por isso mesmo nunca iremos esquecer, vieram a público – concretamente, através da LUSA (27.11.2017) e atrás dela outros meios de comunicação portugueses – notícias de que Espanha não cumpriu os caudais mínimos nem no Douro, nem no Tejo, nem no Guadiana durante o anterior ano hidrológico (entre 1 de outubro de 2016 e 30 de setembro de 2017). Esta notícia, baseada numa informação cuja fonte era a ONGA ZERO foi posteriormente desmentida pelo Ministro do Ambiente português e pela sua homóloga espanhola. Ambos coincidiram em que o único incumprimento (durante uma semana) se tinha produzido no Tejo devido a obras no açude de uma barragem espanhola – acabadas as quais Espanha terá entregue os caudais necessários para cumprir a Convenção – e no Guadiana o incumprimento, excecional, terá sido por parte de Portugal (e não de Espanha).

“ (...) a Convenção de Albufeira está melhor preparada para as alterações climáticas do que a maioria das Convenções existentes a nível mundial. ”

No entanto e segundo o acordo bilateral sobre a matéria – Convenção de Albufeira de 1998 –, nem cabe à sociedade civil (ONGA, associações etc) nem aos Governos (ministros do ambiente, ou outros) o “acompanhamento” da Convenção – leia-se, supervisão do cumprimento. Esta função, como o seu nome indica, cabe à Comissão de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção (CADC), que, no entanto, ficou muda, deixando a cidadania confusa com notícias contraditórias.

Paralelamente, desde a sociedade civil (tanto espanhola como portuguesa) e também desde os partidos políticos e outras associações preocupadas com a causa ambiental, se ouvem vozes cada vez mais insistentes a pedir a revisão da Convenção de Albufeira (CA), visando aumentar os caudais mínimos que circulam no Tejo – tanto em Espanha como em Portugal – e alegando que nalgumas zonas “o rio está morto”. Em bom rigor, o que se pede não é uma revisão da CA, mas sim do seu Protocolo Adicional (PA) onde se estabelece o regime de caudais. Todavia, segundo a própria CA, estes caudais mínimos não constituem um facto consumado, se não que podem ser revistos cada vez que as Partes o considerem necessário,

nomeadamente para a adaptação às alterações climáticas – como aliás, já aconteceu na prática uma vez, com a revisão do PA em 2008. Acresce que, atualmente está em marcha um processo de revisão da Diretiva Quando da Água (DQA), norma esta que vincula tanto Espanha como Portugal e que aponta no sentido de estabelecer para todas as bacias europeias, de modo ainda mais expresso e inequívoco, os denominados “caudais ecológicos”. Isto é, aqueles que permitem a sobrevivência dos ecossistemas associados aos rios – leia-se nas zonas húmidas e estuarinas, que são as mais valiosas do ponto de vista ambiental – mesmo em época de seca prolongada.

O Acórdão do Supremo Tribunal espanhol sobre o Tejo

A 11 março de 2019, o Supremo Tribunal (ST) espanhol emitiu um acórdão sobre o Tejo. Este veio, de certo modo, adiantar-se tanto ao legislador nacional, como ao europeu. Mediante o mesmo, o Alto Tribunal anula vários artigos do Plano do Tejo – concretamente, o artigo 9º 1, 3, 5, 6, e 7 e os correspondentes apêndices 4.1, 4.2 e 4.3, bem como o artigo 10º.2. Neste último se estabelecia que os caudais ecológicos do Tejo não seriam exigíveis entre 2015 e 2021. O Acórdão afirma que estes artigos violam a obrigação da Administração do Estado de estabelecer no Plano do Tejo um regime de caudais ecológicos completo (com caudais máximos, mínimos e taxas de cambio) para todos as 309 massas tipo rio da bacia (e não apenas para 16) entre 2015 e 2021. Além disso, o Tribunal conclui que, para cumprir os caudais ecológicos do Tejo, deverá recorrer-se, se necessário, à água armazenada nas barragens

de Entrepeñas, Buendía e Bolarque – que são as situadas na nascente do Rio Tejo e tradicionalmente se destinam – com as limitações legalmente estabelecidas – a realizar os transvases do Tejo para o Segura – bacia nacional espanhola situada na vertente mediterrânea – e cujos principais beneficiários são os membros do *Sindicato de la Comunidad de Regantes del Aprovechamiento Tajo-Segura* (SCRATS) provenientes das províncias de Alicante, Múrcia e Almería.

Esta jurisprudência abre um importantíssimo precedente, que penso terá influência não apenas a nível nacional, mas também internacional, considerando que o Plano do Tejo, constitui, no fundo, um instrumento de aplicação dos objetivos da DQA. Assim, na interpretação do Supremo Tribunal – dificilmente rebatível, na minha opinião – para cumprir a Diretiva é necessário ter em conta de modo prioritário a “demanda ambiental” da bacia – e não outras demandas de carácter económico (fora o consumo doméstico que constitui um direito humano) tanto internas como externas à bacia – estas últimas são as demandas do SCRATS.

Verdade seja dita, o Acórdão não pode ser considerado uma “vitória total” das entidades recorrentes (vários municípios e ONGA), uma vez que sobre a questão de se todos os usos (incluídos os recreativos/turísticos) da bacia de origem ou “cedente” (o Tejo) devem ter prioridade sobre os usos agrícolas da “bacia recetora” (o Segura) o Tribunal “lava as mãos”, remetendo para o legislador espanhol: ele é que deve estabelecer a prelação dos usos da água. Isto é, consumo humano e caudal ecológico para a bacia do Tejo são “intocáveis”, a seguir deverá ser o legislador espanhol a determinar a ordem de prioridades.

A VIGÊNCIA DOS ACORDOS SOBRE AS BACIAS HIDROGRÁFICAS LUSO-ESPAÑHOLAS

DATA	DESIGNAÇÃO DO ACORDO	VIGÊNCIA
2008.02.19	Emenda ao Regime de Caudais da CA de 1998, aprovada pela Conferência das Partes.	SI (desde 05/08/2009)
1998.11.30	Protocolo Adicional à CA de 1998: “Regime de caudais”.	SI (desde 17/01/2000)
1998.11.30	Convenção sobre Cooperação para a Protecção e Aproveitamento Sustentável das águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas – Convenção de Albufeira (CA).	SI (desde 17/01/2000)
1976.04.09	2º Protocolo Adicional ao Convénio de 1968: Aproveitamento hidráulico do troço internacional do rio Minho.	Parcial ¹
1968.11.05	Convénio para regular o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana e Chança.	Parcial
1968.11.05	Protocolo Adicional ao Convénio de 1968.	Parcial
1964.07.16	Convénio para regular o aproveitamento hidroeléctrico dos troços internacionais do rio Douro e dos seus afluentes.	Parcial
1964.07.16	Protocolo Adicional ao Convénio de 1964.	Parcial
1927.08.16	Convénio para regular o aproveitamento hidroeléctrico do troço internacional do rio Douro.	NO
1912.08.29 1912.09.02	Nota do Governo português; e Nota do Governo espanhol. Notas trocadas entre os Governos de Portugal e Espanha aprovando as regras para o aproveitamento industrial das águas dos rios limítrofes dos dois países.	Residual ²
1864.09.29	Anexos ao Tratado de Limites entre Portugal e Espanha	Residual

¹ A vigência é reconhecida expressamente no artigo 27º da CA de 1998, mas desde que não colida com o disposto nesta última.

² Não foi expressamente revogado por nenhuma norma posterior, mas não é aplicável em tudo o que se opõe à Convenção de 1998.



MAPA DA BACIA HIDROGRÁFICA INTERNACIONAL DO TEJO

Fonte: <https://algargosgeoespain.blogspot.com/2017/12/>



MAPA DO AQUEDUTO TEJO-SEGURA

Fonte: <https://sites.google.com/site/trasvasetajomb/>

E, segundo o Tribunal, à luz da atual legislação espanhola os usos recreativos/turísticos do Tejo não têm primazia sobre os usos agrícolas dos beneficiários do SCRATS.

Ora bem, a verdade é que a DQA não aborda a questão dos direitos ribeirinhos – que sim são considerados, por exemplo, na Convenção da NU sobre rios internacionais para usos diferentes à navegação. Mas esta Convenção – assinada tanto por Espanha como por Portugal, e que entrou em vigor em 2014 –, estabelece um regime jurídico destinado às relações entre Estados ribeirinhos – não entre estados federados ou comunidades autónomas – pelo que dificilmente seria aplicável pelo Supremo Tribunal espanhol.

Importa referir também que nem a Convenção da ONU, nem a DQA proíbem de modo expresso os transvases inter-bacias, apenas os condicionam. Neste sentido, a Diretiva é muito mais exigente porque considera não apenas o bom estado das massas de água bacia, mas também as águas de transição e as águas costeiras (até uma milha náutica). Isto é, o Acórdão do Supremo Tribunal espanhol é uma boa notícia porque a execução do mesmo significa: mais água para o Tejo médio, mais água para as massas de água transfronteiriças e, em último termo, mais água para o Estuário

do Tejo – o que é imprescindível para travar o efeito da denominada “cunha salina”.

Assim, antes de avançar para aquele projeto conhecido como a “Alqueva do Tejo” que iria solucionar os problemas da Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira (ABLGVFX), cujos agricultores não podem regar devido à salinidade cada vez maior da água, penso que seria necessário fazer uma pausa: aguardar pela execução do Acórdão do Supremo Tribunal, pelo fim do processo de revisão da DQA e, nessa altura – esperemos que já a situação política espanhola esteja estabilizada – sentar-se a negociar. Antes afigura-se difícil, uma vez que o “pontapé de saída” para um novo regime de caudais (tal como aconteceu em 2008) deverá partir da Conferência das Partes – ou seja, o Ministro de Ambiente português e o seu homólogo espanhol. Portanto só depois das próximas eleições nacionais portuguesas e se, entretanto, a situação política espanhola estiver estável é que teremos interlocutores válidos para o início das negociações.

Conclusão. O défice de aplicação da Convenção de Albufeira (CA)

Em síntese, pode-se dizer que, atualmente, a principal crítica a CA reside na ideia da Convenção não estar preparada para as “alterações climáticas” (AC’s), uma vez que no seu texto nem se define nem se usa este conceito. A meu ver, esta é uma leitura muito redutora e simplista do que é a interpretação da lei. Nenhum texto jurídico se esgota em si mesmo, antes deve ser lido e interpretado no âmbito do ordenamento jurídico muito mais amplo e para o qual, a CA, claramente remete no seu artigo 2º. Eis que eu defendo justamente o contrário. Isto é, a CA está melhor preparada para as AC’s do que a maioria das Convenções existentes a nível mundial sobre a matéria. Durante a minha investigação de doutoramento, que culminou em 2010 e no seguimento da qual publiquei vários textos para os quais me remeto – alguns podem ser encontrados em <https://sites.google.com/site/amparosereno/home> – realizei um trabalho de comparação da CA com as mais conhecidas Convenções sobre a matéria. Não estou aqui a querer dizer que as analisei todas. O qual é impossível até porque, entre 2010 e o momento em que escrevo este Capítulo, podem ter sido publicadas outras não abordadas na minha investigação. Mas penso que pelo menos as mais importantes, sim, e a verdade é que não encontrei nenhuma que no próprio texto da Convenção estabelecesse numericamente, ou seja em Hm³, a quantidade de água que uma Parte deve entregar à outra (ou outras) e o modelo de cálculo da mesma. Este facto é notável, uma vez que os caudais mínimos, por muito criticáveis que sejam, constituem uma referência fundamental para os Estados ribeirinhos que lidam com problemas de quantidade de água. É normal que as Convenções das grandes bacias do Norte de Europa – Reno ou Danúbio – se centrem muito mais na qualidade da água – pois os problemas no Norte têm mais a ver com cheias do que com secas – mas penso que para muitos países do Sul a CA deveria ser um modelo a seguir.

Outra questão diferente é o modo em como está a ser aplicada a CA, bem como a “aparente” impunidade das Partes face aos incumprimentos do regime de caudais e/ou doutras obrigações processuais exigidas pela CA – tais como troca de informação, notificação e consultas prévias face a projetos que podem causar impactos ambientais nas águas ou sistemas de medição dos caudais e fiabilidade dos mesmos.

“ (...) o que é preciso (é rever) o estatuto de funcionamento da CADC e adaptar o regime de caudais (...) ”

Ora bem, segundo a CA quem deve aplicar a Convenção é a CADC. Mas, como podemos responsabilizar uma Comissão que não tem qualquer autonomia jurídica ou financeira e que depende completamente da Conferência das Partes (CoP), ou dito doutro modo do “Governo do dia”? Neste ponto, sim, temos bastante a aprender com o Norte de Europa, em especial das Comissões do Reno ou do Danúbio, para dar um par de exemplos. São estas Comissões com autonomia financeira e personalidade jurídica, onde os respetivos Presidentes podem atuar com independência e imparcialidade.

Ou seja, o que é preciso não é “rever” a CA, mas sim o Estatuto de funcionamento da CADC e adaptar o regime de caudais tantas vezes quanto seja necessário, dependendo da verificação dos cenários climáticos prognosticados para a Península Ibérica – e eles estão já amplamente estudados. Para isso convém que Espanha e Portugal trabalhem em conjunto, visto que o problema é comum, não me parece que sejam viáveis “soluções estilo Trump”: *Spain first* ou *Portugal first*. ■

1.5 • Conjuntura Internacional

A RELAÇÃO PORTUGAL-ESPANHA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL PORTUGUÊS

Sandra Ribeiro

Texto entregue em Outubro de 2019

NUM MUNDO CADA VEZ MAIS GLOBAL, o comércio internacional torna-se um pilar para a economia, as empresas e as famílias, quer pelo rendimento que gera, quer pelo acesso a bens necessários para a produção de outros, quer ainda pelo que permite em termos de bens disponíveis para o consumo final. Assim, as profundas alterações que se têm sentido no comércio internacional, nas últimas décadas, afetam, de forma direta e indireta, os países e os indivíduos, quer enquanto consumidores, quer enquanto trabalhadores. Portugal tem testemunhado estas transformações e o bom desempenho das suas exportações é hoje essencial para um crescimento económico equilibrado.

O modelo gravitacional constitui um dos principais modelos para explicar os fluxos comerciais existentes entre países, utilizando as principais variáveis que justificam esses movimentos. O modelo inicial apresentado por Tinbergen (1962) apresenta o comércio entre os países como sendo baseado na distância existente entre eles e na interação derivada do tamanho das suas economias. Neste seguimento, Bergstrand, (1985) defende a aplicação de uma equação gravitacional, sendo esta uma regressão linear, que procura encontrar os valores dos coeficientes de forma a analisar o impacto que as diferentes variáveis independentes podem ter na explicação do comportamento da variável dependente, ou seja, dos fluxos comerciais. Ao longo dos anos muitos modelos estudados foram apontando diversas variáveis independentes para explicar o nível de comércio, e as mais utilizadas nas equações gravitacionais são: o PIB de cada país, a distância existente entre os países e variáveis Dummies, inseridas para criar um cenário diferente para cada tipo de análise desejada. Destas fazem parte, entre outras, a proximidade cultural; a proximidade linguística; o facto de pertencer, ou não, a uma região económica comum, o facto de possuir, ou não, fronteira física.

De acordo com as estatísticas do comércio

internacional, divulgadas pelo INE, as exportações de bens em Portugal aumentaram, em 2017, 10,0%, em termos nominais, face ao ano anterior (+0,8% em 2016), totalizando 55 029 milhões de euros. O valor das importações de bens aumentou 13,1% relativamente ao ano anterior (+1,8% em 2016), totalizando 69 489 milhões de euros.

“ Poderá constituir uma estratégia para Portugal reforçar o seu peso na balança comercial espanhola a aplicação de características específicas na comercialização que poderão ser mais adequados em determinadas regiões. ”

Os países da zona Euro constituem o principal destino das exportações de bens portugueses tendo, em 2017, atingido os 34.107 milhões de euros, resultado do acréscimo de 8,7% relativamente ao ano anterior (+2 721 milhões de euros). O que vem sustentar o aumento de 3,8% anteriormente verificado em 2016. As exportações para o conjunto dos Estados-Membros fora da Zona Euro aumentaram 7,2% (+447 milhões de euros), tendo em 2016 também crescido 6,2%. No entanto é de salientar que, em sentido contrário ao registado nos dois anos anteriores, o peso das exportações para a Zona Euro na globalidade do comércio internacional diminuiu para 62,0% (-0,7 p.p. face a 2016).

Os países da zona euro também constituem os principais fornecedores de Portugal tendo-se até verificado que as importações de bens provenientes do conjunto dos países da Zona Euro aumentaram 11,5% face ao ano anterior (+4.991 milhões de euros), crescimento sig-

nificativamente superior ao verificado em 2016 (+3,5%), tendo totalizado 48 219 milhões de euros em 2017. A considerar, no entanto, que as importações do conjunto dos Estados-Membros fora da Zona Euro aumentaram 6,6% (+304 milhões de euros), o que corresponde a um acréscimo face à taxa de variação registada em 2016 (+3,4%). As estatísticas do comércio internacional fornecidas pelo INE referem ainda que em sentido inverso ao ocorrido nos quatro anos anteriores, a importância dos países pertencentes à Zona Euro como fornecedores de bens a Portugal diminuiu, tendo atingido um peso de 69,4% em 2017 (-1,0 p.p. face a 2016).

Espanha tem sido o principal parceiro comercial de Portugal nas últimas décadas, apesar de, em 1997, Espanha ter sido o segundo cliente de Portugal, sendo o principal a Alemanha. Muitos são os fatores que fomentam esta relação tais como: proximidade geográfica, cruzamento de necessidades *vs* capacidade produtiva, inexistência de barreiras alfandegárias, culturais e a proximidade linguística.

Em 2017, Espanha permaneceu como principal parceiro comercial de Portugal, com um peso de 25,2% nas exportações (representando 13.861 milhões de euros) e 32,3% nas importações (representando 22.453 milhões de euros), e foi o mercado que mais contribuiu para o aumento global em ambos os fluxos. Aliás, de salientar que, similarmente ao ocorrido nos dois anos anteriores, Espanha foi o país que mais contribuiu para o aumento global das exportações, com um aumento de 7,2% (acréscimo de 931 milhões de euros), sobretudo devido aos metais comuns, produtos agrícolas e veículos e outro material de transporte. O mesmo se sucedeu com as importações, tendo sido Espanha o país que mais contribuiu para o crescimento global deste fluxo, com um aumento de 10,4% em 2017 (+2.108 milhões de euros), principalmente em resultado das importações de veículos e outro material de transporte, metais comuns e produtos agrícolas.

EVOLUÇÃO DO PESO DE ESPANHA (%) NAS IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES PORTUGUESAS – 1985 A 2016



TABELA 1 – POSIÇÃO E QUOTA DE ESPANHA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS DE PORTUGAL

		1997	2007	2017
Portugal como cliente de Espanha	Posição	2	1	1
	% Export. Espanha	14,5	24,5	25,2
Portugal como fornecedor de Espanha	Posição	1	1	1
	% Import. Espanha	23,5	29,9	32,3

Fonte: ITC – International Trade Centre

TABELA 2 – POSIÇÃO E QUOTA DE PORTUGAL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS DE ESPANHA

		2013	2014	2015	2016	2017
Portugal como cliente de Espanha	Posição	3	3	5	5	4
	% Export. Espanha	7,47	7,50	7,16	7,15	7,80
Portugal como fornecedor de Espanha	Posição	8	8	8	8	8
	% Import. Espanha	3,92	3,78	3,90	3,88	3,54

Fonte: ITC – International Trade Centre

Dado que os valores das importações são superiores aos das exportações com Espanha, Portugal possui com o seu principal parceiro comercial um défice na balança comercial.

Contrariamente ao verificado no ano anterior, o défice bilateral com Espanha aumentou, em 2017, em 1.176 milhões de euros, correspondendo ao maior agravamento do saldo entre os parceiros comerciais de Portugal, permanecendo assim, destacadamente, como o mais elevado, atingindo -8.592 milhões de euros.

Alargando o período de análise (ver gráfico) podemos analisar desde 1985 o sentido crescente do peso das importações e, apesar de algumas diminuições pontuais (principalmente em 2013) o peso das exportações também tem tido tendência positiva. Esta tendência representa, de 2013 a 2017, um crescimento médio anual das exportações de 6,6%, enquanto as importações aumentaram 5,5%.

Segundo dados do Banco Mundial, em 2017, o comércio representa mais de 65,5% do PIB espanhol. A Espanha exporta principalmente automóveis (11,2%), produtos feitos a partir do petróleo, peças de veículos e medicamentos e importa principalmente petróleo bruto (7,3% do total das importações), automóveis e partes de veículos e medicamentos.

A primazia que Espanha representa para Portugal não é “retribuída” dado que Portugal não é nem o principal fornecedor nem cliente de Espanha. No entanto, é de salientar que a maior abertura das economias verificada nas últimas décadas tem permitido que o volume das relações comerciais entre os dois países da Península Ibérica tenha aumentado.

Tal como é possível observar na Tabela 2, Portugal é o quarto cliente e o oitavo fornecedor de Espanha.

Segundo dados do ICEX, os principais destinos das exportações espanholas são a França (14,7%), Alemanha (10,9%), Itália (7,8%), Portugal (7,8%) e o Reino Unido (7%).

Em relação às importações, Portugal representa para Espanha, nos últimos cinco anos, o oitavo fornecedor (sendo a Alemanha a sua principal origem de importações), representando estas, em 2017, unicamente 3,54% do total das importações.

Esta análise permite-nos retirar algumas conclusões. De uma forma geral, e de acordo com

o modelo gravitacional apresentado no início, está explicado o facto de Espanha ser o principal parceiro comercial de Portugal, pois os países têm proximidade geográfica, cultural e linguística.

No entanto, e apesar de todos estes aspetos positivos que incrementam as relações comerciais também existem para Espanha em relação a Portugal, existem em menor peso. Ora vejamos: Portugal não é o único país com que Espanha faz fronteira, e está próximo geograficamente também da Alemanha e da França. Situação que pode, em parte, justificar o facto de Portugal não ser o principal parceiro comercial para Espanha. De salientar, também, que Espanha não é um mercado único e homogéneo dado que é constituído por diversas regiões, agrupadas em 17 Comunidades Autónomas (CA). As características intrínsecas a cada uma das comunidades fazem com que a capacidade de compra, hábitos de consumo e preferências de consumidores sejam diferentes. Neste seguimento, estes diferentes hábitos e características fazem com que existam diferentes estratégias de comercialização e sobre os próprios produtos, que podem ser mais adequados em determinadas regiões face a outras. Assim, será de esperar que a abordagem aos diferentes mercados que compõem a totalidade do mercado espanhol deverá ter em consideração estas diferentes características.

Considerando a economia espanhola como um todo, as comunidades autónomas da Catalunha e de Madrid concentram cerca de metade do total das importações espanholas ao exterior (respetivamente, 27,9% e 20,2% do total em 2017). Fazendo a mesma análise, mas unicamente para o mercado português, em 2017, estas também foram as CA principais para as importações de Espanha para Portugal, às quais se junta a Galiza. Resumindo: as principais CA espanholas nossas clientes foram: Madrid (com 17,6% do total das importações espanholas a Portugal, +22% face ao ano anterior), a Galiza (17,4%, -0,7%) e a Catalunha (14,6%, -4,4%).

Por outro lado, os principais fornecedores de Portugal foram as Comunidades da Catalunha (24% do total), Madrid (cerca de 15%), Galiza (14%), Andaluzia (10,2%) e Comunidade Valenciana (7,1%).

Dada toda esta análise elaborada, é possível traçar algumas medidas a nível estratégico para fomentar as relações comerciais na Península Ibérica.

Assim, poderá constituir uma estratégia para Portugal reforçar o seu peso na balança comercial espanhola a aplicação de características específicas na comercialização que poderão ser mais adequados em determinadas regiões (comunidades autónomas e/ou províncias) face a outras.

Dado que Espanha constitui, até a nível interno, um mercado muito competitivo, poderá a cooperação constituir um instrumento crucial para fomentar a competitividade. Os clusters têm características específicas de cooperação e competição que têm contribuído para o aumento da competitividade que se reflete no crescimento económico do país onde se inserem. Segundo Mateus (2008), “existe um ciclo vicioso uma vez que a competitividade das empresas fomenta a competitividade de um país que gera condições para que as empresas possam adquirir maiores níveis de competitividade. Os clusters tomaram-se numa forma de promover a competitividade das empresas e, conseqüentemente, a região e a nação onde se inserem”. Neste sentido, deverá, cada vez mais, fomentar as trocas a nível transfronteiriço aproveitando todo o esforço envolto destas regiões por parte da União Europeia, nomeadamente com o programa INTERREG e os estímulos que incidem sobre a cooperação transfronteiriça. ■

Bibliografia geral

- Bergstrand, J. (1985). “The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence”. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, issue 3, 474-81
- ICEX (2019). *Análisis del Comercio Exterior Español*
- INE (2017). *Estatísticas do Comércio Internacional, Estatísticas Oficiais*.
- Mateus, A. (2007). *Knowledge, innovation, competitiveness: the Portuguese regions*, Regional Studies Association International Conference “Regions in Focus”, Lisbon.
- Mateus, J. C. (2008). *Importância dos clusters tecnológicos como forma de eficiência e competitividade empresarial com base na integração e desenvolvimento da estratégia de Lisboa: o Parque de Ciência e Tecnologia, TAGUSPARK*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Tinbergen, J. (1962). *Shaping the world economy: Suggestions for an international economic policy*. Nova Iorque: The Twentieth Century Fund.

1.6 • Conjuntura Internacional

BREXIT: THE FINAL COUNTDOWN?

Ana Isabel Xavier

Texto entregue em Dezembro de 2020

EM 1986, UMA BANDA SUECA SUGESTIVAMENTE INTITULADA *EUROPE* lançava um hit single que ainda hoje ecoa nas playlists em modo *re-vival*: “*We’re leaving together / But still it’s farewell / And maybe we’ll come back / To earth, who can tell? / I guess there is no one to blame / We’re leaving ground (leaving ground) / Will things ever be the same again? / It’s the final countdown (...)*”

Em contagem decrescente para o dia 31 de Dezembro de 2020, sem prorrogação solicitada a tempo devido e em plena gestão e contenção do COVID-19, o cenário da saída sem acordo voltou a ser colocado em cima da mesa como admissível. O(s) impasse (s) estiveram na agenda oficial e oficiosa até ao último minuto. Na tarde da consoada, Boris Johnson e Ursula Von der Leyen, visivelmente aliviados, declaravam vitória, com discursos díspares sobre o que significa “soberania” para ambas as partes em pleno século XXI: a partir de Londres, um Brexit concretizado em 2020 com promessas de recuperação e controlo total das fronteiras e das decisões nacionais; a partir de Bruxelas, “ser capaz de, sem qualquer dificuldade, trabalhar, viajar, estudar e fechar negócios em 27 países e conseguir reunir as nossas forças e falar em conjunto num mundo cheio de grandes poderes”¹. No dia de Natal, Johnson convidava os Britânicos a uma “história de embalar” com as 2000 páginas do acordo, com muito peixe (o último dos imbróglis soberanistas) à mistura!

2020: o ano de todas as (não) negociações

“Este Tratado de Adesão, que ainda não vimos, e o Tratado de Roma, sobre o qual talvez tenhamos visto demasiado, são únicos na história desta nação. Este é um Tratado que submete às obrigações mais formidáveis e duradoras. É um Tratado – o primeiro de nossa história – que privaria o Parlamento britânico e o povo dos direitos democráticos que exercem há muitos séculos” (Hansard, 1972).

Às 23 horas do dia 31 de Janeiro de 2020 (meia noite em Bruxelas), 1713 dias após o referendo de 23 de Junho de 2016, o sino Big Ben fez soar doze badaladas num dobrado ressoar: o término da condição de Estado-membro da União Europeia e a entrada em vigor de um período de transição que se estende até 31 de Dezembro de 2020, tendo em vista a formalização e aplicação de um acordo de saída ordenada e estruturada. Enquanto que no período de transição o direito comunitário continua a aplicar-se ao Reino Unido e cidadãos, consumidores, empresas, investidores, estudantes e investigadores não irão ver

alterados nenhum dos seus direitos, com a entrada em vigor do acordo de saída são três as áreas sujeitas a negociações intensas sobre as futuras relações entre a União Europeia e o Reino Unido: 1) os direitos dos cidadãos da UE residentes no Reino Unido e dos cidadãos britânicos residentes nos países da União Europeia; 2) as contribuições britânicas para o pacote financeiro da UE até 2020 (*divorce bill*); e 3) o futuro das relações entre a Irlanda do Norte e a EU (ver caixa).

“**Nesta reta final, Bruxelas continua a ser favorável a uma saída com acordo, mas sem ceder nas linhas vermelhas que foram ditadas logo a seguir ao referendo.**”

Os trabalhos iniciaram-se formalmente a 25 de fevereiro de 2020, data em que a declaração política anexa ao acordo de saída e o mandato negocial foram aprovados pelo Conselho.

A primeira ronda de negociações² decorreu entre os dias 2 e 5 de março de 2020, em Bruxelas, com uma série de reuniões bilaterais entre os negociadores chefes Michel Barnier e David Frost e sessões específicas temáticas em torno de áreas como o comércio de mercadorias, serviços e in-

vestimento; transportes; energia e cooperação nuclear civil; pescas; mobilidade e segurança social; ou cooperação judiciária em matéria penal. Por sua vez, a mais recente oitava ronda de negociações entre a União Europeia e o Reino Unido com data marcada para 8 a 10 de setembro de 2020, em Londres (mais de meio ano após o início formal das negociações do período de transição, em plena gestão do COVID-19 e sem extensão de prazo passível de ser solicitado por Londres até Julho), fazia antever que os progressos são ínfimos e o relógio não parece parar de correr. A tentativa de desbloquear as linhas vermelhas de parte a parte, com o fito de quebrar o ainda impasse nas negociações comerciais, foi a principal preocupação de Michel Barnier que, à margem do cronograma programático de discussão, antecipou a viagem para Londres para recuperar as questões da política de pescas ou os auxílios estatais.

Por fim, a nona e última ronda, entre 29 de Setembro e 02 de Outubro, em Bruxelas, que serviu também de balanço oficial dos pontos de convergência de 11 meses de negociações: comércio de bens, serviços e investimento, cooperação nuclear civil, participação em programas da União, segurança da aviação, segurança social e o respeito pelos direitos fundamentais e pelas liberdades individuais (ver cronologia).

Nesta reta final, Bruxelas continua a ser favorável a uma saída com acordo, mas sem ceder nas linhas vermelhas que foram ditadas logo a seguir ao referendo – nomeadamente a liberdade de cir-

UMA CRONOLOGIA

01 Janeiro 1973	Adesão formal do Reino Unido à Comunidade Europeia.
05 Junho 1975	Referendo sobre a adesão formal. 67,2% dos eleitores votaram a favor da permanência.
23 Junho 2016	Referendo sobre a manutenção ou retirada do Reino Unido da União Europeia. O <i>leave</i> ganhou com 51,89%, enquanto o <i>remain</i> ficou-se pelos 48,11%.
24 Junho 2016	David Cameron demite-se.
29 Março 2017	Theresa May desencadeia formalmente o artigo 50 do Tratado de Lisboa.
12 Dezembro 2018	Moção de desconfiança lançada pela ala eurocética do Partido Conservador.
07 Junho 2019	Theresa May abandona liderança do partido conservador e do governo.
24 Julho 2019	Boris Johnson encontra-se com a Rainha Isabel II depois de ser eleito líder do Partido Conservador.
17 Outubro 2019	Boris Johnson renegoceia acordo de saída com a União Europeia.
12 Dezembro 2019	Eleições dão maioria expressiva a Boris Johnson com 365 dos 600 assentos. O resultado foi o melhor para o Partido Conservador desde eleições de Margaret Thatcher nos anos 1980 e o pior para os Trabalhistas desde a década de 1930.
31 Janeiro 2020	Início formal do período de transição. O Reino Unido deixa de ser Estado-membro de pleno direito da União Europeia, sem participação nas instituições comunitárias.
25 Fevereiro 2020	Mandato negocial é aprovado em sede de Conselho.
2-5 Março 2020	Primeira ronda de negociações (Bruxelas).
20-24 Abril 2020	Segunda ronda de negociações (videoconferência).
11-15 Maio 2020	Terceira ronda de negociações (videoconferência).
2-5 Junho 2020	Quarta ronda de negociações (videoconferência).
29 Junho-3 Julho 2020	Ronda restrita de negociações (Bruxelas).
20-23 Julho 2020	Sexta ronda de negociações (Londres).
18-21 Agosto 2020	Sétima ronda de negociações (Bruxelas).
8-10 Setembro 2020	Oitava ronda de negociações (Londres).

AS DUAS IRLANDAS E O BACKSTOP

No âmbito do futuro das relações entre a Irlanda do Norte e a UE, o jargão *backstop* foi o mais mediaticizado, assumindo-se como uma cláusula de salvaguarda exigida pela UE para impedir a existência de uma fronteira física entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda incluído expressamente no acordo de Theresa May com Bruxelas. Com Boris Johnson e a renegociação do acordo de saída a 17 de outubro de 2019, a principal diferença reside na revisão do protocolo sobre a Irlanda e a Irlanda do Norte⁶ que, na prática, deixa de ficar condicionado à negociação do futuro acordo de livre comércio entre Reino Unido e UE, mas passa a ser uma norma permanente que entra em vigor depois de terminado o período de transição. Deste modo, rejeita-se a hipótese de uma fronteira física entre as duas Irlandas e toda a ilha é tratada como um mercado único com as mesmas regras para agricultura e produção industrial. Por sua vez, a Irlanda do Norte permanecerá exclusivamente integrada na união aduaneira britânica (podendo assim beneficiar de futuros acordos de comércio livre que o Reino Unido possa celebrar com países terceiros) e alinhada com o código aduaneiro e mercado único da UE, respeitando todas as regras do mercado único e aplicando as taxas europeias para as exportações e importações. Ainda de referir que enquanto o *backstop* tinha de receber a luz verde da União Europeia para ser desbloqueado, no caso do protocolo tal só dependerá do Parlamento da Irlanda do Norte.

⁶ Idem; e Fella, S. (2020b) What is happening in the UK-EU future relationship negotiations?, The House of Commons Library (Disponível em <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/the-eu/what-is-happening-in-the-uk-eu-future-relationship-negotiations/>).

culação e direitos de igualdade e reciprocidade – e deixando sempre claro que, de forma litigiosa ou amigável, um divórcio traz inevitavelmente a consciência e consequência que os privilégios são diferenciados quando se é Estado terceiro ou um Estado de pleno direito. Após 11 meses, persistiram ainda três grandes divergências relacionadas com regras de concorrência, governação e pescas.

“
Uma saída sem acordo em que as relações comerciais e de investimento da UE com o Reino Unido serão regidas pelas regras aplicáveis a qualquer outro país terceiro pela Organização Mundial do Comércio.
”

Por sua vez, Downing Street foi também clara na abordagem que pretendia de Bruxelas: uma relação de cooperação amigável que respeite a soberania britânica, sustentada por um acordo de comércio livre com tarifas e quotas zero (semelhante ao que a União Europeia mantém com países terceiros, nomeadamente o Canadá³), bem assim condições de concorrência equitativas, abertas e justas sem qualquer outro alinhamento regulatório em que tenha de obedecer a regras sobre subsídios públicos ao setor industrial, ou corresponder a metas europeias em matéria de direitos laborais ou planos de proteção ambiental⁴.

Adeus que me vou embora?

Já em contagem decrescente, a agenda do Conselho Europeu de 02 de Setembro, sob a liderança da Presidência Alemã, não incluiu as negociações pós Brexit no alinhamento, alegadamente por ausência de progressos significativos nas negociações entre Michel Barnier, negociador chefe da União Europeia e David Frost, homólogo britânico.

Uma saída sem acordo em que as relações comerciais e de investimento da UE com o Reino Unido serão regidas pelas regras aplicáveis a qualquer

outro país terceiro pela Organização Mundial do Comércio afigurou-se, assim, como o cenário mais provável até à 25^a hora⁵.

Mesmo com prenúncio de acordo na véspera de Natal, de modo a que o Reino Unido saia *de facto* e *de jure* do mercado único e da união aduaneira da União Europeia, as linhas gerais do acordo sobre as relações futuras terão que ser discutidas e ratificado pelo Parlamento Europeu, aprovado pelos 27 chefes de Estado e de Governo em sede de Conselho Europeu e, posteriormente, traduzido nas 24 línguas oficiais para apreciação dos parlamentos nacionais e regionais.

Mesmo com um acordo (provisório) que inclui cinco anos e meio de quotas asseguradas para as comunidades pesqueiras (embora renegociável anualmente a partir de 2026), caberá ainda à Presidência Portuguesa da União Europeia a gestão imediata do impacto dos primeiros meses de adaptação e reorganização na relação entre ambas as partes. Ao milagre de Natal, espera-se assim que a primavera Lusa consiga relançar o futuro da Europa e deixar, efetivamente, o Brexit no ano velho! ■

Notas

¹ Citações diretas da conferência de Imprensa da Presidente da Comissão Europeia.

² Para analisar em detalhe os desenvolvimentos de cada ronda de negociações, sugere-se a consulta do *website* https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/future-partnership/negotiation-rounds-future-partnership-between-european-union-and-united-kingdom_en (última consulta a 05 de Setembro de 2020).

³ Sobre o acordo Económico e Comercial Global entre a UE e o Canadá (CETA) que tem sido amplamente citado pelo executivo britânico, vale a pena consultar o *website* https://eur-lex.europa.eu/content/news/eu_canada_trade_agreement-ceta.html?locale=pt (última consulta a 05 de Setembro de 2020).

⁴ Mills, C. & Webb, D. & Areas, E. & Cowie, G. & Jozepa, I. & Dawson, J. & Fella, S. & Browning, S. & Mars, S. (2020). The UK-EU future relationship negotiations: process and issues, House of Commons Library. (Disponível em <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8834/>).

⁵ Fella, S. (2020a) Brexit: What happens next?, House of Commons Library (Disponível em <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/negotiations/brexit-what-happens-next/>).

Bibliografia geral

Hansard. (1972). European Economic Community (Treaty of Accession). (Disponível em https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1972/jan/20/european-economic-community-treaty-of#column_681).

1.7 • Conjuntura Internacional

PRÓXIMA PARAGEM? BRITAIN'S GOT TALENT!¹

Ana Isabel Xavier
 Texto entregue em Dezembro de 2020

POINTS-BASED IMMIGRATION SYSTEM OU PBS. É este o passaporte de entrada, a partir de 1 de Janeiro de 2021, no Reino Unido – um novo sistema de imigração por pontos que prioriza preenchimentos de requisitos *high skilled* para poder estudar ou trabalhar e subvaloriza a proveniência dos cidadãos, passando a igualar o tratamento dado aos cidadãos europeus ao mesmo de países não pertencentes à UE. Os controlos regulares passam ainda pela monitorização do registo criminal. Turismo, visitas a familiares e amigos, atividades académicas e negócios, desde que inferiores a seis meses não exigirão vistos. Por períodos superiores a 6 meses, a taxa de requerimento paga num *Visa Application Centre*, será acompanhada por uma *Immigration Health Surcharge* que permitirá o acesso ao Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido. Do lado britânico e europeu multiplicam-se as campanhas de informação institucional apontando o primeiro semestre de 2021 como deadline para a regularização da situação dos Europeus (ver CAIXA 3). Com este sistema (que o Brexit e a pandemia vieram acelerar como bandeiras eleitoristas de Boris Johnson), o Reino Unido parece revelar que não pretende ser a potência cultural e económica multicultural de outros tempos e, ao orientar a sua política migratória para a qualificação seletiva dos migrantes, tal poderá ser suficientemente dissuasor para muitos nem sequer tentarem obter o seu *green card*.

Diz-me as tuas qualificações e eu dir-te-ei que visto podes obter!

Até 30 de Junho de 2021, ao abrigo do *EU settlement scheme*, quem for cidadão da UE e se encontrar a residir no Reino Unido a 31 de dezembro de 2020, pode requerer o Estatuto de Residente no Reino Unido para cidadãos da UE. Com ou sem acordo multilateral de saída, essa será a regra que o Reino Unido quer preservar sobretudo tendo em conta as relações bilaterais com os 27 Estados-membros.

Mas quem quiser trabalhar no Reino Unido, a partir de 1 de Janeiro de 2021, terá que se sujeitar a um sistema de imigração por pontos (ver CAIXA 1) que beneficia quem cumprir os seguintes três requisitos: 1) uma oferta de emprego de uma empresa com licença de responsabilização concedida pelo *Home Office*; 2) um salário mínimo relevante assegurado por um empregador com licença de responsabilização; 3) domínio da língua inglesa ao nível intermédio B1 do Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas.

Para poder estudar com um visto de estudante, terá de cumulativamente demonstrar que: fala, lê e compreende a língua inglesa; o seu único propósito é estudar; consegue auto sustentar-se

financeiramente; preenche uma vaga num curso de uma instituição com licença de responsabilização relativa a estudantes concedida pelo *Home office*. Importante perceber que só a entrada no país exige um visto que ronda as 300 libras e as propinas tenderão a ser superiores a 20 mil libras anuais já no ano letivo 2021/2022, sendo os estudantes europeus equiparados a um cidadão de qualquer Estado não UE, mais do que duplicando o valor das propinas a que estavam sujeitos equiparados a Estudantes Britânicos.

“**Quem quiser trabalhar no Reino Unido, a partir de 1 de Janeiro de 2021, terá que se sujeitar a um sistema de imigração por pontos.**”

As crianças com idades entre os 4 e os 17 anos, que desejem estudar, terão acesso a um *Child Student visa*.

Quem obtiver um diploma de licenciatura de uma universidade do Reino Unido e pretenda procurar trabalho ou trabalhar por um período máximo de 2 anos (3 anos para estudantes de doutoramento) após concluir os seus estudos pode candidatar-se a um *Graduate Visa*. Entrará em vigor no verão de 2021 com dois condiciona-

mentos: apresentar um historial de cumprimento dos requisitos do Governo britânico em termos de imigração e demonstrar vínculo com uma empresa com licença de responsabilização concedida pelo *Home office*.

Outros três vistos personificam a nova política de imigração do Reino Unido:

- 1) *Health and Care Visa* – destinado aos profissionais com ofertas de emprego do serviço nacional de saúde e prestação de cuidados que falem inglês. O visto abrange as famílias, terão acesso prioritário e acompanhamento privilegiado no processo, incluindo taxas mais baixas de requerimento e isenção de pagamento da taxa suplementar de saúde para imigrantes.
- 2) *Global Talent Visa* – destinado a pessoas altamente qualificadas e reconhecidas nas áreas das ciências, dos estudos humanísticos, da engenharia, das artes (incluindo cinema, design de moda e arquitetura) e da tecnologia digital, não sendo necessária uma oferta prévia de emprego.
- 3) *Start Up e Innovator Visa* – destinado a profissões especializadas que promovam a economia do Reino Unido.

Impacto no movimento migratório – trabalhadores pouco qualificados e jovens

Embora ainda seja difícil prever como irá ser implementado e concretizado este sistema, torna-se expectável um impacto significativo nas aspirações migratórias de quem planeia emigrar para o Reino Unido nos próximos anos, nomea-

CAIXA 1 – O SISTEMA DE PONTOS EM VIGOR A 1 DE JANEIRO DE 2021

CARACTERÍSTICAS	ESSENCIAL	POINTS
Oferta de emprego por patrocinador aprovado	Sim	20
Trabalho a um nível de competências adequado	Sim	20
Falar inglês ao nível exigido	Sim	10
Salário de £20,480 (mínimo) – £23,039	Não	02
Salário de £23,040 – £25,599	Não	10
Salário de £25,600 ou superior	Não	20
Emprego em situação de escassez (como designado) pelo MAC	Não	20
Qualificação: Doutoramento em temas relevantes para o trabalho	Não	10
Qualificação: Doutoramento num tema relevante para o trabalho	Não	20

Fonte: Home office | Sky News



CAIXA 3 – EXEMPLO DE TEXTO DE UMA CAMPANHA DE INFORMAÇÃO PARA A REGULARIZAÇÃO DA RESIDÊNCIA DOS CIDADÃOS EUROPEUS PÓS BREXIT

ESQUEMA DE REGULARIZAÇÃO DA UE
CIDADÃOS DA UE QUE FICAM NO REINO UNIDO APÓS O BREXIT

QUAL É O ESQUEMA DE REGULARIZAÇÃO DA UE?

Se é um cidadão da UE ou familiar e gostaria de permanecer no Reino Unido após o Brexit, precisa de se inscrever no **esquema de regularização da UE** para obter o seu novo estatuto de imigração no Reino Unido e poder comprovar o seu **direito de viver, trabalhar e estudar no Reino Unido**.

QUAL É O PRAZO LIMITE?

O prazo é **30 de junho de 2021**. No entanto, se o Reino Unido sair **sem um acordo**, o prazo será **31 de dezembro de 2020**.

Para os cidadãos não comunitários, DEVE ser **cônjuge, casado por civil ou parceiro solteiro de um cidadão da UE**, sendo que neste último caso necessitará de um cartão de residência que comprove a sua relação.

Também pode inscrever-se se for parente de um cidadão da UE, seu cônjuge ou casado pelo civil como: um **filho, neto ou bisneto** (menor de 21 anos), **filho dependente** (maior de 21) um **pai, avô ou bisavô dependente**; ou um **familiar dependente** (com cartão de residência associado).

NOTA – NÃO é necessário inscrever-se se for um cidadão irlandês ou se tiver obtido anteriormente uma licença por tempo indeterminado para permanecer ou entrar.

DATAS A RECORDAR

SE O REINO UNIDO SAIR SEM ACORDO: **31 Dezembro 2020** – prazo limite para o requerimento, último dia para o estatuto dos cidadãos da UE se manter inalterável

SE O REINO UNIDO SAIR COM ACORDO: **30 Junho 2021** – prazo limite para o requerimento, último dia para o estatuto dos cidadãos da UE se manter inalterável

damente no perfil e natureza desses migrantes. Até há relativamente poucos meses, a principal motivação dos cidadãos europeus em imigrarem para o Reino Unido era claramente laboral (Ver CAIXA 2). Estando o novo sistema de imigração por pontos centrado num perfil *highly-skilled*, é expectável que a entrada e permanência de trabalhadores pouco qualificados sejam muito restringidos e a burocracia muito reforçada, tendo como principais alvos os mais precários que trabalham em restaurantes, lojas, fábricas, limpezas...

Para além dos trabalhadores pouco qualificados, a mobilidade jovem poderá também ser afetada, mas porventura com um impacto ainda por apurar em definitivo. Com a saída da UE, as universidades britânicas deixam de poder beneficiar da mobilidade jovem patrocinada pelo programa ERASMUS e a qualificação académica jovem com os projetos de apoio à investigação como o Horizonte 2020 que traziam também oportunidades acrescidas na fixação a médio prazo. Aos custos e à incerteza da fixação, seguramente que se irá reforçar a competitividade de outras nacionalidades e, senão limitar, pelo menos desincentivar as deslocações de e para o Reino Unido da comunidade académica no seu todo.

A menos que sejam desbloqueados programas que substituam o Erasmus e se mantenham bolsas e apoios, nenhum estudante sem meios próprios sobrevive na capital londrina por muito tempo, mesmo com as rendas em valores mínimos determinadas pelo êxodo transversal para fora das cidades onde o teletrabalho se torna mais barato e mais eficiente. Na prática, e mesmo que venhamos a testemunhar uma euforia

pós pandemia dos *commuters* de retorno aos escritórios e ao *pret-a-manger*, há uma indústria que sempre viveu dos intercâmbios entre universidades privadas de estudantes europeus e não europeus que pode arriscar ser eclipsada a muito curto prazo. ■

Notas

¹ Referência ao talent show que está no ar desde 2006, somando já 14 temporadas, e que pretende descobrir novos talentos nas mais diversas áreas (dança, música, artes...)

Bibliografia geral

- HM GOVERNMENT (2020), "The UK's points-based immigration system – An introduction for EU citizens", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947984/Intro_guide_FINAL_WEB.pdf
- HM GOVERNMENT (2020), "The UK's points-based immigration system – An introduction for EU workers", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947985/Workers_guide_FINAL_WEB.pdf
- HM GOVERNMENT (2020), "The UK's points-based immigration system – An introduction for EU students", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947987/Students_guide_FINAL_WEB.pdf
- HM GOVERNMENT (2020), "The UK's points-based immigration system – An introduction for EU visitors", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947990/Visitors_guide_FINAL_WEB.pdf
- UK GOVERNMENT (2020), "The UK's points-based immigration system: Application guidance", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/941372/6.7031_HO_PBS_Guidance_Re-Brand_Updates_Application_Final_2_.pdf

1.8 • Conjuntura Internacional

A DEFESA EUROPEIA EM TRANSIÇÃO: É TEMPO PARA UM EXÉRCITO DA UE?

Stefano Loi

Texto entregue em Setembro de 2019

DURANTE A SUA INTERVENÇÃO NO FÓRUM DA PAZ em Paris em Novembro de 2018, o Presidente Marcelo Rebelo de Sousa afirmou que “Portugal entende que é importante um empenho crescente dos europeus em matéria de defesa e segurança, indissociável dos compromissos assumidos com os nossos aliados transatlânticos”. Porém, o Presidente especificou que “não se trata de um exército europeu, trata-se, sim, de um reforço do empenho, e um empenho que é complementar daquele que é traduzido pela Aliança Atlântica dos europeus no cenário europeu e nos cenários vizinhos¹”.

Esta declaração mostra muitos dos problemas que envolvem o tema da defesa europeia e da construção de conjunto de forças armadas da UE: trata-se das divergências entre os interesses geoestratégicos e as políticas de defesa nacional dos países membros da UE, da questão da soberania militar dos membros da UE, da criação de uma força armada ao mesmo tempo permanente e supranacional e da relação entre a UE, os EUA e, sobretudo, a NATO.

Apesar destes problemas, recentemente o Presidente francês Emmanuel Macron e a Chancelera alemã Angela Merkel têm posto no centro do debate a possibilidade de avançar com o tal projeto, afirmando que um exército da UE continua a ter uma centralidade crucial na construção europeia. A ideia de um exército europeu, todavia, não é uma novidade no debate político no seio da UE, e muitos problemas ligados a este projeto ainda existem desde as suas primeiras formulações.

Um desafio novo com raízes antigas

A ideia de um exército europeu é recente no debate no seio da UE; contudo, já após o segundo conflito mundial, num contexto de tensão crescente entre o bloco ocidental dominado pelos EUA e o bloco oriental dominado pela URSS, o tema da defesa comum europeia emergiu com força no debate sobre a estruturação das instituições políticas continentais. E foi em torno deste debate que emergiu a possibilidade de criar uma plataforma militar das democracias liberais europeias que servisse de baluarte contra o expansionismo soviético. Foi a partir destes pressupostos contextuais que foi redigido o plano Pleven, em 1950, que foi a base para a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1952.

Relativamente à CED, o plano de criação dessa instituição foi no mínimo ambicioso. No Tratado de criação da CED é sublinhado como esta Comunidade integrasse um órgão chamado de *European Defense Forces* (FDE) – i.e., um exército europeu – que assumia sobre si o monopólio da defesa dos países membros em solo europeu; os membros da CED podiam manter forças armadas nacionais com o único objetivo de integrar as

FDE e para a realização de operações militares fora do continente europeu – elemento crucial pois ainda existiam impérios coloniais. A CED assumia uma conotação de complementaridade relativamente à NATO, presenciava às reuniões da NATO com um representante permanente e tornava-se no *de facto* baluarte avançado de defesa continental contra a ameaça soviética.

“
A PESCO é um ponto de viragem fundamental na história militar da UE.”

O facto de a CED ser um projeto tão ambicioso gerou fortes resistência dentro dos países membros e principalmente em França, o principal país promotor. O primeiro problema que a CED gerou foi de soberania, pois a CED subtraía uma margem importante da soberania nacional aos países membros; um outro problema foi a duplicação das funções já desempenhadas pela NATO na Europa; finalmente, outro principal elemento que se tornou um travão ao desenvolvimento da CED foi a mudança substancial do contexto político e militar em 1953 com a morte de Estaline e o degelo de Nikita Khrushchev, para além da conclusão do conflito na Coreia, que determinaram um abrandamento das tensões entre os dois blocos. Quando o parlamento francês não ratificou o Tratado da CED no dia 30 de Agosto de 1954, o projeto de defesa comum europeu naufragou e as ambições federativas europeias sofreram um recuo substancial.

Foi no âmbito do falhanço da CED que se puseram as peças da questão militar europeia na mesa até hoje em dia. O que ficou na mesa política europeia foram os principais travões que induziram o fracasso da CED e das FDE: a questão da soberania militar, a questão dos interesses geoestratégicos das potências europeias, a primazia da NATO – e, por conseguinte, dos EUA – na defesa europeia. Para além destas questões, mais um problema formal e substancial que a queda do projeto da CED deixou na mesa foi a criação de um *military-industrial complex* europeu que pudesse sustentar a criação de um aparelho militar comum na Europa.

A queda da URSS: um novo início?

O debate sobre a criação de um exército europeu não foi de facto retomado até quando a queda da URSS e a guerra na ex-Jugoslávia demonstraram todos os limites geoestratégicos e militares da recém-nascida União Europeia. Contudo, todos os problemas que se manifestaram perante o pro-

jeto da CED voltaram a dominar a mesa de negociações nos anos ‘90, apesar da mudança radical do contexto geopolítico: questões como a soberania militar nacional, a criação de um *military-industrial complex* europeu e o papel da NATO ditaram os limites das ambições militares da UE. Foi com a Cimeira de Saint Malo em 1998 que o projeto europeu de integração militar se pôs novamente em caminho. Os propósitos avançados na declaração de Saint Malo e definidos no *Headline Goal* em Helsínquia em 1999 determinaram a criação de uma força militar de intervenção europeia de 60.000 homens e meios capazes de se manterem no terreno das operações por um ano. Todavia as perspetivas de integração militar elaboradas em Saint Malo foram de facto limitadas pela intervenção da Secretária de Estado americana Madeleine Albright que traçou os limites que a ambição militar europeia podia ter, afirmando a primazia da NATO nas questões militares europeias e a contrariedade americana à separação (*de-linking*) da política de defesa e segurança europeia da NATO, à duplicação (*duplicating*) dos esforços existentes em prol da segurança comum e à discriminação (*discriminating*) dos membros da NATO que não faziam parte da UE.

O passo sucessivo no caminho em direção de uma maior integração das forças militares europeias adveio com a criação dos Grupos Táticos ou *Battlegroups*, forças de intervenção rápida e multinacionais constituídas por 1.500 combatentes mais todo o pessoal de suporte necessário. Finalmente, o Tratado de Lisboa ao artigo 42(6) constituiu um ulterior avanço na cooperação militar europeia estabelecendo a PESCO, um mecanismo de cooperação estruturada permanente que ambiciona criar as bases para uma mais sólida colaboração militar entre os exércitos dos membros da UE. A PESCO pode-se considerar como o ponto de viragem mais substancial no processo de criação de forças armadas europeias.

Da PESCO ao exército europeu: perspetivas

A PESCO é um ponto de viragem fundamental na história militar da UE. Todavia, a ativação da PESCO deixa em aberto algumas questões sobre a integração militar europeia: a PESCO não cria um exército europeu, mas sim articula uma cooperação entre os exércitos comunitários no quadro de objetivos comuns estabelecidos sob a supervisão do HR/VP: neste sentido, a ideia de “integração” militar europeia é substituída por uma ideia de “cooperação” militar. Em segundo lugar, a PESCO não resolve os problemas postos na mesa já nos tempos das FDE: as questões da cedência da soberania militar, da sobreposição à NATO na defesa do continente europeu e da separação dos interesses geoestratégicos europeus dos america-

INTEGRAÇÃO VS. COOPERAÇÃO MILITAR

Para construir uma defesa comum europeia foram considerados dois possíveis percursos de estruturação.

A primeira possibilidade é a integração militar, que ambiciona construir um exército europeu permanente e supranacional, e organizado, conduzido e pago pelas autoridades comuns europeias. A segunda possibilidade é a cooperação militar, que implica a construção de capacidades militares comuns europeias através do estabelecimento de objetivos compartilhados e de desenvolvimento de projetos.

A primeira possibilidade caracterizou o projeto de construção da Comunidade Europeia de Defesa entre 1950 e 1954, projeto que fracassou devido à resistência principalmente por parte francesa à cedência de soberania militar às autoridades europeias. A segunda possibilidade é o critério projetual utilizado para a PESCO, não tendo um caráter coercitivo, mas sim de adesão voluntária.

A CRIAÇÃO DA CED E DA PESCO

“Art. 1 do Tratado da CED: Com o presente tratado, as partes contraentes instituem entre si a Comunidade Europeia de Defesa, de caráter supranacional, constituída por instituições comuns, forças armadas comuns e um orçamento comum”

“Art. 42(6) do Tratado da União Europeia (versão consolidada): Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”.

nos se mantêm no centro do debate.

Porém, a PESCO e a declaração de Macron são os resultados das mudanças geopolíticas sucedidas nos últimos anos e da relação que estas mudanças tiveram com os problemas relativos à criação de um exército da UE ainda na mesa desde o projeto da CED. Estas mudanças consistem na viragem agressiva da política externa russa – culminada com a anexação da Crimeia em 2014 – que consolidou os receios dos membros da UE da Europa oriental – principalmente Polónia e os países de Visegrad – de que a Rússia constituir-se uma real ameaça e que se tornava necessário consolidar as capacidades militares europeias em função de deterrence; a segunda mudança foi o Brexit, que afastou do debate sobre a integração militar europeia um ator como o Reino Unido, que sempre limitou o desenvolvimento no sentido de integração das capacidades militares da UE apoderando-se, de facto, das “3 d” formuladas por Madeleine Albright em 1999. Finalmente, a política do Presidente dos EUA Donald Trump em relação à NATO e à UE, conotada por tons assertivos e de limitada confiança para com os aliados europeus, contribuiu para consolidar a sensação na UE de que era tempo de ter forças armadas sólidas para a defesa do seu território para a implementação de uma política externa. Estas mudanças contextuais não resolveram os problemas em cima da mesa do debate sobre a

defesa europeia, mas sim contribuíram para os reformular. Relativamente ao papel da NATO, a HR/VP Mogherini reiterou que a aliança atlântica é o alicerce das relações militares UE/EUA; contudo, as palavras de Trump induziram as instituições europeia a reconsiderar o papel da UE relativamente ao ónus da defesa do território europeu: de facto, isso pode ser lido como uma reformulação do *de-linking* de Madeleine Albright. Sobre os interesses geoestratégicos europeus, a conclusão do processo de descolonização em 1974 e a retoma de uma política externa assertiva por parte russa recolocaram o baricentro da geoestratégia europeia em direção de Moscovo: também neste caso, as diferenças de perspectiva geoestratégica dos países da UE não se modificou de forma substancial, mas o papel desempenhado por Putin contribuiu ao estabelecimento de prioridades geoestratégicas orientadas para um reforço militar da UE. Finalmente, a saída do Reino Unido da UE implicará uma simplificação das perspectivas geoestratégicas europeias e, sobretudo, a saída de um país que, historicamente, limitou muito as ambições militares unitárias europeias em nome de um atlantismo militante. As mudanças referidas orientaram o processo de construção militar europeu para uma colaboração estruturada; contudo, existem também avanços importantes num sentido de integração militar. Tendo em consideração as questões do *military-industrial complex* e da soberania militar, faz parte da perspectiva já reificada na PESCO a progressiva homogeneização das estruturas produtivas militares da UE com o intuito de criar um *military-industrial complex* que servirá de alicerce para as forças armadas da UE.

“
Numa perspectiva de pequenos avanços (...) pode-se construir uma soberania militar compartilhada.
”

Relativamente à soberania militar, a questão permanece delicada: exigir que os países membros da UE renunciem à autonomia militar em prol da formação de forças armadas europeias é altamente improvável, mas numa perspectiva de pequenos avanços – já reificada pela construção de uma política externa comum, pela criação de um dispositivo militar como os *Battlegroups*, pela construção de um pródromo de *military-industrial complex* e por uma colaboração estruturada e permanente alicerçada por projetos compartilhados – pode-se construir uma soberania militar compartilhada evitando a subtração súbita de margens importantes de soberania nacional aos países membros da UE.

Sendo assim, pode-se ler a declaração de Macron sobre uma *armée européenne* como a definição de um objetivo de médio-prazo, implícito até agora, explícito depois da declaração do Presidente francês e do apoio mostrado por Angela

Merkel. A implementação da PESCO pode-se ler como modalidade específica do percurso em direção do objetivo da construção de forças armadas da UE, ou seja, um percurso alicerçado pela cooperação voluntária dos membros da UE, que presumivelmente se irá articular cada vez mais até redundar na criação de um corpo militar permanente com uma estrutura e um comando às ordens das autoridades europeias. ■

Notas

¹ https://www.rtp.pt/noticias/rtp-europa/marcelo-recusa-exercito-europeu-proposto-por-macron_a1110609

Bibliografia geral

- Fursdon, E. (1980), *The European Defence Community: a history*, Springer
- Ruane, K. (2000) *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950–55*, Palgrave
- Hunter, R. E. (2002) *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?*, RAND Corporation
- Biscop, S. (2018) *European Defence: Give PESCO a Chance*, Survival, Vol. 60 Issue 3, p161-180.

1.9 • Conjuntura Internacional

GEOECONOMIA DA EUROPA CENTRAL: A INICIATIVA DOS 3 MARES

Bernardo Calheiros

Texto entregue em Março de 2020

A INICIATIVA DOS TRÊS MARES (I3M) DIZ RESPEITO AO ESPAÇO COMPREENDIDO entre os mares Báltico, Adriático e Negro, envolvendo um conjunto de doze países, e constituindo-se como um projeto geo-económico da maior importância para a Europa Central.

A construção da União Europeia (UE) foi feita, até dado momento, integrando países democráticos “ocidentais”. Tratava-se de um conjunto de Estados que, embora com desenvolvimentos económicos diferentes, tinham uma experiência histórica recente muito semelhante e marcada pelas garantias de segurança da Aliança Atlântica, o que lhes permitiu o desenvolvimento de que gozam atualmente.

Com a queda do Muro e a libertação dos países da “Europa do Leste”, a maior parte aderiu à UE e à NATO. Mantiveram, contudo, grande desconfiança em relação à Rússia e certa reticência face às cedências em matéria de soberania exigidas pela UE. Desenvolveram, assim, formas de cooperação regional paralelas, tais como o Pacto de Visegrado. Estas, não pondo em causa a integração europeia, enfatizavam as especificidades regionais, ao nível económico (em matéria de desenvolvimento, necessidades infraestruturais, dependência energética, etc.), e também político e de segurança (receio do intervencionismo russo, defesa da soberania, etc.).

A UE aceitou estas formas de cooperação regionais, sendo que estas se tornaram particularmente ativas no momento em que na Rússia surge um Presidente – Vladimir Putin – crítico do fim da URSS, da perda de territórios e do avanço estratégico da NATO para junto das suas fronteiras. Assim, organizações como o Pacto de Visegrado – que agrupava a Polónia, a República Checa, a Eslováquia e a Hungria –, até aí com atividade bastante residual, vão reforçar a cooperação.

São países que veem com crescente desconfiança as propostas mais federalistas para a construção europeia. Para eles, a sua segurança é garantida sobretudo pela NATO e pelos Estados Unidos, havendo problemas que afetam a sua economia e segurança, como a dependência energética em relação à Rússia. Problema tão importante quanto ficou provado que o Kremlin a usava como arma geopolítica, como se tornou evidente no caso da Ucrânia.

A Iniciativa dos Três Mares

A Iniciativa dos Três Mares (I3M) é um ambicioso projeto geopolítico proposto pela Polónia, e que nasce em agosto de 2016 em Dubrovnik, na Croácia, naquela que foi a I Cimeira da I3M, contando com doze Estados-membros: de Norte a Sul, a Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Áustria, Roménia, Bulgária, Eslovénia e Croácia. Estamos a falar

de “uma região que representa 28% do território da União Europeia e 22% da sua população, mas apenas 10% do seu PIB.”¹ Tinha por objetivo a expansão das infraestruturas centro-europeias, o que permitiria um maior desenvolvimento económico da região e a recuperação do seu atraso estrutural face aos países ocidentais.

“ (...) a I3M é claramente uma iniciativa com a maior das relevâncias ao nível geo-económico e geopolítico.”

A II Cimeira (2017), em Varsóvia, contou com a presença do Presidente Trump, que elogiou a iniciativa, tendo contestado o gasoduto Nordstream II e a política alemã, ao lançar este projeto com a Rússia em paralelo com a política de sanções. Seguiu-se a III Cimeira, em Bucareste (2018), que identificou os projetos prioritários. O encontro foi um sucesso, tendo sido criado o *Forum Empresarial*², bem como uma Rede de Câmaras de Comércio. Foi ainda proposto um Fundo de Investimento dos Três Mares. A IV Cimeira (2019), na Eslovénia, fez um ponto de situação sobre o desenvolvimento dos projetos, mas centrou-se na criação efetiva do Fundo dos Três Mares, que fica sob a administração da Polónia, da Roménia e da República Checa e que conta já com 500 milhões de euros, uma verba ainda muito reduzida para as necessidades globais deste projeto. Com uma duração de 30 anos, pretende garantir um financiamento na ordem dos 100 biliões de euros (a partir de um investimento inicial dos Estados-membros no valor de 5 biliões de euros). A V Cimeira realizou-se em Tallinn (Estónia), em outubro de 2020.

Quanto aos objetivos da I3M, sendo recusada qualquer referência geopolítica, assume-se apenas como uma iniciativa para o desenvolvimento das infraestruturas regionais, o que permitirá tirar proveito da centralidade da região e da excelente rede de contactos com o Ocidente e com o Leste. Permite, ainda, aproximar o norte do sul e o Leste do Oeste, dando a alguns Estados acesso ao mar. Já os seus opositores veem nela um instrumento de interferência geo-económica dos EUA para venda de gás de xisto, sendo que outros a consideram uma tentativa de promover um modelo político e económico diferente do de Bruxelas (embora perfeitamente enquadrado na UE).

A I3M foi criada para o desenvolvimento de projetos de infraestruturas regionais em três áreas:

a energia, os transportes (rodoviários e ferroviários) e a área digital (comunicações), de maneira a ser ultrapassado o atraso relativo que estes países têm ainda nestes domínios. Tal como sintetizado por Alexandr Vondra³, ao nível energético há 4 grandes projetos:

- “Uma ligação por *pipeline* a dois grandes terminais GNL: Swinoujce, na costa báltica da Polónia, já operacional; e Krk, uma ilha croata do Mar Adriático”;
- A “*Gas Interconnection Poland-Lithuania*” (GIPL), que integrará mercados de gás isolados dos países do Báltico na rede da UE”;
- “O Corredor Gasífero Norte-Sul (BRUA) que se ligará às explorações *offshore* nos mares Negro e Cáspio (via *pipeline* TANAP na Turquia), e integrará os Balcãs na rede da UE”;
- O *pipeline* Eastring, que ligará os *pipelines* da Bulgária, Roménia, Hungria e Eslováquia.”

Na área dos transportes há a referir, segundo o mesmo autor, os seguintes:

- “Via Carpathia, uma auto-estrada que ligará um porto báltico (Klaipeda, Lituânia) a um *hub* comercial Egeu (Tessalónica, Grécia);
- Modernização da auto-estrada Norte-Sul, ao longo da estrada E65, que ligará o Báltico (de Szczecin, Polónia) ao Mar Adriático (Rijeka, Croácia);
- *Rail Baltica*, que ligará Varsóvia, Kaunas (Lituânia), Riga, Tallinn e Helsínquia;
- *Rail 2 Sea*, que ligará Gdansk a Constância, um porto romeno do Mar Negro”⁴.

As infraestruturas digitais previstas e apoiadas pela UE são as seguintes⁵:

- *Projeto RuNe*, uma rede de fibra de banda larga ligando áreas da Eslovénia, a Região Autónoma de Friuli-Venezia Giulia e as regiões de Primorsko-Goranska e Istarska;
 - *RO-NET Broadband Project*, criação de infraestruturas de banda larga em zonas mais desfavorecidas da Roménia.
- Finalmente, a “*Digital 3 Seas Initiative*” (D3SI), prevê várias áreas de cooperação⁶:
- Cibersegurança;
 - *3 Seas Digital Highway*, incluindo fibra óptica e tecnologia 5G;
 - Lançamento de iniciativas tecnológicas conjuntas;
 - Implementação do programa *Industry 4.0*;
 - Fortalecer as redes de *e-commerce*.

Contudo, a implementação destes projetos requer um importante financiamento que não poderá ser garantido apenas pelos Estados-membros. Assim, para além da UE, foram já anunciados investimentos norte-americanos (na área energética) e chineses (embora ainda não concretizados).

As implicações geopolíticas desta Iniciativa são evidentes, estando a região no centro de uma

luta de titãs pelo fornecimento de gás natural à Europa, um dos maiores mercados mundiais. Junta-se a preocupação em garantir a sua autonomia energética, evitando a excessiva dependência dos fornecimentos russos, que serão canalizados através da Alemanha (Nordstream II), um projeto germano-russo que os Estados-membros⁷ da I3M veem com grande desconfiança, preferindo-lhe a diversificação dos fornecimentos.

Os EUA têm-se manifestado abertamente contra o Nordstream II, tendo o Presidente Trump atacado a política energética alemã. O fornecimento de gás de xisto americano é do agrado dos países da Europa central, mas, para que este se concretize na escala pretendida, há que discutir o preço, já que este, embora favoreça a diversificação das fontes energéticas⁸, é mais alto que o gás russo. A Polónia, em 2017, fez as primeiras importações de gás de xisto americano^{9,10} tendo Andrzej Duda, o Presidente polaco, declarado que pretende celebrar com os EUA contratos de longa duração, mas permanece a questão do preço, que pode até vir a aumentar¹¹.

“ (...) a I3M só poderá ter sucesso se mantiver a orientação atual: uma iniciativa regional destinada apenas a desenvolver as infraestruturas da região no quadro da UE.

Mas nem todos os países pensam assim. A proposta apresentada por Mike Pence à Hungria, em 2019, para que esta resistisse às propostas russas de alargamento do *Turkish Stream* até à Europa Central e, em vez disso, optasse pelo gás de xisto americano, foi recebida com frieza. Mas as ambições dos EUA, por ora, não passam disso mesmo, já que os russos podem garantir um fornecimento contínuo imediato e a preços muito mais baixos.

A China vê também com grande interesse a I3M, que poderia utilizar para ligação ao seu projeto *One Belt, One Road*. Embora a cooperação entre a China e os países da região se baseie na iniciativa “16+1”¹², Pequim acompanha com crescente interesse os desenvolvimentos desta Iniciativa¹³. A Chanceler Angela Merkel, por sua vez, defendeu em janeiro de 2019 que a questão da dependência do gás russo não se pode reduzir a uma discussão sobre se este vem pelo gasoduto ucraniano ou pelo Nordstream II, tendo-se mostrado disponível para uma discussão que incluía também o fornecimento de GNL americano à Europa. Em contraponto, Mike Pence, Vice-Presidente dos EUA, manifestou o desconforto do seu país sobre esta questão, referindo que não poderiam garantir a defesa do Ocidente se os seus aliados continuarem a depender do Leste, tendo-se manifestado ainda como “vigorosamente contra o Nordstream II”.

A crise pandémica de COVID-19 constituiu um rude golpe para os produtores de gás de xisto nos EUA, já que a diminuição do consumo levou a uma descida drástica dos preços e a uma crise junto dos produtores. Só o futuro nos dirá se o gás de xisto continuará a estar na equação energética europeia e se os EUA não terão perdido o *momentum* face às aspirações da UE no sentido de promover fontes de energia mais limpas, transição que, embora vá ainda durar alguns anos, está a ser acelerada com a crise.

Por tudo isto se vê a dimensão das questões que estão em jogo e que, contrariamente ao afirmado pelos seus responsáveis, a I3M é claramente uma iniciativa com a maior das relevâncias ao nível geo-económico e geopolítico.

Conclusões

A I3M apresenta vários desafios importantes. Desde logo, o montante de investimento necessário à concretização dos seus projetos, que só poderá ser garantido com recurso ao investimento externo. A UE apoiou já alguns deles, mas a China tem ficado pelas promessas, havendo países que a acusam de não passar das declarações de intenções. Os EUA, por sua vez, investem apenas no sector energético, em que têm interesse direto. Falta, assim, garantir a maior parte deste investimento, sendo que o Fórum Empresarial, aberto à participação de países terceiros, poderá ter um papel importante neste domínio, mesmo que o momento não seja o ideal face à crise derivada da pandemia de COVID-19.

Os EUA terão dificuldade em vender o gás de xisto, mais caro e mais difícil de manipular, tendo “apenas” o argumento da diversificação de abastecimentos. Mas estes países terão também de enfrentar a pressão russa e alemã. Dada a importância do gás natural, a tentação será grande de recorrer aos fornecedores com melhores preços, apesar de que os EUA tudo farão para que o seu *shale gas* seja parte desta equação.

Tudo leva a crer que a I3M só poderá ter sucesso se mantiver a orientação atual: uma iniciativa regional destinada apenas a desenvolver as infraestruturas da região no quadro da UE, mas com alguma independência dos mecanismos da União, sempre lentos e exigindo consensos alargados difíceis de conseguir. Já do ponto de vista da segurança, os seus promotores têm sempre realçado a importância da relação transatlântica. Espera-se agora que a V Cimeira da I3M, prevista para outubro deste ano, permita esclarecer a fase em que se encontra a implementação dos diferentes projetos e qual será o impacto da crise nos mesmos. ■

Notas

¹ PWC & Atlantic Council, 2017. The Road Ahead – CEE Transport Infrastructure Dynamics, disponível em <https://www.pwc.pl/pl/pdf/the-roa-ahead-raport-pwc-atlantic-council.pdf>

² Para além de se destinar a criar um ambiente favorável à implementação dos projetos prioritários da I3M, o Fórum Empresarial terá também uma função de monitorização da evolução dos projetos em fase de implementação.

³ Vondra, Alexandr, 2018. Regional Integration at the Three Seas Summit, disponível em <https://emerging-europe.com/voices/regional-integration-at-the-three-seas-summit/>

⁴ Op. Cit.

⁵ European Commission, 2018. The Three Seas Initiative Summit: European Commission Investments in Connectivity Projects”, Bucharest, Romania

⁶ The Kosciuszko Institute, 2018. The Digital 3 Seas Initiative: a call for a cyber upgrade of Regional Cooperation, Livro Branco, Polónia, disponível em https://ik.org.pl/wp-content/uploads/white_paper_the_digital_3_seas_initiative-1.pdf

⁷ Com particular destaque para a Polónia que, com o Nordstream II, perderá a maior parte dos direitos de passagem do gás russo pelo seu território.

⁸ Embora a questão do preço seja naturalmente importante, há também a considerar a crescente influência da geopolítica no mercado da energia na União Europeia.

⁹ Refira-se, contudo, que a Polónia pretende tornar-se num hub energético regional que, eventualmente, possa vir a substituir a Rússia no fornecimento de gás natural à Ucrânia e à Moldávia. Está também a fazer grandes prospeções para a produção local de gás de xisto, tendo já aberto vários furos.

¹⁰ Engdahl, William, 2017. L'Initiative polonaise des Trois Mers. Quel en est l'enjeu géopolitique?, New Eastern Outlook, disponível em <http://lesakerfrancophone.fr/initiative-polonaise-des-trois-mers-quel-en-est-lenjeu-geopolitique>

¹¹ Iniciativa chinesa para o aprofundamento da cooperação com diversos Estados europeus: Albânia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Macedónia do Norte, Montenegro, Polónia, Roménia, Sérvia, Eslováquia e Eslovénia. A cooperação centra-se nas áreas das infraestruturas, educação e cultura, tendo três áreas prioritárias: infraestruturas, tecnologias de ponta e tecnologias verdes.

¹² A Polónia tem vindo a manifestar alguma desconfiança em relação à iniciativa “16+1” por considerar que esta não tem levado a grandes concretizações práticas. Também tem vindo a evidenciar algum desconforto face ao desequilíbrio da balança comercial a favor da China.

Bibliografia geral

- Antonio, Patricio de, 2017. La iniciativa de los Tres Mares que conectará la Vieja y la Nueva Europa”, disponível em <https://ideas.pwc.es/archivos/20171013/iniciativa-de-los-tres-mares-conectara-vieja-y-nueva-europa/>
- Calheiros, Bernardo (2019). “A iniciativa dos 3 Mares: geopolítica e infraestruturas”. JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020.
- Gvosdev, Nikolas K., 2019. Why Europe Won't Go for American Natural Gas, The National Interest, disponível em <https://nationalinterest.org/feature/why-europe-wont-go-american-natural-gas-45557>
- The Three Seas Initiative, 2019. Priority Interconnection Projects, disponível em <https://irp-cdn.multiscreensite.com/1805a6e8/files/uploaded/2018%20List%20of%20Interconnection%20Projects.pdf>

A SUCESSÃO DE ANGELA MERKEL

Ana Mónica Fonseca

Texto entregue em Setembro de 2019

ANGELA MERKEL OCUPA A CHANCELARIA FEDERAL e lidera o destino da Alemanha desde 2005, em sucessivos governos que passaram por coligações de várias composições. Entre 2005-2009, 2013-2017 e, novamente, no atual governo (até 2021), a União Democrata Cristã (*Christliche Demokratische Union, CDU*) governou em “Grande Coligação” com o principal partido da oposição, o Partido Social-Democrata alemão (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*); no segundo governo que chefiou (2009-2013), Merkel foi a líder de uma coligação à direita, com os liberais do FDP (*Freie Demokratische Partei*).

Foi a liderança de Merkel que permitiu à CDU ocupar um lugar de destaque e, até podemos dizê-lo, de dominação do centro do espectro político alemão. E fê-lo através de duas estratégias muito bem-sucedidas: por um lado, conseguiu ocupar as áreas de intervenção daqueles que eram os seus tradicionais partidos de oposição, nomeadamente o SPD e os Verdes (*Die Grünen*), ao mesmo tempo que concretizou um processo de modernização da CDU no seio da sociedade alemã.

A estratégia política de Merkel

Chegando à Chancelaria federal em Novembro de 2005, Merkel conseguiu beneficiar das políticas de ajuste do estado social na Alemanha, levadas a cabo pelos governos anteriores do SPD em coligação com os Verdes e com o título abrangente de *Agenda 2010*. Estas medidas passaram essencialmente por um corte no sistema de apoios sociais, em várias áreas, desde pensões a subsídios de apoio social (desemprego, etc.), com vista a uma adaptação da sociedade alemã aos desafios globais que se estavam a aproximar, ao nível europeu e não só. Apesar de os primeiros anos da sua chancelaria ainda se pautarem por medidas de retração dos apoios sociais e uma menor presença do estado social, a verdade é que ao longo do tempo, Merkel conseguiu ir compensando alguns grupos sociais mais afetados pelas medidas da *Agenda 2010*, nomeadamente ao nível das pensões, e até reintroduziu novamente o salário mínimo, depois de um longo e intenso debate político. Do mesmo modo, a sua atuação na sequência da crise financeira internacional, e que passou por ‘salvar’ bancos alemães públicos e privados, para além de outras medidas de carácter pouco neoliberal, acabou por colocá-la inquestionavelmente como a força política dominante do centro político alemão.

Mas Merkel conseguiu também trabalhar para modernizar o conteúdo e o posicionamento da CDU em áreas socioculturais. A aceitação por parte do partido do casamento entre pessoas

do mesmo sexo, da expansão dos cuidados infantis e medidas de promoção da natalidade e do alargamento dos critérios de dupla nacionalidade para algumas categorias de migrantes aproximaram a CDU de um perfil mais liberal e até progressista¹. Foi esta adaptação que permitiu que a CDU de Angela Merkel fosse sempre saindo reforçada nas eleições federais, mesmo que esse reforço não se refletisse diretamente nas votações. Ou seja, apesar de ter sempre de partilhar o governo em coligações – algo que é intrínseco ao sistema político alemão – a União Democrata-Cristã de Merkel foi sempre assumindo o seu papel de líder incontestada de governo, enquanto os seus parceiros de coligação se iam ressentindo nas urnas.

“ (...) o governo de Angela Merkel tem servido de bastião das forças políticas tradicionais contra a ameaça das forças populistas. ”

Nestes catorze anos de liderança de Merkel, a sociedade alemã sofreu profundas mudanças. Por um lado, e como consequência simultânea, quer do impacto da já referida *Agenda 2010*, quer da crise económica e financeira, a desigualdade social no país aumentou a níveis até aí raramente observados. Esta desigualdade acabou por afastar muitos eleitores das urnas, sobretudo votantes no SPD, mas também na CDU. Mais recentemente, ficou claro que estes eleitores foram mobilizados para os partidos mais distantes do chamado “arco da governação”, quer à direita, quer à esquerda, que foram ganhando cada vez maior peso no *Bundestag*: a *Alternative für Deutschland, AfD*, de extrema-direita, e o *Die Linke*, à esquerda do espectro

político alemão. No entanto, o surgimento e reforço do papel destes partidos no novo cenário partidário alemão ganhou força com aquele que será certamente o momento-chave da Chancelaria de Merkel: a decisão de abertura das fronteiras alemãs à entrada de refugiados, o que fez que entre o outono de 2015 e a primavera de 2016, cerca de um milhão de pessoas entrassem na Alemanha.

Do ‘Wir schaffen das!’ – nós conseguimos fazer isto’ à demissão do cargo de líder da CDU.

Foi no final de Agosto de 2015 que a Chanceler Angela Merkel anunciou a sua decisão de permitir a entrada na Alemanha dos migrantes e refugiados que se acumulavam na Hungria. Esta foi uma decisão unilateral do executivo de Berlim, sem consultar com os partidos políticos representados no *Bundestag* nem com os seus parceiros europeus. Esta terá sido também, a decisão mais contraditória de Angela Merkel, sustentada com o famoso ‘Wir schaffen das!’ ou, ‘Nós conseguimos fazer isto!’; dito de forma convicta e apelando à união dos alemães em torno de uma questão eminentemente humanitária². Esta foi uma frase que acabaria por vir a ser usada pelos vários opositores de Merkel e, sobretudo, da sua política de abertura para com os migrantes.

A sua decisão de abertura das fronteiras transformou Angela Merkel numa das figuras políticas mais contestadas da Alemanha. Aquilo que parecia ser uma decisão de cariz humanitário e de emergência rapidamente se transformou na fonte de uma das principais cisões na sociedade alemã – e na própria CDU.

São vários os indicadores que demonstram que a decisão de abertura de fronteiras, que se acumulou com o sentimento de maior fragilidade social decorrente dos cortes nos apoios sociais, agravado com as consequências da crise financeira, foi determinante para a fragilidade da Chanceler. Se juntarmos a isto a cada vez maior

ANNEGRET KRAMP-KARRENBAUER

AKK, como ficou conhecida, foi líder da CDU no pequeno estado do Sarre, onde serviu o governo do estado por mais de dezoito anos, primeiro como ministra em diversas pastas e entre 2011 e 2018 como líder do governo regional. Advogada de formação, é uma católica convicta que não evita algumas opiniões tradicionalmente conservadoras, entrando em choque com a tendência mais progressiva da Chanceler Merkel: é contra o casamento entre pessoas do mesmo sexo (lei aprovada pelo governo da CDU) e tem uma posição de maior cautela relativamente à questão da imigração. Foi chamada por Merkel para ser Secretária-Geral da CDU em Fevereiro de 2018, ocupando um dos principais cargos no partido. “Mini-Merkel”, como a imprensa alemã a identifica, foi desde logo vista como a mais provável sucessora da Chanceler. Participante ativa e determinante na construção do protocolo de governo (tendo continuado a trabalhar nas negociações com o SPD após um acidente de viação, enquanto estava no hospital), AKK decidiu não fazer parte do elenco governativo que tomou posse em março de 2018 para se dedicar inteiramente ao partido. Porém, com a saída de Ursula von der Leyen para a Comissão Europeia no verão de 2019, AKK decidiu assumir a pasta da Defesa em Julho de 2019, com vista a firmar a sua posição junto do eleitorado e a aumentar a sua popularidade.

atenção sobre os discursos anti-imigração da AfD e a própria divisão dentro da União Democrata Cristã, não é difícil concluir que a liderança de Merkel ficou indubitavelmente abalada com esta medida.

As derrotas eleitorais sucessivas da CDU nas eleições federais, que levaram a que a AfD se estabelecesse como força política representada em todos os estados federados, eram um mau prenúncio para o futuro político da chanceler. Os resultados das eleições federais de Setembro de 2017, em que a CDU obteve o resultado mais baixo de sempre do pós-II Guerra Mundial – incluindo das eleições em que tinha saído derrotada – e as longuíssimas negociações que se seguiram para a formação de governo, foram a gota de água para Merkel.

O resultado eleitoral alcançado pela CDU em Setembro de 2017 indicava que seria a Chanceler Merkel a liderar as conversações para a formação de um novo governo, sob a sua liderança. No entanto, os cerca de 30% que a União Democrata Cristã recolheu representaram o pior resultado eleitoral de sempre. Os seus parceiros de coligação, o SPD, alcançaram o mínimo de 20%. O parlamento federal resultante destas eleições, em funções em princípio até 2021, elenca sete partidos políticos. Para além da CDU (246 deputados) e do SDP (152 eleitos), estão representados a AfD com 91 Deputados; o FDP, com 80 representantes eleitos; e Die Linke e os Verdes / Aliança 90, com cerca de 69 e 67 deputados respectivamente³. Pela primeira vez na história do pós-II Guerra Mundial, sete partidos políticos têm assento parlamentar no *Bundestag*.

Com esta configuração parlamentar tão fragmentada, e depois da recusa inicial do SPD em fazer novamente parte de uma ‘Grande Coligação’, um novo governo federal tomou posse em Março de 2018, seis meses depois das eleições. Apesar das reticências iniciais, o SPD juntou-se à CDU (e à correspondente bávara desta, a CSU – *Christliche Sozial Union*) para formar o quarto governo com a liderança de Merkel.

Desde então a situação tem-se agravado para a Chanceler. As derrotas sucessivas nas eleições federais levaram a que, em Outubro de 2018, anunciasse publicamente a sua demissão do cargo de secretária geral da CDU, ao mesmo tempo que anunciou também que este seria o seu último mandato como Chanceler Federal.

A sucessora escolhida: Annegret Kramp-Karrenbauer

Em Dezembro de 2018, na cidade de Hamburgo, reuniu-se o Congresso da CDU onde seria escolhida a nova líder do partido. Os três candidatos apresentados representavam respetivamente três tendências dentro do partido. A candidata apoiada pela Chanceler, Annegret Kramp-Karrenbauer (ou AKK, como é conhecida e referida pela imprensa alemã) trazia como credenciais uma tendência centrista, apesar de eventualmente mais conservadora que a própria Merkel, e a liderança do único estado federado onde a CDU havia vencido eleições, o Sarre.

Friedrich Merz, um antigo candidato à liderança derrotado por Merkel, é visto como um neoliberal defensor da desregulação total. O terceiro candidato, o atual ministro da saúde, é Jens Spahn, um conservador moderado.

“ Foi a liderança de Merkel que permitiu à CDU ocupar um lugar de (...) dominação do centro do espectro político alemão. ”

As eleições em 2018 foram renhidas. AKK venceu com apenas 51% dos votos, derrotando Merz na segunda volta. Apesar da esperança na renovação da liderança da União, AKK não conseguiu melhorar o registo alcançado por Merkel. Nas eleições europeias de Maio de 2019 e nas três eleições de estados federados que decorreram ao longo deste ano, a CDU continuou a descer, chegando ao valor mínimo de 23% nas eleições europeias. Ficou claro que não se tratava apenas de um cansaço da figura e da liderança de Angela Merkel que estava a penalizar o partido. Há uma verdadeira necessidade de renovação no discurso e no posicionamento do partido, que deverá procurar reocupar um espaço que começa a ser tomado pela AfD: captar o voto dos eleitores mais conservadores, mas não perdendo as suas características sociais e europeístas. Aliás, isto é algo comum também ao SPD, que teve uma derrota ainda mais assinalável, chegando aos 16% nas europeias.

Expectativas para o futuro: AKK e o dilema da Democracia-Cristã

Os resultados das europeias levaram a um criticismo mais aceso relativamente à liderança de AKK. Agora a discussão está em torno de quem será o candidato da CDU à chancelaria. No congresso realizado em Leipzig no final de Novembro de 2019, Annegret Kramp-Karrenbauer saiu reforçada. A líder demorada-cristã (e, desde junho, Ministra da Defesa do governo federal) tomou uma posição firme e afirmou claramente: se não tivesse o apoio claro do partido, estaria disposta a terminar ali o seu mandato⁴.

Tal não aconteceu, mas acabou por ficar em aberto qual a escolha da CDU em termos de candidato a Chanceler. Não se trata apenas de suceder a Angela Merkel, depois de 18 anos de liderança dos destinos da Alemanha. Quem for o próximo Chanceler federal terá de lidar com uma nova realidade política e terá de conseguir levar o partido por terrenos cada vez mais inóspitos para os tradicionais partidos políticos.

A fragmentação da sociedade alemã, a cada vez maior dificuldade em cativar o eleitorado tradicional – ao mesmo tempo que é cada vez mais difícil definir o que é o “centro” político da sociedade – tornam os próximos anos bastante desafiantes. Neste final de 2019, ambos os

partidos da Grande Coligação estão com as suas lideranças em disputa. A acrescentar a isto, é por esta altura, a meio do mandato governativo, que quer o SPD quer a CDU reavaliarão a sua prestação e a continuidade da coligação governamental, o que pode levar a que sejam convocadas eleições antecipadas. É difícil que assim aconteça – na verdade, poderia ser uma opção calamitosa para ambos os partidos, uma vez que ambos estão a descer nas sondagens a todos os níveis (liderança, prestação internacional e políticas internas), sendo ultrapassados nas intenções de voto pelos Verdes e, mais alarmante ainda, pela AfD.

A CDU foi o partido responsável pelo governo da Alemanha durante mais tempo desde 1945 e tornou-se um elemento central para a estabilidade e desenvolvimento económico do país. Nos últimos tempos, o governo de Angela Merkel tem servido de bastião das forças políticas tradicionais contra a ameaça das forças populistas de extrema direita, de movimentos racistas e misóginos que vão surgindo por toda a Europa. Esperemos que AKK consiga fazer mais e melhor que a sua antecessora. ■

Notas

¹ DOSTAL, Jörg Michael (2019), “From Merkel to Kramp-Karrenbauer: Can German Christian Democracy Reinvent Itself?”, *The Political Quarterly*, 90: 286-296. doi:10.1111/1467-923X.12680.

² Delcker, Janosch, “The phrase that haunts Angela Merkel. A year on and the German leader hasn’t recovered from ‘we can do it.’”, *Politico*, 8/19/16, (Updated 8/23/16, 10:07 AM CET), Disponível em <https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/> (consultado a 22 de Novembro de 2019).

³ Informação do Parlamento Federal alemão. Disponível em <https://www.bundestag.de/en/parliament/plenary/distributionofseats> (consultado a 24 de Novembro de 2019).

⁴ “Angela Merkel’s conservatives show unity at German CDU conference”, *Deutsche Welle*, disponível em <https://www.dw.com/en/angela-merkels-conservatives-show-unity-at-german-cdu-conference/a-51375080> (consultado a 25 de Novembro de 2019).

CONJUNTURA POLÍTICA DO CÁUCASO DO SUL

David Silva Ferreira
Mônica Canário

Texto entregue em Agosto de 2020

GEOGRAFICAMENTE UMA ZONA TAMPÃO entre a Rússia, a Turquia e o Irão, a região do Cáucaso apresenta consideráveis divisões linguísticas, étnicas, e religiosas. A cordilheira montanhosa do Cáucaso, fronteira geográfica entre a Europa e a Ásia, divide a região em duas partes: norte e sul. O Cáucaso do Norte faz parte da Rússia, enquanto que o Cáucaso do Sul, ou Transcaucásia, integra três países, a Geórgia, a Arménia e o Azerbaijão, assim como os territórios disputados da Abecásia, da Ossétia do Sul, e do Nagorno-Karabakh.² O enfoque deste artigo incidirá nos desenvolvimentos políticos dominantes nos estados pós-Soviéticos da Transcaucásia, e na influência exercida pelos poderes regionais.

Desenvolvimentos políticos pós-independência

Com a obtenção da independência em 1991, a Geórgia adotou uma orientação favorável ao Ocidente, e procurou tirar partido da sua posição geográfica para assumir um papel preponderante em discussões sobre exportações de petróleo e gás natural.³ Após cerca de uma década na liderança do país, Eduard Shevardnadze foi deposto no seguimento da Revolução Rosa, em 2003, motivada por insatisfação popular com o governo fraco, o sistema político disfuncional, pobreza, corrupção, e fraude eleitoral.⁴ O novo presidente, Mikheil Saakashvili, estabeleceu como objetivos a adesão da Geórgia à NATO e à UE, e a restauração da integridade territorial do país,⁵ dado que reivindicações de direito à autodeterminação na Ossétia do Sul e na Abecásia tornaram os territórios *de facto* independentes.

No Verão de 2008, durante um período de forte insatisfação russa com as perspectivas de adesão da Geórgia à NATO, Saakashvili ordenou o envio de tropas georgianas para a Ossétia do Sul, percebendo uma invasão russa iminente. A reação russa deu origem à guerra Russo-Georgiana em Agosto de 2008 e, desde então, tem-se verificado a ocupação *de facto* da Abecásia e da Ossétia do Sul por parte da Rússia. Em 2012, com a derrota eleitoral do partido de Saakashvili nas eleições parlamentares, deu-se a primeira transição de poder pacífica e democrática no país. O partido Sonho Georgiano tem-se mantido no poder desde então, embora a sua procura de relações mais próximas com a Rússia, aliada a retrocessos democráticos e à influência informal do magnata Bidzina Ivanishvili na política georgiana tenham resultado numa série de protestos populares em 2019. Contudo, o sucesso do governo na resposta à pandemia de COVID-19 aumentou significativamente a sua popularidade. A Freedom House considera o país parcialmente livre, alertando para a existência de retrocessos democráticos.

O Azerbaijão tornou-se independente da URSS em 1991, disputando desde então com a Arménia o

território do Nagorno-Karabakh, habitado maioritariamente por arménios. Palco de uma guerra civil entre 1988 e 1994, o território disputado é *de facto* independente após um cessar-fogo ter sido acordado em 1994. A partir de 2008, os confrontos no território têm aumentado em frequência e intensidade⁶ e, em 2016, a linha de contacto entre as forças azerbaijanas e arménias mudou pela primeira vez desde os anos 90, com estas últimas a recuperar controlo de pequenas partes de território⁷ (Simão, 2016: 2). Entre 12 e 16 de julho de 2020, uma guerra aberta entre os dois países voltou a eclodir, desta vez na região azerbaijana de Tovuz, perto de um oleoduto, causando pelo menos 16 mortos.

No Azerbaijão, Ilham Aliyev está no poder desde 2003 e a sua família ocupa a presidência desde 1993. O contexto eleitoral é marcado por fraude eleitoral e restrições aos meios de comunicação e à oposição política. A corrupção no país é desenfreada, e tem existido um declínio das liberdades civis em anos recentes, pelo que a Freedom House classifica o país como “não livre”.⁸ A liderança azerbaijana parece recluir que a insatisfação e as exigências de uma nova geração pós-soviética no país, assim como os exemplos dados pelos protestos populares em países vizinhos, tenham potencial para fomentar instabilidade política⁹. A descida do preço do petróleo causada pela actual crise epidemiológica teve um forte impacto na economia do país, fortemente dependente das suas exportações energéticas.

“

Com o Azerbaijão, a Geórgia estabelece uma parceria estratégica, cimentada por grandes projetos de infraestrutura de transporte.

”

O genocídio arménio, perpetuado pelo Império Otomano, mas negado até hoje pela Turquia, aconteceu entre 1915 e 1923, resultando, estima-se, na morte de 1,5 milhões de arménios¹⁰. Em 1922, a Arménia foi anexada à URSS, readquirindo a independência em 1991. Uma década de protestos pacíficos centrados em direitos humanos, ambientalismo e questões trabalhistas e de emprego culminaram com a Revolução de Veludo de 2018¹¹, desencadeada quando Serzh Sargsyan, presidente desde 2008, assumiu o cargo de primeiro-ministro do novo sistema parlamentar, instaurado em 2015. Protestos populares motivaram a demissão de Sargsyan, e Nikol Pashinyan foi eleito primeiro-ministro em 2018, com o novo governo a comprometer-se a lidar com a corrupção, a aumentar a transparência

na formulação de políticas, e a reforçar o sistema eleitoral e o estado de direito. Pashinyan tentou usar a presente crise epidemiológica para ampliar os poderes governamentais recebendo, consequentemente, fortes críticas da população e no parlamento, onde a oposição tem mostrado a sua insatisfação com a fraca eficácia do governo no combate à COVID-19, e com a crescente crise económica, pedindo a demissão do primeiro-ministro. As relações entre a Geórgia e a Arménia têm alterado entre tensão e pragmatismo, devido à situação de pobreza das minorias arménias no primeiro país; à função da Geórgia como ligação terrestre entre a Arménia e a Rússia¹²; e à opinião negativa de Tbilisi sobre a aliança de Ierevan com Moscovo¹³. Com o Azerbaijão, a Geórgia estabelece uma parceria estratégica, cimentada por grandes projetos de infraestrutura de transporte¹⁴. As relações entre a Arménia e o Azerbaijão têm sido dominadas por tensões no Nagorno-Karabakh¹⁵.

Influência dos poderes regionais

A sua localização geográfica, que liga a Europa e a Ásia, explica em grande parte o interesse dos grandes poderes na Transcaucásia: árabes, mongóis, persas, turcos e russos foram, em diferentes épocas, bem-sucedidos em controlar toda ou parte da região¹⁶. Atualmente, a Rússia, o Irão e a Turquia competem por influência.

A Rússia vê a Transcaucásia como parte da sua “vizinhança próxima” e, portanto, como uma região de crucial importância, utilizando-a como um tampão para sacudir quaisquer pressões ocidentais, às quais Moscovo é bastante sensível¹⁷. O futuro geopolítico da Transcaucásia é, assim, definido maioritariamente pelos desenvolvimentos globais do espaço pós-soviético. A Rússia tem ainda interesses económicos substanciais na região e desfruta de um considerável *soft power*¹⁸. Contudo, a Geórgia, o Azerbaijão e a Arménia procuram manter alguma forma de envolvimento ocidental na região, pois este propicia um efeito de alavancagem em relação à Rússia, e constitui ainda uma fonte de apoio.

Espera-se que a influência chinesa aumente nos próximos anos, mas que encontre dificuldades em desafiar seriamente a posição da Rússia. Para readquirir controlo sobre a Transcaucásia, a Rússia utiliza meios militares e económicos, como a Organização do Tratado de Segurança Coletiva e a União Euro-Asiática. A Arménia faz parte de ambas, a Geórgia e o Azerbaijão de nenhuma.

As relações entre a Rússia e a Geórgia têm tido uma aproximação essencialmente de carácter económico sob a alçada do partido Sonho Georgiano. Adicionalmente, a Geórgia e a Rússia encontram pontos comuns na religião (ortodoxa russa) e nos valores sociais conservadores. No entanto, a maioria da população georgiana é fortemente contra a normalização das relações políticas entre os dois países¹⁹.

O Azerbaijão procura manter boas relações com a Turquia, o Irão e a Rússia, apesar da existência de tensões com os dois últimos. As relações com o Irão são afetadas pela tradição secular e de prática tolerante do Islão no Azerbaijão; pelas suspeitas de irredentismo no norte do Irão, onde vivem números consideráveis de iranianos de origem azerbaijana; pela decisão de Baku de exportar recursos energéticos pela Turquia; e pelas boas relações entre Irão e Arménia. A forte presença russa na Transcaucásia, e a importância de manter boas relações com Moscovo, também condiciona a política iraniana na região. Os interesses do Irão no Nagorno-Karabakh passam pela manutenção do *status quo*, assumindo um papel mediador, à semelhança da Rússia, de forma a manter a atenção do Azerbaijão longe do norte do Irão²⁰.

“
Espera-se que a influência chinesa aumente nos próximos anos, mas que encontre dificuldades em desafiar seriamente a posição da Rússia.”

As relações entre o Azerbaijão e a Rússia são também problemáticas, com o primeiro a desconfiar dos interesses de Moscovo na “vizinhança comum.” Como tal, o Azerbaijão desenvolve as suas relações com a Rússia na base da procura de interesses comuns²¹. O Azerbaijão importa um volume considerável de armas da Rússia, e este último é um ator fundamental no contexto das disputas em Nagorno-Karabakh, devido à influência que exerce sobre a Arménia. Moscovo tem utilizado uma estratégia de “dividir e conquistar” para apoiar tanto a Arménia como o Azerbaijão na sua disputa pelo Nagorno-Karabakh e, assim, exercer influência sobre ambos os países²². O Azerbaijão é também um parceiro importante para o Ocidente, pois assume um papel importante na esfera energética e do transporte, devido às vastas reservas de petróleo e gás natural no mar Cáspio e aos seus corredores de trânsito que contornam a Rússia, providenciando uma alternativa aos recursos naturais desta. Atendendo a fortes vínculos linguísticos e culturais entre o Azerbaijão e a Turquia, os países são aliados próximos. Ancara apoia Baku no conflito do Nagorno-Karabakh, e os países estabelecem uma importante parceria económica, especialmente a nível energético²³.

A Arménia tem boas relações com a Rússia, um país que se considera como protetor do primeiro face a potenciais ameaças do Azerbaijão e da Turquia. Esta última modera a influência da Rússia na região por vias do seu apoio incondicional ao Azerbaijão, e filiação à NATO, organização com a qual a Arménia coopera, incluindo em missões lideradas pela aliança²⁴. A UE e a Arménia assinaram em Novembro de 2017 o Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, expandindo as suas relações bilaterais. Ainda assim, a Rússia assume um papel dominante na Arménia: o país aloja uma base militar russa; as

fronteiras com o Irão e a Turquia estão sob o controlo de guardas russos; os dois países estabeleceram uma unidade militar conjunta; partilham um sistema de defesa aéreo; e a Rússia controla vários empreendimentos estratégicos na Arménia, que depende profundamente do seu aliado a nível energético²⁵. As relações entre a Arménia e a Turquia são moldadas pelo genocídio arménio cometido pelo Império Otomano entre 1915 e 1923, cujo reconhecimento Ierevan exige a Ancara como condição para a normalização das relações entre os dois países, assim como para a abertura da fronteira entre estes. Esta condição reforça a dependência arménia da Rússia para a sua segurança²⁶.

Conclusão

Os países da Transcaucásia testemunharam, desde a independência, conflitos armados e instabilidade política na forma de guerras civis, golpes palacianos, revoluções e repressão mortal a demonstrações da oposição²⁷. Historicamente um ponto de encontro

Notas

¹ Este texto foi elaborado com o apoio das bolsas de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia com as referências SFRH/BD/144062/2019 e SFRH/BD/128831/2017.

² Companjen, F., Maráz, L. K., & Versteegh, L. (Eds.). (2010). Exploring the Caucasus in the 21st century: essays on culture, history and politics in a dynamic context (Vol. 1). Amsterdam: Pallas Publications.

³ King, C. (2004). A Rose among Thorns-Georgia Makes Good. *Foreign Aff.*, 83, 13-18.

⁴ Idem.

⁵ Stent, A. E. (2014). *The Limits of Partnership: US-Russian Relations in the Twenty-First Century*-Updated Edition. Princeton, NJ: Princeton University Press.

⁶ Freizer, S. (2014). Twenty years after the Nagorny Karabakh ceasefire: an opportunity to move towards more inclusive conflict resolution. *Caucasus Survey*, 1(2), 109-122.

⁷ Simão, L. (2018). The EU's Neighborhood Policy towards the South Caucasus. Expanding the European Security Community. Palgrave MacMillan

⁸ Freedom in the World 2020 | Azerbaijan Country Report. (2019b) Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/azerbaijan/freedom-world/2020>

⁹ Stronski, P. (2019). Amid Rumors of Aliyev's Succession, a New Generation Comes of Age in Azerbaijan. Disponível em <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28401/are-azerbaijan-president-wife-making-way-for-a-dynastic-succession>

¹⁰ Derderian, K. (2005). Common fate, different experience: Gender-specific aspects of the Armenian genocide, 1915-1917. *Holocaust and Genocide Studies*, 19(1), 1-25

¹¹ Ohanian, A. (2018). Armenia's democratic dreams. Available in <https://foreignpolicy.com/2018/11/07/armenias-democratic-dreams/>

¹² Simão, L. (2018)

¹³ Minasyan, S. (2015). New Challenges and Opportunities for Armenia and Georgia in the Context of Regional Security. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/12747.pdf>

¹⁴ Cornel, S. E. (2019). Are Georgia-Azerbaijan relations at risk?. Disponível em: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13583-are-georgia-azerbaijan-relations-at-risk?.html>

¹⁵ Oruç, M. S. (2020). What is the role of foreign players in Azerbaijan-Armenia conflict? Disponível em <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/what-is-role-of-foreign-players-in-azerbaijan-armenia-conflict>

¹⁶ Urigashvili, B. (1994). The Transcaucasus: blood ties. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 50(1), 18-20.

¹⁷ Tomé, L. (2018). Geopolítica da Rússia de Putin. Não é a União Soviética, mas gostava de ser. *Relações Internacionais (R: I)*, (60), 69-99.

¹⁸ Russel, M. (2018). At a glance. Russia in the Southern Caucasus. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614666/EPRS_ATA\(2018\)614666_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614666/EPRS_ATA(2018)614666_EN.pdf)

¹⁹ Kakachia, K.; Lebanidze, B. (2019). Georgian Dream Meets Georgia's Nightmare. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/06/25/georgian-dream-meets-georgias-nightmare/>

²⁰ Simão, L. (2018)

²¹ Idem.

²² Grigas, A. (2016). *Beyond Crimea: the new Russian empire*. New Haven, CT: Yale University Press.

de impérios, e hoje um importante um centro de transportes, a região encontra na Rússia o poder dominante dos últimos dois séculos, embora outros atores, globais e regionais, desafiem presentemente essa posição²⁸. As revoluções Rosa e de Veludo resultaram em progresso democrático na Geórgia e Arménia, mas verificam-se atualmente retrocessos nesse sentido no primeiro²⁹, enquanto que no segundo as reformas não têm ocorrido a larga escala e, dada a ausência de um sistema judicial independente, colocam em risco a democratização³⁰. As eleições parlamentares de 2020 no Azerbaijão, que reforçaram o *status quo*, sugerem que progresso democrático significativo no país será um cenário improvável, mas o descontentamento popular tem vindo a crescer. ■

²³ Perchoc, P. (2017). Briefing. Azerbaijan: Geopolitics and challenging dialogue. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599418/EPRS_BRI\(2017\)599418_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599418/EPRS_BRI(2017)599418_EN.pdf)

²⁴ Grigas, A. (2016).

²⁵ Simão, L. (2018).

²⁶ Idem.

²⁷ Oskanian, K. (2013). Fear, Weakness and Power in the Post-Soviet South Caucasus. Basingstoke: Palgrave MacMillan

²⁸ Simão, L. (2018); De Waal, T. (2019). A Brief Guide to Understanding the Countries of the South Caucasus. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2019/02/11/brief-guide-to-understanding-countries-of-south-caucasus-pub-78306>

²⁹ Freedom in the World 2020 | Armenia Country Report. (2019a). Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/armenia/freedom-world/2020>

³⁰ Freedom in the World 2020 | Azerbaijan Country Report. (2019b) Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/azerbaijan/freedom-world/2020>

Bibliografia geral

- BBC News | Armenia election: PM Nikol Pashinyan wins by landslide. (2018). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46502681>
- Cheterian, V. (2018). The uses and abuses of history: Genocide and the making of the Karabakh conflict. *Europe-Asia Studies*, (70/6), 884-903.
- De Waal, T. (2018). When Georgians Go Low, Other Georgians Go Lower. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/11/05/when-georgians-go-low-other-georgians-go-lower-election/>
- De Waal, T. (2019). A Brief Guide to Understanding the Countries of the South Caucasus. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2019/02/11/brief-guide-to-understanding-countries-of-south-caucasus-pub-78306>
- Dorsey, J. M. (2019). Crisis In Georgia: Russians Challenge Putin's Civilizationalist Ambition – Analysis. Disponível em: <https://www.eurasiareview.com/07072019-crisis-in-georgia-russians-challenge-putins-civilizationalist-ambition-analysis/>
- Freedom in the World 2020 | Georgia Country Report. (2019c). Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2020>
- Georgia's epidemiological elections. (2020). Disponível em <https://eurasianet.org/georgias-epidemiological-elections>
- In Azerbaijan, surprise elections yield usual results. (2020). Disponível em <https://eurasianet.org/in-azerbaijan-surprise-elections-yield-usual-results>
- Kamrava, M. (2017). Conclusion. In M. Kamrava (Ed.). *The Great Game in West Asia* (pp. 261-265). New York, NY: Oxford University Press.
- Ohanian, A. (2018). Armenia's democratic dreams. Available in <https://foreignpolicy.com/2018/11/07/armenias-democratic-dreams/>
- Protest season returns to Georgia (2019). Disponível em <https://eurasianet.org/protest-season-returns-to-georgia>
- Relations with Armenia. (2018). Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48893.htm?selectedLocale=uk

1.12 • Conjuntura Internacional

POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO: CONTINUIDADE E RUPTURA

Daniel Cardoso

Texto entregue em Outubro de 2020

JAIR BOLSONARO ELEGEU-SE EM 2018 Presidente da República Federativa do Brasil prometendo mudanças radicais no sistema político e nas políticas públicas nacionais. Os primeiros dois anos de governo Bolsonaro mostraram, no entanto, que a retórica da “nova política” defendida na campanha não se materializou na extensão que tinha sido prometida. Para garantir apoio político, o presidente teve que moderar as suas propostas e teve que recorrer às práticas da “velha política”, aceitando compromissos com os partidos do centro e oferecendo cargos a adversários políticos. Uma das exceções tem sido a política externa onde o governo Bolsonaro tem frequentemente quebrado tradições e linhas de força defendidas ao longo dos anos por presidências de vários espectros políticos.

Vectores tradicionais da Política Externa Brasileira

O Brasil tem mantido uma política externa relativamente estável desde a sua independência em 1822, assente numa série de princípios consensualizados entre as elites nacionais e consagrados no artigo 4º da Constituição.¹ Este “acervo diplomático” baseia-se na resolução pacífica de conflitos; no multilateralismo; no respeito pelo direito internacional e pela soberania doutros países. Além destes, o universalismo das relações externas e a preservação da autonomia nacional. O primeiro corresponde à ideia de estar aberto a relações com todos os países. O segundo é definido como a margem de manobra que o país tem nas suas relações com outros Estados e na sua atuação na política internacional. Subjacente aos princípios do universalismo e da autonomia está a ideia de que o Brasil, enquanto grande país, tem de manter necessariamente uma agenda abrangente e não deve alinhar-se automaticamente ao *hegemon*, designadamente os Estados Unidos da América (EUA). Neste sentido, deve manter um relacionamento regular e equidistante com as várias grandes potências, não se comprometendo em profundidade com nenhuma delas, preferindo a cautela à adesão.² Apesar da constância da política externa, têm ocorrido mudanças importantes, sobretudo na intensidade que se coloca nas prioridades internacionais. Neste sentido, as mudanças têm sido, sobretudo, graduais, tendo havido, contudo, momentos de ruptura, designadamente quando o presidente Castelo Branco (1964-1967) adotou uma política de grande aproximação aos EUA ou durante as presidências de Jânio Quadros (1961), Ernesto Geisel (1974-1979) e Lula da Silva (2003-2010) quando se tentou uma maior aproximação a países do Sul Global.³

O anti-globalismo no Governo Bolsonaro: uma ruptura com o passado

Os primeiros sinais de que haveria importantes mudanças na formulação da política externa bra-

sileira surgiram com o anúncio dos responsáveis por esta área. Quebrando a tradição de indicar pessoas com carreira consolidada no Ministério das Relações Exteriores (MRE) para cargos de relevo na política externa, o presidente escolheu personalidades com pouca relevância neste campo. Para liderar o Ministério, o presidente indicou Ernesto Araújo, um diplomata de segunda linha, com pouca experiência enquanto embaixador. Para o assessorar em questões internacionais, Bolsonaro nomeou Filipe G. Martins, sem histórico em cargos internacionais. O seu filho, Eduardo Bolsonaro, também tem assumido protagonismo nesta área ao ponto de o presidente ter equacionado a sua nomeação para embaixador nos EUA, que não se veio a concretizar.

“**O Brasil tem mantido uma política externa relativamente estável desde a sua independência em 1822.**”

Estas escolhas sugerem que a formação da equipa para a política externa não foi guiada pelo currículo dos escolhidos, mas pelas suas ideias. Este grupo (Araújo, Martins e Bolsonaros) tem a visão de que o Ocidente foi tomado pelo globalismo, que, de acordo com Rafael G. Martins, é uma ideologia que preconiza a construção de um aparato burocrático de alcance global, centralizador e pouco transparente cujo intuito é controlar populações separando-as dos seus valores centrais, especificamente Deus, nação e a família.⁴

Para este grupo, é fundamental derrotar o globalismo para salvar o Ocidente e os seus valores. Esse deve ser, portanto, o norte da política externa brasileira. Para tal é imperativo atacar o multilateralismo e, principalmente, a Organização das Nações Unidas (ONU), considerada o pináculo da ameaça globalista. Seguindo esta linha ideológica, ainda durante a campanha, o candidato Jair Bolsonaro afirmou que, se fosse eleito, sairia da organização, ameaça que acabou por não concretizar. Continuou, contudo, a denunciar outros arranjos multilaterais como o Acordo de Paris e o Pacto Global para Migração, do qual acabou por retirar o Brasil.

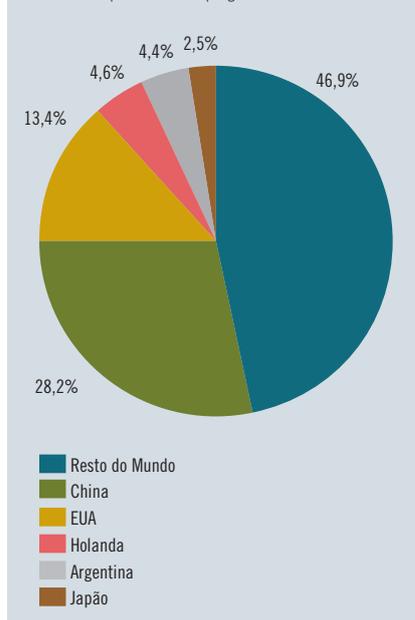
Além da crítica feroz ao multilateralismo, a concretização da missão anti-globalista passa, segundo os seus promotores, por uma aliança absoluta com os EUA e, especificamente, com o presidente norte-americano, Donald Trump, considerado pelo Ministro de Relações Exteriores brasileiro

como “o único homem capaz de salvar a civilização ocidental”⁵. De facto, a administração Trump foi uma das principais promotoras do anti-globalismo, inicialmente instigado pelo consultor da administração, Steve Bannon⁶. O alinhamento com os EUA materializou-se em várias iniciativas. Por exemplo, a pedido de Washington, o governo brasileiro abriu mão do estatuto de tratamento diferenciado de país emergente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) – prescindido, assim, de privilégios concedidos a este grupo de países na negociação de acordos comerciais. Como contrapartida por esta e outras concessões, o Brasil recebeu dos EUA a designação de aliado extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que dá acesso preferencial ao Brasil na compra de material militar norte-americano e a promessa de vir a ser aceite como membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE).

A orientação ideológica do governo de Bolsonaro tem também perigado as relações com os seus vizinhos, principalmente a Argentina e a Venezuela. Relativamente à Argentina, um dos principais parceiros comerciais do Brasil e aliado na construção de processos de integração na América do Sul desde os anos 90, as críticas surgiram a partir do momento em que o candidato de esquerda, Alberto Fernández, ganhou as eleições presidenciais em 2019. Araújo afirmou na altura que as “forças do mal estão celebrando”⁷ e Bolsonaro recusou-se a ir à cerimónia de posse do novo presidente. Quanto à Venezuela, o impulso ideológico da gestão Bolsonaro con-

DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 2019 (%)

Fonte: Trade Map - www.trademap.org



DILEMAS NO CURTO PRAZO NA RELAÇÃO DO BRASIL COM A CHINA

O pragmatismo do governo Bolsonaro face à China será em breve colocado à prova. Por um lado, nos próximos meses, o governo terá de decidir os termos do leilão para instalação da rede 5G no Brasil. Os EUA têm pressionado as autoridades brasileiras para excluírem a Huawei do processo, apesar da empresa chinesa já ter uma relação profunda, longa e abrangente com o Brasil. O governo tem dado indicações contraditórias e não é, ainda, claro que decisão irá tomar. Por outro lado, Pequim tem pressionado o Brasil para que formalize a sua integração na Iniciativa Faixa e Rota. A integração ajudaria a desbloquear financiamentos chineses em infra-estrutura, uma reivindicação antiga do Brasil. Contudo, o presidente brasileiro tem resistido a dar este passo.

tra o presidente venezuelano, Nicolas Maduro, foi demonstrado menos de um mês após sua posse quando, ao lado dos EUA e de outros países sul-americanos, o Brasil reconheceu o líder da oposição venezuelana, Juan Guaidó, como presidente interino da Venezuela. Aquela decisão representou uma tomada de posição num conflito político regional, atitude que contrastou com a da não-intervenção, pedra angular das relações exteriores brasileiras nas últimas décadas.

“
Apesar [da] retórica, em termos práticos, o Brasil mantém uma relação cordial e pragmática com Pequim.
”

O anti-globalismo e as opções de política externa que dele advêm sugerem, portanto, uma absoluta ruptura com os vetores tradicionais de actuação do Brasil nas relações internacionais. Os ataques ao multilateralismo e a orientação da política externa por valores religiosos são uma novidade na política externa do país. Também o alinhamento automático com os EUA nunca foi tão profundo quanto o que está a ser desenvolvido pelo governo Bolsonaro. Enquanto que no governo Castelo Branco (1964-1967) houve uma maior aproximação aos EUA, esta foi sempre limitada pela prossecução dos interesses nacionais⁸. No caso do governo Bolsonaro, dado que o retorno material tem sido esparso, este alinhamento pela primeira vez parece ser absoluto, ilimitado e marcadamente ideológico.

Relação com a China: continuidade pela força do comércio

Enquanto que na relação com os EUA, com a Argentina e com a Venezuela observam-se sinais de ruptura, no caso das relações com a China, principal parceiro comercial do Brasil, observa-se sobretudo continuidade. Apesar de, na campanha, Bolsonaro ter utilizado uma retórica anti-China, acusando o parceiro asiático de neo-colonialismo, durante a sua gestão, o pre-

sidente adoptou uma postura mais cautelosa. A China continuou a ser, no entanto, um dos alvos dos ideólogos do anti-globalismo brasileiro. Recentemente, o ministro Ernesto Araújo publicou no seu blog um texto no qual afirmava que o coronavírus fazia parte do “projecto globalista” e visava criar um caminho até ao comunismo.

Apesar desta retórica, em termos práticos, o Brasil mantém uma relação cordial e pragmática com Pequim. O presidente Bolsonaro esteve na China em visita de Estado em 2019, onde afirmou que uma parte importante do Brasil precisa da China e a China também precisa do Brasil⁹. Nessa altura, convidou as empresas chinesas a investir mais no Brasil. O presidente facilitou também a concretização do consórcio de empresas dos dois países que ganhou o leilão em Novembro de 2019 para exploração de poços de petróleo na área de Búzios e Santos¹⁰. Esta moderação do presidente face à China está relacionada com a importância das relações económicas entre os dois países. O país asiático é, desde 2009, o principal parceiro comercial do Brasil, tendo sido o destino de 28% das exportações brasileiras em 2019. É também, desde 2011, um dos principais investidores e financiadores externos no Brasil. Sectores importantes da economia brasileira, como a agro-exportação e a mineração, têm vindo a colocar pressão no governo Bolsonaro para manter relações pragmáticas com a China de forma a que os seus negócios não sejam perigosos¹¹.

Há, contudo, tensões que fazem com que a relação com a China não seja tão densa como em governos anteriores. Estas sentem-se, principalmente, a nível político. Com o alinhamento aos EUA, a relação do Brasil com os BRICS é hoje mais distante do que no passado recente. Dados recentes indicam que os restantes membros do grupo, que inclui a China, Rússia, Índia e África do Sul, se sentem reticentes a abordar temas mais sensíveis, nomeadamente sobre segurança, por receio de que essa informação seja passada pelo governo brasileiro ao norte-americano. Estes sinais sugerem que a continuidade na relação com a China é, assim, principalmente na área económica e menos na área política. ■

Notas

¹ Fonseca, Carmen. 2011. «A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?» *Relações Internacionais (R.I)*, n. 29 (Março): 33–43; e Saraiva, Miriam Gomes. 2013. «Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010». *Relações Internacionais (R.I)*, n. 37: 63–78.

² Fonseca Jr., Gelson. 2011. «Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano». *Relações Internacionais (R.I)*, n. 29 (Março): 15–32.

³ Fonseca, Carmen. 2011; e Fonseca Jr., Gelson. 2011.

⁴ Saraiva, Miriam Gomes, e Álvaro Vicente Costa Silva. 2019.

«Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro». *Relações Internacionais* 64: 117–37; e Casarões, Guilherme, e Daniel Fledes. 2019. «Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy». *GIGA Focus | Latin America*, n. 5: 14.

⁵ Araújo, Ernesto. 2017. «Trump e o Ocidente». *Cadernos de Política Exterior* 3 (6): 323–27. BBC Brasil. 2019. «O que explica o interesse da China em investir no petróleo brasileiro?» *BBC News Brasil*, 2019.

⁶ Casarões, Guilherme, e Daniel Fledes. 2019.

⁷ Veja. 2019. «As forças do mal estão celebrando», diz Ernesto Araújo sobre Argentina». *Veja*. 2019.

⁸ Fonseca Jr., Gelson. 2011.

⁹ Gortázar, Macarena Vidal Lij, Naiara Galarraga, e Macarena Vidal Lij. 2019. «Bolsonaro sela sua reconciliação com a China com propostas de investimento». *EL PAÍS*. 2019.

¹⁰ BBC Brasil. 2019. «O que explica o interesse da China em investir no petróleo brasileiro?» *BBC News Brasil*, 2019.

¹¹ Saraiva, Miriam Gomes, e Álvaro Vicente Costa Silva. 2019.

1.13 • Conjuntura Internacional

À DERIVA NO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL DE BOLSONARO

Pedro Seabra

Texto entregue em Novembro de 2019

A TOMADA DE POSSE DE JAIR BOLSONARO em janeiro de 2019 como novo Presidente da República representou um ponto de inflexão na história contemporânea do Brasil. Após um período eleitoral polarizado e controverso em igual medida, o governo tem-se essencialmente caracterizado por um discurso virulento e por uma vontade visceral de proceder a um corte profundo com a governação anterior do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse sentido, e pese embora quaisquer balanços antes do fim de mandato acabarem sempre por pecar por defeito, o primeiro ano em funções permite desde já destacar as tendências mais significativas (e problemáticas) em curso. O domínio da política externa, em particular, tem servido para reforçar a tão desejada distinção com a década precedente, sem, no entanto, se identificar particular coerência na sua execução. Em vez de representar uma prioridade, desenvolvimentos na posição internacional do Brasil têm refletido acima de tudo ditames conjunturais internos e erráticos, sem um rumo evidente à vista, e em claro prejuízo da imagem do país no mundo.

Quem manda e quem decide

O primeiro passo aquando de um novo ciclo político passa, inevitavelmente, por mudanças ao nível de liderança. Neste âmbito, e apesar das diferentes personalidades no cargo ao longo dos anos, o Ministério das Relações Exteriores (MRE, também conhecido como Itamaraty) sempre reteve a sua centralidade no respetivo processo decisório. Em teoria, a nomeação do diplomata de carreira Ernesto Araújo para chefiar o MRE não deveria por isso suscitar quaisquer questões de monta, enquanto matéria do foro exclusivo das competências presidenciais e enquanto confirmação de um padrão anterior de escolhas semelhantes.

Contudo, em vez disso, tal nomeação sobressaiu por motivos bem mais controversos. Primeiro, por ter refletido uma indicação direta de Olavo de Carvalho, o guru-filósofo radicado nos EUA e considerado o verdadeiro ideólogo do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo que renunciava um redimensionamento da rede diplomática pelo mundo e despoletava purgas internas de críticos ao governo, Araújo passou assim a assumir a condição adicional de arauto de tendências obscurantistas internacionais e anti-globalistas. Segundo, porque apenas contribuiu para reduzir a relevância do MRE no cômputo geral, já de si subalternizado pelo protagonismo de Eduardo Bolsonaro, nas funções de presidente da Comissão de Relações Exteriores do Câmara dos Deputados, mas especialmente como filho do presidente eleito. A sua indicação nominal, ainda que posteriormente retirada, como embaixador

do Brasil em Washington consagrou a noção que canais de comunicação privilegiados por via familiar tenderão invariavelmente a prevalecer sobre qualquer *know-how* diplomático especializado porventura ainda existente.

“
Desenvolvimentos na posição internacional do Brasil têm refletido acima de tudo ditames conjunturais internos e erráticos.
 ”

Muito embora a proliferação de atores responsáveis pela execução da política externa brasileira não constitua em si mesmo um fenómeno inusitado ou sequer recente, o último ano tem se revelado particularmente assinalável. Reforçando a cacofonia de liderança, pródiga em disputas e contradições nas redes sociais, o Vice-Presidente Hamilton Mourão aparece também nesta equação como representante de uma ala militar em ascensão, e sobretudo como um pretense fiel da balança, disposto a temperar declarações mais intempestivas e a advogar posições externas mais realistas em nome do interesse nacional. No entanto, o seu espaço de manobra – bem como o de todos os restantes intervenientes, incluindo uma facção mais liberal-tecnocrática, liderada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, ou a extensa bancada evangélica no Congresso – permanece contingente às flutuações de desinteresse do próprio Presidente por uma política externa individualizada na sua pessoa. A atomização dos centros de decisão em paralelo com a crescente marginalização do Itamaraty acaba assim por refletir mais uma desagregação no topo do que uma política deliberada ou concertada especificamente para o efeito.

Da região para o mundo

Mas se hierarquicamente é notória a falta de uma orientação clara, na vizinhança mais próxima, o estilo do novo governo não deixou de se fazer sentir desde logo. O legado dos governos PT tornou-se o principal alvo, patente no desmembramento de soluções institucionais previamente promovidas, tais como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em seu lugar, surgiu o projeto do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), com a promessa de uma estrutura alegadamente menos ideológica, mas também acarretando menos compromissos permanentes para o Brasil. Por outro lado, o há muito ambicionado e ilusivo acordo de comércio livre entre a União Europeia (UE) e o

Mercosul conheceu um avanço inesperado, com o anúncio em junho de um consenso preliminar entre ambas as partes. Apesar da contradição com ataques prévios à existência do Mercosul durante a campanha eleitoral bem como a paternidade dúbia quanto ao verdadeiro promotor do desenlace, o governo de Bolsonaro reclamou para si os créditos do processo negocial de 20 anos. No entanto, tal feito foi em verdade alcançado *apesar* de Bolsonaro, e não *por causa* do seu compromisso com as disposições acordadas, atestando em vez disso a dispersão de agendas conflitantes no seio da sua própria equipa.

Ao nível bilateral, relações com outros países ideologicamente mais alinhados na região evitarão até ao momento movimentações contrárias de monta aos interesses brasileiros. A tentativa de renegociação do Acordo de Itaipu com o Paraguai constituiu uma exceção: o governo em Assunção quase caiu após protestos locais quando os termos acordados vieram a público em julho, descobrindo-se que beneficiavam significativamente mais o Brasil. Mas foi com relação à Venezuela que Bolsonaro tentou ganhar de forma mais ostensiva as suas principais credenciais regionais. Por entre ameaças veladas de uma possível intervenção militar direta, adotou-se uma posição retórica mais musculada e demandante face ao regime de Nicolás Maduro e de apoio às pretensões de Juan Guaidó. No entanto, a situação de impasse decorrente acabou por deixar a nu os limites das capacidades materiais brasileiras em paralelo com um aumento abrumador do fluxo de refugiados venezuelanos.

O tema dos refugiados foi também trazido para primeiro plano logo nos primeiros dias de governo, com o abandono do Pacto Global das Migrações. Esta posição de antagonismo face a grandes debates internacionais foi mimizada através de um discurso oficial que passou a colocar em causa, inclusive, os argumentos científicos das alterações climáticas. De igual forma, uma série de votos em consonância com a Arábia Saudita, Egito e outros regimes afins no Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre questões de ideologia de género, contribuiu para fundamentar uma crescente percepção de retração do Brasil face à utilidade de instrumentos multilaterais internacionais – antes considerados uma das pedras-chave da diplomacia brasileira – bem como um revisitar de posições que se consideravam até então estabelecidas na agenda externa do país. O discurso de Bolsonaro em setembro, abrindo a 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, apenas veio a amplificar tal disposição.

Contudo, nem a região nem os fóruns internacionais receberam a mesma prioridade que outro destino mais à norte, nomeadamente os EUA. Identificando semelhanças ímpares com os mé-

todos e estratégias da administração de Donald Trump, quer de campanha quer de governo, a equipa de Bolsonaro não tardou em tentar virar a página. Usando Israel como *proxy* para demonstrar a sua predisposição face às orientações internacionais emanadas pela nova Casa Branca, prometeu-se quase de imediato o reconhecimento de Jerusalém como capital do estado judaico. Apesar de tal mudança não se ter ainda concretizado, muito por conta da reprovação dos mercados no Médio Oriente, vitais para as exportações brasileiras, o tiro de partida para um novo alinhamento bilateral estava lançado. Uma visita oficial de Bolsonaro aos EUA em março proporcionou a cobertura necessária, com a atribuição do estatuto de aliado militar estratégico dos EUA fora da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) – o segundo país latino-americano a recebê-lo, depois da Argentina, e apenas o 18º do mundo – a constituir o principal dividendo até à data. Contudo, resultados mais tangíveis na forma de um apoio concreto à entrada do Brasil na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), uma isenção de vistos para entrada nos EUA ou o início de negociações com vista a um acordo comercial, permanecem, por enquanto, fora de alcance.

No polo oposto, importa referir os sinais dispares emanados com relação à China. Apesar das críticas assinaláveis durante a campanha devido ao seu peso económico crescente, Bolsonaro foi rapidamente forçado a moderar o discurso oficial. Para tal, beneficiou da *blitz* de relações públicas levado a cabo por Mourão para tranquilizar o principal importador e investidor no Brasil de que o seu acesso e interesses não conheceriam afinal quaisquer alterações de monta. A visita do próprio Bolsonaro a Beijing em outubro e a organização da cimeira dos BRICS em novembro no Brasil representaram tentativas de alcançar a quadratura do círculo neste âmbito, visando manter a China por perto, mas sem conseguir ainda assim disfarçar o incómodo face à sua preponderância na balança comercial nacional. Uma última imagem de marca do primeiro ano de governo prende-se também com as geografias e temáticas que não receberam precisamente qualquer atenção ou foram relegadas para um plano secundário: África e questões de cooperação sul-sul, por exemplo, saltam à vista por terem desaparecido em absoluto da lista de prioridades externas.

O que esperar do Brasil

Perante os desenvolvimentos evidenciados durante o ano transato, é possível desde logo antecipar três decorrências para a execução vindoura da política externa brasileira. A primeira centra-se nos custos de reputação internacional, inerentes a uma abordagem conflitante face a parceiros e temáticas antes considerados de excelência. A questão da Amazónia, em particular, recebeu enfoque acrescido durante o segundo semestre, à medida que novos dados sobre o desmatamento ou sobre as populações indígenas no seu seio, vieram a público. As críticas à Noruega e à Alemanha devido ao corte de financiamento para o Fundo Amazónia, ou até mesmo as disputas

públicas de Bolsonaro com o Presidente francês Emmanuel Macron, ilustram amplamente o desfasamento entre a imagem internacional que o Brasil detinha no passado nesta área e aquela que consegue transmitir atualmente. Como consequência mais imediata, é possível que tal deterioração reputacional leve, por exemplo, a um bloqueio informal da ratificação do acordo UE-Mercosur, com os parceiros europeus a colocarem um *premium* acrescido numa mudança de posição significativa por parte das autoridades brasileiras ao nível ambiental.

“
Importa referir os sinais dispares emanados com relação à China.
”

Uma segunda constatação associada a este padrão errático reside na manifesta fragilidade em que o mesmo assenta. Uma adesão inata do governo de Bolsonaro a movimentos análogos ao nível internacional – numa amálgama ideológica capitaneada por Steve Bannon nos EUA, Viktor Orbán na Hungria, e Matteo Salvini na Itália, entre outros – poderá proporcionar uma frente comum ocasional que permite salvar face perante a sua base eleitoral, mas não deixará ainda assim de permanecer suscetível a mudanças bruscas na fonte. Se as tendências políticas na região (e.g. na Argentina) e no mundo (e.g. nos EUA) se invertem diametralmente e governos no espectro oposto forem eleitos, o respaldo externo obtido até à data cessará de existir, acarretando consigo um isolamento substancial do Brasil. A aposta numa agenda marcadamente anti-globalista e numa afinidade umbilical com a administração Trump poderá por isso não sobreviver incólume, pese embora o estrago decorrente no entretanto. Por último, é também por demais expectável que a política externa continue a refletir conexões intrínsecas com o que se passa dentro do próprio Brasil, em termos de um contexto interno extremado face a um passado recente. Dito de outra forma, o que é externo apela à base popular interna, e o que é interno substancia uma resposta oficial vocífera no plano exterior. Do ponto de vista do governo de Bolsonaro, as suas posições internacionais não têm que necessariamente primar por uma justificação pormenorizada ou seguir uma estratégia detalhada; têm sim que representar caracteres suficientes para um *tweet* que seja imediatamente difundido pelos seus apoiantes, mantendo o clima de divisão manifestado durante as eleições de 2018. Este tipo de interseção entre as duas dimensões continuará a constituir a principal imagem-de-marca externa do Brasil, alimentando uma percepção generalizada de deriva e dificultando quaisquer projeções mais otimistas quanto ao seu lugar e atuação no mundo no curto e médio prazo. ■

1.14 • Conjuntura Internacional

O GOVERNO BOLSONARO: CRISES INTERNAS E CONTROVÉRSIAS EXTERNAS

Reginaldo Teixeira Perez
Marcos Pascotto Palermo

Texto entregue em Dezembro de 2019

APROXIMA-SE DE UM ANO do Governo Bolsonaro. E não seria exagerada a afirmação de que um sinônimo para ele seria o de crises (no plural) – advindo daí uma saliente dúvida: crises com origens externas à gestão ou por ela provocadas? Por certo, a resposta a esse questionamento deve contemplar as duas dimensões, mas parece haver motivos à farta para reconhecermos que a primeira fonte de problemas se encontra no próprio governo. Se isso se pensa da política interna, da mesma forma, neste decurso, já se pode pensar em reflexos de sua atuação em termos de relações exteriores.

Rememore-se, brevemente, de alguns traços da ascensão eleitoral impressionante da candidatura bolsonarista nas eleições de 2018: foi um processo de alinhamento de diversas posições que tinham em comum um forte sentimento “antissistema” – com especificidades antipolíticas (alcançando os políticos e as instituições representativas, identificados com a corrupção), com foco no PT (Partido dos Trabalhadores) e nas figuras de proa dos partidos até então no controle do Estado brasileiro: PMDB, PP e PSDB, entre outros. Em suma: o discurso proferido por Bolsonaro, fazendo uso até de redes e imagens religiosas, revestiu-se de novidade em face da dicção de suas críticas – contra tudo e contra todos. Prometia-se um governo de regeneração moral – e de forte conteúdo nacional, sem descurar, no que poderia se considerar em alguns pontos paradoxal, de uma agenda liberal na economia – diante de uma estrutura considerada como corrompida.

O governo Bolsonaro e o desgaste das agremiações partidárias tradicionais

No Brasil pós-redemocratização (meados da década de 1980), o Estado de Direito foi definido pela Constituição de 1988. E, nela, foram estampados os requisitos aos procedimentos afeitos a uma liberal-democracia de feição moderna: um conjunto de liberdades (individuais e sociais), acompanhado por um cardápio de direitos políticos, conformariam essa institucionalidade que, de sua parte, seria coroada por eleições periódicas – a cada dois anos, dependendo dos cargos em disputa, bem como o chamamento do eleitorado para um plebiscito sobre forma e sistema de governo em 1993 e de um referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições em 2005.

E foi a sequência desses procedimentos democráticos – com destaque às eleições presidenciais – que conferiram hegemonia política a duas agremiações, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), nos anos 1990, e PT, nos anos 2000. Esse sistema foi denominado pelo

cientista político brasileiro Sérgio Abranches, em artigo publicado em 1988, como sendo o de um “Presidencialismo de Coalizão”: findas as eleições das quais emerge vencedor um candidato, ele tem de compor com partidos vários – em um sistema multipartidário (hoje, são 33 os partidos brasileiros) – para constituir a sua base de apoio parlamentar.

“
Nas eleições de 2018 alteraram-se as posições e aquelas duas agremiações (PT e PSDB) restaram fortemente derrotadas – com a vitória de um grupo político neófito capitaneado (literalmente) por um discreto ex-deputado federal há três décadas.”

Pois bem: nas eleições de 2018 alteraram-se as posições e aquelas duas agremiações (PT e PSDB) restaram fortemente derrotadas – com a vitória de um grupo político neófito capitaneado (literalmente) por um discreto ex-deputado federal há três décadas – Jair Bolsonaro. Detalhe: esse político não parece ter-se preocupado muito com bases eleitorais – nem com o seu partido, o PSL (Partido Social Liberal), fundado em 1994, mas com fraco desempenho eleitoral até a entrada desse político. Ao adaptar-se à agenda do candidato, o PSL deu uma guinada à Direita, passando a se considerar conservador nos costumes e rompendo com o movimento intrapartidário “Livres”, de tendência liberal/libertária.

Atendo-se ao personagem, o inquieto presidente, vê-se que já trocou de siglas oito vezes em seu caminhar político, e desta vez não foi diferente: tendo aderido ao PSL na última hora para poder disputar as eleições presidenciais – uma vez que no Brasil não são permitidas candidaturas independentes –, e, de olho nas verbas destinadas aos partidos pelos fundos partidário (anual) e eleitoral (bidual), enfrentou recentemente a liderança de seu partido. Explique-se: nos últimos quatro anos, em face de uma decisão judicial que obstruiu a doação empresarial para as campanhas, a maior parte dos recursos que financiam os partidos e a sua participação em eleições é pública. Trata-se do fundo partidário, com periodicidade anual, e o fundo eleitoral, de periodicidade bidual. Esses fundos importam em somas vultosas, muito vultosas.

O modo pelo qual Bolsonaro reivindicou o controle da sigla PSL – e foi derrotado – é significativo para a compreensão do *modus operandi* de sua gestão: a promoção de ataques públicos às figuras que o cercam, até o seu defenestrar do governo. E os seus filhos – são três e também políticos – têm tido um papel central nessas alterações. Ocorre que o presidente, juntamente com o seu grupo de fiéis aliados, restou minoritário desta vez – e teve de buscar alternativas. A saída encontrada foi a fundação de um novo partido, a Aliança pelo Brasil (ALIANÇA), cujos apoiadores reivindicam o número 38, imagem associada a uma arma. Entretanto, são muitas as exigências formais à constituição de um novo partido no Brasil, quase impossíveis de serem satisfeitas a tempo de concorrer nas eleições municipais do próximo ano.

À semelhança de outras paragens, o sistema partidário brasileiro é merecedor de críticas. Em artigo publicado recentemente em jornal de circulação nacional (*Folha de São Paulo*, ed. de 24 nov.2019), o cientista político Jairo Nicolau avaliou ceticamente o ambiente no qual funcionam os partidos no Brasil. Segundo o pesquisador, seus partidos são burocráticos e dependentes do Estado, têm lideranças arcaicas e opõem barreiras à renovação de seus quadros, pois sobretudo desejam administrar e distribuir a seu talante os recursos. Ademais, os controles – de filiados, por exemplo – recaem sobre um órgão do Estado, a Justiça Eleitoral. Nessa moldura, a crise que atingiu o PSL, o então partido do presidente Bolsonaro, é significativa em relação ao conjunto de participantes do jogo democrático: “As siglas transformaram-se em organizações pesadas, com muito pouco incentivo para desempenhar o tradicional papel de intermediárias entre sociedade e Estado. Colaram-se ao Estado, afastaram-se da sociedade. O alheamento juvenil é uma evidência desse distanciamento”, observa Nicolau. E, provavelmente examinando de forma acurada a corrosão que atinge esse sistema, foi que o então candidato Bolsonaro catapultou-se como diferente. Uma das chaves interpretativas ao seu sucesso está na emocionalização da esfera pública – lançando provocações a tudo e a todos, por exemplo – e daí emerge um cenário de crises constantes.

Não é somente Bolsonaro a apostar nas polêmicas. São vários os membros de seu *staff* que assim procedem: “A democracia brasileira, com seus poucos altos e muitos baixos, nunca viu um presidente eleito que defende a tortura, um ministro da Educação que odeia estudantes, um secretário de Cultura que odeia artistas, um assessor para assuntos afro-brasileiros que odeia o movimento negro, um ministro do Meio Ambiente que odeia ambientalista”, escreveu a jornalista Cláudia Lai-

tano (*Zero Hora*, ed. de 2 dez.2019). Intitulando o seu artigo com o significativo “Espírito rixoso”, a comentarista define com essas duas palavras o atual governo. E logo esclarece o seu sentido: “(...) uma inclinação geral para os confrontos por motivos fúteis ou banais, os revides irrefletidos, as picuinhas”. Ao final, lamentando sobre essa forma particular de condução das questões públicas, a articulista conclui: “No século XXI, o espírito rixoso encontrou um caldo de cultura perfeito no ambiente de lacração das redes sociais, mas só masoquistas ficariam felizes ao topar com esse tipo de assombração, ao vivo, na festa de Natal. Ou, pior, decidindo o futuro do país”.

Governo Bolsonaro e sua política externa

Se do ponto de vista da política doméstica, o governo recebeu críticas pela escolha de seus ministros, na política com o exterior não houve exceção. A indicação do atual chanceler Ernesto Araújo, rendeu certo mal-estar entre diplomatas considerados mais experientes e que se consideraram deixados de lado, substituídos por um colega considerado mais jovem e que não havia chefiado uma embaixada.

Foi divulgada pela jornalista Patrícia Campos Mello (*Folha de São Paulo*, ed. de 14 nov 2018), a sua proximidade com o ensaísta Olavo de Carvalho, que emergiu como articulador intelectual do bolsonarismo. Comungando de valores como um regaste do combate ao comunismo, da opção pela soberania estatal frente ao chamado “globalismo”, negação do aquecimento global e defesa do que seriam valores do Ocidente, Araújo ganhou crédito junto a duas figuras importantes: o filho do presidente, senador Eduardo Bolsonaro, e Filipe Martins, secretário de assuntos internacionais do PSL. A condução do que viria a seguir, foi tomada por especialistas, como uma quebra na tradição da política externa brasileira.

Provavelmente, tentando interpelar o seu público de apoio em um plano interno, os ataques bolsonaristas alcançam e contaminam a sua política externa. De saída, o governo declarou o seu alinhamento acrítico ao governo estadunidense de Donald Trump – sem exigir contrapartidas e criticando o papel externo da China, em um primeiro momento. Afirmou, taxativamente, apoio ao governo de Benjamin Netanyahu, de Israel – prometendo a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém – o que agradou ao eleitorado evangélico, mas desconsiderou o importante papel dos países árabes na pauta exportadora brasileira.

Dando sequência ao já propalado na campanha eleitoral, acusou governos latino-americanos – em especial, o da Venezuela – de serem ideológicos e populistas. Neste plano, a Venezuela foi acusada de ser responsável pelo derrame de óleo que contaminou o litoral brasileiro, o que não foi comprovado. Ainda, no âmbito ambiental, o governo foi acusado internacionalmente de ser conivente ou omissivo, com relação às queimadas na região amazônica, o que rendeu celeuma pessoal entre Bolsonaro e o presidente francês Emmanuel Macron, sendo o primeiro alvo de críticas

quanto a comentários que feririam a imagem da primeira-dama francesa. No pano de fundo, o governo brasileiro insinuou a utilização do tema da Amazônia, como forma velada de oposição da França ao Acordo Mercosul – União Europeia, ainda não ratificado.

Por fim, mas não menos importante, declarou, apoiando a candidatura do liberal Mauricio Macri, que o povo argentino teria “cometido um engano” ao escolher peronistas nas eleições presidenciais recentes daquele país, insistindo até o final que não enviaria representante brasileiro na posse do novo governo.

Considerações finais, dúvidas iniciais

A pergunta que se impõe diante dos riscos políticos de um governo que age dessa forma, sem prejuízo a outras formas de querelas, direciona-se para o relacionamento institucional: como tem interagido Bolsonaro com os demais Poderes da República, destacadamente, o Legislativo? Uma resposta provisória – enfatiza-se o provisório – aponta a uma convergência de pautas. De um lado, promovem-se reformas econômicas sob as lideranças de parlamentares hábeis, tais como as do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e do presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre. Nesse caso, os interesses do principal ministério – o da Economia – e de seu titular, o ministro Paulo Guedes, têm sido conduzidos com um bom nível de concordância. Em contrapartida, deve-se admitir que, salvo engano, o processo legislativo tem funcionado à revelia da figura presidencial. Sintetiza-se a formulação aqui desfilada: de um lado, valores liberais têm alinhado a política econômica do governo com uma opinião pública financiada pelo mercado; de outro lado, ao revés, juízos do liberalismo político – também vergastados pela opinião pública – antepõem-se ao regressismo valorativo pronunciado pelo governo.

“
A indicação do atual chanceler Ernesto Araújo, rendeu certo mal-estar entre diplomatas considerados mais experientes.
”

Do ponto de vista internacional, seguirão os debates sobre o posicionamento brasileiro em fóruns internacionais, mormente os relativos às questões ambientais, sua postura frente aos Estados Unidos, que já revelaria certa frustração, bem como a relação com demais países do Mercosul, em especial com o novo governo argentino.

Equilibrando-se como um encantador de serpentes, Bolsonaro busca conciliar fundamentalismo de mercado com conservadorismo moral. O primeiro valor é estranho a ele, Bolsonaro, um notório estatista/intervencionista; quanto ao segundo, há um esforço para demonstrar adesão – com destaque à sua dimensão religiosa.

Na mesma linha, não menos difícil será a continuidade de uma política que insiste em ignorar a “questão social” em sua potência política: um relativo “silêncio das ruas”, até o presente, tem poupado o governo de grandes questionamentos populares – inclusive, vem ele contando com índices razoáveis de popularidade. No entanto, seguindo-se o vaticínio apresentado por Max Weber, em seu clássico *A política como vocação*, publicado em 1918, a díade dominação *versus* legitimação definiria a essência das relações políticas. Bem compreendido, as infrequências dos processos legitimadores requerem dos políticos profissionais habilidades especiais. As dúvidas que assaltam as mentes que refletem sobre as coisas da política no Brasil de hoje é se Bolsonaro continuará sendo eficaz como encantador de serpentes – até mesmo porque elas são muitas. ■

A VITÓRIA DE JOE BIDEN

OS NORTE-AMERICANOS NÃO VOTAM numa eleição directa para escolher o presidente dos Estados Unidos. Os cidadãos dos cinquenta estados federados e de Washington DC elegem um Colégio Eleitoral composto por 538 grandes eleitores. O número de grandes eleitores de cada estado corresponde à soma do seu número de membros da Câmara dos Representantes e do Senado. Tendo em conta que todos os estados têm o mesmo número de senadores (2), os estados mais pequenos dispõem, assim, de uma representação no Colégio com mais peso do que os estados maiores.

Sistema eleitoral maioritário

Com excepção do Maine e do Nebraska, o candidato que alcança uma maioria simples do voto popular obtém a totalidade dos grandes eleitores do estado. Estes dois aspectos – representação desproporcional e sistema eleitoral maioritário – permitem que um candidato que obtenha menos votos populares vença a eleição presidencial. Ocorreu cinco vezes: em 1824, 1876, 1888, 2000 e 2016.

Em paralelo, nos últimos anos, assistiu-se a uma consolidação da segmentação de eleitores por áreas geográficas: os republicanos concentrados em zonas rurais e os democratas em centros urbanos. Os estados republicanos foram ficando mais encarnados (cor associada a este partido) e os estados democratas mais azuis (cor do partido).

No final do século XX, era corrente a ideia de que o futuro pertencia ao Partido Democrático, em função de uma evolução demográfica que parecia favorecer o aumento do peso das minorias afro-americanas e latinas em detrimento de uma população branca mais envelhecida. No entanto, em termos práticos, uma maior mobilização da população branca, o desenho dos círculos eleitorais e o próprio sistema eleitoral têm tornado mais fácil o conformar de maiorias por parte dos republicanos.

Este quadro de divisão faz com que as campanhas presidenciais, nos Estados Unidos, tenham uma dinâmica muito própria. Se, numa eleição presidencial brasileira ou portuguesa, todos os votos valem o mesmo e as campanhas são proporcionalmente distribuídas pelos territórios nacionais, no caso norte-americano os candidatos só fazem campanha nos estados em que existe possibilidade de vitória. Segundo a empresa de monitorização Advertising Analytics, em Outubro de 2020, as duas campanhas tinham gastado em conjunto mais de 1.000 milhões de dólares em publicidade televisiva em apenas 13 dos 50 estados (ref.)

Reeleição

Até à eleição de 2020, só não foram eleitos treze candidatos que fossem ao mesmo tempo presidentes em exercício de funções. A probabilidade

de reeleição é, assim, bastante elevada. Porém, a conjugação da personalidade polarizadora de Donald Trump com a hecatombe económica provocada pela pandemia da COVID-19 contribuíram para a eleição do democrata Joe Biden.

Ao contrário do que ocorreu em 2016 com Hillary Clinton, nestas eleições, o Partido Democrático uniu-se efectivamente em torno da candidatura do antigo vice-presidente da Barack Obama (2009 – 2017). Há quatro anos, um dos principais problemas que Clinton teve de enfrentar foi a resistência que o seu nome gerava na ala esquerda do partido. Em 2020, Biden conseguiu surgir como uma figura unificadora, aceite por todos os sectores democratas em nome do objectivo supremo de derrotar Trump.

“

A experiência de Biden – trinta e seis anos como senador e oito anos como vice-presidente – é um activo muito importante, mas dificilmente fará milagres.

”

Também como há quatro anos, as sondagens revelaram-se pouco precisas. A generalidade dos estudos de opinião indicava uma vantagem nacional entre os 7% e 8% para Joe Biden e o resultado ficou pelos 4,5%. Para a vitória de Joe Biden foi determinante o regresso ao campo democrata dos estados da Pensilvânia, Michigan e Wisconsin, depois da surpreendente vitória aí obtida por Trump em 2016. Biden terá conseguido restabelecer a conexão com parte dos votantes tradicionalmente democratas que recusaram a opção Clinton nas eleições anteriores. As conquistas da Geórgia e do Arizona, que não votavam maioritariamente num candidato democrata, respectivamente, desde 1992 e 1996, ajudaram a consolidar a vitória no Colégio Eleitoral.

Voto por correspondência

O novo coronavírus atingiu os Estados Unidos no início de 2020. Sendo este país um Estado federal, a coordenação entre as diferentes administrações teria sido fundamental para minimizar o impacto da pandemia na saúde e na economia. Donald Trump, que contava com os bons resultados macroeconómicos para garantir a reeleição, não conseguiu (ou não quis) assumir a gestão e a própria existência de um problema de saúde pública, provavelmente por considerar que desta forma estava também a assumir que existia uma crise económica.

Filipe Vasconcelos Romão

Texto entregue em Dezembro de 2020

Uma das consequências políticas mais relevantes do quadro pandémico foi o esforço desencadeado pelas administrações dos diferentes estados federados para ampliar a possibilidade do voto antecipado presencial e por correspondência. Em coerência com uma atitude de maior prudência em relação à COVID-19, o Partido Democrático mobilizou-se para incentivar o recurso a esta alternativa. Convém ter em conta que o voto por correio não é uma novidade no sistema político norte-americano: começou a ser utilizado durante a Guerra Civil (1861-1865) para permitir a participação eleitoral dos soldados mobilizados. Ao longo dos últimos 160 anos, vários estados, com diferentes ritmos, foram facilitando esta prática. Segundo dados divulgados pela U.S. Election Assistance Commission, em 2016, 24 por cento dos mais de 140 milhões de votantes recorreram ao voto por correio.¹ Em 2020, de acordo com dados provisórios, a participação subiu em grande medida graças ao voto antecipado por correspondência e presencial. A pandemia terá sido, assim, determinante numa mobilização sem precedentes nas últimas décadas: Joe Biden, o vencedor, e Donald Trump, o derrotado, são já os dois candidatos que obtiveram o número mais elevado de votos populares na história dos Estados Unidos. O primeiro conquistou 81.283.098 votos e o segundo 74.222.958.

Contestação

A estratégia de Trump para contestar as eleições começou muito antes do processo eleitoral e corresponde a um padrão semelhante ao utilizado nas primárias republicanas de 2016. Em Fevereiro desse ano, perante a vitória de Ted Cruz nos *caucuses* do Iowa, Trump alegou fraude sem apresentar qualquer prova. No início de 2020, no momento em que percebeu que o voto por correio poderia permitir uma maior mobilização do campo democrático, o candidato republicano começou a alimentar suspeitas sobre potenciais fraudes eleitorais, sem nunca fornecer qualquer elemento concreto que suportasse as suas afirmações.

A contagem dos votos nos estados com resultados mais ajustados demorou alguns dias, fruto da elevada participação e do peso do voto por correspondência. Na noite de 3 de Novembro, foi logo perceptível que as diferenças nas metodologias de voto e de contagem se iriam repercutir na maior ou menor lentidão do apuramento de resultados. Os estados em que os votos presenciais foram contados primeiro registaram um avanço inicial de Trump e uma recuperação gradual de Biden à medida que o voto por correspondência era contado. Na própria noite das eleições, o ainda presidente apressou-se a reconhecer uma vitória que já saberia ser difícil de alcançar, iniciando o mais

1.16 • Conjuntura Internacional

225 ANOS DO CONSULADO DOS EUA NOS AÇORES: A MAIS ANTIGA REPRESENTAÇÃO DIPLOMÁTICA DO MUNDO

Paulo Fontes

Texto entregue em Outubro de 2020

A RELAÇÃO ENTRE OS ESTADOS UNIDOS da América e o arquipélago dos Açores remonta ao período da formação da nação norte-americana, no final do Século XVIII.

Em 1777, um ano após Thomas Jefferson, principal autor do texto da célebre Declaração de Independência, ter proclamado, na cidade de Filadélfia, a 4 de julho de 1776, que “*all men are created equal*”, os Açores deram apoio a corvetas da jovem nação que rumavam a França em iniciativas diplomáticas que procuravam assegurar uma aliança política e militar com o reino francês, que se revelaria determinante para o sucesso da Revolução Americana.

Em 1795, depois do fim da Guerra da Independência Americana, já no período de vigência da Constituição federal, marcada pela proeminência de James Madison e ratificada em 1788, e no decurso do segundo mandato do Presidente George Washington, os Estados Unidos da América estabeleceram o seu primeiro consulado no arquipélago dos Açores, há 225 anos.

Desde a sua instalação, o Consulado dos Estados Unidos da América nos Açores funcionou na cidade da Horta durante 122 anos, até à sua transferência, em 1917, para Ponta Delgada. John Street foi o primeiro cônsul, na Horta, tendo nomeado o primeiro vice-cônsul Thomas Hickling, a 7 de julho de 1795, para Ponta Delgada. Este foi um período em que a liberdade de navegação, a baleação, a emigração e os cabos submarinos foram fatores centrais da relação entre os EUA e os Açores.

Os Americanos e os Açores

Desde 1750 até cerca de 1920, os navios baleeiros americanos viram-se impelidos para os Açores pelos ventos dominantes e pela Corrente do Golfo ao mesmo tempo que se sentiam atraídos pela presença de grandes quantidades de cachalotes existentes em redor das chamadas *Western Islands* (Açores). Além da oportunidade que uma escala em terra lhes dava para se reabastecerem de água e de provisões frescas, podiam ali recrutar novos elementos para completar as tripulações. Durante um século e meio, foram estas as principais razões que levaram os baleeiros americanos a escalar o porto da Horta e outros portos açorianos, mais do que qualquer outro lugar no estrangeiro.¹

Esta ponte de ligação que os navios baleeiros estabeleceram entre os Açores e New Bedford teve uma influência decisiva no crescimento da indústria baleeira, e, até da própria cidade. Os açorianos estiveram presentes nos navios baleeiros americanos logo a partir dos começos do século XIX. Faziam parte dessa heroica aventura quando a indústria e atividades baleeiras atingiram o seu apogeu, no final da década de

1850, geralmente como simples marinheiros de convés e como trancadores. Já para o fim da era baleeira, tinham-se tornado a força dominante na baleação americana, ocupando posições de capitães, oficiais, e mesmo, armadores.

Torna-se evidente que esta ponte estabelecida pelos navios baleeiros constituiu a primeira fase da emigração portuguesa para os Estados Unidos. Por muitas razões, como a fuga ao recrutamento militar, o escape às condições opressoras duma pobreza hereditária e inevitável, imposta por um excesso de população num território demasiado exíguo para a suportar, um certo isolamento paralisante, ou, até, determinados problemas políticos, muitos açorianos e açorianas começaram a infiltrar-se nos Estados Unidos, sob a forma de mão-de-obra inexperiente e barata nas atividades baleeiras.²

Os Dabney: três gerações que marcaram a Ilha do Faial

A criação de uma rede consular americana nas ilhas leva-nos aos Dabney que, ao longo de três gerações familiares – John Bass Dabney, Charles William Dabney e Samuel Dabney –, entre 1806 e 1891, desempenharam funções de representação diplomática na cidade da Horta, marcando assim uma época nas “ilhas do canal” (Faial e Pico) a que o investigador Ricardo Manuel Madruga da Costa (2009) chamou “o século Dabney”.

“**O Consulado dos Estados Unidos nos Açores é o mais antigo posto diplomático norte-americano, do género, no mundo.**”

A família Dabney mantinha uma grande atividade comercial e marítima na Horta e suas imediações, na ilha do Faial, onde as suas casas eram enormes, bem mobiladas e rodeadas de magníficos jardins. Mantinham o prestígio do Governo Americano através de uma hospitalidade generosa a pessoas distintas. Pode-se compreender que o vencimento dum cônsul americano não teria sido suficiente para manter tão elegante estilo de vida. Sendo assim, entendeu-se ser essencial a um cônsul no Faial ter fortuna pessoal.⁴

Naquele tempo, havia grande prosperidade naquela parte dos Açores, envolvendo a exportação de laranjas para a Inglaterra, vinho do Pico, óleo de baleia e âmbar para os Estados Unidos e ainda emigração de açorianos e açorianas em larga escala para a América. Em todos estes as-

pectos, comerciais e de transporte, o cônsul Charles W. Dabney e seu filho Samuel W. Dabney tiveram papel de relevo.⁵

Relações Transatlânticas do Século XX aos nossos dias

Na antecâmara do século XX, um conjunto de alterações económicas e geoestratégicas sucedem-se e a Ilha do Faial perde importância estratégica, também devido à maior pujança e concentração de população na Ilha de São Miguel. Os Estados Unidos decidem deslocar o seu Consulado e, a 1 de maio de 1899, inicia oficialmente o Consulado Americano em Ponta Delgada. O escritório da Horta foi reduzido à categoria de agência consular nos finais de abril de 1899, quando o cônsul Pickerell transferiu o Consulado para São Miguel.

O Sr. Moyses Benarus, que tinha sido vice-cônsul na Horta, passou a agente consular até 24 de janeiro de 1918, quando esses escritórios e o da Terceira foram definitivamente encerrados e todos os serviços consulares dos Açores passaram a ser feitos em S. Miguel, devido à guerra. As outras agências consulares americanas, situadas respetivamente nas Flores e S. Jorge que tinham estado sob a jurisdição do Consulado Americano da Horta e em 1899 sob a jurisdição do consulado em S. Miguel, tinham sido encerradas definitivamente antes do fecho das agências consulares da Horta e Terceira.⁶

Os cônsules americanos em S. Miguel ocupavam-se principalmente da situação de cidadãos americanos naturalizados, que haviam nascido nos Açores, e dos seus filhos, envolvendo investigações relativas a naturalização fraudulenta, deportação, isenção do serviço militar, taxas militares, assuntos relativos à emigração para os Estados Unidos da América.⁷

Outros acontecimentos também se deram ao mais alto nível das relações diplomáticas, assinala-se a primeira passagem do ex-Presidente Theodore Roosevelt por Ponta Delgada, a 30 de março de 1909, onde parou algumas horas, na sua viagem para África. Nessa estada, o Cônsul Creevey levou-o a uma colina, o Alto da Mãe de Deus, onde hoje se situa o Passeio Theodore Roosevelt e existe uma pedra ao longo do passeio assinalando o facto.⁸

Após 1917, na sequência da entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial, as relações entre os norte-americanos e os açorianos aprofundaram-se, assistindo-se à cedência de pontos de apoio às forças navais norte-americanas nas nossas ilhas e à instalação de uma base naval da *US Navy* na cidade de Ponta Delgada.⁹

A base naval americana do Atlântico Central ficou estabelecida em Ponta Delgada durante a Grande Guerra a fim de proteger os transportes

OS AÇORES: UMA PONTE NO ATLÂNTICO

O Arquipélago dos Açores sempre desempenhou um papel especial na relação bilateral de Portugal com os Estados Unidos. Famílias de ambos os lados, culturas e economias cresceram juntas nos últimos 225 anos. Estes laços fundaram a prosperidade e segurança conjunta, numa relação que se foi reforçando. Nas sociedades que se constituem de ambos os lados, a maioria dos Portugueses-Americanos é de origem açoriana, estimando-se serem mais de um milhão nos EUA.

Projetando o futuro, os Açores continuam a desempenhar um papel muito importante ao estabelecerem uma ponte no Atlântico. De ambos os lados são feitos investimentos e emergem mais turistas americanos e estudantes em intercâmbio. Hoje, já não são só os açorianos que emigram, muitos norte-americanos têm fixado residência nos Açores, procurando a segurança e a qualidade de vida que o arquipélago proporciona.

A par do papel estratégico que Açores podem desempenhar nas novas configurações de segurança do Atlântico, temos razões suficientes para brindarmos aos 225 anos de uma longa relação atlântica.

americanos que levavam tropas para França e com outras finalidades estratégicas. O almirante Dunn e o seu sucessor, o almirante Jackson, mantiveram uma esquadra de *destroyers* que eram apoiados por hidroaviões. Na manhã de 4 de julho de 1917, um submarino alemão disparou algumas granadas do exterior do molhe para Ponta Delgada, uma das quais matou uma rapariga de 16 anos, na Fajã de Cima. O barco carvoeiro “Orion” na baía de Ponta Delgada, perto do molhe, rapidamente disparou algumas granadas e o submarino submergiu e rapidamente desapareceu.¹⁰

A 16 de julho de 1918, a nova visita de Roosevelt aos Açores contemplou o porto da Horta, na ilha do Faial e o Porto de Ponta Delgada, que eram os dois utilizados pelos navios aliados para apoio logístico durante a Primeira Guerra Mundial. Na altura, em declarações prestadas ao jornal micaelense, *República*, Roosevelt afirmou que graças à sua importância geoestratégica, os Açores haviam prestado um contributo muito especial no que concerne ao transporte de tropas do Novo para o Velho continente, tornando possível, desta forma, que o desfecho da guerra não se prolongasse. Roosevelt despertou o mundo para a importância da posição geoestratégica dos Açores.¹¹

Mais tarde, em 1944, já na fase final da Segunda Guerra Mundial, foi instalada uma base aérea norte-americana na Ilha de Santa Maria, que cerca de três anos depois era transferida para a Base das Lajes, na Ilha Terceira.

Em 1949, Portugal foi convidado, ao contrário de Espanha, para membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), embora não tivesse um regime democrático, graças à importância geoestratégica dos Açores, em especial da Base das Lajes. Ao longo do restante período do Século XX, os Açores revelaram-se fundamentais para a condução da geopolítica americana.

A relação estreita entre os EUA e os Açores permitiu à região e a Portugal fazer parte do esforço que o mundo ocidental, liderado pelos norte-americanos, desenvolveu na defesa da Paz, da Liberdade, da Democracia, da segurança, da livre navegação aérea e marítima e da estruturação de uma Comunidade Internacional subordinada a regras e dotada de instituições multilaterais comprometidas com a promoção e a salvaguarda do Direito Internacional e dos Direitos Humanos.

Nas décadas de 1960 e 1970 o Consulado norte-americano prestou um papel da maior importância no apoio às vagas de emigração dos Açores para os Estados Unidos, uma função que continuaria a desempenhar nas décadas seguintes, embora de uma forma mais atenuada devido a novas circunstâncias, quer na Região, quer nos Estados Unidos.

Atualmente a missão do Consulado norte-americano nos Açores é desenvolvida em três domínios principais: 1) manter os laços históricos de parceria e amizade com o povo e com o Governo da Região Autónoma dos Açores e de Portugal; 2) prestar serviços de alta qualidade aos cidadãos dos EUA nos Açores, salvaguardando a sua segurança e bem-estar, uma função de importância crescente face ao grande aumento de fluxos turísticos dos EUA para o arquipélago; e 3) aumentar os intercâmbios educacionais, comerciais e culturais entre os Estados Unidos e os Açores, especialmente nas áreas da energias renováveis, das tecnologias verdes, dos negócios e do turismo.

O Consulado dos Estados Unidos nos Açores é o mais antigo posto diplomático norte-americano, do género, no mundo. Contabiliza 225 anos de funcionamento contínuo que consolidaram o aprofundamento de uma relação de amizade, de cooperação e de respeito mútuo que muito contribuiu para a concretização de interesses comuns que beneficiaram ambas as partes, ao longo de mais de dois séculos de história e destino comuns. ■

Notas

¹ Vermette, Sílvia (1995) Os Yankees e o Faial. In “O Faial e a Periferia Açoriana nos Séculos XV a XIX”. Horta: Núcleo Cultural da Horta.

² *Idem*.

³ Riley, Carlos G. (2015). Os Açores e os Estados Unidos da América no “Longo Século XIX”. *Nação e Defesa*, Nº 141; Vermette, Sílvia (1995) Os Yankees e o Faial. In “O Faial e a Periferia Açoriana nos Séculos XV a XIX”. Horta: Núcleo Cultural da Horta.

⁴ Doty, William F. (2006). Esboço Histórico do Consulado Americano nos Açores. Horta: Núcleo Cultural da Horta.

⁵ *Idem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Andrade, Luís (1993). Neutralidade Colaborante: O Caso de Portugal na Segunda Guerra Mundial. Ponta Delgada: (s.e.).

¹⁰ Doty, William F. (2006). Esboço Histórico do Consulado Americano nos Açores. Horta: Núcleo Cultural da Horta.

¹¹ Andrade, Luís (2008). Os Açores e a Segunda Guerra Mundial. In “Franklin Roosevelt e os Açores nas duas Guerras Mundiais”. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

Bibliografia geral

Costa, Ricardo Manuel Madruga da (2009). *O Século Dabney: Uma Perspetiva das Relações entre os Açores e os Estados Unidos da América à Luz da Correspondência Consular, 1806-1892*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.

Embaixada e Consulado dos EUA em Portugal. Site Oficial. Disponível em: <https://pt.usembassy.gov/pt/embassy-consulate-pt/ponta-delgada-pt/>

Wheeler, Douglas (1988). “The Azores and the United States (1787-1987): Two Hundred Years of Shared History”. Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira n.º1, pp. 55-71

NOS 70 ANOS DA NATO

Luís Valença Pinto

Texto entregue em Setembro de 2019

EM ABRIL DE 2019 A NATO atingiu a idade de 70 anos. A efeméride convida a algumas reflexões.

A primeira é que a NATO se tem mostrado assinalavelmente resiliente. De facto, não abundam os casos de organizações internacionais, em particular na área da Segurança e Defesa, que atinjam essa longevidade. Citado pela revista *Economist* na edição de 14 de março de 2019, um estudo da Brookings Institution recorda que nos último 500 anos houve 63 alianças para fins de Defesa, das quais só 10 viveram mais do que 40 anos, sendo a durabilidade média de 15 anos. Nada, porém, legítima que se presume uma vida perene para a NATO. As alianças não são eternas. E esse é um postulado.

A segunda é que, ao longo da sua vida, a Aliança Atlântica assegurou importantes contributos. Viabilizou ou no mínimo facilitou o processo de construção europeia, venceu a Guerra Fria, foi decisiva na pacificação das Balcãs Ocidentais, participou com eficácia no combate à pirataria na região do Corno de África e proporcionou um melhor contorno para o tratamento da questão afegã.

Daqui é legítimo concluir que a vida da NATO tem sido marcada pelo sucesso. Uma expressão disso é também o modo como soube e foi capaz de evoluir para se inscrever com pertinência e utilidade potencial no contexto político e estratégico do pós Guerra Fria. E não foi pequena essa transformação, que assentou em três noções fundamentais.

Uma, a adoção de um novo paradigma de Segurança, distinto da até aí tradicional visão do Inimigo pré-definido, continuamente atento aos objetivos clássicos da Segurança, incluindo os da Segurança Coletiva, mas também atento à dimensão humana que caracteriza a Segurança Cooperativa do presente.

Outra, a compreensão que, para atuar eficazmente sob essa nova perspectiva, é indispensável agir na busca e promoção da cooperação e no entendimento que a ação carece de ser multidimensional, associando todas as dimensões possíveis do trabalho estratégico.

Finalmente, o entendimento que, a lógica que mais importa na maioria da conflitualidade contemporânea é uma lógica do tipo .

Os Conceitos Estratégicos que a Aliança adotou sucessivamente em 1991, 1999 e 2010 atestam estas escolhas, definem a consequente postura e apontam os novos caminhos.

Pareceria que a Aliança dispunha de todos os critérios e instrumentos para ter uma vida fecunda no presente e para encarar o futuro com tranquilidade. Não é assim.

A NATO vive um tempo com pouco de risonho e promissor, para o que contribuem diversos

fatores. Uns de carácter mais estrutural e outros de natureza mais conjuntural.

Os fatores estruturais são evidentemente os mais importantes. Deles, quatro merecem particular atenção.

O primeiro, está ligado às limitações da NATO perante muitos dos atuais conflitos. A NATO tem uma capacidade militar extraordinária. Mas é exígua nos planos político e diplomático e nula nas dimensões económica, social e cultural. Ora, face a situações que em larga medida radicam em quadros de exclusão política, económica e social, na existência de Estados falhados e frágeis e em condições ambientais muito adversas, as respostas têm que ser procuradas através da ação coerente, convergente e coordenada de todas essas dimensões do trabalho estratégico. O que, por si só, a NATO não pode assegurar. A situação decorrente das ameaças e riscos que, a partir da África do Norte e do Médio Oriente, se projetam no Sul da Europa, é a esse título paradigmática. Para a resposta a esses problemas a Aliança pode dar importantes contributos no domínio militar, mas, sozinha, não pode pretender criar, face a eles, Paz, Segurança e estabilidade.

“
Com exceção de Portugal entre 1949 e 1974 e do tempo da Grécia dos Coronéis, a NATO foi sempre uma aliança de democracias, no que aliás radicou muita da sua força e da sua atratividade.”

O segundo, liga-se ao desvio, legítimo e nada surpreendente, da prioridade norte americana da Europa para a Ásia-Pacífico e, mais recentemente para o Indo-Pacífico. As dinâmicas geopolíticas a que assistimos não permitem entender essa alteração como transitória. Daí que a Aliança faça bem se a considerar como algo de estruturalmente diferente da realidade que até aqui viveu. Dela decorre o pressuposto que os europeus se devem sentir e tornar mais responsáveis pela Segurança do seu próprio continente e também do seu *near abroad*, designadamente o Norte de África e, nalguma extensão, o Médio Oriente, deixando de tomar como certo e automático o envolvimento norte americano nessas questões.

Terceiro fator, o protesto dos Estados Unidos, aliás inteiramente compreensível, pelo facto das despesas de Defesa dos aliados europeus ficarem persistentemente abaixo do razoável e necessário.

Com a consequência imediata de, por esse motivo, se gerar um enorme desequilíbrio entre os encargos dos EUA e os dos demais aliados na satisfação dos orçamentos da própria Aliança, para o que não se encontra explicação que vá para lá da falta de vontade e de empenhamento dos europeus. Radica aqui a questão da fixação de um compromisso para a atribuição à Defesa de 2% do PIB de cada Estado Membro. Questão hoje mais bem substanciada e melhor balizada com o critério adicional de 20% desses montantes serem em cada País alocados a investimento, visando o levantamento de mais e melhores capacidades militares, e também com a definição de 2024 como o horizonte temporal em que tudo isso deve estar plenamente observado. Também não é razoável tomar esta questão como efémera.

Finalmente, e as coisas estão obviamente interligadas, a dificuldade estrutural que resulta da crescente disparidade entre o padrão tecnológico das Forças Armadas dos EUA e as dos outros Aliados. Dificultando o trabalho conjunto, nomeadamente em cenários de maior exigência e sofisticação, e também a interoperabilidade. Talvez pela sua condição de superpotência global, os Estados Unidos nem sempre identificam fortes limitações no seu isolamento político e estratégico, mas em regra procuram evitar o isolamento operacional e tático. Mas o ponto que aqui importa acentuar é que isso fragiliza e pode mesmo comprometer a coesão da Aliança. Pelo menos no plano militar essa circunstância representa um condicionamento à plenitude do artigo 5º, ou seja, ao *core* do Tratado de Washington.

No que toca a questões conjunturais, mas com significativo impacto sobre vida da Aliança, elas prendem-se sobretudo com as crises nalgumas democracias europeias, com o novo entendimento turco, com o Brexit e com o que resulta do discurso e da prática da Administração Trump.

Com exceção de Portugal entre 1949 e 1974 e do tempo da Grécia dos Coronéis, a NATO foi sempre uma aliança de democracias, no que aliás radicou muita da sua força e da sua atratividade, nomeadamente durante a Guerra Fria e nos tempos imediatamente subsequentes.

Esse é um valor que bem se pode tomar como sendo intrínseco à organização. Por isso, o que hoje se passa em países como a Hungria e a Polónia, sendo deplorável, é reforçosamente preocupante, embora haja que reconhecer que até ao presente não condicionou fortemente a vida coletiva da Aliança. Sublinhe-se, porém, o “até ao presente”...

O caso turco, começa por se inscrever no mesmo padrão de desvio da boa norma democrática, com exuberantes e bem conhecidos atropelos às liberdades e ao Estado de Direito. Mas o problema é mais complexo, como consequência do comportamento geopoliticamente errático que a Turquia tem tido, sobretudo nas questões do Médio Oriente, mas não só. A recente decisão de aquisição à Rússia de sistemas de Defesa antimíssil incompatíveis com os da NATO é uma evidência disso mesmo. Uma ilação mínima é que no presente a Turquia não pode ser tomada como um Aliado seguro e inquestionável. Se atentarmos na importância geoestratégica da Turquia e no facto das suas Forças Armadas serem as segundas maiores da NATO, isso dá-nos uma percepção da relevância do problema.

À data de produção deste texto não é possível especular sobre o desfecho concreto do processo do Brexit. Mas uma coisa pode ser tomada como certa: a enorme crise da credibilidade britânica. O Reino Unido foi sempre justamente compreendido como um parceiro de grande fiabilidade e competência nos planos político e estratégico. Se não é legítimo entender que as qualidades e competências militares britânicas foram ou vão ser afetadas pelo Brexit, a credibilidade da sua ação enquanto Estado está por agora muito beliscada. O que tem consequências em dois planos. No plano interno da Aliança e no plano da crescentemente importante e necessária cooperação política e institucional entre a NATO e a União Europeia.

É, contudo, dos ventos que por agora sopram em Washington que vêm as mais significativas condicionantes.

Em relação à necessidade de maior responsabilização e compromisso dos europeus a atual Administração americana não afirma nada que, no fundamental, não tenha também sido dito pelas duas Administrações anteriores. A diferença, que é muito relevante, é que o proclama num tom agressivo e disruptivo em relação ao futuro da Aliança, acenando com o que acha ser o seu obsolescência e dispensabilidade.

A isso se adiciona e com grande importância, a diferença de perspectiva que se deteta nas visões prevalecentes num e noutro lado do Atlântico. Os EUA de hoje não reconhecem preocupações de governança global, consideram aliados e parceiros apenas e só se ampliam o Poder dos EUA e não mostram interesse pelas ordens regionais de cooperação. Os europeus têm preocupações de governança global, identificam o multilateralismo como condição para essa governança, reconhecem e privilegiam as ordens regionais de cooperação e olham para todos os aliados e parceiros sob o prisma de uma cooperação mutuamente frutuosa, dificilmente se pode ter enunciados tão díspares.

Isso explica porque se mostra inviável que a NATO renove em 2020 o seu Conceito Estratégico de 2010, iniciando em 2019 os correspondentes trabalhos. Há a noção que um tal debate, incidindo com muito vigor e profun-

didade nos planos político e estratégico, exploraria significativas clivagens, seria no mínimo inconclusivo e, no pior cenário, disruptivo da própria Aliança.

Pano de fundo a tudo isto é, naturalmente, o entendimento que agora prevalece em Washington quanto ao valor da relação transatlântica. Não só, nem talvez principalmente, pela menor prioridade geopolítica atribuída à Europa. Mas também por sinais como o abandono dos acordos de Paris, a recusa do TTIP, a desconsideração da posição europeia no acordo sobre o nuclear iraniano, e o afunilamento da relação com a União Europeia no plano comercial e nele a um contexto de “guerra”.

Por todas estas razões o momento da Aliança Atlântica não é fácil, e para que não se corra o risco de se ser destrutivo, convida à expectativa. É o que no essencial os aliados europeus procuram fazer: manter o *status quo* com o propósito de não agudizar divergências e assim preservar a Aliança na esperança de melhores dias.

Neste tempo e nestas condições ganha vigor e novos contornos a dimensão europeia.

Raciocinando em modelo facilmente se percebe que muitas das questões que hoje constituem problemas e embaraços no relacionamento transatlântico e, portanto, na NATO, podem, (e devem...) encontrar resposta no contexto especificamente europeu e, em concreto, na União Europeia (UE).

A pergunta obrigatória é: será isso possível? São bem conhecidas as dificuldades, divisões e limitações de visão, de vontade e de recursos que existem na Europa.

Mas é também verdade que em matéria de Política Externa e de Segurança e Defesa houve em tempos recentes evoluções interessantes e promissoras. Estão nesse caso a aprovação em 2016 da Estratégia Global de Segurança da UE e o lançamento no final de 2017 da Cooperação Estruturada Permanente no domínio da Segurança e Defesa (PESCO). E vale a pena assinalar que, apenas com exceções mínimas e naturais no caso da PESCO, esses textos receberam uma quase unanimidade, o que continua a verificar-se com a sua materialização.

Salientando a importância que, pelo menos potencialmente, essas políticas e práticas oferecem à NATO, talvez se possa pensar que, apesar de tudo, está a chegar à Europa o tempo para uma narrativa de esperança. Mas, sublinhe-se o “talvez”...

Uma coisa, porém, parece inequívoca, o caminho de evolução positiva que se subentende nesse processo está perfeitamente ao alcance da Europa. Pelo menos no plano material.

É um caminho que a Europa deve fazer com permanente atenção e empenho na preservação do vínculo transatlântico e, portanto, da NATO, e no reconhecimento do papel de Ator indispensável que continua a caber aos EUA em matéria de Segurança e Defesa da Europa. Se assim acontecer a Europa será melhor e mais forte e poderá responder positivamente à necessária superação dos fatores mais estruturais da crise da NATO, assumindo mais responsa-

bilidades estratégicas e uma fatia mais equilibrada na equação da partilha de encargos. Os outros, os de caráter circunstancial e conjuntural, muito decorrentes de quem tem hoje voz e Poder no outro lado do Atlântico, dificilmente serão anulados por esta via. Mas os excessos demagógicos, injustos e panfletários que têm sido esgrimidos, encontrarão menos espaço e serão mais facilmente rebatíveis. ■

1.18 • Conjuntura Internacional

CORRIDA AOS ARMAMENTOS, DE NOVO

Luis Tomé

Texto entregue em Novembro de 2020

UMA DAS TENDÊNCIAS MAIS PREOCUPANTES dos últimos anos, e que parece consolidar-se, é o regresso a uma verdadeira corrida aos armamentos. Sintoma disso são os aumentos dos orçamentos militares e do volume das importações de sistemas de armas, ao mesmo tempo que se assiste ao desmantelamento dos regimes de controlo de armamentos e ao aumento dos arsenais nucleares de várias potências.

O Mundo gasta mais em armamento do que no período de Guerra Fria – e África, Médio Oriente e Ásia-Pacífico gastam muito mais

Conforme revelam os cálculos do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), o mundo gasta mais em armamento atualmente do que em contexto de Guerra Fria: a preços constantes, as despesas militares globais subiram de 1 bilião e 537 mil milhões USD, em 1988, para 1 bilião e 922 mil milhões de USD, em 2019, apesar da descida nos anos 1990. E como também mostra o Quadro 1, com exceção da Europa, todas as regiões do mundo registam aumentos das despesas militares no comparativo deste lato período de tempo, algumas exponencialmente como África, Médio Oriente e Ásia-Pacífico.

Em África, entre 1988 e 2019, a preços constantes, as despesas militares cresceram de 16,3 para 41,6 mil milhões de USD (sublinhando-se o aumento de 17% só na década 2010-2019), representando a sub-região do Norte de África, em 2019 (com um montante 67% mais elevado do que em 2010), uma parcela de 57% no total do Continente Africano – muito devido às persistentes tensões entre a Argélia e Marrocos, às insurgências no seio de vários países e à guerra civil na Líbia. A Argélia destaca-se, representando 44% do total das despesas do Norte de África e sendo o único País africano a integrar o Top 40 mundial, na 23ª posição. Paralelamente, o Norte de África representa também um share de 74% no total das importações de armas do Continente Africano no período 2015-2019, de novo destacando-se a Argélia, o 6º maior importador mundial nos anos 2015-2019 e cujas importações de armamento subiram 71% face ao período 2010-2014 (Quadro 3).

No Médio Oriente, igualmente entre 1988 e 2019, as despesas militares saltaram de 80,5 para 225 mil milhões de USD a preços constantes (Quadro 1), em resultado das ambições e rivalidades envolvendo a Arábia Saudita, o Irão, Israel e a Turquia, bem como, entretanto, a guerra contra o Daesh, os conflitos na Síria, no Iraque e no Iémen ou ainda as pressões sobre o Qatar e o Líbano. A Arábia Saudita destaca-se, com um incremento de 14% na década 2010-2019 e consolidando-se no Top 5 do ranking mundial, com despesas militares de 62 mil milhões de USD, em 2019 (Quadro 2). Israel, com uma su-

bida de 30% entre 2010 e 2019 e um orçamento de 20,5 mil milhões de USD no último ano, ocupa a 15ª posição do ranking, seguido pela Turquia com 20,4 mil milhões de USD e que regista o considerável aumento de 86% entre 2010 e 2019. Das potências regionais, o Irão parece ser a exceção, em virtude das dificuldades económicas: apesar de subir de 20º para 18º no ranking mundial entre 2018 e 2019, regista uma queda significativa de 36% nas despesas militares na década 2010-2019.

Por outro lado, sublinha-se a subida do share do Médio Oriente nas importações globais de armas, e que passou de 23% no período 2010-2014 para 35% nos anos 2015-2019. Também a este respeito se destaca a Arábia Saudita, cujas importações de armamento aumentaram 130% de 2010-14 para 2015-19, tornando-se no maior importador do mundo, num ranking mundial cujo Top 10) inclui igualmente o Egito, os Emiratos Árabes Unidos, o Iraque e ainda o Qatar (este na 10ª posição e com um aumento impressionante de 631% de 2010-14 para 2015-19) (Quadro 3). Israel (14º), Turquia (15º) e Omã (23º) são outros países da região que encontramos no top 25 dos maiores importadores de armamento.

Mais paradigmático ainda é o caso da Ásia-Pacífico, onde as despesas militares dispararam de 136 para 531 mil milhões de USD, a preços constantes, entre 1988 e 2019 (Quadro 1). Esta macro-região é, aliás, a única do mundo com aumentos contínuos desde 1988, e cujo incremento de 51% na década 2010-2019 é muito superior ao de qualquer outra região do globo, representando, actualmente, cerca de 30% das despesas militares mundiais. A principal responsável por este aumento é a China que, sozinha, representa agora 50% do total das despe-

sas militares da Ásia-Pacífico (subindo de uma parcela de 36%, em 2010). Paralelamente, registam-se aumentos significativos em todas as sub-regiões da Ásia-Pacífico (Quadro 1).

O “factor China” é, na realidade, o principal instigador da corrida aos armamentos na Ásia-Pacífico, com várias outras potências da região a aumentarem os seus orçamentos de defesa para, de alguma forma, balancearem o poderio estratégico chinês, com destaque para a Índia (com um aumento de 37% na década 2010-19 e que ascendeu ao 3º lugar do ranking, com 71,1 mil milhões de USD), o Japão e a Coreia do Sul (Quadro 2). Já em 2020, em resposta a uma maior assertividade da China, a Austrália anunciou um aumento de 40% do seu orçamento de Defesa na próxima década, numa postura seguida igualmente pela Índia e pelo Japão. Por outro lado, a Ásia-Pacífico representa 41% no total mundial das importações de armamento (a maior parcela no comparativo por regiões), com seis países no Top 12 (Quadro 3) e nove países no Top 20 dos maiores importadores de armas no período 2015-2019: Índia, Austrália, China, Coreia do Sul, Paquistão, Vietname e Japão (16º), Indonésia (17º) e Singapura (19º).

Cada vez mais EUA vs China e cada vez menos Europa e Rússia

Na liderança dos maiores orçamentos de defesa do mundo estão aquelas que são, aparentemente, as superpotências declinante e emergente. Os EUA continuam destacados no topo do *ranking*, com um montante de 732 mil milhões de USD a preços correntes, em 2019, apesar de uma redução de 15% na década 2010-2019 e de um *share* no total mundial que baixou de mais de 50%, nos anos

QUADRO 1 – DESPESAS MILITARES POR REGIÃO, 1988-2019

REGIÃO/ANO	1988	1998	2008	2018	2019
África	16,3	14,4	31,5	41	41,6
Norte de África	4	6	11	22,3	23,4
África Subsariana	12,3	8,5	20,5	18,6	18,2
Américas	712	497	834	768	805
América Central e Caraíbas	4	4,2	5,1	7,9	8,5
América do Norte	675	461	785	705	741
América do Sul	33,1	32	44,5	55,2	55,3
Ásia-Pacífico	136	181	306	507	531
Ásia Central		0,3	1,2	1,8	2,1
Nordeste Asiático	82,9	112	200	354	370
Oceânia/Pacífico	14,8	16,2	22,5	29,5	30,6
Ásia do Sul	24,7	32	54	83,8	89,1
Sudeste Asiático	13,9	20,2	28,6	38	39,7
Europa	599	276	336	348	365
Europa Central	42,1	18,8	21,7	28,5	32,6
Europa Oriental	277	17	51,2	68,9	72,3
Europa Ocidental	279	240	263	251	261
Médio Oriente	80,5	83,7	133	209	225
Total Mundial	1537	1278	1641	1855	1922

Valores em Milhões de Dólares dos EUA a preços constantes de 2018.

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database

QUADRO 2 – TOP 10 DOS PAÍSES COM AS MAIORES DESPESAS MILITARES EM 2019

PAÍS	DESPESAS EM 2019 (Mil milhões USD a preços correntes)	VARIAÇÃO (%) 2010-2019	SHARE MUNDIAL(%) 2019
Estados Unidos	732.0	6.0	38.0
China	[261.0]	85.0	[14.0]
Índia	71.1	37.0	3.7
Rússia	65.1	30.0	3.4
Arábia Saudita	[61.9]	14.0	[3.2]
França	50.1	3.5	2.6
Alemanha	49.3	15.0	2.6
Reino Unido	48.7	-15.0	2.5
Japão	47.6	2.0	2.5
Coreia do Sul	43.9	36.0	2.3

Fonte: SIPRI Trends in World Military Expenditure: p. 2, Table 1.

QUADRO 3 – MAIORES IMPORTADORES DE ARMAS, 2015-2019

PAÍS	PERCENTAGEM DE ARMAS IMPORTADAS 2015-2019	2010-14	ALTERAÇÃO PERCENTUAL DE 2010-14 A 2015-19
Arábia Saudita	12.0	5.6	130.0
Índia	9.2	14.0	-32.0
Egipto	5.8	1.9	212.0
Austrália	4.9	3.7	40.0
China	4.3	4.4	3.3
Argélia	4.2	2.6	71.0
Coreia do Sul	3.4	3.5	3.3
Emiratos Árabes Unidos	3.4	4.4	-18.0
Iraque	3.4	1.8	98.0
Catar	3.4	0.5	631.0
Paquistão	2.6	4.5	-39.0
Vietname	2.2	2.6	-9.3

Fonte: SIPRI Trends in International Arms Transfers: p. 6, Table 2.

1990 para 38%, em 2019. Segue-se a China que, mercê de um aumento de 85% entre 2010 e 2019, gastou uns estimados 261 mil milhões de USD, em 2019 e vem reduzindo gradual e continuamente a diferença face aos EUA ao mesmo tempo que se distancia das demais grandes potências.

Com efeito, é notório o empenho de Pequim na “revolução dos assuntos militares com características chinesas”, designadamente das capacidades de projeção de força: por exemplo, entre 1991 e 2020, a China aumentou de 70 para 520 o número de mísseis balísticos que possui, de 0 para 52 o nº de submarinos modernos, de 0 para 67 o número de fragatas e destroyers ou de 0 para 1080 o nº de caças de 4ª e 5ª gerações.¹ O reforço e a modernização das capacidades militares chinesas são também grandemente responsáveis pela crescente relevância e centralidade estratégica da Ásia-Pacífico para os EUA: por exemplo, em 1987, os EUA tinham destacados na Ásia-Pacífico 184 mil soldados e na Europa 354 mil soldados; actualmente, a situação é a inversa e os EUA têm na Ásia-Pacífico o dobro dos soldados destacados na Europa, respectivamente, 132 mil e 66 mil.²

O Top 10 dos maiores orçamentos de defesa do mundo (Quadro 2) inclui ainda França, Alemanha e Reino Unido, mas todos perdendo posições e *share* comparativamente a períodos anteriores. A redução relativa das parcelas do G3 europeu e da Rússia, conjugada com a subida dos *shares* das potências Asiáticas, fez com que a Europa tenha sido ultrapassada pela Ásia-Pacífico na 2ª posição do *ranking* por regiões, com o diferencial a aumentar continuamente. Similarmente, a diminuição relativa das parcelas dos EUA e dos seus aliados europeus leva a uma redução do *share* do conjunto NATO no total mundial de sensivelmente 75% nos

anos 1990 para os actuais cerca de 50%. Quanto à Rússia, apesar do aumento de 30% na década 2010-2019, cifra o seu orçamento de defesa nuns módicos 65,1 mil milhões de USD, posicionando-se no 4º lugar do ranking, em 2019 (chegou a estar na 5ª e 6ª posições nos anos anteriores).

Armas nucleares: poucas boas notícias, e várias más

Onde a Rússia mantém a paridade face aos EUA e uma larga vantagem sobre as outras potências é no arsenal nuclear: cada um dispõe de cerca de 6.000 ogivas em prontidão ou no seu stock militar e, somados, EUA e Rússia possuem 91% de todas as ogivas nucleares existentes no mundo. As boas notícias são as reduções significativas de URSS/Rússia e EUA nas últimas quatro décadas, levando a uma diminuição drástica do número total de armas nucleares no mundo desde o seu máximo de aproximadamente 70.300, em 1986, para cerca de 13.410, em 2020.³

Porém, há vários aspetos e desenvolvimentos negativos nesta matéria. Desde logo, o número total de armas nucleares existentes continua a ser muito elevado, sendo que mais de 3.700 ogivas nucleares se encontram em estado de imediata prontidão. Depois, comparativamente ao período de Guerra Fria, há agora mais potências militarmente nucleares: Índia e Paquistão, desde 1998 e Coreia do Norte, desde 2006 – além do caso Israel que não assume oficialmente essa posse, sendo incerto desde quando as tem. Acresce que o ritmo das reduções russa e americana nos últimos anos é mais lento do que nas décadas anteriores, ao mesmo tempo que no Reino Unido, a França e Israel estabilizaram os seus quantitativos nucleares e enquanto China, Paquistão, Índia e Coreia do Norte

continuam a aumentar os respetivos arsenais. Na realidade, todas as potências nucleares continuam a modernizar as suas capacidades e a procurar redefinir o papel das armas nucleares nas suas estratégias nacionais.

Por outro lado, temos assistido ao desmantelamento de acordos de controlo e redução de armamentos, designadamente o Tratado INF – *Intermediate-Range Nuclear Forces* / Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermédio EUA-Rússia, o Tratado *Open Skies* / Céus Abertos (que envolve 34 países), o *Arms Trade Treaty* (ATT) sobre Comércio de Armas Convencionais, da ONU ou o Acordo P5+1 com o Irão (assinado, em 2015, mas de onde a Administração Trump retirou os EUA, em 2018). Paralelamente, não é certo que EUA e Rússia alcancem acordo para a renovação e extensão do chamado “Novo START” (*Strategic Arms Reduction Treaty* / Tratado sobre Redução de Armas Estratégicas) de 2010, e que caduca em Fevereiro de 2021. Certo é que a China recusou liminarmente o convite de Washington para participar nas negociações sobre controlo de armas nucleares estratégicas, invocando que só fará sentido envolver-se quando o número das que a Rússia e os EUA possuem for similar ao da China.

Confiança precisa-se!

Há certamente várias razões para explicar o aumento dos orçamentos de Defesa: da maior disponibilidade de recursos financeiros em virtude do crescimento económico ao imperativo de fazer face a múltiplos desafios e ameaças “tradicionais” e “não convencionais”, necessidade de reconversão e modernização das respetivas Forças Armadas, satisfação lóbis da indústria de armamento e das estruturas militares, garantir privilégios ao instrumento militar que garante a perenidade de regimes autocráticos, etc.. Mas é inequívoco que o reforço das capacidades militares muito deve a lógicas de poder e de crescentes desconfianças e rivalidades entre potências, provocando uma escalada competitiva no desenvolvimento e/ou na aquisição de capacidades militares tentando balancear ou suplantar os rivais – condições estas que nos permitem caracterizar uma verdadeira corrida aos armamentos. A desconfiança e a rivalidade estimulam essa corrida, da mesma forma que a falta de confiança inibe compromissos sobre controlo e redução de armamentos. ■

Notas

¹ Japan-Ministry of Defense (2020). *Defense of Japan 2020*. Em linha (acesso em 01/09/2020), disponível no url: https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/wp2020/pdf/index.html

² *Idem*.

³ FAS – Federation of American Scientists (2020). *Status of World Nuclear Forces 2020*. Em linha (acesso em 01/09/2020), url: <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/11/>

Bibliografia geral

- SIPRI (2020). *SIPRI Military Expenditure Database*. Em linha (acesso em 3/08/2020), disponível no url: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- SIPRI (2020). *Trends in World Military Expenditure*, 2019. SIPRI Fact Sheet, April 2020.
- SIPRI (2020). *Trends in International Arms Transfers*, 2019. SIPRI Fact Sheet, March 2020.
- SIPRI (2020). *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security*.

1.19 • Conjuntura Internacional

5G, HUAWEI, CHINA E ESTADOS UNIDOS: A COMPETIÇÃO PELA TECNOLOGIA DO FUTURO

Sofia Martins Geraldès

Texto entregue em Agosto de 2020

A QUINTA GERAÇÃO DE COMUNICAÇÃO MÓVEL (5G) promete a transferência de mais dados, a uma maior velocidade e a conectividade entre mais dispositivos, tornando a *internet of things* uma realidade¹. Consequentemente, liderar o desenvolvimento desta infraestrutura traduz-se em liderança tecnológica, mas também económica e geopolítica, contribuindo para que, no quadro da política internacional, sobretudo entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China, esta conectividade signifique mais (des) conectividade.

Neste cenário, a crescente influência da chinesa Huawei tem sido vista pelos EUA como uma ameaça à segurança nacional e global, sobretudo pela sua relação próxima ao governo chinês em matéria de espionagem política e industrial, bem como à economia nacional e global, pela competição desleal associada ao investimento governamental chinês. Por conseguinte, a administração Trump não só introduziu uma série de restrições à Huawei como tem pressionado países aliados e parceiros que tencionem adquirir a tecnologia 5G à gigante tecnológica².

Deste modo, o lançamento da infraestrutura 5G introduz um novo *battleground* no âmbito de uma competição mais alargada para deter o controlo das indústrias do futuro, motivada por razões tecnológicas, económicas e políticas, traduzindo-se, assim, na *first battleground at an emerging geopolitical technological competition*³. Neste cenário, a Huawei em particular tem sido vista como o símbolo do *high-stakes wrestling match* entre os EUA e a China.

5G: liderança tecnológica é sinónimo de liderança económica e geopolítica

A tecnologia de comunicação 5G promete a transferência de um maior volume de dados, a uma maior velocidade, com uma menor latência e a conectividade entre um maior número de dispositivos (Jover e Marojevic, 2019; Medin e Louie, 2019; Ahmad et al., 2018; Shoebridge, 2018). À semelhança do que aconteceu com as gerações de comunicação móvel anteriores, os primeiros a introduzir, a desenvolver e a instalar a infraestrutura 5G terão maiores benefícios e vantagens tecnológicas e económicas, uma vez que serão líderes na definição das normas globais subjacentes ao desenvolvimento e instalação desta infraestrutura. Essa liderança tem sido ocupada sobretudo pela Nokia e pela Ericsson, contudo, em 2019, esta posição pertence à empresa tecnológica chinesa Huawei (Kitchen, 2019, p.3; Medin e Louie, 2019, p.2).

Adicionalmente, a conjuntura atual aponta para que a revolução industrial, já em curso, é e será assente na inteligência artificial, na *big data* e na *internet of things*, que são altamente dependen-

tes da infraestrutura 5G. Consequentemente, o controlo da propriedade intelectual subjacente ao desenvolvimento desta infraestrutura não só confere liderança tecnológica, pela dependência das suas patentes, mas também liderança económica, considerando todo o ecossistema de novos serviços e produtos criados a partir desta capacidade. Assim sendo, o líder do desenvolvimento e instalação desta infraestrutura não só será um líder tecnológico, como económico e geopolítico, explicando, assim, a atual competição tecnológica sobretudo entre EUA e a China (Bhaya, 2020; Reardon, 2020).

A Huawei no centro da competição entre China e Estados Unidos

A atual competição tecnológica entre Estados Unidos e China remete-nos para 1957, todavia, desta vez o Sputnik tem de nome: Huawei (Bhaya, 2020). A Huawei tem ganho terreno no quadro da comunicação móvel, ilustrado pelo aumento da sua receita de 28.000 milhões de dólares em 2009 para 108.000 milhões de dólares em 2018, ao passo que os líderes tradicionais deste mercado, como a Ericsson e a Nokia, têm assistido a um decréscimo nas suas receitas em igual período de tempo (Medin e Louie, 2019, p.2).

“
O lançamento da infraestrutura 5G introduz um novo *battleground* no âmbito de uma competição mais alargada para deter o controlo das indústrias do futuro.”

No que diz respeito ao 5G em particular, a Huawei lidera o desenvolvimento da infraestrutura, sendo a única empresa a nível mundial com capacidade para produzir *at scale and cost* todos os seus elementos [do 5G], enquanto os seus concorrentes principais não ofereceram ainda uma alternativa viável. A Huawei tem, assim, adquirido uma porção significativa das patentes chave para o desenvolvimento da tecnologia 5G, o que se traduz num papel central na definição das normas globais para o desenvolvimento e instalação desta infraestrutura (Kaska, 2019, p.7; Rühlig et al., 2019, p.1).

Segundo dados de 2019, a China lidera o controlo de patentes relacionadas com o 5G, detendo cerca de 34%, sendo que 15% pertencem à Huawei, em comparação com os 14% dos EUA (Fisher, 2020). Adicionalmente, a abordagem

end-to-end da Huawei, isto é, ao providenciar *hardware*, *software* e apoio operacional contínuo a um preço competitivo, torna-a numa solução atrativa em termos comerciais. Consequentemente, isto implica uma maior dependência, uma vez que o *design*, o *hardware*, o *software*, a identificação de vulnerabilidades, os *updates* e o *patching* estão dependentes da gigante tecnológica chinesa (Mahbubani, 2019; Shoebridge, 2018, pp.1-2). Acresce ainda o facto de a China ser também líder na instalação desta infraestrutura, explicado sobretudo pelos investimentos estatais na Huawei, pela concentração de clientes em países em desenvolvimento e pelo facto de na China as instalações serem da jurisdição do governo, enquanto, por exemplo, os EUA estão dependentes do setor privado, sem autoridade pública, o que atrasa o processo de instalação, ao qual acresce a situação pandémica atual (Fisher, 2020; Reardon, 2020).

Deste modo, o papel preponderante da Huawei no desenvolvimento e instalação da infraestrutura 5G contribui para que a China se encontre numa posição de liderança no que concerne ao desenvolvimento de uma tecnologia potencialmente *game-changing* (Foot e King, 2019, p.44). Este cenário tem gerado ansiedade em Washington, com diversas acusações de que a Huawei não só tem ligações próximas ao governo chinês como tem sido instrumentalizada para espionar os EUA e os seus aliados (Reardon, 2020). Apesar de negar estas acusações e de insistir no facto de não ser uma empresa estatal, a Huawei, fundada em 1987 por um antigo membro do Exército de Libertação Popular, é altamente subsidiada pelo governo e de importância estratégica para a China, recebendo tratamento preferencial, incluindo apoio financeiro, político e diplomático.

Adicionalmente, à semelhança do que acontece com outras empresas do país, o Partido Comunista da China tem representantes na empresa. A isto acresce o facto de ter estado envolvida em escândalos de espionagem, designadamente na União Africana, bem como a suspeita de ligações próximas à comunidade de *intelligence* chinesa e militar, estando altamente envolvida no estabelecimento da vigilância doméstica na China (Kitchen, 2019, p.9; Mahbubani, 2019; Rühlig et al., 2019, pp.2-3; Shoebridge, 2018, pp.2-3). Neste contexto, é importante destacar o artigo 7º da lei de *intelligence* chinesa de 2017 que obriga legalmente todas as empresas e indivíduos nacionais a dar suporte, assistência e a cooperar com os esforços de *intelligence* nacional e a dar acesso aos servidores e aos dados armazenados nas várias empresas (Kitchen, 2019, p.2; Shoebridge, 2018, p.2).

Deste modo, a preocupação norte-americana com a possível instrumentalização da Huawei

pela China, para a prossecução de objetivos políticos e militares, contribuiu para que esta seja considerada um assunto de segurança nacional. Por um lado, teme-se que a gigante tecnológica contribua para atividades de espionagem política e industrial e que o seu equipamento tenha, intencionalmente, vulnerabilidades para serem futuramente ativadas, com o propósito de romper as redes de comunicação utilizadas pelos EUA numa eventual confrontação. Por outro lado, acresce a preocupação económica, assente no desejo de proteger a indústria tecnológica norte-americana da competição injusta e evitar a dependência da economia e tecnologia chinesa (Rühlig et al., 2019, p.2).

Abordagem norte-americana e implicações internacionais

A preocupação norte-americana para com estas dinâmicas traduziu-se já na implementação de uma série de medidas, designadamente a inclusão, pela administração Trump, em 2019, da Huawei na *Entity List* do Departamento de Comércio. A *Entity List* é uma lista de empresas, institutos de investigação, organizações públicas e privadas, indivíduos e outro tipo de atores legais estrangeiros que se julgam ser uma ameaça aos Estados Unidos. Deste modo, a Huawei foi considerada uma ameaça crítica à segurança nacional, suspendendo-se todos os negócios entre empresas norte-americanas (como a Google) e a Huawei, estando as primeiras obrigadas a pedir a autorização do governo para desenvolver qualquer tipo de negócio com a gigante tecnológica chinesa (Mengting e Lee, 2019; Rühlig et al., 2019, p.1). Estas restrições foram reforçadas em maio de 2020, para incluírem empresas estrangeiras que utilizam propriedade intelectual, tecnologia ou equipamentos norte-americanos, com efeitos a partir de setembro.

As restrições contribuíram já para que países como o Reino Unido alterassem a sua posição relativamente à Huawei. No início de 2020, Londres estava disponível para autorizar o uso de componentes fornecidas pela empresa chinesa no desenvolvimento e instalação da sua infraestrutura 5G, excluindo redes sensíveis (Russo, 2020). Todavia, segundo Calhoun (2020), motivações políticas, técnicas e relacionadas com as vulnerabilidades na cadeia de fornecimento contribuíram para que, a 14 de julho, o Reino Unido decidisse banir completamente a Huawei das suas infraestruturas.

Em relação a motivações políticas, é de destacar a diplomacia agressiva e a desinformação promovida pela China sobre o envolvimento do Reino Unido nas origens da pandemia, as pressões de membros do Partido Conservador e a medida chinesa de impor uma nova lei de segurança nacional em Hong Kong. Os aspetos técnicos assentam na conclusão do *UK's Huawei Cyber Security Evaluation Centre Oversight Board* sobre deficiências significativas subjacentes a componentes fornecidas pela Huawei, tanto em termos de vulnerabilidades do equipamento como de integridade do processo de engenharia. Por último, as vulnerabilidades subjacentes

à cadeia de fornecimento da infraestrutura 5G desenvolvida pela Huawei são consequência das restrições impostas em maio de 2020 pelos EUA, uma vez que empresas como a TSMC que produzem componentes centrais – semicondutores – para o desenvolvimento desta infraestrutura estão impedidas de fornecer à Huawei.

“
Além dos Estados Unidos e do Reino Unido, países como o Japão, Taiwan, Austrália, Nova Zelândia ou Vietnam optaram também por banir a Huawei como fornecedor de equipamentos.”

Além dos Estados Unidos e do Reino Unido, países como o Japão, Taiwan, Austrália, Nova Zelândia ou Vietnam optaram também por banir a Huawei como fornecedor de equipamentos para a construção das suas infraestruturas 5G. Adicionalmente, Espanha, França, Índia, Alemanha, Itália e Holanda apesar de não terem banido completamente a Huawei implementaram uma série de restrições.

Considerações Finais

A liderança no desenvolvimento e instalação da quinta geração de comunicação móvel significa poder tecnológico, pelo papel central na definição das normas internacionais para o desenvolvimento e instalação desta infraestrutura, mas também poder económico, pelos serviços e produtos gerados a partir desta capacidade e, conseqüentemente, poder geopolítico, explicando assim a disputa internacional pelo controlo desta infraestrutura, sobretudo entre os Estados Unidos e a China.

Neste cenário, a crescente influência da gigante tecnológica chinesa Huawei, as suas ligações próximas ao governo e o envolvimento em escândalos de espionagem tem gerado ansiedade em Washington, levando os Estados Unidos a enquadrar a infraestrutura 5G fabricada pela empresa como uma ameaça à segurança e economia nacional e global, contribuindo para a definição de uma série de restrições. Deste modo, esta competição tecnológica é sobretudo orientada por motivações económicas e geopolíticas, nomeadamente entre Estados Unidos e China, pela supremacia do controlo das tecnologias do futuro, dividindo o mundo em duas esferas digitais distintas.

Assim, o papel da tecnologia 5G foi amplificado pela atual crise de saúde pública provocada pela pandemia COVID-19. Por um lado, a crise pandémica reforçou a necessidade do desenvolvimento e instalação da infraestrutura 5G, considerando o elevado número de consumidores dependentes do espaço digital para realizar as suas tarefas diárias, profissionais, pessoais e es-

colares. Por outro lado, a pandemia veio também acentuar a competição existente entre os EUA e a China, bem como a desconfiança global face a este país, considerando o encobrimento inicial da doença, com implicações na escolha da Huawei como fornecedor da tecnologia 5G, o que poderá significar um revés nesta competição (Fisher, 2020). ■

Notas

- Jover, R. P. e Marojevic, V. (2019) 'Security and Protocol Exploit Analysis of the 5G Specifications', *IEEE*, 7, pp.24956-24963; Medin, M. e Louie, G. (2019) *The 5G Ecosystem: Risks & Opportunities for DoD*, Defense Innovation Board; Ahmad, I. et al. (2018) 'Overview of 5G Security Challenges and Solutions', *IEEE*, pp.36-43; Shoebridge, M. (2018) 'Chinese Cyber Espionage and the National Security Risks Huawei Poses to 5G Networks', *Macdonald-Laurier Institute Publication*.
- Mengting, L. e Lee, C. (2019) 'US Blacklist on Huawei: Leverage for the US-China Trade Talks?', *RSIS Commentary*, 111; Rühlig, T. et al. (2019) '5G and the US-China tech rivalry – a test for Europe's future in the digital age: how can Europe shift back from back foot to front foot?', *SWP Comment*, 29, pp.1-8.
- Rühlig, T. et al. (2019) '5G and the US-China tech rivalry – a test for Europe's future in the digital age: how can Europe shift back from back foot to front foot?', *SWP Comment*, 29, pp.1-8.

Bibliografia geral

- Bhaya, A. G. (2020) 'China's 5G lead, a 'Sputnik moment' for U.S.', *CGTN*.
- Calhoun, G. (2020) '5G Risk? Huawei Is Small Potatoes Compared To TSMC (Who?)', *Forbes*.
- Fisher, W. (2020) 'COVID-19 Speeds the Race for 5G', *E-International Relations*.
- Foot, R. e King, A. (2019) 'Assessing the deterioration in China-U.S. relations: U.S. governmental perspectives on the economic-security nexus', *China International Strategy Review*, 1, pp.39-50.
- Kaska, K. et al. (2019) 'Huawei, 5G and China as a Security Threat', *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*.
- Kitchen, K. (2019) 'The U.S. Must Treat China as a National Security Threat to 5G Networks', *Issue Brief The Heritage Foundation*, 4952, pp.1-4.
- Mahubani, K. (2019) 'The US strategy is not the best way to deal with Huawei', *Financial Times*.
- Reardon, M. (2020) '5G will change the world. China wants to lead the way', *cnet*.
- Russo, F. (2020) 'How can European countries choose between American pressure and China's 5G technology?', *CGTN*.

PARTIDOS POLÍTICOS EM HONG KONG

Jorge Tavares da Silva

Texto entregue em Dezembro de 2019

HONG KONG (HK) É UM PEQUENO território situado no sudeste da China, com uma extensão de 1104 quilómetros quadrados e uma população de 7,34 milhões de habitantes. Após um período colonial sob governação britânica, que durou 157 anos, o território transitou para a soberania chinesa, tornando-se uma Região Administrativa Especial (RAE) em 1997. Do ponto de vista político, HK nunca foi uma democracia liberal com os contornos ocidentais. De uma gestão colonial, de estilo vitoriano, com nomeação direta de um governador por Londres, passou para um modelo de nomeação de um chefe de executivo, gerido a partir de Pequim (*Beijing*).

Ainda assim, o território – sob o princípio governativo “Um país, dois sistemas” – garantiu muitas liberdades individuais e um sistema judicial independente. Embora o aprofundamento democrático tenha sido limitado, ganhou uma cultura e consciência política que o torna avesso ao centralismo de Pequim. O florescimento de partidos políticos, decorrente do ativismo social, é o sinal claro deste contexto. Não deixa, no entanto, de colocar HK sobre divisões políticas internas que são um risco para a estabilidade governativas. Partidos pró-China, pró-democracia e localistas desenharam o mapa dos debates locais.

De colónia inglesa a região administrativa especial

Hong Kong foi subtraída ao império chinês pelos britânicos em três fases distintas. Em primeiro lugar, após a Primeira Guerra do Ópio (1839-1842), no decorrer do Tratado de Nanquim (Nanjing), que incluiu a cedência da ilha de Hong Kong; após a Segunda Guerra do Ópio (1860) e a correspondente Convenção de Pequim (*Beijing*), onde foi acrescentado o território de Kowloon; e no decorrer da Guerra Sino-Japonesa (1894-95) e de uma nova Convenção de Pequim, onde foi acrescentado às possessões inglesas os “novos territórios”. Este foi o período dos “tratados desiguais”, que obrigaram a China a conceder possessões territoriais na sequência de derrotas militares com potências industrializadas estrangeiras, particularmente o Reino Unido. Ao longo de 156 anos, este país governou o território de HK em regime colonial. Nesta fase o governo britânico nomeava diretamente governadores que enviava para o território, juntamente com funcionários públicos expatriados. Desde então, houve uma preocupação em cooptar as elites locais, tanto urbanas como rurais. Muitos eram designados para organismos consultivos e eram-lhes atribuídos honras e títulos. Inclui-se a indicação para Membros do Império Britânico (MIB) ou Ordem do Império Romano (OIR).

Em 1843 foi criado o Conselho Legislativo (Leg-Co), completamente subordinado ao poder executivo. Em 1979, Sir Murray MacLehose, o governador inglês, numa visita a Pequim, perante Deng Xiaoping, assumiu a possibilidade de HK poder vir a ser devolvido à RPC, em 1997 (esta informação não foi divulgada aos habitantes do território). Em 1982, a primeira-ministra Margaret Thatcher, também numa visita a Pequim, iniciou o processo de negociações, prometendo para HK um “elevado grau de autonomia”. A Declaração Conjunta Sino-Britânica de 1984 vinha no mesmo sentido, revelando a intenção formal da transferência de soberania em 1 julho de 1997.

O princípio “um país, dois sistemas”

A Declaração Conjunta tinha expressado o princípio “Um país, dois sistemas” que deveria ser aplicado ao território, transformando-se numa região administrativa especial. Este princípio assenta na ideia de que, apesar da soberania chinesa, Pequim compromete-se a não impor o modelo socialista em HK, de partido único, e que o sistema capitalista e os modos de vida não devem ser alterados num prazo de 50 anos (até 2047). Trata-se de um princípio igualmente aplicado em Macau. A lei básica de 1990 – promulgada pelo governo chinês para o território funciona como uma espécie de constituição, prevendo a separação de poderes: legislativo, administrativo, social, económico e judicial. Também a economia do território mantém autonomia em relação à parte continental. A monotorização da lei, no entanto, será feita pelo Partido Comunista Chinês (PCC) através do Comité Permanente e dos Pequenos Grupos de Liderança de Hong Kong e Macau. Por outras palavras, Pequim mantém o controlo dos assuntos deste território. O sistema político local passou a designar um Chefe do Executivo, o Conselho Legislativo (LegCo). A escolha do dirigente máximo da Região administrativa especial (RAE) está sujeita à apreciação do Comité de Seleção e Escolha do Chefe do Executivo, uma limitação contrária a todos os princípios democráticos. O início dos diálogos para a transição de soberania de HK, abriu espaço para o aparecimento de movimentos, grupos de interesse e pressão. Em 1985 foram introduzidas eleições diretas para dos lugares para os conselhos de 18 distritos (distritos geográficos). Estes lugares têm pouco poder, tendo em conta, por exemplo, que no comité eleitoral para a escolha do chefe do executivo ocupam 117 lugares num total de 1200 (10%). Para o LegCo, os britânicos criaram um sistema de círculos eleitorais – funcional – em que elites de grupos de interesse locais, particularmente do domínio industrial, financei-

ros, jurídico, saúde, educação eram selecionados para representar a câmara legislativa. Em 1987, para além do sistema funcional, tentou-se introduzir um sistema de eleições diretas por círculos geográficos para o LegCo, que seria adiado para 1991 devido a pressões de Pequim. Assim, este passou a ter 70 membros, 35 dos quais são eleitos diretamente através dos círculos geográficos, sob o sistema de representação proporcional, enquanto os outros 35 são eleitos indiretamente por meio de círculos funcionais baseados em grupos de interesse locais. A ideia é que os cidadãos de HK possam eleger uma parte dos membros. Pese as intenções do governador, o Conselho Executivo manter-se-á dominado por elites não eleitas, incluindo homens de negócio e funcionários da administração pública.

“
Em 2019 Hong Kong voltou a oferecer um cenário de confrontações violentas, desta vez devido à denominada lei da extradição.”

Os democratas de Hong Kong – emergentes – não podiam ter a maioria dos lugares no LegCo e este deveria ter menos poder que o Conselho Executivo (formado por escolha direta do Chefe do Executivo). A ideia de ter membros do Conselho Executivo a partir entre os membros do LegCo nunca foi aceite por Pequim. Na essência, vai permanecer um forte conflito entre estas duas instituições, enquanto se forma um sistema partidário – que não acontecerá em Macau. O último governador britânico, Chris Patten (1992-1997), procurou acelerar o tardio modelo democrático em HK – que nunca existiu – mas colidiu com a reprovação determinada do governo chinês. O governo chinês foi feroz na linguagem contra Patten no período de negociações – um léxico só visto no tempo da Revolução Cultural – usada em jornais oficiais, chegando a chamar-lhe “criminoso, que devia ser condenado por milhares de gerações”.

O desenvolvimento do sistema partidário em Hong Kong

A abertura do processo de negociação sino-britânica para tratar da transição de HK, as manifestações de Tiananmen (1989) foram alguns dos impulsores de uma sociedade civil ativa. Por outro lado, as eleições para os círculos geográficos (1985) foram determinantes para a criação de partidos políticos no território, pese

PARTIDOS REPRESENTADOS NO 6º CONSELHO LEGISLATIVO (2016-2020)	
PARTIDOS PRÓ-PEQUIM	PARTIDOS PRÓ-DEMOCRACIA
DAB – Aliança Democrática (12 lugares)	Partido Democrático (7 lugares)
BPA – Federação de Negócios e Profissionais de Hong Kong (7 lugares)	Partido Cívico (6 lugares)
FTU – Federação de Sindicatos (5 lugares)	PP-LSD – People Power – League of Social Democrats (2 lugares)
Partido Liberal (4 lugares)	Professional Commons (2 lugares)
NPP – New People's Party (3 lugares)	Labour Party (1 lugar)
FLU (1 lugar)	NWSC – Neighbourhood and Worker's Service Centre (1 lugar)
Novo Fórum (1 lugar)	PTU – Hong Kong Professional Teachers' Union (1 lugar)
Independentes (7 lugares)	Outros democratas (3 lugares)
Membros "localistas" e membros "não alinhados" (7 lugares)	

a sua natureza inicial muito próxima do associativismo. No final dos anos 80, já de destacavam três grupos de natureza pró-democrática: o *Meeting Point*, a *Association for Democracy and People's Livelihood* e o *Hong Kong Affairs Society*. Um consenso entre os três deu origem ao partido *United Democrats of Hong Kong* (UDHK) formado em 1990.

Nas eleições de 1991, fortemente impulsionadas pelas manifestações de Tiananmen, ocuparam 14 dos 18 assentos dos círculos geográficos. A partir desta fase, multiplicou-se o número de partidos políticos no território. Formaram-se claramente dois campos de partidos. Os que defendem a democracia plena no território e os que são a favor de Pequim, cujo sistema pulverizado leva a que nenhum tivesse conseguido alcançar uma maioria no LegCo. Os principais partidos pró-Pequim são a Aliança Democrática para a melhoria de Hong Kong (DAB), Federação de Negócios e Profissionais de Hong Kong (BPA), a Federação de Sindicatos (FTU) e o Partido Liberal (PL), este com fortes ligações à elite de negócios. Os principais partidos pró-democracia são o Partido Democrático (PD) e o Partido Cívico (PC), este com ligações estreitas às classes profissionais locais.

O Partido Comunista Chinês (PCC) usa as suas relações informais no território, prática continuada desde o período colonial. Durante décadas, a agência noticiosa Nova China (*Xinhua*) foi usada como base para as atividades do PCC. A progressiva tentativa da RPC em anular os grupos e partidos pró-democráticos no território tem agudizado as ações dos dois campos políticos. A integração de HK na grande região de Guangdong, a aculturação pró-chinesa, a lei antissubversão, as difíceis condições de vida das gerações mais novas, têm sido fatores de enorme contestação social. Os protestos em 2014, conhecida por "A Revolução dos Guarda-chuvas", foi um dos momentos mais marcantes deste novo ativismo. Destacou-se a figura Joshua Wong, do novo partido Demosistô (criado em 2016), situado no campo pró-democrático, "localista". O localismo foi muito cultivado depois da publicação do livro *Hong Kong as a City State* de Chin Wang, devido ao apelo que a obra faz à total separação do território da China continental.

Em 2019 Hong Kong voltou a oferecer um cenário de confrontações violentas, desta vez devido à denominada lei da extradição. Em causa está uma colisão com a Lei Básica de 1997, que

no seu articulado defende a independência da justiça. A partir desta questão, foi-se desenvolvendo uma forte oposição ao governo local liderado por Carrie Lam, próxima do poder central. As contestações iniciais ganharam dimensão e alteraram o foco, progredindo para uma luta pró-democracia e até anti China continental. Destacou-se o movimento da Frente Civil dos Direitos Humanos (FCDH), agregadora de muitas Organizações Não Governamentais (ONG) e grupos políticos do campo democrático. A nova geração – *hongkongers* – não se identifica com a identidade chinesa e estão muito descontentes com a política local. Em novembro do mesmo ano, as eleições distritais – as únicas verdadeiramente democráticas, trouxeram uma inequívoca vitória dos partidos democráticos. Os tumultos acalmaram, mas em 2020 haverá novas eleições para o LegCo e certamente novos sinais serão enviados para Pequim. ■

Bibliografia geral

- Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region (2019), <https://www.legco.gov.hk/index.html>, consultado em 7 de dezembro de 2019.
- Lo, Sonny Shiu.Hing (2014), "Hong Kong". In Joseph, William A. (ed.), *Politics in China – An Introduction*. Oxford: Oxford University Press, pp. 452-467.
- Louie, Kin-shuen (2003), "Politicians, Political Parties and the Legislative Council". In Sing, Ming (ed.), *Hong Kong Government and Politics*. Hong Kong: Oxford University Press, pp. 284-285.
- Ma, Ngok (2007), "Political Parties and Elections". In Lam, Wai-man, et al. (eds), *Contemporary Hong Kong Politics – Government in the Post-1997 Era*. Hong Kong: Hong Kong University Press, pp. 117-134.
- Ma, Ngok (2017), "From Executive Dominance to Fragmented Authority: An Institutional and Political Analysis". In Fong, Brian C.H.; Lui, Tai.Lok (ed.), *Hong Kong 20 Years after the Handover – Emerging Social and Institutional Fractures After 1997*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 21-43.
- Patten, Chris (1998), *East and West*. London: Macmillan.
- Wright, Teresa (2018), *Popular Protest in China*. Cambridge: Polity.

PARA ALÉM DO SRI-LANKA

Nuno Lemos Pires

Texto entregue em Julho de 2019

A HISTÓRIA ENSINA QUE HOUE GRAVÍSSIMOS erros de análise na antevisão da evolução de conflitos. A circunstância levou, demasiadas vezes, a propostas de ação que apenas resolveram o problema daquela situação específica. Por exemplo, os EUA apoiaram Ho Chi Min no final da segunda guerra mundial, Saddam Hussein durante a guerra Iraque-Irão e vários dos futuros líderes talibãs durante a ocupação soviética e, depois, sabemos a história: os aliados de então passaram à situação de adversários principais.

É fácil fazer esta análise agora, mas foi muito difícil fazê-la na altura. Importa por isso, mais do que retirar supostas lições do passado, entender o que se está a passar dentro do fenómeno do terrorismo transnacional para, prospectivamente, encontrar caminhos de evolução que antecipem surpresas estratégicas e evitem apostas tímidas e circunstanciais.

Vamos fazer uma breve análise do que foi e significou o ataque terrorista no Sri-Lanka em abril de 2019, olhar para lá da região e enquadrar o tema em duas grandes vertentes: do terrorismo transnacional global e da perspectiva mais global dos objetivos prosseguidos, com ou sem recurso à violência explícita.

O ataque no Sri Lanka

Nove locais atacados, 320 mortos (35 eram estrangeiros) e mais de 500 feridos. Ataques por bombistas suicidas, oriundos de “famílias bem estabelecidas, tendo alguns deles estudado em universidades estrangeiras, indica uma vez mais que os recrutados para missões suicidas não são tirados apenas dos ignorantes com problemas económicos e emocionais”¹. O grupo a que pertenciam denomina-se Thawahid Jaman e tem ligações ao denominado Grupo Estado Islâmico (Daesh). O ataque visou o “cristianismo, o turismo e o mundo empresarial ocidental”² e, para que não duvidássemos da determinação perseguida, vimos uma das mulheres a fazer-se explodir juntamente com os seus filhos. A preparação, a determinação demonstrada, a organização e a capacidade de atuar, desta forma altamente complexa, merecem uma reflexão maior.

Como em qualquer outro ataque há, quase sempre, motivações internas e externas, causas pessoais, regionais e globais. No Sri Lanka há uma situação política complicada (visível nas difíceis relações entre o primeiro-ministro e o presidente), uma guerra civil mal resolvida e inúmeros conflitos étnicos, religiosos e geopolíticos. Neste, como em todos os ataques complexos e bem organizados, nunca há só uma razão ou motivação, há muitas. Mas vamos olhar para além deste ataque. O Daesh está, mesmo depois de ter perdido quase todo o seu território na Síria e no Iraque, bem presente em várias áreas do mundo. O ataque

no Sri Lanka não foi um momento isolado, nem espontâneo. Foi pensado, planeado, financiado, sustentado e executado em linha com planos muito mais ambiciosos e globais do que a simples execução de um simples ato de violência local pode parecer indicar³. Estamos no terrorismo transnacional 3.0⁴, que se afirma por defender objetivos globais, muito acima de simples ambições regionais ou locais.

Enquadrando o fenómeno

A circunstância de análise é fortemente influenciada pela perceção do momento. Olha-se para 2019 e pensa-se numa acalmia do fenómeno do terrorismo em 2018. Na verdade, a acalmia de 2018 foi em países ditos “ocidentais” porque, no resto do mundo, o fenómeno continuou em alta. O problema é que a circunstância percecionada de análise leva aos decisores, também eles muitas das vezes, líderes conjunturais ou circunstanciais, a mudar recursos e estratégias em função da situação percebida no momento. Em 2018, no mundo, houve mais ataques do que em 2017, invertendo uma tendência de descida desde 2014. Mas, na Europa, nos EUA e entre os seus principais aliados, houve muito menos ataques em 2018⁵.

“
Desde os anos de 1980
que são bem evidentes
as duas narrativas
extremadas e violentas,
a da al-Qaeda e a que,
mais tarde, criará o Daesh.”

Infelizmente, muita da análise e, pior, muitas das repostas políticas, partem apenas deste tipo de constatações. É verdade que o Daesh ficou praticamente sem território no Iraque e na Síria em 2018 (em 2015 tinha chegado a ocupar uma área equivalente a Portugal, com mais de 11 milhões de habitantes e uma riqueza acumulada de 3.000 milhões de Euros)⁶. Em 2019 perdeu os financiamentos, a influência e o poder, desmesurado, que detinha. Mas como os ataques diminuiram na Europa e nos EUA em 2018, a perceção levou a mudanças. Infelizmente, muitas destas mudanças não são nem estruturais nem sustentadas em políticas de longo prazo.

Mudanças apressadas levam ao interromper de estratégias pensadas para o longo prazo. Estratégias interrompidas deixam de ser estratégias. Apenas há estratégia quando há determinação de a prosseguir, no tempo e no espaço, até ao fim. Sabe-se que houve quase 42.000 comba-

tentes de todo o mundo (oriundos de mais de 80 países) a juntarem-se ao Daesh entre 2014 e 2018, que cerca de 5.000 eram mulheres, que outros tantos eram menores, que quase 8.000 destes combatentes já regressaram ou tentam regressar aos seus países de origem e, embora alguns tenham decidido abandonar a causa ou os métodos defendidos pelo Daesh, a maioria continua a defender os seus ideais distorcidos⁷.

A violência demonstra a ação, e os atos de terrorismo são a face mais visível que perturba e marca a agenda mediática. O número de ataques terroristas diminuiu efetivamente, em especial na Europa e nos EUA, mas, o que muitos parecem esquecer, é que a intenção política radical de ganhar poder, com ou sem violência, que é um fator muito mais importante de analisar e de dissecar, nada indica que esteja a diminuir.

Em 2011 tivemos um exemplo claro de “decisões apressadas”. Ossama bin Laden tinha sido abatido, o Norte de África e o Médio Oriente “explodiam” em primaveras árabes e, por isso, EUA e aliados retiravam, rápida e completamente, as suas forças do Iraque enquanto baixavam a sua presença e apoio a muitos países da região. Foi uma circunstância mal-entendida que levou, em 2014, a fenómenos de enorme dimensão, sendo o mais visível, a ascensão meteórica do Daesh e a consequente monstruosidade global que provocou⁸. Será que em 2019 caminhamos para um erro semelhante?

O verdadeiro problema

O verdadeiro problema reside na narrativa por detrás da ação. De uma narrativa tanto global como regional, que propõe objetivos claros a atingir, independentemente de implicar o uso de violência ou a não. Em 2019, a narrativa jiadista radical, em especial a não violenta, não parece estar a diminuir – pelo contrário, está forte e bem consolidada.

Desde os anos de 1980 que são bem evidentes as duas narrativas extremadas e violentas, a da al-Qaeda e a que, mais tarde, criará o Daesh⁹. Estes grupos usaram e usam a violência para atingir os seus objetivos, mas ambos se alimentam de narrativas assertivas, que existem desde o primeiro milénio e que evoluíram de forma exponencial desde a criação da Irmandade Muçulmana em 1928 por Hasan Al-Bana.

Estas ideologias, por vezes, manifestam-se com violência, mas, na maioria das vezes, traduzem-se apenas em campanhas demoradas, não violentas, que procuram subverter a normalidade democrática dos Estados através de estratégias bem pensadas, articuladas e profundamente desestabilizadoras. Os trabalhos de investigação de Kenneth Reidy (2018) e de Francisco Jorge Gonçalves (2019), sobre “*The Accidental Ambassadors: Implications of Benevolent Radi-*

RADICALISMO GERA RADICALISMOS

O problema principal não é apenas o recurso à violência, é fundamentalmente o da disseminação e atratividade de narrativas radicais proponentes de sistemas políticos totalitaristas, sejam de inspiração religiosa radical, sejam de ideologias populistas dominadoras. Alguns dos movimentos radicais islâmicos defendem, um pouco por todo o mundo, sistemas políticos baseados numa visão estrita da Sharia (incluindo para os países da Europa). Em oposição, crescem os grupos de extrema-direita com discursos tão assertivos e radicais quanto esses, pondo igualmente em causa os sistemas democráticos em que vivemos¹¹.

Assiste-se a movimentos no Reino Unido, em França, na Alemanha, na Bélgica, nos EUA, na Austrália, a defender que a Sharia devia ser a base política nestes Estados¹². Durante muitos anos as pessoas e os governantes ignoraram estas tomadas de posição e tardaram em responder. Só reagiram quando houve violência, quando houve terrorismo e a permissividade ao discurso radical abriu campo ao crescimento de outros movimentos que apresentam um discurso baseado no ódio e na oposição ao “outro” (contra muçulmanos, judeus, orientações sexuais, etnias, etc.).

Radicalismo gera radicalismos e é aqui que se deve centrar a ação. Deve-se expor o absurdo de ideias totalitárias, excludentes, impositivas e procurar mecanismos de inclusão de comunidades e de cidadãos¹³. Garantir uma educação aberta, respeitadora dos princípios de igualdade, entre homens e mulheres e entre religiões. O importante é combater ideias que defendam restrições aos direitos, liberdades e garantias das pessoas, imposição de sistemas políticos ou a expulsão e a minoridade da livre expressão de diversas minorias. Resume-se à busca de equilíbrio, oportunidade, firmeza e contra narrativa. Uma correta contra narrativa evita radicalismos e previne a violência. É a chave para travar e inverter a tendência do crescimento de radicalismos de todos os tipos.

calization” e as “As Ameaças Não Violentas do Islamismo Radical – O Hizb ut Tahrir na Grã-Bretanha (1986-2015)” descrevem em profundidade esta temática.

O verdadeiro problema não está na circunstância que determinou a ação violenta. Está na causa enunciada de que se alimentam os extremistas violentos. Muito mais do que atos violentos há, em escala maior, mesmo muitíssimo maior, quem persiga e defenda projetos não violentos (circunstantialmente) de subversão da ordem política democrática e constitucional. Há propostas de sistemas totalitários e há vontade demonstrada de limitar direitos, liberdades e garantias a milhões de seres humanos. Abundam movimentos que defendem direitos desiguais entre homens e mulheres, oportunidades exclusivas para determinadas religiões, restrições no acesso à educação e imposição política de “algumas verdades” que não podem ser debatidas.

A proposta “político-religiosa” de impor um sistema não é recente. Podemos encontrar essa intenção desde os primeiros Carijitas do século VII d.C. até às ideias excludentes, amplamente difundidas por Mawdudi e al-Qutb em meados do século XX. Este último autor que, entre várias obras, deixou o livro “Marcos Milários – *Milestones* – 1964” simplifica que tudo se resume a uma simples escolha entre “Al-Hakimiyya (soberania divina) e a Al-Jahiliyya”¹⁰.

Não estamos perante ameaças existenciais, nem sequer de riscos disruptivos. Mas temos um problema real, que tem dimensão e pode, efetivamente, aumentar. Tudo dependerá da forma como olharmos, lidarmos e respondermos ao problema nas suas várias dimensões. Responder à violência é apenas responder a uma das dimensões.

Muitos grupos que defendem objetivos políticos, que consideramos absurdos, desaparecem, mas infelizmente, muitos mais surgem com as mesmas ideias (em Gonçalves, 2019, demonstra-se a existência sucessiva de mais de dez grupos radicais no Reino Unido, com um ideário parecido, que surgiram mal o anterior era ilegalizado).

A determinação é assim demonstrada pela resiliência dos ideais e os grupos que defendem

o uso da violência não são exceção. A al-Qaeda continua implantada em todo o mundo e o Daesh continua, mesmo depois de tudo, a expandir a sua influência (em Moçambique, no Burquina Faso, no Afeganistão e, naturalmente, no Sri Lanka).

“ Mas à narrativa radical tardámos a reagir e continuamos tímidos em responder de forma assertiva. ”

Resolver o problema não é, simplesmente, travar a violência. É acabar com a causa defendida que, por vezes, poucas vezes, recorre à violência. É preciso opor uma narrativa estruturada à narrativa radical e mostrar a verdadeira natureza da ação distópica destes radicais (deve ponderar-se, de forma séria, outras estratégias como a preparação de muito mais documentários e reportagens fotográficas sobre as bestialidades cometidas pelo Daesh na Síria e no Iraque porque é fundamental mostrar os inúmeros atos do imenso sofrimento que causaram, desde as escravizações forçadas, as mortes por tortura, o queimar vivo de homens, mulheres e crianças, até às violações sistemáticas, sujeitando às maiores humilhações, pessoas de crenças ou etnias diferentes). Finalmente, tem de haver uma estratégia direcionada para as gerações mais novas, para as crianças que nasceram ou viveram em idades muito jovens dentro destas regiões. Temos de evitar que surja uma nova geração radical e global.

Em síntese

Os ataques no Sri Lanka em 2019, demonstraram o que não se queria ver e destaparam o que se escondia de muitos: que há duas grandes dimensões de um mesmo problema e que, aparente-

mente, apenas nos preocupamos com a menor das duas. Só reagimos, de forma clara, à violência. Mas à narrativa radical tardámos a reagir e continuamos tímidos em responder de forma assertiva.

Somos míopes. A uma aparente acalmia nos ataques violentos em solo europeu, americano, australiano ou canadiano, interrompemos ações estratégicas de longo prazo e ignoramos as ameaças silenciosas, não violentas, de perturbar modelos políticos democráticos, constitucionais e consolidados. Radicalismo gera radicalismos. Se os governos não reagem, criam-se grupos na sociedade que tomam essa iniciativa e, porque são criados a partir do caos, geram ainda mais violência.

Não estamos perante fenómenos que impliquem ameaças existenciais, mas temos problemas graves que estão mal respondidos. Não é por travar um ato violento que se acaba com a narrativa radical. Que 2020 não se pareça com 2011 porque é combatendo a origem do problema que se vencerá o efeito último das ações violentas. ■

Notas

¹ Schweitzer, Yoram (2019), “The Attacks in Sri Lanka and Trends in Salafi Jihadist Activity”, INSS online, consultado em 25 de julho de 2019, disponível em: <https://www.inss.org.il/publication/attacks-sri-lanka-trends-salafi-jihadist-activity/>

² *Idem*.

³ Lopes, Margarida Santos (2019), “Daesh – O califado morreu a ideologia não”, Revista Visão de 4 de Julho de 2019, Lisboa, pp. 66-71.

⁴ Stavidris, James (2019), “Sri Lanka Attacks Mark the Birth of Terrorism 3.0”, Bloomberg online, consultado em 23 de julho de 2019, disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-04-23/sri-lanka-attacks-mark-the-birth-of-terrorism-3-0>

⁵ IEP – Institute for Economics & Peace (2018), “Global Terrorism Index 2018”, Center of excellence of the U.S. Department of Homeland Security led by the University of Maryland, Sidney, consultado em 26 de Agosto de 2019, disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf>

⁶ ICSR – International Centre for the Study of Radicalization (2018), “From Daesh to ‘Diaspora’: Tracing the Women and Minors of Islamic State”, Department of War Studies, King’s College London, consultado em 21 de Agosto de 2019, disponível em: <https://icsr.info/2018/07/23/from-daesh-to-diaspora-tracing-the-women-and-minors-of-islamic-state/>

⁷ *Idem* e Reidy, Kenneth (2018), The Accidental Ambassadors: Implications of Benevolent Radicalization, Tese de Doutoramento da Universidade de Northumbria, Consultado em 26 de Agosto de 2019, disponível em: <http://nrl.northumbria.ac.uk/39788/>

⁸ Hanieh, Hasaan e Mohammad Rumman (2015), *The Islamic State Organization*, FES Jordan & Iraq, Jordânia.

⁹ Hamming, Tore (2019), “The Hardline Stream of Global Jihad: Revisiting the Ideological Origin of the Islamic State”, Combating Terrorism Centre, Janeiro de 2019, Vol 12 nº 1, pp. 1-7, West Point / New York, consultado em 29 de julho de 2019, disponível em: <https://ctc.usma.edu/hardline-stream-global-jihad-revisiting-ideological-origin-islamic-state/>

¹⁰ Hanieh, Hasaan e Mohammad Rumman (2015) (...), p. 224.

¹¹ Macklin, Graham (2019), “The Evolution of Extreme-Right Terrorism and Efforts to Counter It in the United Kingdom”, Combating Terrorism Centre, Janeiro de 2019, Vol 12 nº 1, pp. 15-21, West Point / New York, consultado em 29 de julho de 2019, disponível em: <https://ctc.usma.edu/evolution-extreme-right-terrorism-efforts-counter-united-kingdom/>

¹² Gonçalves, Francisco (2019), *As Ameaças Não Violentas do Islamismo Radical - O Hizb ut Tahrir na Grã-Bretanha (1986-2015)*, Tese de Doutoramento, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

¹³ Reidy, Kenneth (2018), The Accidental Ambassadors: Implications of Benevolent Radicalization, Tese de Doutoramento da Universidade de Northumbria, Consultado em 26 de Agosto de 2019, disponível em: <http://nrl.northumbria.ac.uk/39788/>

1.22 • Conjuntura Internacional

MACAU: UMA PONTE PARA OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Cátia Miriam Costa

Texto entregue em Novembro de 2019

NO ANO EM QUE SE COMPLETAM OS VINTE ANOS SOBRE a transição de soberania de Macau, importa refletir sobre os novos papéis daquela Região Administrativa Especial da República Popular da China. Macau sofreu grandes transformações nestas duas últimas décadas. A mais conhecida de todas foi indubitavelmente o crescimento do setor do jogo e a proliferação de casinos por todo o território da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Macau lidera em valor absoluto os lucros obtidos com o jogo e é a região do mundo em que o jogo ocupa a maior percentagem do seu rendimento per capita. Contudo, o crescimento do sector dos casinos envolveu o desenvolvimento de outras atividades, como a construção civil, a atividade imobiliária e o surgimento da necessidade de oferta de novos serviços.

As necessidades de suprir mão-de-obra, a par de uma maior facilidade de receber pessoas vindas do território nacional chinês, introduziram algumas alterações à constituição demográfica do território. Apesar dos indivíduos de etnia chinesa sempre terem sido dominantes no território, a partir de 1999 a sua proveniência dentro do território chinês diversifica-se. Igualmente, fruto de uma maior procura de trabalhadores, é autorizada a imigração de países do sudeste asiático. Esta situação trouxe algum desconforto à população de Macau que reivindicou um sistema de quotas que lhe assegurasse preferência em alguns serviços, tendo em conta o grande desenvolvimento de alguns setores de atividade. Deste modo e após alguns movimentos sociais, o Governo da RAEM criou uma lei que protege a mão-de-obra local. Embora, não seja tão significativa também é assinalável a chegada de cidadãos de outros países, nomeadamente, ocidentais para a gestão e tarefas técnicas dos novos serviços. Esta maior diversidade demográfica devolveu a Macau o seu tradicional cosmopolitismo.

Dessa abertura ao mundo resultou que Macau foi sempre um local onde a comunicação internacional foi praticada de forma endógena, sem obedecer a grandes planos centralizados. Deste modo, a imprensa periódica com tradição secular nas línguas chinesa, portuguesa e inglesa subsiste, bem como, o multilinguismo nas comunicações públicas, também alimentado pela existência de rádio e televisão nas três línguas. É fácil encontrar-se no território cartazes em várias línguas, anunciando espetáculos ou até fazendo publicidade a serviços, exceção feita para as comunicações oficiais que são sempre em língua portuguesa e chinesa. A estas línguas juntaram-se tantas outras, representando a origem das várias comunidades imigrantes ali presentes, mas sem acesso a comunicação pública formal/oficial ou informal.

Ciente destas características, o Governo da República Popular da China começou a delinear um novo projeto para Macau. Reconhecendo a herança cultural advinda do período de administração portuguesa do território, que nunca assumiu formalmente e na prática as características de um colonialismo tradicional, o Governo central decidiu valorizá-la de modo a atribuir uma nova missão a Macau. Essa nova tarefa seria o estabelecimento de uma ponte permanente de diálogo com os Países de Língua Portuguesa (PLP). De modo a tornar essa relação mais consistente e permanente, a República Popular da China propõe a criação de uma nova instituição denominada Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa – Fórum Macau. De forma pragmática, este nome tão extenso foi convertido praticamente em todos os documentos oficiais da China e dos Países de Língua Portuguesa em Fórum Macau.

A criação do Fórum Macau

O Fórum Macau foi criado em 2003, sendo uma das primeiras organizações internacionais de iniciativa da diplomacia chinesa, apenas precedida pelo Fórum para a Cooperação China África, criado em 2000, e a Organização de Cooperação de Xangai, fundada em 2001. Estas três organizações têm em comum o facto de terem um escopo multilateral e um carácter regional. Todavia, a forma como se organizam obedecem às especificidades encontradas pela China em cada um dos contextos. Distingue o Fórum Macau o facto de este se ligar especificamente a uma região da China e agregar países não pela sua pertença geográfica, mas por uma história e língua parcialmente comuns. Longe de reconhecer Portugal, a antiga capital do Império Colonial como um centro diferenciado, a China cria uma organização em que todos os PLP assumem a sua participação numa base paritária. Deste modo, a China respeita os seus princípios de uma cooperação Sul-Sul, cunhando a sua iniciativa com os princípios da igualdade e benefício mútuo.

“ (...) o Fórum Macau (...) não pode ser caracterizado como uma organização multilateral pura. A China assume um claro papel de liderança. ”

Mas qual o objetivo de criar mais uma ferramenta diplomática específica para estes países? A resposta poderá encontrar-se na necessidade que

a China tem sentido no sentido de desenvolver relações complementares que otimizem a sua penetração em cada um dos países. Desta forma, garante através de canais multilaterais a possibilidade de manter sempre que necessário um diálogo bilateral que lhe permita concretizar os seus objetivos. O Fórum Macau apresenta uma organização pouco comum e não pode ser caracterizado como uma organização multilateral pura. A China assume um claro papel de liderança, nomeando o Secretário-Geral que é secundado por três secretários-adjuntos, um nomeado pelos PLP, outro pelo governo de Macau e um outro pelo governo chinês. Assim sendo, a proeminência na organização é chinesa e isso traduz-se numa tentativa de orientação da agenda da organização segundo os interesses da China. Contudo, ao coordenar essa agenda com os outros compromissos da política externa chinesa, o programa de ação proposto pela China acaba também por ser influenciado pela agenda internacional e pelos compromissos que o país tem vindo a assumir.

O Fórum Macau promove várias atividades de aproximação da China aos PLP, mas o impacto das ações desenvolvidas no âmbito do Fórum ainda não está estudado nem foram publicados dados que nos permitam determinar o quão importante tem sido o papel do Fórum no incremento das relações da China com os PLP. Apesar do discurso político em Macau valorizar muito os progressos feitos a partir de 2003, como o demonstram os dados contidos na área “A relação entre Macau e os Países de Língua Portuguesa” do Instituto para a Promoção do Comércio e do Investimento de Macau aponta apenas para dados gerais sobre a evolução das relações comerciais entre a China e os PLP aumentaram cerca de nove vezes entre 2003 e 2016. Os dados, em geral, aparecem agregados e os PLP são representados como um todo, pelo que desconhecemos as variações específicas para cada relação bilateral. Igualmente, os projetos como a capacitação e circulação de quadros ou as novas áreas integradas na cooperação protagonizada através do Fórum Macau não são quantificadas de modo a aferir-se sobre o sucesso das mesmas. Quer isto dizer que a organização não produz informação específica nem publica os dados sobre o cumprimento setorial da cooperação ou de nível bilateral. Todavia, os documentos oficiais inclusivamente referem especificidades de cooperação relativamente a alguns PLP, sobretudo, aqueles que ainda não atingiram um grau de desenvolvimento satisfatório (Caixa 1).

O escopo da cooperação tem sido alargado e adaptado à conjuntura internacional, daí que algumas áreas fossem introduzidas, outras reforçadas e outras ainda fossem objeto de nova denominação. Nota-se que a preocupação com o elemento humano, seja através da capacitação,

CAIXA 1 – FÓRUM MACAU EM DADOS E PUBLICAÇÕES

O Fórum Macau pública uma revista semestral e os seus Anuários. Os seus números estão disponíveis por via digital, na página web da instituição. A revista é subordinada a temas variados, sendo o seu último número dedicado à Grande Baía. O Anuário é, sobretudo, descritivo e elenca as atividades que o Fórum Macau considera mais destacadas e importantes para o desenvolvimento da sua atividade. Contudo, denota-se a inexistência de dados mais específicos que nos permitam apurar os resultados quantitativos da atividade da instituição. Igualmente, não existem dados setoriais que nos permitam aferir o sucesso dos objetivos delineados. A mais recente edição da revista do Fórum Macau é do Verão de 2019. O último Anuário foi publicado em 2018.

da circulação ou da formação para os mais jovens ao nível do empreendedorismo e da inovação são áreas cujo desenvolvimento é mais recente, mas que parecem ter penetrado profundamente o discurso da organização. Os Planos de ação têm ainda denotado uma crescente determinação na valorização de aspetos que podem indiretamente contribuir para as relações comerciais e económicas, mostrando que Macau pode ser mais do que uma ponte económica, apesar de ser esse o seu ponto de partida (Caixa 2).

Macau na estratégia global da diplomacia chinesa

Macau assume, pois, um papel complementar na diplomacia chinesa e na prossecução dos seus objetivos de política externa. O território está autorizado e mandatado para estabelecer relações com os PLP no âmbito da paradiplomacia, podendo, por isso, proporcionar uma ligação através do Fórum Macau que depois tenha continuidade através do Governo local. A finalidade é habilitar a região à diversificação da sua economia, usando para tal o património material e imaterial que possui e evocando um passado comum. Simultaneamente e com base nesse passado cosmopolita de ligação ao mundo em língua portuguesa, mas também ao mundo dos impérios ocidentais, a China tem promovido o alargamento da área de atuação da RAEM, incluindo também a América Latina como uma das áreas em que Macau pode-

CAIXA 2 – OS PLANOS DE AÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E COMERCIAL

Desde a fundação do Fórum Macau que são traçados Planos de Ação para a Cooperação Económica e Comercial, datando o primeiro plano de 2003, ano da fundação da instituição. Desde então já foram traçados mais quatro planos de ação, resultado das Conferências Ministeriais desenvolvidas no âmbito institucional. Os planos referem a importância de Macau nas relações entre a República Popular da China (RPC) e os Países de Língua Portuguesa (PLP) e mencionam a importância de relações baseadas na igualdade e no benefício mútuo, o que concorda com o discurso chinês para as relações internacionais. Os Planos apesar de algumas características de continuidade como as repetidas referências a Macau e às relações bilaterais extremamente positivas entre a RPC e os PLP, têm evoluído no sentido do alargamento e aprofundamento da cooperação. Igualmente, tendem a convergir com a agenda internacional, introduzindo, por exemplo, temas como o oceano, o ambiente e a capacitação humana.

Apesar da organização assentar, essencialmente, na cooperação económica e comercial, existem áreas de colaboração específicas dedicadas ao desporto, à língua e à realização de eventos culturais conjuntos, bem como, áreas de cooperação específicas entre a China e alguns dos PLP.

Nota: Os Planos de Ação para a Cooperação Económica e Comercial estão disponíveis na página web do Fórum Macau.

rá desenvolver a sua paradiplomacia e funcionar como ponte alternativa. Esta abordagem por parte da China tem frutificado na fundação de novas instituições como a MAPEAL – Associação para a Promoção de trocas entre a Ásia-Pacífico e a América Latina, que é uma Organização Não Governamental, ou o Centro para o Estudo e Desenvolvimento da Indústria das Energias Renováveis entre Ásia-Pacífico e América Latina, também iniciativa da sociedade civil.

“ (...) o Fórum Macau tornou-se numa ferramenta adicional de atração dos PLP para os novos projetos da China. ”

Reforçando os pressupostos de cooperação e relacionamento defendidos em toda a política externa chinesa, o Fórum Macau tornou-se numa ferramenta adicional de atração dos PLP para os novos projetos da China, sejam estes de carácter nacional ou internacional. Não é ocasional o facto de o último número da revista Fórum Macau ser dedicado à Grande Baía, área em que Macau se integra e cujas autoridades têm defendido o envolvimento dos PLP e para tal tem desenvolvido diversos contactos como reuniões e feiras mais localizadas. Quando atribuiu a Macau esta responsabilidade e possibilidade de relação direta com os PLP, a China também corresponsabilizou a região por parte da sua política externa, conseguindo assim que o seu envolvimento fosse mais efetivo e o aproveitamento das suas relações históricas e cosmopolitismo mais eficaz. ■

Bibliografia geral

- Alden, Chris, Alves, Ana Cristina (2017), “China’s Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the ‘Sinosphere’”, *Journal of Contemporary China*, vol. 26, n. 103, p. 151-165.
- Costa, Cátia Miriam (Abril, 2015), “Negócios da Criatividade e Cultural em Macau”, *Revista Macau*, <https://www.revistamacau.com/2015/04/14/negocios-da-criatividade-e-cultura-em-macau/>, retirado 1 de Julho de 2019.
- Costa, Cátia Miriam and Lam, Agnes (2016), “When the press brought together Macao’s Portuguese and Chinese communities”, *Macao Magazine*, <https://www.macaomagazine.net/history/echo-macaense>, retirado 1 de Julho de 2019.
- “Futuro de Macau joga-se no plano da Grande Baía, diz o Secretário Geral Adjunto do Fórum Macau, Rodrigo Brum”, Fórum Macau, n. 43, Secretariado Permanente do Fórum Macau para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, p. 33-34.
- Lam, Wai-man (2010), “Promoting Hybridity: The Politics of the new Macau identity”, *The China Quarterly*, n. 203, p. 656-674.
- Mendes, Carmen Amado (2014), “Macau in China’s relations with the lusophone world”, *Revista Brasileira Política Internacional*, n. 57, p. 225-242.
- Mendes, Carmen Amado et al. (2011), *Assessing the “One Country, Two Systems” Formula: The Role of Macau in China’s Relations with the European Union and the Portuguese Speaking Countries*, Coimbra: Oficina do CES n.o 369.
- Sena, Tereza (2008), “Macau’s Autonomy in Portuguese Historiography (19th and early 20th Centuries)”, *Bulletin of Portuguese – Japanese Studies*, n. 17, p. 79-112.
- Spooner, Paul B. (2016), “Macau’s Trade with the Portuguese Speaking World”, *Journal of Global Initiatives: Policy, Pedagogy, Perspective*, vol. 11, n. 1, article 5.

EMPREENDEDORISMO EM ÁFRICA: A DERRADEIRA ESPERANÇA?

DESDE A PUBLICAÇÃO DA COMPILAÇÃO homônima por Spring & McDade (1998), o Empreendedorismo Africano tem sido reconhecido pelos académicos das ciências sociais como um fenómeno de crucial importância para o desenvolvimento do continente.

Entre as várias divisões possíveis, a literatura do empreendedorismo separa-o em dois grandes grupos: “empreendedorismo de oportunidade” e “empreendedorismo de necessidade”¹. O empreendedorismo de oportunidade, também chamado de ‘empreendedorismo produtivo’, baseia-se na criação e lançamento de empresas (inovadoras) a partir da identificação de oportunidades (económicas) de mercado enquanto que o empreendedorismo de necessidade é basicamente o autoemprego em atividades simples, nomeadamente comércio, sem grandes ambições de crescimento.

Nos países africanos menos desenvolvidos, o empreendedorismo de necessidade é claramente dominante e é sinónimo de economia informal e de *poverty alleviation*².

De acordo com Ács & Varga (2005), o empreendedorismo de oportunidade tem um significativo impacto positivo no desenvolvimento enquanto que o empreendedorismo de necessidade tem um impacto praticamente nulo.

Assim, cada vez mais países africanos procuram no empreendedorismo de oportunidade, baseado na inovação, a derradeira esperança para as suas legítimas aspirações de desenvolvimento (económico e social). Os tech-hubs de Kigali (Ruanda), Harare (Zimbabué) e Acra (Gana), documentados por Friederici (2017) revelam um novo itinerário no empreendedorismo de oportunidade em África. Um itinerário menos dependente de recursos naturais controlados centralmente por atores governamentais que não tiveram os resultados desejados ou de uma diversificação económico-industrial que demora décadas a dar resultados palpáveis e que exige volumes de capitais que esses países não detêm e que aumenta dramaticamente a sua dependência externa.

Empreendedorismo de oportunidade em África

O Global Entrepreneurship Monitor (GEM), organismo internacional que estuda o empreendedorismo no mundo de forma sistemática há duas décadas, tem revelado nos últimos anos que existe uma forte pré-disposição em África para o empreendedorismo de oportunidade, mas que o mesmo não é suportado por capacidades inovadoras endógenas³, redundando na impossibilidade de se explorar esse potencial.

O corpo de conhecimento que oferece uma perspetiva sobre a dinâmica do empreendedorismo

de oportunidade na África subsariana é curto. Tal como referido por Dana & Ratten (2017), o campo do empreendedorismo internacional – particularmente no contexto africano – permanece vazio de investigação sobre os processos relativos à identificação de oportunidades, especialmente os baseados na inovação.

No entanto, algumas variáveis fortemente correlacionadas com o desenvolvimento do empreendedorismo (em África) estão identificadas e começam a ser investigadas. Em particular, adquirem importância especial no continente a intervenção da política e do ambiente institucional⁴, assim como o papel das organizações locais e das organizações internacionais.

As “organizações” são não só as empresas, mas também as ONGs, as fundações e as organizações do terceiro setor em geral. O ambiente de *doing business* da maioria dos países africanos revela que considerar apenas as empresas é insuficiente para a compreensão do fenómeno⁵.

Nalgumas sub-regiões, como a África Ocidental, alguns estudos de caso experimentais têm sido conduzidos no intuito de se avaliar o papel das empresas estrangeiras no desenvolvimento local. Estes estudos revelaram o papel positivo de estratégias *Bottom of Pyramid (BoP)*⁶ no desenvolvimento subsequente de inovações por empreendedores locais.

“ Cada vez mais países africanos procuram no empreendedorismo de oportunidade, baseado na inovação. ”

Do ponto de vista metodológico, Karatas-Ozkan *et al.* (2014) aconselha a utilização de abordagens pós-positivistas pois estas oferecem a oportunidade de se examinar as subtilidades do empreendedorismo enfatizando um conjunto de dimensões e das suas interações. Essas abordagens pós-positivistas podem revestir a forma de *frameworks* combinando construtos qualitativos e quantitativos, como os que podem ser encontrados na literatura francófona, chamados “modelos dialogantes”⁷.

Fundamentação teórica e empírica

A relação entre o empreendedorismo e o crescimento económico tem sido estudada extensivamente observando-se uma certa divergência de resultados.

Ndulu *et al.* (2007), entre outros, relembra o fundamento para se estabelecer um nexo de causalidade entre empreendedorismo e crescimento económico através da relação entre investimento

e crescimento económico. A relação entre investimento e crescimento económico é, independentemente das circunstâncias, uma relação básica e muito conhecida e tem sido amplamente estudada em ambas as suas componentes, pública e privada.

Também estudada é a importante relação entre empreendedorismo e desenvolvimento económico, que é indiretamente gerado pelo crescimento económico e que resulta da atividade empreendedora, pela criação de emprego, pela adoção de inovações tecnológicas assim como pela diminuição da pobreza, como lembrado em Brixiova (2010).

Neste contexto, sendo a criação de empresas a parte visível do processo de investimento privado, interno e externo, compreender o verdadeiro impacto do empreendedorismo na economia requer a identificação das variáveis que impactam o desenvolvimento do próprio empreendedorismo e a sua influência relativa na atividade económica. Ndulu *et al.* (2007) considera as variáveis seguintes: contexto institucional, político e regulatório; legislação sobre a atividade económica; qualidade e adequação das infraestruturas; estabilidade macroeconómica; proteção da propriedade industrial; qualidade do sistema financeiro.

Estas variáveis são, de facto, críticas para a compreensão do empreendedorismo dada a sua influência no nível de risco dos investimentos. Por causa disso, em muitas economias africanas há uma prevalência de empreendedorismo replicativo, de menor valor-acrescentado quando comparado com o empreendedorismo inovador, de maior risco mas também de maior valor-acrescentado⁸.

A conclusão-chave é que a qualidade do ambiente de investimento é, no geral, insuficiente em África por causa do mais elevado custo de *doing business* do mundo.

Os custos de energia, de transporte, de telecomunicações e segurança, estão entre os que mais negativamente afetam as empresas. Mas também os custos alfandegários, os alvarás e os licenciamentos têm um peso excessivo, assim como a necessidade de sistemáticos pagamentos “não-transacionais” para que as pequenas dificuldades do dia-a-dia sejam resolvidas.

Ndulu *et al.* (2007) revela uma investigação interessante sobre as origens do empreendedorismo africano, comparando empreendedores indígenas (ou locais) com empreendedores não-indígenas (ou estrangeiros) da Ásia, Médio-Oriente e Europa.

A primeira conclusão é que as empresas indígenas são, em média, mais pequenas do que as estrangeiras e que, ao mesmo tempo, elas arrancam mais pequenas. Estas diferenças de dimensão aumentam ao longo do tempo.

O nível de escolaridade dos fundadores ajuda a explicar as diferenças de tamanho entre as empresas indígenas à data da constituição, numa associação linear. A diferença de tamanho é estável ao longo do tempo.

As linhas de crédito também são mais acessíveis às empresas estrangeiras do que às locais, sugerindo uma maior dificuldade destas ao nível da credibilidade e da competência.

Estes resultados indicam também a ausência de redes comerciais nas comunidades locais africanas. Como os sistemas de justiça são no geral frágeis, é extremamente difícil para uma pequena empresa africana atingir o mesmo ritmo de desenvolvimento que um empreendedor estrangeiro, asiático, árabe ou europeu.

A última conclusão é que o difícil acesso a informação afeta mais seriamente os empreendedores africanos do que as dificuldades de acesso a capital, fator em decréscimo de importância dado o aumento exponencial do acesso à internet verificado em África nos últimos anos.

“
A qualidade do ambiente de investimento é, no geral, insuficiente em África.
”

Brixiova (2010) acentua a importância de se ter uma melhor compreensão sobre o impacto da falta de capacidades no empreendedorismo africano, tanto ao nível dos fundadores como dos restantes recursos humanos, uma vez que é relativamente grande o conhecimento sobre outras variáveis que o impactam negativamente, tais como: acesso ao crédito, ambiente de negócios, constrangimentos infraestruturais e acesso à informação.

No que se refere às competências, e sendo a qualidade dos recursos humanos a variável mais crítica para o desenvolvimento do empreendedorismo de oportunidade, Brixiová et al (2015) acentua a importância de um fator relacionado com enorme impacto negativo: uma taxa de desemprego jovem crescente em várias economias africanas, paradoxal tendo em conta o padrão de crescimento económico verificado recentemente no continente.

Ekekwe (2016) identifica um crescimento significativo (exponencial?) do empreendedorismo africano, pelo menos nalguns países como a Nigéria, Quênia, Senegal, Ruanda e Gana.

Entre outras razões para este aumento da atividade empreendedora está a recente crise económica originada pela queda abrupta do preço do petróleo e a conseqüente necessidade de ambos os atores públicos e os privados efetuarem transações comerciais em moeda local, por causa da crise nas taxas de câmbio em que muitos países africanos caíram.

Finalmente, Klingebiel & Stadler (2017) identificam três fatores que deveriam levar a um crescimento do empreendedorismo em África: (i) foco no *top of the pyramid*, por oposição ao carac-

terístico da economia informal; (ii) controlo dos fatores de produção e (iii) inovação nos sistemas e canais de distribuição (e não nos apenas nos produtos).

Relativamente ao primeiro fator, os autores aconselham os empreendedores a combinar o desenvolvimento de produtos de design africano com padrões de qualidade de produção internacionais como meio de atingirem os consumidores de classe média-alta. A ideia é transcender as fronteiras nacionais criando a base de futuras estratégias de internacionalização, que são raras no atual contexto do empreendedorismo africano.

Relativamente aos fatores de produção, os autores poem em evidência a importância do controlo de terra e de outros fatores de produção básicos, como a logística, dadas as limitações ao nível da distribuição local e as dificuldades crescentes de importação por restrições cambiais.

Relativamente ao terceiro fator, este trabalho põe em evidência que os constrangimentos de distribuição continuam a ser os problemas mais significativos em África por causa das grandes disfunções existentes e da inexistência de infraestruturas fundamentais. Sugere-se que os empreendedores olhem para vias inovadoras de utilização de tecnologias emergentes, como drones, para ultrapassar essas limitações. ■

Notas

- ¹ Hilson, G. & Hilson, A. & Maconachie, R. (2018). «Opportunity or Necessity? Conceptualizing Entrepreneurship at African Small-Scale Mines». *Technological Forecasting & Social Change*, 131 (6): 286-302.
- ² Brixiova, Z. (2010). «Unlocking Productive Entrepreneurship in Africa's Least Developed Countries». *African Development Review*, 22 (3): 440-451; e Brixiová, Z. & Ncube, M. & Bicaba, Z. (2015). «Skills and Youth Entrepreneurship in Africa: Analysis with Evidence from Swaziland». *World Development*, 67 (1): 11-26.
- ³ Pereira, R. & Maia, R. (2018). «Entrepreneurship in Africa: An Exploratory Analysis Using Data from the Global Entrepreneurship Monitor (GEM)». *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 9 (2), 109-123.
- ⁴ Pereira, R. & Maia, R. (2019). «The Role of Politics and Institutional Environment on Entrepreneurship: Empirical Evidence from Mozambique». *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 10 (1), 98-111.
- ⁵ Auplat, C. (2006). «Do NGOs influence entrepreneurship? Insights from the developments of biotechnologies and nanotechnologies». *Society and Business Review*, 1 (3): 266-279.
- ⁶ Payaud, M.A. & Martinet, A.C. & Amoussouga, F.G. (2014). «La Contribution de la RSE aux Objectifs d'un Développement Durable de l'ONU – Cadre d'Analyse et Propositions pour les Pouvoirs Publics des 'Pays les Moins Avancés'». *Revue Française de Gestion*, 245: 133-158.
- ⁷ Martinet, A.C. & Payaud, M.A. (2010). «La Stratégie BoP à l'Épreuve des Pauvretés – Une Modélisation Dialogique». *Revue Française de Gestion*, 208: 63-81.
- ⁸ Adusei, M. (2016). «Does Entrepreneurship Promote Economic Growth in Africa?». *African Development Review*, 28 (2): 201-214.

Bibliografia geral

- Ács, Z.J. & Varga, A. (2005). «Entrepreneurship, Agglomeration and Technological Change». *Small Business Economics*, 24 (3): 323-334.
- Dana, L.P. & Ratten, V. (2017). «International entrepreneurship in resource-rich landlocked African countries». *Journal of International Entrepreneurship*, 15 (4): 416-435.
- Ekekwe, N. (2016). «Why African Entrepreneurship is Booming». *Harvard Business Review*, 94 (7): 2-4.
- Friederici, N. (2017). *Innovation Hubs in Africa: Assemblers of Technology Entrepreneurs*. Unpublished PhD Dissertation. Oxford Internet Institute, University of Oxford.
- Karatas-Ozkan, M. & Anderson, A.R. & Fayolle, A. & Howells, J. & Condor, R. (2014). Understanding Entrepreneurship: Challenging Dominant Perspectives and Theorizing Entrepreneurship Through New Postpositivist Epistemologies. *Journal of Small Business Management*, 52(4): 589-593.
- Klingebiel, R. & Stadler, C. (2017). «3 Things Driving Entrepreneurial Growth in Africa». *Harvard Business Review*, 95 (2): 2-4.
- Ndulu, B. & Chakraborti, L. & Lijane, L. & Ramachadran, V. & Wolgin, J. (2007). *Challenges of African Growth – Opportunities, Constraints and Strategic Directions*. The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington DC.
- Spring, A. & McDade, B.E. (eds.) (1998). *African Entrepreneurship – Theory and Reality*. Gainesville, FL: University Press of Florida.

1.24 • Conjuntura Internacional

SENEGAL, O CRESCIMENTO ACELERADO DAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS SOB A ÉGIDE DE MACKY SALL

Ricardo Falcão

Texto entregue em Setembro de 2019

COM UM CRESCIMENTO DE 6,8 % em 2018 (*World Bank*) e taxas superiores a 6% desde 2014, o Senegal está entre os países cujas economias mais cresceram nos últimos anos. Dos 15 milhões de habitantes, mais de 60% são jovens com menos de 25 anos e 40% com menos de 14 anos (CIA). O país é composto por 95,9% de muçulmanos e 47% da população vive em zonas urbanas (*World Bank*).

Representando de momento cerca de 1,9% do PIB senegalês e 35,5% das exportações, mas contribuindo apenas para 0,3% do emprego no país (ITIE, 2018) as indústrias extrativas estão longe de ser o setor mais importante de atividade económica. Porém, as recentes descobertas de petróleo e gás apontam para a possibilidade de crescimento considerável do setor, embora as expectativas sobre os benefícios desse crescimento não possam ser um dado adquirido, vistas as muitas debilidades institucionais, a desigualdade no acesso às infraestruturas, e as polémicas que assolam já o setor, ainda antes do começo da comercialização das matérias-primas.

A “criação” da atratividade económica

O ambicioso “Plano Senegal Emergente: trabalhar para o futuro” (PSE) foi publicado em 2014, ao longo do segundo ano do primeiro mandato do presidente Macky Sall, o quarto presidente da história do Senegal, país que chegará em 2020 aos 60 anos. Este plano inclui um diagnóstico, uma visão e orientações estratégicas, bem como planos de ação prioritários, tendo entrado na sua segunda fase em 2019, aquando da reeleição do atual presidente.

A atratividade económica do país é um dos importantes eixos do PSE e o investimento em infraestruturas é um dos aspetos mais visíveis na atual governação. O tipo de investimento é sintomático de uma orientação política que prioriza a captação de investimento estrangeiro para o desenvolvimento, através por exemplo da criação de Zonas de Atividade Económica Especiais (ZES), em Diamnadio e Diass. A legislação sobre estas zonas foi aprovada em 2017 e estabelece incentivos fiscais e isenções aduaneiras. A construção das ZES de Diamnadio e Diass ficou a cargo da *China Geology Overseas Construction Group* (CGCOC), e alinha-se com o crescimento das parcerias com a China, pois o interesse chinês na extensão da sua *Belt and Road Initiative* para a África Ocidental, faz do Senegal um parceiro relevante. Tal ficou claro em Julho de 2018 quando Xi Jinping começou a sua primeira visita à África Ocidental precisamente em Dakar.

Em Diass, em 2017, foi inaugurado o Aeroporto Internacional Blaise Diagne (AIBD), depois dos problemas com o *Saudi BinLadin Group* os trabalhos foram concluídos pelas sociedades anóni-

mas turcas *Summa* e *Limak*, e esta última ficaria com a concessão. O aeroporto liga-se a Dakar por via de uma autoestrada que serve igualmente as ZES de Diamnadio e Diass. A estes investimentos infraestruturais juntam-se outros como o TER (Comboio Expresso Regional) de Dakar-Diamnadio, inaugurado em Janeiro de 2019, e que verá um segundo troço ligar Diamnadio ao AIBD; e a autoestrada Ila Touba, financiada pela sociedade chinesa *China-Africa Business Council* ligando a cidade de Thiès à cidade de Touba, inaugurada em Dezembro de 2018.

“
A atratividade económica do país é um dos importantes eixos do PSE e o investimento em infraestruturas é um dos aspetos mais visíveis na atual governação.”

Estes investimentos infraestruturais inserem-se todos num quadro de criação de atratividade económica, apesar de o investimento em ‘grandes obras’ não ser suficiente para esconder os problemas graves nas infraestruturas urbanas, como a gestão do lixo e do saneamento, e rurais, como a inacessibilidade em meio rural a serviços básicos como saúde, educação, água e energia elétrica

Indústrias extrativas

O Senegal coloca o Governo no centro da gestão dos recursos naturais e os quadros jurídicos criados (novo Código Mineiro em 2016, novo Código Petrolífero em 2019) são instrumentos de reforço da centralidade do Estado (a partir de Dakar), e do seu poder, e, ao mesmo tempo, regimes de facilitação aos investidores. Os investimentos são considerados pelo prisma do interesse nacional, por oposição ao interesse regional e local, mesmo havendo uma regionalização administrativa. Apesar de nos últimos anos ter crescido um otimismo sobre o potencial futuro das indústrias extrativas no país, devido sobretudo ao petróleo e gás, um relatório de 2017 publicado pela ITIE (Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas) mostra que à extração mineira correspondem ainda 89,2% dos lucros do setor, sendo as receitas mais importantes as do ouro, fosfatos, zircão e cimento. Este cenário mudará com toda a probabilidade entre 2021/23, quando a comercialização do petróleo e do gás começar.

Na maior parte dos investimentos levantam-se preocupações ambientais fundamentais, e determinantes por vezes, que opõem o Governo

do Senegal e as populações locais. A abordagem do Governo apesar de centralista, e ocupada com o interesse nacional, não é completamente hostil, procurando encetar negociações que visam a debelar os problemas introduzidos. Porém, o ambiente relativamente amigável para os investidores pode ser contraditório com o interesse das populações, como no caso de Niafrang, na Casamança, onde estas se organizaram na recusa à exploração do zircão. Existem ainda receios em torno dos conflitos entre a produção agrícola, o setor mais importante do país para uma percentagem considerável da população, e a extração, tal como sobre o impacto nos eco-sistemas costeiros e marítimos e modo de vida das populações locais, como por exemplo em Bargny, dependentes ainda de atividades ditas ‘tradicionais’ contra as quais corre a ocupação das terras em regime extrativo.

O Ouro é explorado na zona de Kédougou desde há séculos, pelos *orpailleurs* tradicionais Mandinga, mas só em 2009 foi criada a primeira exploração industrial do minério, sendo atualmente a indústria extrativa mais lucrativa a funcionar no país (cerca de 260 milhões de EUR em 2017). O maior ator é a *Teranga Gold Corporation* a operar na localidade de *Sabodala*. Duas outras licenças foram atribuídas na mesma região, em 2018, a outras empresas.

A exploração dos fosfatos começou na segunda metade dos anos 50 pela Companhia Senegalesa dos Fosfatos de *Taïba*, e posteriormente nos anos 90 pela Indústrias Químicas do Senegal que, em 2012, foram compradas pela indiana *Indorama*, na sequência de quedas consideráveis na produção. Esta exploração situa-se sobretudo na zona de *Thiès*, conhecida como *Niayes*, zona estratégica na produção agrícola do país.

Um dos maiores investimentos estrangeiros no Senegal (420 milhões de euros), foi feito na exploração do Zircão e da Ilmenite pela australiana *Mineral Deposits Limited* – ligada à *Teranga Gold* a operar em *Kédougou* – que lidera a *Grand Côte Opération*, ao lado da francesa *Eramet*. A concessão foi estabelecida em 2007, com a duração de 25 anos, e a exploração faz-se ao longo da costa ao Norte de Dakar, numa extensão de 107 Kms de comprimento e 4,5 de largura. Uma segunda exploração foi tentada, desta vez a sul, na região de Casamança, localidade de Niafrang, mas a oposição da população impediu que o projeto da *Carnegie/Astron*, também australiana, avançasse. O distrito de Falême, onde se pretende situar a indústria do ferro, consiste numa cintura de 65 Kms de comprimento por 15 Kms de largura e situa-se entre o Senegal e o Mali. A parte senegalesa foi explorada entre 1957 e 1958, e depois entre 1966 e 1968, e 1975 e 1982. Em 2007 a empresa indiana *ArcelorMittal* ganhou uma licença para exploração mineira em *Falême*, uma

BREVE CRONOLOGIA DA EXPLORAÇÃO PETROLÍFERA E GAZÍFERA NO SENEGAL	
1986	Acordo com a Tullow Oil Plc.
1993	Assinatura de acordo com a Guiné-Bissau para a Zona de Exploração Conjunta (ZEC).
1998	Código Petrolífero aprovado pelo presidente Abdou Diouf.
2008	Oranto começa a exploração do bloco Cayar Offshore.
2012	Cayar Offshore Profond e Saint Louis Offshore Profond atribuídos a Petrotim Limited pelo Ministro da Energia Karim Wade (90% Petrotim / 10% Petrosen). Meses depois, o novo presidente Macky Sall confirma os contratos. A empresa, Petrotim estabelece uma filial no Senegal, Petrotim Senegal, sendo o seu diretor executivo Aliou Sall, irmão de Macky Sall.
2013	O Senegal junta-se à ITIE (Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas). Cairn Energy obtém licença nos três blocos Sangomar Offshore, Sangomar Deep Offshore, Rufisque Offshore.
2014	A CAP Energy adquire uma percentagem da licença de exploração do bloco Djiffere em parceria com a Trace Atlantic Oil Limited. FAR Limited e Woodside entram numa Joint Venture com Cairn Energy (exploração e avaliação dos campos SNE, SNE-1 e FAN-1). Timis Corporation adquire os direitos sobre Cayar Offshore e Saint Louis Offshore à Petrotim e revende dois meses depois 60% à Kosmos Energy (campo Grand Tortue).
2015	Oranto começa a explorar segundo bloco em Saint Louis Offshore. Timis Corp vende os restantes 30% de direitos sobre Cayar e Saint Louis Offshore à BP.
2017	Assinatura de Contrato entre o Estado Senegalês e a TOTAL, para a exploração do bloco UltraDeep Offshore, ao largo da Casamance. A China National Oil Offshore Corporation (CNOOC) adquire 65% direitos no bloco AGC, entre a Guiné-Bissau e Senegal.
2018	Decisão final de investimento de BP/Kosmos para a Grand Tortue. Acordo com a Mauritânia para a exploração do campo Grand Tortue.
2019	Novo Código Petrolífero. Decisão final de Investimento de Woodside.
2021-2023	Datas previstas por Woodside/Cairn/FAR e BP/Kosmos para a comercialização do Petróleo e Gás respetivamente.

localidade na região de Tambacounda, perto da fronteira de Kidira com o Mali. No entanto, a empresa retirou-se da exploração daquele que seria o mais importante projeto industrial da história do país (1,66 mil milhões de euros, 20,000 empregos) devido à quebra da procura do aço na Europa, em consequência da crise de 2008. O Estado senegalês iniciou um processo na justiça que acabaria com uma decisão em seu favor em 2013 e um pagamento de uma indemnização. A indemnização de 110 milhões de euros, acordada amigavelmente, foi considerada irrisória pelos opositores políticos. Já em 2018, a sociedade turca Tösyali viu em ser-lhe atribuída uma licença de exploração mineira no mesmo território, por uma duração de 25 anos, estando atualmente este contrato igualmente envolvido numa polémica lançada pela oposição.

Petróleo e Gás Natural

O momento da grande mudança no panorama da extração petrolífera e gazífera no Senegal aconteceu em 2014, com duas grandes descobertas em *offshore*. Porém, o primeiro Código Petrolífero no Senegal data de 1998 e as primeiras explorações datam dos anos 60, e aconteceram igualmente nos anos 80 e 90, intensificando-se, tanto *onsbore* (bloco de Louga) como *offshore*, a partir do virar do milénio. O Código de 1998 foi substituído em 2019 por uma nova versão que leva em conta os achados, mas se mantém “amigável” para a indústria e é visto como criador de um ambiente favorável para o investimento. Esse ambiente é reforçado pela reconhecida capacidade técnica da empresa estatal *Petrosen*, parceira obrigatória em todos os investimentos.

Quanto à exploração são duas as concessões que têm no horizonte a comercialização. No gás, os blocos *Saint Louis Offshore Profond* e *Cayar*

Offshore Profond são explorados pela Kosmos Energy (60%), BP (30%) e Petrosen (10%) e têm data prevista de comercialização em 2021. Relativamente ao Petróleo, as explorações das concessões *Sangomar Offshore*, *Sangomar Offshore Profond* e *Rufisque Offshore* pelas empresas *Woodside* (35%), *Cairn Energy* (40%), *FAR Limited* (15%) e também *Petrosen* (10%) tem data prevista de comercialização em 2022/3. De assinalar ainda as avaliações e primeiras explorações em curso noutros blocos, por empresas como a *Oranto*, *Trace Atlantic Oil* e *Africa Petroleum*, a CNOOC, e a assinatura de um contrato com a *Total*.

Já em 2019, uma polémica veio abalar este emergente setor introduzindo graves suspeitas em torno de familiares do presidente. O caso começou a ter visibilidade com a publicação por parte da BBC-Panorama de um documentário com alegações várias envolvendo Aliou Sall, irmão de Macky Sall, à data *Maire* de Guédiawaye, e um empresário romeno-australiano Frank Timis, relativas aos contratos de exploração das concessões *offshore* de Cayar e Saint Louis, datados de 2012, com a empresa *Petrotim Limited*. A empresa em questão, sediada nas ilhas Caimão, terá ganho o contrato sem qualquer experiência no ramo da exploração petrolífera e criaria pouco depois a Petrotim Senegal, que viria a ser administrada por Aliou Sall. Em 2014 a Petrotim alienará os direitos de exploração, vendendo-os à Timis Corporation, que dois meses depois venderia 60% à empresa americana Kosmos Energy e três anos mais tarde os restantes 30% à BP, ficando agora a Timis Corporation com direitos a receber cerca de 10 mil milhões de dólares de comissões, por parte da BP, no espaço de 40 anos.

O caso Petrotim é relevante não apenas pelos indícios de corrupção, mas sobretudo pelo impacto que teve na esfera pública e pela possível

futura instrumentalização política do assunto. O caso teve igualmente influência em relação à confiança dos senegaleses relativamente à gestão transparente dos recursos naturais do país, que tinha sido objeto de análise, em 2017, por parte do Afrobarómetro, que concluiu que 83% da população considerava que as descobertas de gás e petróleo ajudariam ao desenvolvimento do país. Uma outra polémica, sem grande impacto na esfera pública respeita o acordo, assinado em 1993 com a Guiné-Bissau, sobre uma zona de exploração conjunta (ZEC), denunciado pelo presidente guineense João Mário Vaz em 2014, como usurário e injusto, respondendo a pressões internas. Em 2018 realizava-se em Dakar a terceira ronda negocial, ainda sem resultados definitivos. Em sentido oposto, em Junho de 2018 oficializou-se o Acordo de Cooperação inter-Estados, com vista ao desenvolvimento e exploração dos reservatórios do campo Grand Tortue/Ahmeyim, de cerca de 560 milhões de metros cúbicos de hidrocarbonetos, entre o Senegal e a República Islâmica da Mauritânia. ■

Bibliografia geral

- d'Avignon, Robyn. 2018. “Shelf Projects: the political Life of Exploration Geology in Senegal”, *Engaging Science, Technology, and Society*, 4(2018), pp. 111-130
- Diouf, Aly et Guo Kai. 2018. “Le Sénégal voit grand avec les ZES”, Retrieved at http://www.chinafrrique.com/Afrique/201802/t20180211_800117603.html
- Fent, Ashley. 2019. “Governing alongside: lateral state spatiality and unmet expectations amid mining negotiations in Casamance, Senegal”, *American Ethnologist*, Vol. 46, Nº1, pp. 20-33
- Fredericks, Rosalind. 2018. “Garbage Citizenship”, Duke University Press, Durham and London
- Iniciative pour la Transparence dans les Industries Extractives, 2018. “Rapport 2017”, disponível em <http://itie.sn/2018/11/19/rapport-itie-2017-hausse-des-revenus-generes-par-le-secteur-extractif/>
- Ndao, Fary. 2018. “L’or noir du Sénégal: comprendre l’industrie pétrolière et ses enjeux au Sénégal”, Copyright do autor
- Sall, Babaly et Jamet Sow. 2019. “Au Sénégal, les ressources souterraines suscitent de l’espoir et des inquiétudes”, *Afrobarometer*, Dépêche Nº299, 20 Mai 2019
- Sharife, Khadija and Momar Dieng. 2019. “Senegal’s Offshore Oil Reserves a Pricey Pawn in Covert Deal”, Retrieved at <https://www.occrp.org/en/investigations/senegals-offshore-oil-reserves-a-pricey-pawn-in-covert-deal>
- Sheehan, Gerry. 2015. “That’s not a very prospective basin ...”, *GEO ExPo*, Vol.12, Nº5
- Unidentified, 2019. “An oily threat to Sall”, *Africa Confidential*, Vol. 60. Nº12.

1.25 • Conjuntura Internacional

ANGOLA E OS VENTOS DA MUDANÇA E CONTINUIDADE DE JOÃO LOURENÇO¹

Cláudia Almeida

Texto entregue em Novembro de 2019

O ano de 2017 marcou a história política de Angola, quando, em resultado das eleições gerais de 23 de Agosto, João Lourenço (JL), militar de carreira, quadro de topo do partido incumbente (MPLA) e ex-ministro da Defesa, sucedeu a José Eduardo dos Santos, até então o segundo presidente em funções há mais tempo no poder em África.²

No passado 26 de Setembro de 2019 assinalou-se dois anos de presidência do terceiro presidente da República de Angola, que prometeu ser um líder reformador ao estilo do ex-líder da China Deng Xiaoping e com uma «cruzada» contra a corrupção. A análise que se segue abordará algumas dimensões políticas fundamentais da governação de JL, procurando assinalar o que mudou e permanece igual em relação ao seu antecessor.

A liderança do partido como super fórmula de poder

A governação de JL foi inicialmente recebida com cautela e ceticismo, no sentido de se perceber se o mesmo estaria à sombra do anterior presidente e se as suas políticas seriam mais do mesmo. Durante praticamente o primeiro ano de governação de JL (aka JLO), o país viveu a situação inédita que muitos apelidaram de «poder bicéfalo»; isto é, as duas principais fontes de poder de facto — a Presidência da República e o MPLA — não convergiam numa só pessoa, já que José Eduardo dos Santos permaneceu no cargo de presidente do partido ainda por uns largos meses.³

Porém, em 8 de Setembro de 2018, o partido, no poder desde a independência do país em 1975, realizou o seu 6º Congresso Extraordinário onde JL foi eleito presidente do MPLA com 98,5% dos votos, sem quaisquer candidatos alternativos. Tal como em Moçambique, o processo de transição de liderança política começou primeiro ao nível do Estado e só depois ao nível do partido no poder. Esta sequência no processo de transição de liderança revela, por um lado, a centralidade do MPLA na arquitetura do poder, e, por outro, a continuidade de lógicas hegemónicas de construção e de consolidação do poder.⁴

Nesta senda da continuidade, o atual presidente acumula uma tríade de poderes (Chefe de Estado, Chefe do Executivo e Presidente do partido), não tendo manifestado qualquer vontade em rever a Constituição de 2010 amplificadora dos poderes formais do presidente.

No passado 26 de Setembro de 2019 assinalaram-se os dois anos de governação deste terceiro presidente de Angola e ao contrário da visão inicial que o novo presidente estaria à sombra ou de alguma forma controlado por José Eduardo dos Santos, as políticas de João Lourenço revelam rupturas e continuidades que mostram um presidente que procura montar um tabuleiro de forças

a seu favor para poder governar e deixar o seu legado, tal como Dos Santos fez quando assumiu a presidência do país em 1980.

A análise destes primeiros anos de governação de João Lourenço pode ser feita a partir de XX dimensões.

No referido Congresso Extraordinário de 2018 e no posterior de 15 de Junho de 2019, JL, tal como outrora o seu antecessor, procurou estabelecer uma configuração de poder intrapartidário para garantir o apoio dos órgãos centrais do partido à sua presidência. Desde logo, assistimos à saída de quase metade dos membros do Bureau Político, entre figuras da entourage de Dos Santos, membros históricos e gerais influentes. Entre 2018 e 2019, verificamos um alargamento do Comité Central (de 363 para 497 membros) e uma nova composição do Bureau Político, na sua maioria jovens e considerada próxima a JL e, por conseguinte, ao afastamento gradual dos seguidores do ex-líder. Destaca-se ainda a substituição do pró-eduardista Álvaro de Boavida Neto por Paulo Pombolo, no cargo de secretário-geral do MPLA.

O “Exonerador Implacável” e o fim da Dinastia Dos Santos

Pouco depois da sua tomada de posse, JL surpreendeu com uma lista de exonerações em diversas áreas estratégicas do Estado, desde a área militar e de segurança, com a exoneração das chefias da polícia e de oficiais gerais das forças armadas,⁵ à banca nacional (Banco Nacional de Angola), até ao sector petrolífero (Sonangol) e dos diamantes (Endiama), passando também pela comunicação social (TPA, RNA, Edições Novembro e Angop). Por outro lado, o presidente mudou mais de metade dos governadores provinciais.

“ (...) assistimos a um presidente que, tal como o anterior, procura montar um tabuleiro de forças a seu favor. ”

Neste «buldózer» de exonerações, respaldado por um discurso de combate à corrupção que o próprio presidente sublinhou implicar uma destruição do «ninho de maribombos» ou de influências nefastas, o afastamento e responsabilização dos intocáveis da Dinastia Dos Santos foi amplamente aplaudido, tendo promovido uma boa imagem do presidente dentro e fora do país. Em especial, a exoneração dos filhos Isabel dos Santos, do cargo de presidente do Conselho de

Administração da Sonangol, e de José Filomeno dos Santos, da presidência do Fundo Soberano de Angola, bem como a cessação do contrato com a Semba Comunicação, cujos sócios são também dois filhos do anterior presidente. Refira-se ainda que Filomeno dos Santos foi levado à justiça, acusado de crimes económicos, tendo ficado em prisão preventiva desde 24 de Setembro de 2018 até à sua libertação em Março de 2019.

Destaca-se ainda o afastamento de Welwitschia dos Santos (Tchizé dos Santos) de membro do comité central do MPLA, decisão aprovada pelo novo Bureau Político em 21 de Novembro de 2019, bem como a sua suspensão da condição de militante por dois anos, sendo que a filha do ex-Presidente já tinha sido afastada do cargo de deputada, por má conduta e contra a disciplina partidária.

A política de afastamento do círculo próximo de Dos Santos do epicentro do poder mostrou-se, no entanto, pouco espinhoso, muito devido a anticorpos dentro do próprio MPLA relativamente à família do ex-presidente, a que se acrescenta a sua pouca popularidade na maioria da opinião pública. Já os níveis de popularidade de JL, dentro e fora do partido no poder, aumentaram com estas ações contra a família Dos Santos, não permitindo ao ex-Presidente ir em defesa dos seus membros, como apontado pelo jornalista angolano Ismael Mateus.⁶

Apesar das exonerações, verificamos, contudo, uma linha de continuidade na composição do governo de JL, já que vários dos seus atuais ministros são elementos fortemente ligados ao anterior executivo e associados à má gestão governamental. Com efeito, como aponta o investigador angolano Sérgio Dundão, 35,48% da equipa executiva atual (11 ministros) são ministros reconduzidos do governo anterior, tendo o presidente promovido cinco secretários de Estado (16,12% dos atuais ministros) da antiga presidência à categoria de ministros e somente oito novos ministros foram nomeados.⁷

Reconciliação e sociedade civil

Um dos ventos de mudança de JL diz respeito, precisamente, à memória coletiva. Nomeadamente, a entrega dos restos mortais do fundador da UNITA e inimigo histórico do MPLA, Jonas Savimbi, ao seu partido e familiares em Maio de 2019.⁸ Tratou-se de um gesto com enorme carga simbólica, em que a liderança de JL procurou diferenciar-se também ao nível dos esforços de reconciliação nacional, especialmente pelo epíteto de “arquiteto da paz” atribuído ao seu antecessor, para além de ganhar o reconhecimento do maior partido de oposição.

Mas esta «nova política de reconciliação» teve um marco importante ao nível intrapartidário, no-

A CONSTITUIÇÃO DE 2010 E O SISTEMA PRESIDENCIALISTA ANGOLANO

Em 21 de Janeiro de 2010, a Assembleia Nacional, dominada pelo MPLA (191 deputados num total de 220), aprovou – com o boicote do principal partido da oposição (UNITA) e várias críticas da sociedade civil – uma nova constituição que, basicamente, ampliou os poderes formais do presidente, para além de permitir a José Eduardo dos Santos ser Chefe de Estado até 2022. A partir de então, Angola passou de um sistema semipresidencialista de governo para um de tipo presidencialista. O Presidente da República não é apenas o Chefe de Estado e o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Angolanas, mas também o Chefe do Executivo, tendo o cargo de Primeiro-Ministro sido eliminado (Artigo 108º da CRA). Muito importante, com esta nova constituição, o presidente deixou de ser eleito diretamente por voto popular (Artigo 109º da CRA). Em vez disso, o candidato cabeça-de-lista do partido ou da coligação de partidos vencedor das eleições gerais torna-se automaticamente Presidente da República e o segundo candidato, Vice-Presidente. Não obstante o reforço dos poderes do presidente, este encontra-se subordinado ao partido que o escolhe como cabeça-de-lista para as eleições. Em consequência, o actual presidente deve obediência ao partido MPLA e, subsequentemente, ao líder do partido. De acordo com os estatutos atuais do MPLA, o partido estabelece e é responsável por orientar e monitorar o programa do governo [Artigo 86º (3) (k) dos Estatutos, 2017]. Por outro lado, a composição do executivo e a nomeação para outros cargos na administração do Estado necessitam do aval do Bureau Político, o qual é presidido pelo presidente do partido [Artigo 86º (3) (b) dos Estatutos, 2017]. Em suma, a liderança do partido é absolutamente crucial para a liderança do Estado e, simultaneamente, uma super fórmula de poder.

meadamente, o reconhecimento e condecoração dos primeiros presidentes do MPLA, Ilídio Machado e Mário Pinto de Andrade, e do membro histórico do partido, Viriato da Cruz. Estas três figuras históricas haviam sido removidas, como refere o investigador angolano Cláudio Fortuna, do imaginário vernacular dos militantes e da história do partido por orientação dos líderes antecessores (Agostinho Neto e Dos Santos).⁹

“ (...) João Lourenço surpreendeu com uma lista de exonerações em diversas áreas estratégicas do Estado. ”

Nesta sequência e por ocasião do 43º e 44º aniversário da independência de Angola, JL condecorou também personalidades críticas do regime dos Santos, com isto ganhando a simpatia e apoio de membros alienados do MPLA e da sociedade civil.¹⁰ Mas o grande “quebrar do silêncio” refere-se a um dos episódios mais violentos da história do partido após a independência: o 27 de Maio de 1977, do qual resultou a detenção arbitrária, tortura e morte de um grande número de pessoas supostamente associado ao grupo da “Revolta Ativa” de Nito Alves, o qual procurou desafiar e até cessar a liderança de Agostinho Neto. Desde logo, JL reconheceu o 27 de Maio como uma ferida aberta e mostrou abertura do governo para medidas de reparação às vítimas e suas famílias, ao mesmo tempo que Francisco Queiroz, ministro da Justiça e dos Direitos Humanos, reconheceu os excessos cometidos e a violação de direitos humanos durante esse trágico evento.

O revisitar do passado por parte do atual presidente, com isso procurando trazer de volta as consideradas persona non grata, é algo que o próprio Dos Santos já havia feito, por ocasião das primeiras eleições multipartidárias de 1992, com a chamada reunificação da grande família MPLA. Esta política de inclusão tem abrangido também a sociedade civil, destacando-se o encontro em De-

zembro de 2018 com críticos da sociedade civil angolana, incluindo o jornalista e ativista Rafael Marques – o qual, entretanto, foi condecorado pelo presidente em 2019 – e o rapper e ativista Luaty Beirão, preso juntamente com mais 16 jovens por rebelião contra o antigo Presidente. JL tem procurado condecorar figuras afastadas pelo *eduardismo*¹¹, exortando alguns pelo combate à corrupção, e, assim, assinalar a sua liderança diferenciadora.

Considerações finais

Nestes dois primeiros anos de governação do novo presidente de Angola, vemos linhas de continuidade e de rutura em relação ao seu antecessor. Desde logo, assistimos a um presidente que, tal como o anterior, procura montar um tabuleiro de forças a seu favor para governar e com pretensões de deixar um legado distinto, mas claramente sem a conjuntura e o tempo que Dos Santos teve para o fazer. Apesar da comunicação política diferenciadora da do seu antecessor e de algumas políticas populares contra a Dinastia Dos Santos, que permitiram a acumulação de algum capital político entre os membros do seu partido, fora dele e a população, a imagem de JL tem vindo a degradar-se. Atualmente, em que se percebem ventos de continuidade e o prometido «milagre económico» ainda longínquo, a governação tem sido encarada com um misto de desencantamento e de expectativa. O país continua mergulhado numa grave crise económica, a par de uma crescente onda de protestos contra o desemprego, com uma população ciente que os privilegiados continuam os mesmos. ■

Notas

- ¹ Texto entregue em Novembro de 2019.
- ² Precedido de Teodoro Obiang, presidente da Guiné Equatorial desde 1979. Refira-se ainda o caso de Omar Bongo, presidente do Gabão desde 1967 até 2009.
- ³ Claudia Generoso de Almeida e Benja Satula, «Only one man for two jobs: the leadership transition in Angola», *Presidential Power*, 4 de Julho de 2018 (disponível em <https://presidential-power.net/?p=8324>).
- ⁴ Veja-se Christine Messiant, 2007, «The Mutation of Hegemonic Domination: Multiparty Politics without Democracy», in *Angola, the Weight of History*, London: Hurst ou Ricardo Soares de Oliveira, 2015, *Magnífica e Miserável: Angola Desde a Guerra Civil*, Lisboa: Tinta da China
- ⁵ «PR mexe nas chefias militares das FAA», *ANGOP – Agência Angola Press*, 16 de Maio de 2019.
- ⁶ Manuel Luamba, «Não deixei os cofres do Estado vazios», diz ex-Presidente angolano», *DW*, 21 de Novembro de 2018.
- ⁷ Sérgio Dundão, «Dois anos de presidência de João Lourenço», *Jornal Económico*, 27 de Setembro de 2019.
- ⁸ João Lourenço já havia apoiado a trasladação dos restos mortais do General Ben Ben da UNITA para a província do Bié, concedendo-lhe a título póstumo a Medalha do Mérito Militar durante o 43º aniversário da independência de Angola.
- ⁹ Manuel Luamba, «Angola comemora 43 anos de independência com “sinais de reconciliação”», *DW*, 11 de Novembro de 2018.
- ¹⁰ Entre os quais, os músicos Bonga e Waldemar Bastos. Veja-se Manuel Luamba, «Angola comemora 43 anos de independência com “sinais de reconciliação”», *DW*, 11 de Novembro de 2018.
- ¹¹ Fonseca Bengui e João Dias, «Chefe de Estado condecora figuras da sociedade civil», *Jornal de Angola*, 8 de Novembro de 2019.

1.26 • Conjuntura Internacional

CONTEXTOS GEOPOLÍTICOS DE MOÇAMBIQUE ATÉ AO FIM DA GUERRA FRIA

Fernando Jorge Cardoso

Texto entregue em Julho de 2020

A LUTA ARMADA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL e os primeiros 15 anos de independência em Moçambique foram conduzidos pela Frelimo em contextos geopolíticos determinados pelo conflito Leste – Oeste e numa região fortemente influenciada pelo regime do apartheid.

Da independência

O fraco apoio político e económico e nulo em termos militares dos governos ocidentais à luta de libertação nacional em Moçambique deveu-se a quatro fatores principais: um, a existência do Conflito Leste – Oeste e o facto de Portugal ser membro da OTAN; dois, a relação política privilegiada do movimento com os países socialistas expressa em apoio militar, logístico e em formação; três, a importância estratégica da rota do Cabo, principalmente de 1967 a 1975, quando o canal de Suez foi encerrado na sequência da guerra dos 6 dias – o que ajuda a compreender também alguma tibieza das medidas ocidentais contra o regime do apartheid; quatro, a opção socialista, que está presente desde a fundação e é reafirmada em 1968, em Congresso liderado pelo primeiro presidente da Frelimo, Eduardo Mondlane, e reforçada por Samora Machel desde que assume a presidência em maio de 1970.

Na primeira metade dos anos 70, três acontecimentos internacionais influenciaram o rumo dos acontecimentos em Moçambique: em 1972, o princípio do fim da guerra do Vietname, com o início das negociações de paz de Paris, na sequência da abertura de relações entre os EUA e a China; em 1973, a subida dos preços do petróleo, que catalisou a crise estrutural do capitalismo de 1974-1976; em 1974, a revolução de abril em Portugal, que levou, em setembro desse ano, aos Acordos de Lusaca e à formação de um Governo de Transição conducente à independência e à transferência de poder para a Frelimo em junho de 1975.

O número de portugueses brancos em Moçambique era estimado em cerca de 200 mil antes da revolução de abril em Portugal. De 1974 a 1976, 80% saiu do país em três vagas: a primeira, em 1974, na sequência dos Acordos de Lusaca e do medo causado por eventuais consequências da revolta gorada de segmentos da população branca de 7 a 11 de setembro e das reações populares violentas a disparos de comandos em 21 de outubro; a segunda, em 1975, a partir da independência, em resultado do clarificar da natureza

socialista da Frelimo; a terceira, em 1976, dada a nacionalização dos prédios de rendimento em julho desse ano, que atingiu uma relevante fonte de rendimento das classes médias. Após o êxodo, permaneceram no país cerca de 20 mil brancos, parte dos quais adquiriu a nacionalidade moçambicana. Uma medida do impacto deste êxodo sobre a administração pública e a economia pode ser inferida pelo número de alunos matriculados na Universidade: de 3.500 (dos quais 40 negros) em 1974, para menos de mil em 1976.

“ O número de portugueses brancos em Moçambique era estimado em cerca de 200 mil antes da revolução de abril em Portugal. ”

O êxodo da população branca não é somente explicável pelo medo da mudança ou pela orientação socialista da Frelimo. Parte dessa população saiu também por não querer viver num país governado por negros – não foi por acaso que um número significativo dos que saíram se radicou no país do apartheid. Na verdade, o modo de vida da população branca, que povoou o país somente no século XX, foi influenciado pela vizinhança dos regimes racistas da África do Sul e da Rodésia do Sul. Este êxodo fez sair do país a grande maioria de proprietários, gestores e trabalhadores qualificados e levou o governo a ter que assumir as empresas abandonadas, nomeando comissões administrativas¹.

E dos Acordos de Lancaster House

A Frelimo aplicou as sanções decretadas contra a Rodésia do Sul após a independência de 1965 e albergou e apoiou a ZANU de Robert Mugabe a partir de 1976. Estas decisões conduziram a guerras fronteiriças entre os dois países de 1976 a 1979 e à contrainformação e contraguerrilha protagonizadas por portugueses e moçambicanos que pertenciam a tropas especiais e a forças paramilitares (os Flechas). Estas operações, dirigidas pelos serviços secretos rodésianos, incluíram a criação da rádio Moçambique Livre e de uma força militar de contraguerrilha, o MNR (Movimento Nacional de Resistência).

A Frelimo assumiu o poder num contexto de aparente avanço do campo socialista e de enfraquecimento do capitalismo nos anos 70. São exemplos significativos do ambiente que se vivia à época, as vitórias das guerrilhas comunistas no Vietname, Laos e Camboja em 1975, as independências das demais colónias portuguesas no mesmo ano, a vitória dos Sandinistas na Nicarágua em 1979 e, por último, em dezembro desse ano e com efeitos diretos em Moçambique, a assinatura do Acordo de *Lancaster House*, que levou à independência do Zimbabué em Abril de 1980.

Em paralelo e com influência nas alianças políticas da Frelimo, de 1974 a 1976 deu-se a maior crise estrutural do capitalismo desde 1929-1933, que ocasionou leituras erróneas que apontavam para uma falência próxima do sistema. Na verdade, a crise induziu inovações tecnológicas que pouparam energia – novos motores e ligas mais leves – e que revolucionaram as comunicações – fibras óticas. Feitas com fortes subsídios governamentais, o surto de inovações acabou por reforçar o capitalismo, que aumentou as vantagens económicas competitivas que já detinha sobre o campo socialista.

Foi neste contexto que a Frelimo se transformou em partido comunista em 1977, apostando na falência do capitalismo e no aumento do apoio dos países socialistas, expectativas que não se iriam confirmar. Em 1978, a África do Sul deixou de vender ouro ao país a preços fixos – num valor igual a metade dos salários pagos aos mineiros no fim dos contratos sazonais – e, em 1979, adotou uma “Estratégia Total” contra Moçambique, caracterizada por ações de desestabilização a todos os níveis, direta e indiretamente. Entre o Acordo de *Lancaster House*, dezembro de 1979, à independência do Zimbabué, abril de 1980, a África do Sul acolheu o MNR, transformando-o em força de desestabilização². Desde então, o MNR transmutou-se na Renamo que, até final dos anos 80, operou sob tutela do regime do apartheid.

Neste período, apesar da radicalização do regime, a política externa do país foi de abertura, com a busca de apoios económicos diversificados, acelerada pela dificuldade de os países socialistas fornecerem tecnologias e meios de produção adequados. O apoio ocidental aumentou também por Moçambique ser a rota alternativa de acesso ao mar para os vizinhos. A criação dos Países da Linha da Frente, em 1976 – Angola, Moçambique,

LINHA DE TEMPO DE ACONTECIMENTOS

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Revolução de abril em Portugal, fim da luta armada de libertação nacional	Independência de Moçambique	Independência de Moçambique	Aplicação das sanções à Rodésia do Sul, criação do MNR	Transformação da Frelimo em partido marxista-leninista, radicalização do regime	Acordo de <i>Lancaster House</i> , aliança tática entre Samora Machel e Margaret Thatcher	Independência do Zimbabue, génese da Renamo sob tutela do regime do apartheid	Guerra de desestabilização, paralisação progressiva das principais vias de comunicação



MAPA DE MOÇAMBIQUE E PAÍSES VIZINHOS

Botsuana, Zâmbia e Tanzânia, que levou à formação, em Abril de 1980, da SADCC, Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral, à qual se juntaram o Zimbabué, o Lesoto e a Suazilândia, foi essencial para esse apoio. Moçambique recolheu apoio do ocidente também pela perceção generalizada nos moçambicanos, no corpo diplomático, empresários estrangeiros e cooperantes, da natureza não corrupta do regime.

Até final da década de 1980

À entrada dos anos 1980, com a independência do Zimbabwe, a liderança da Frelimo anunciou o lançamento de um ambicioso programa de modernização do país, o PPI (Plano Prospetivo Indicativo), que ambicionava erradicar o subdesenvolvimento. O plano mal saiu das intenções, sendo a sua implementação travada pela conjugação de três fatores.

Primeiro, a concretização da Estratégia Total sul-africana, com o paralisar de vias de transportes e comunicações e a sabotagem da produção agrícola – através da ação da Renamo, ao tempo batizada de “bandidos armados”. Este facto levou à assinatura do Acordo de Incomáti em março de 1984, com o compromisso entre Moçambique e a África do Sul de por fim a apoios à Renamo e ao ANC, respetivamente – Maputo cumpriu, Pretória não, tendo a desestabilização prosseguido e evoluído, com o tempo, para uma guerra civil.

Segundo, os efeitos de duas políticas desastrosas. Uma, a concentração da população rural em “aldeias comunais”, iniciada no pós-independência com fins económicos e sociais, reforçada nos anos

O desenvolvimento de Moçambique até ao término da guerra fria foi fortemente influenciado pelo Conflito Leste – Oeste, pela vizinhança do regime do apartheid e, até final dos anos 1970, pela do regime racista sul-rodésiano. Foi igualmente determinado pela opção ideológica da Frelimo, que liderou a luta armada de libertação nacional contra o regime colonial português, apoiada pelos países socialistas, pelos países escandinavos, pelo Grupo dos 77 e por movimentos de esquerda em vários países ocidentais.

A evolução interna é melhor compreendida quando enquadrada nos respetivos contextos geopolíticos, sem o que a compreensão do desenvolvimento e das opções políticas fica comprometida. Um dos elementos mais interessantes da história do país até final da guerra fria foi o reconhecimento generalizado, incluindo de adversários e inimigos políticos, da natureza competente e não corrupta do poder no consulado de Samora Machel, apesar das limitações às liberdades políticas e dos erros de governação, principalmente a concentração forçada de camponeses em aldeias comunais e a expulsão de desempregados das cidades.

1980 com fins militares. Outra, a “Operação Produção” de 1983, com a expulsão de “marginais” e desempregados das cidades para o campo, maioritariamente para o Niassa. Ambas as políticas levaram à diminuição da produção camponesa, a desastres humanitários localizados e a ressentimentos anti Frelimo, capitalizados pela Renamo. Terceiro, a deterioração económica na URSS e no leste europeu, que ajuda a explicar o veto que foi dado à entrada de Moçambique no CAME (Conselho de Ajuda Mútua Económica) em 1982 – motivado pela deterioração económica no campo socialista europeu e não por razões de cariz ideológico.

“
Até ao fim da década,
a Frelimo assumiu
progressivamente
o modelo de ajustamento
estrutural típico do
“Consenso de Washington.”

A conjugação destes fatores levou a Frelimo a rever estratégias e a iniciar um processo de abertura a Ocidente ainda no consulado de Samora Machel. Tal é exemplificado pela adesão ao Banco Mundial e ao FMI em setembro de 1984, ao Acordo de Lomé III em dezembro desse mesmo ano e pelo encontro de Samora Machel com Ronald Reagan na Casa Branca em setembro de 1985, que levou à melhoria das relações com os EUA e à saída de Moçambique da “lista negra” de grupos considerados terroristas ou comunistas.

A morte de Samora Machel em outubro de 1986 encerrou definitivamente o capítulo da construção do socialismo em Moçambique, encerramento esse que, na verdade, já havia sido por ele iniciado. Na realidade, o primeiro exemplo de programa de ajustamento estrutural, batizado de Programa de Reabilitação Económica, aprovado no consulado de Joaquim Chissano em 1987, foi começado a preparar no governo de

Samora Machel, com o Programa de Ajustamento Económico (PAE) 1984-1986 e com medidas de desvalorização da moeda, que abriram caminho a negociações para a reestruturação e o perdão parcial da dívida externa.

Com Joaquim Chissano, a construção do socialismo foi descartada definitivamente. Foi neste período que se liberalizou a economia e se produziu um outro tipo de êxodo interno, desta vez de quadros políticos e militares e de gestores e trabalhadores especializados do setor público para o privado – que acelerou a fragilização do Estado e a perda de competências da administração pública. Até ao fim da década, a Frelimo assumiu progressivamente o modelo de ajustamento estrutural típico do “Consenso de Washington” – mais desvalorizações monetárias, maiores cortes orçamentais e no investimento público, políticas monetárias e fiscais de redução da procura, venda de bens públicos, diminuição do peso do setor estatal. Como corolário, criaram-se grupos clientelares dependentes de concessões e contratos públicos e instalou-se a lógica de comissões e de associação de nacionais (influentes) a investidores privados. Foi a partir deste período que proliferaram ONGDs, que canalizaram a ajuda externa, marginalizando o Estado e substituindo as suas funções. Foi também neste período que, sob a presidência de Joaquim Chissano, se iniciaram contactos com a Renamo e se assinou o Acordo de Paz de Roma de 1992, pondo assim fim a 16 anos de desestabilização e guerra civil – já após o fim do conflito Leste – Oeste, da libertação de Nelson Mandela e do início da transição política na África do Sul.³ ■

Notas

¹ Até final da guerra fria o governo só concretizou três nacionalizações, todas entre 1975 e 1976: dos prédios de rendimento, da Carbomoc (carvão de Moatize) e da Petromoc (refinaria de petróleo). O setor estatal aumentou assim fortemente com a nomeação de Comissões Administrativas para empresas abandonadas ou falidas.

² Evento mencionado em *Serving Secretly* por Ken Flower, então chefe dos serviços secretos rodésianos.

³ Existem bastantes fontes, incluindo teses de mestrado e de doutoramento, que abarcam o período tratado neste artigo. O autor decidiu não as mencionar, não só para evitar esquecimentos injustos, mas também porque foi testemunha privilegiada em Moçambique de grande parte dos acontecimentos narrados.

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Veto à entrada de Moçambique no CAME	Congresso da Frelimo, começo da inflexão do modelo de desenvolvimento	Acordo de Incomáti, adesão ao FMI, ao Banco Mundial e à Convenção de Lomé	Normalização das relações com os EUA, encontro Samora Machel e Ronald Reagan	Morte de Samora Machel	Início do consulado de Joaquim Chissano, aceleração da abertura económica	Começo de contactos indiretos Frelimo-Renamo com ajuda da igreja católica	Fim da guerra fria, Renamo autonomiza-se com o anúncio do fim do apartheid

GUINÉ-BISSAU: O NOVO GOVERNO

Clara Carvalho

Texto entregue em Outubro de 2019

O NOVO GOVERNO DA GUINÉ BISSAU (GB), saído das eleições de 10 de março de 2019, foi anunciado apenas na noite de 3 de julho desse ano. As redes sociais explodiram, contabilizando e escrutinando os perfis dos novos governantes: 11 mulheres, das quais 8 ministras e 3 secretárias de estado; 4 jovens com menos de 40 anos; 4 sociólogos, incluindo o primeiro ministro. Num governo com 16 ministérios e 15 Secretarias de estado, estes números são significativos dos múltiplos esforços e pressões realizados tanto pelos partidos tradicionais como pela comunidade internacional para se chegar finalmente a um acordo tanto com o presidente da república, José Mário Vaz, como com a Assembleia Nacional Popular. Este anúncio foi realizado depois de quase quatro meses de negociações, numerosa pressão da sociedade civil, dos partidos tradicionais e da comunidade internacional, com particular incidência na CEDEAO, inquietos com a continuação da sempre latente crise política que parece endêmica neste pequeno país.

Neste artigo procuro demonstrar que este governo representa, em primeiro lugar, a expressão da força de uma sociedade civil ativa e em crescimento na Guiné-Bissau, com particular relevo na capital, sempre apoiada pelas organizações internacionais. Depois, que os seus principais objetivos são o de transmitir uma ideia interna e externa de estabilidade e coesão e assegurar a realização das eleições presidenciais que fecham o ciclo da normalização democrática no país.

A Guiné Bissau e a instabilidade permanente: crises desde 2012

A Guiné-Bissau é um país da África Ocidental, membro da União Africana (UA), da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Organização Internacional da Francofonia (OIF). Embora a língua oficial seja o português, só uma minoria da população domina esta língua. A maioria fala crioulo, língua que desde a guerra nacionalista se divulgou como meio de comunicação preferencial, e línguas locais de base oeste-africana. É um Estado independente desde 1973 (reconhecido por Portugal em 1974), sistematicamente marcado por convulsões políticas e militares. Desde o golpe de Estado de 1998 e dos conflitos que se seguiram, o país foi palco de diversos atentados, assinalando-se os assassinatos de Tagme Na Waie, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e do presidente Nino Vieira, em 1 e 2 de março de 2009 respetivamente, e os golpes militares de abril de 2010 e abril de 2012, tendo este último conduzido à deposição do primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior, e originado diversas sanções por parte comunidade internacional. A ordem constitucional

só foi reposta com as duplas eleições de maio de 2014, sendo eleito presidente José Mário Vaz e tendo o PAIGC confirmado a sua liderança com 48% dos votos expressos e 57 dos 102 assentos parlamentares. Foi iniciado um processo de negociação que garantiu o apoio da UE a uma reforma estrutural do setor económico no país, a qual nunca chegou a ser implementada devido à crise política de 2015. Com efeito, o clima de instabilidade manteve-se, sobretudo devido ao conflito latente entre o presidente José Mário Vaz e o líder do PAIGC e primeiro-ministro, Domingos Simões Pereira, à demissão deste pelo primeiro, e à atuação do chamado “grupo dos 15”, um conjunto de deputados dissidentes expulsos do PAIGC que o fizeram perder a maioria absoluta no parlamento. A instabilidade política que se seguiu conduziu à intervenção das agências internacionais, com particular relevo para a CEDEAO. No período que mediou entre as eleições legislativas de 2014 e de 2019, o presidente nomeou seis chefes de governo: Domingos Simões Pereira, Bacilo Djá, Umaro Cissoko, Carlos Correia, Artur Silva (que não conseguiu formar governo) e, na sequência dos acordos de Conacry (ver infra), Aristides Gomes. Esta turbulência teve repercussões negativas junto da população e da comunidade internacional, e conduziu a uma constante mudança das estruturas governativas, dificultando a implementação de ações de intervenção.

“
Este governo representa (...) a expressão da força de uma sociedade civil ativa e em crescimento na Guiné-Bissau.”

A realização de um novo ciclo eleitoral em 2019 e a constituição do novo governo ficaram-se a dever, em grande medida, à pressão da sociedade civil e ao esforço conjunto das organizações internacionais, cuja visão de *peacebuilding* e *statebuilding* suportam o fortalecimento das organizações de base e o surgimento de novas plataformas. Porquê e como são as questões que procuramos esclarecer.

A preparação da normalização democrática através do apoio à sociedade civil.

Apesar da Guiné-Bissau ser caracterizada pela sua contínua instabilidade política, desde 1998 que os seus efeitos nunca conduziram a um conflito que se alastrasse ao nível nacional. Os efeitos destes conflitos, incluindo o golpe militar de 2012,

fazem-se sentir em termos políticos e militares, conduzindo a mudanças de governo, mas o nível de conflitualidade no interior do país permanece baixo. Esta instabilidade contínua conduz, no entanto, à quase impossibilidade de implementar as agendas governativas, permanentemente ameaçadas. Por outro lado, a conflitualidade latente é o foco principal das agendas dos parceiros internacionais, em particular das organizações internacionais que lideram as iniciativas de construção da paz no país. Deve-se notar que, embora o país seja considerado de conflito moderado, ele faz parte do “sistema de conflitos do Senegâmbia”, onde se incluem a Gâmbia e a região de Casamança, no Senegal. Os conflitos em cada uma dessas regiões ou países fluem rapidamente para territórios vizinhos, particularmente entre a região da Casamança e a Guiné-Bissau. Do ponto de vista dos atores internacionais, particularmente da CEDEAO, é necessário buscar soluções de construção e manutenção da paz de forma a garantir a segurança em toda a região. As iniciativas de construção da paz na Guiné-Bissau são uma prioridade para a comunidade internacional que apoia a reforma do setor de segurança, a revisão do sistema jurídico e a integração da justiça restaurativa e as redes de alerta precoce.

A CEDEAO está presente no país desde o golpe de 1998. A sua atividade foi fundamental após o golpe de 2012, tendo proporcionado a mediação do acordo entre as partes para a realização do duplo processo eleitoral de 2014. A CEDEAO é responsável pela reforma do sector militar, que conduziu eficazmente através da *ECOWAS Mission in Guinea-Bissau*, ECOMIB, a qual mantém uma presença militar no país e garante o apoio e proteção das instituições do estado. Esta reforma é tanto mais louvável quanto os esforços anteriores não só redundaram em fracassos como criaram cristações com as chefias militares. O caso mais flagrante foi a implementação da Missão Militar de Angola na Guiné-Bissau (MISSANG), ativa no país entre Março de 2011 e Junho de 2012 ao abrigo de um acordo político-militar de cooperação técnica, reforma das forças armadas e policiais, e reforço das suas infraestruturas. Após a crise política de 2015 o papel da CEDEAO foi fundamental, atuando como intermediária entre as partes, conduzindo a um acordo assinado entre os representantes das principais forças políticas, a Assembleia Nacional, organizações religiosas e da sociedade civil. O *Roteiro de Seis Pontos* e o consequente *Acordo de Conacri*, de setembro e outubro de 2016 respetivamente, estabeleceram os principais passos que levaram à constituição de um governo de compromisso com o objetivo de atingir o próximo ciclo eleitoral, inicialmente previsto para 2018 e posteriormente adiado para 2019. Além destas ações, a CEDEAO incentivou

COMPOSIÇÃO DO NOVO GOVERNO DA GUINÉ-BISSAU, JULHO DE 2019

PAIGC	10 ministérios e 10 secretarias de estado
APU-PDGB	3 ministérios 2 secretarias de estado
UM	2 secretarias de estado
PND	1 ministério
PUN	1 ministério
MP	1 ministério
PCD	1 secretaria de estado

a criação de redes de mediação, de formação e de alerta precoce, através da REMPSECAO, e das redes locais da *West Africa Network for Peacebuilding*, WANEP, e da *Women in Peacebuilding Network*, WIPNET.

Desde 1999, na sequência do golpe de 1998, as Nações Unidas mantêm no país um Gabinete de Construção da Paz da ONU para a Guiné-Bissau (UNIOGBIS), liderado por um Representante Especial do Secretário Geral da ONU. Em 2007, a delegação passou a “escritório integrado” e foi renomeada UNIOGBIS. O seu principal objetivo é a construção da paz na Guiné-Bissau, tendo trabalhado em conjunto com a Comissão de Construção da Paz (UN PBC) e o Fundo de Consolidação da Paz (PBF). As atividades da UNIOGBIS centram-se no empoderamento da sociedade civil, nomeadamente através do apoio à constituição de redes, tais como: a rede de associações de jovens (RENAJ); a rede de defensores dos direitos humanos; a plataforma política das mulheres (PPM), o grupo das mulheres facilitadoras do diálogo e a rede de mulheres mediadoras (REMUME). O programa PBF estende-se ainda ao apoio à reforma do sector judicial e ao suporte da literacia política dos atores políticos e da sociedade civil.

Em 2013, os principais atores internacionais, respondendo à chamada do Secretário-Geral da ONU, criaram uma plataforma de coordenação e entendimento, o P5, que inclui, além da CEDEAO, a UNIOGBIS, a CPLP, a UE e a UA, esta última como coordenadora. Embora não seja uma estrutura formal, a sua constituição demonstra a preocupação e consciência da necessidade de coordenação das instituições internacionais presentes no país. No conjunto destas organizações os papéis desempenhados pela CPLP, pela Comissão Europeia e pela União Africana são os mais discretos. A Comissão Europeia surge como o principal financiador das reformas lideradas pela CEDEAO, das atividades eleitorais e das organizações da sociedade civil. A União Africana, bem como a CPLP, têm desempenhado um papel ativo na realização do processo eleitoral, onde operam como observadores.

Os resultados destas ações conjuntas são visíveis no país, que conta atualmente com membros das várias redes de solidariedade, gestão de conflitos e alerta precoce em todas as comunidades. As organizações da sociedade civil são presença constante nas manifestações de rua, nos media, na vigilância dos processos democráticos e eleitorais. O Grupo das Organizações da Sociedade Civil para as Eleições, GOSCE, é um dos melhores exemplos desta atividade e vigia detalhadamente cada elemento e passo dos processos eleitorais.

Os elevados índices de participação nos atos eleitorais (84,7% nas eleições legislativas) são outro indicador da vontade e confiança da população no processo de representação democrática.

Quem é quem no novo governo

O novo governo é constituído por 16 ministérios e 15 secretarias de estado, sendo as diferentes pastas partilhadas entre o PAIGC e diversos pequenos partidos. A sua composição é reveladora da preocupação do chefe de governo (e do partido vencedor) em conseguir equilíbrios políticos e alianças que lhe permitam governar de forma estável. Não tendo conseguido alcançar a maioria absoluta, o PAIGC procurou ampliar o seu leque de apoiantes distribuindo pastas pelos partidos com quais celebrou um acordo de incidência parlamentar que lhe permite obter a maioria no parlamento. Estes partidos (Assembleia do Povo Unido – Partido Democrático da Guiné-Bissau, APU-PDGB, o quarto mais votado com 5 deputados, União para Mudança, UM com 1 deputado, e Partido da Nova Democracia com 1 deputado) vêm agora esse acordo largamente refletido na distribuição das pastas governativas, sendo acrescentados por novas formações. No novo governo o PAIGC detém 10 ministérios e 10 secretarias de estado; a APU-PDGB 3 ministérios 2 secretarias de estado; a UM 2 secretarias de estado; o PND 1 ministério; o PUN 1 ministério; o MP 1 ministério e o PCD 1 secretaria de estado. Esta repartição é essencial para assegurar o apoio parlamentar, e garantir que estes mesmos partidos não procuram outras formas de expressão. Neste jogo de equilíbrios o PAIGC tem ainda de contentar os seus políticos mais experientes e complementar com figuras inovadoras. Estes últimos representam o rejuvenescimento de um partido que 46 anos no poder de forma quase ininterrupta desgastaram interna e externamente.

“
O novo governo tem pela frente múltiplos desafios e um orçamento reduzido para lhes fazer face.
”

A imagem de um governo que integra um número significativo de mulheres e de políticos mais jovens, com uma carreira feita nas áreas que vão agora liderar e não na política tradicional, contribui grandemente para a sustentação deste executivo. As novas ministras têm um perfil público construído no ativismo cívico e em cargos institucionais. Os ministros e secretários de estado mais jovens destacaram-se tanto no ativismo como em cargos profissionais e diretivos independentes. O novo executivo responde assim à imagem dos atores mais visíveis da mudança, nomeadamente os jovens, que foram muito ativos na contestação à inércia dos antigos executivos, e as mulheres, cujas associações têm vindo a desempenhar um

papel preponderante na gestão de conflitos e na pressão sobre os entraves presidencial e parlamentar à nomeação do novo governo. Este executivo representa igualmente os esforços conjuntos das organizações da sociedade civil e dos parceiros internacionais para empoderar grupos de base no sentido de ter uma sociedade civil forte e atuante. As agências internacionais têm vindo a apostar nas organizações da sociedade civil e, muito em particular, na afirmação de mulheres e jovens, estes últimos entendidos na definição lata da União Africana que considera jovem toda a faixa etária até aos quarenta anos. Como vimos, estes esforços sucederam-se a vários níveis depois de 2012 e acentuaram-se perante a crise institucional de 2015.

O novo governo tem pela frente múltiplos desafios e um orçamento reduzido para lhes fazer face. O primeiro destes reptos é garantir que as eleições presidenciais se realizem no tempo previsto, sob o olhar atento da comunidade internacional, em particular a CEDEAO e a União Africana. A situação do governo está dependente da eleição do futuro presidente da república, para a qual o candidato melhor posicionado é o atual presidente do PAIGC, Domingos Simões Pereira. Até lá, deve assegurar o normal funcionamento das instituições num país habituado a greves sucessivas de professores, que não dispõe de um serviço de saúde universal e que procura instituir serviços jurídicos acessíveis. A médio prazo procurará implementar o ambicioso plano de reconstrução económica apresentado em Bruxelas em 2015 e depois adiado pelos sucessivos conflitos políticos, *Terra Ranka*. Na Guiné-Bissau impõem-se numerosas medidas e reformas que só um governo estável poderá assegurar. Em primeiro lugar, o governo terá de procurar manter a sua aceitação e apoio popular, num país pequeno e habituado à permanente intriga política entre os vários grupos de influência. Depois, terá de defrontar o problema da segurança das suas fronteiras demasiado permeáveis que continuam apetecíveis para o narcotráfico, como o comprovam o arresto, já este ano, de 800 quilogramas de cocaína no dia das eleições, 10 de março, e de quase de duas toneladas no início de setembro. Procurando criar um estado sustentável, o governo terá de avançar com a cadastração tanto de pessoas, como de bens comerciais e fundiários, essencial para a criação de um sistema de taxaço que permita alguma autonomia ao estado. Num país cujo principal recurso é a exportação de castanha de caju, baseada nos pequenos produtores e em unidades de base familiar, a cadastração dos bens fundiários e aplicação da nova lei da terra arrisca-se a ser um novo motivo de conflito. A manutenção da paz social e implementação de programas efetivos de solidariedade nacional, baseada num regime jurídico acessível, na efetiva igualdade de género, no acesso universal à escolaridade e à saúde, são ainda metas difíceis de alcançar. A permanência governativa é desejável para a implementação de programas económicos e sociais a que o governo se propõe, mas não é garantida num país onde todas as alianças se revelam frágeis. ■

MIGRAÇÃO PARA A EUROPA NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI E A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO SOBRE A SUA SEGURANÇA

João Henriques
Texto entregue em Setembro de 2019

Os trágicos atentados ocorridos a 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, acabariam por dar lugar a uma inevitável associação que, de resto, não é nova, entre imigração e terrorismo, e que rapidamente se alastrou a todo o mundo e, em particular, ao ocidental. Sobretudo, a partir desse momento, a luta contra o terrorismo jihadista passou a ser a principal preocupação dos líderes mundiais. Nesse sentido, foram muitos os países que passaram a adoptar ou a reforçar medidas de controlo fronteiriço, na convicção de que estas contribuiriam, de modo decisivo, para uma efectiva prevenção do flagelo jihadista.

O *Jihadismo*, e, muito em particular, o de natureza bélica – *Jihadismo Islamista* ou *Terrorismo Jihadista* –, tem vindo, ao longo dos últimos anos, a fustigar a mente e a ceifar vidas não só no seio das populações ocidentais, como nas dos próprios muçulmanos. O termo diz-nos que estamos na presença de uma ideologia extremista, que é *inspirada* nos textos alcorânicos e que, segundo os seus seguidores, é o único caminho possível para esconjurar os *males* de que o mundo contemporâneo padece, por via da “reislamização de toda a sociedade”, com recurso à doutrina *salafista*, que defende o “retorno às origens e grandeza do Islão” e o “restabelecimento do Califado em todo o planeta”¹. Estes são, pois, os principais objectivos político-religiosos de todos os grupos e organizações promotoras do terrorismo jihadista, tendo como destinatários os governos do *mundo ocidental* e todos aqueles que são liderados por muçulmanos considerados “apóstatas, ímpios, corruptos e aliados do Ocidente”. Esta versão não é, todavia, partilhada pela generalidade dos muçulmanos², que são, ironicamente, as principais vítimas do jihadismo. Considerando os enormes fluxos migratórios com origem nos países da região MENA³, e os resultados, sobretudo, da guerra civil, na Síria, que teve o seu início em 2011, como, também, outros devidos a permanentes conflitos sociais e violação dos direitos humanos, vive-se, actualmente, numa era a que muitos analistas já chamaram a da “crise de refugiados”, considerando-a mesmo a mais grave desde o fim da II Guerra Mundial, e que é reforçada por outro factor de inegável importância, o das alterações climáticas. Este movimento populacional em massa reacendeu o fenómeno migratório, onde a Europa surge, tanto por razões de proximidade geográfica, como de oportunidade para um futuro melhor, como um destino privilegiado. É, no entanto, prematuro fazer uma previsão sobre o verdadeiro impacto destes fluxos migratórios na vida das sociedades receptoras.

Nesse sentido, o continente europeu passou a *abrir portas* a outros tipos de cultura, alguns bem contrários aos padrões de vida ocidental,

o que, frequentemente, resulta em conflitos de natureza social, envolvendo os novos habitantes e as populações de acolhimento, que não escondem o seu mal-estar com esta *reconfiguração* das suas sociedades, chegando mesmo a acreditar que muitas vezes a figura do *refugiado* serve para esconder propósitos bem hostis. A este propósito, e segundo uma projecção do *Pew Research Center*⁴, em 2050, a população muçulmana na Europa triplicará, o que corresponderá a 14 por cento do total da população do Continente, ante-endo-se, de acordo com os analistas, a instalação de sérios problemas de natureza demográfica, dos quais resultarão situações potenciadoras de instabilidade e violência política, confirmando, de resto, algumas das tendências actualmente assinaladas.

“

Os dados recolhidos ao longo dos últimos anos, por muitos especialistas (...) contrariam liminarmente a tese defendida por muitos sectores sobre a relação entre migração e terrorismo.

”

Análise

Para muitos especialistas, a globalização é descrita como um fenómeno emergente e continuado da integração da economia a nível global, dentro do modelo económico capitalista, onde os principais beneficiários são as nações mais ricas⁵. Uma das consequências negativas da globalização, é a inevitável internacionalização do terrorismo jihadista e do crime organizado, onde o factor económico se mostra absolutamente determinante para a prossecução dos seus objectivos. Ainda associado ao fenómeno da globalização, encontramos um outro, o das migrações, que passou a constituir um tema de relevante importância, em particular o que está relacionado com os enormes fluxos de refugiados em direcção à Europa, algo que se têm acentuado, sobretudo, após o ano de 2011, com o início da guerra civil na Síria. É, pois, possível observar que factos como o das alterações climáticas ou o da fuga populacional de territórios em permanente estado de guerra, em muito têm contribuído para o agravamento da situação. Por razões relacionadas com a segurança, estes deslocamentos populacionais em massa passaram a dominar as atenções, sobretudo dos líderes europeus, pela associação logo feita ao terrorismo e ao crime organizado, apoiada,

de resto, nos consecutivos relatórios produzidos pelos *Serviços de Inteligência* dos países de acolhimento.

Todavia, e apesar de, através de diferentes estudos, não estar demonstrado que os imigrantes vindos de países devastados pela guerra constituam um potencial risco de terrorismo, é, igualmente, verdade que há registo de um efectivo aproveitamento do fenómeno, por parte das organizações terroristas, por via da infiltração de agentes seus no território europeu⁶. De facto, as migrações internacionais desde sempre constituíram um verdadeiro desafio à segurança dos Estados. Nesse sentido, a questão demográfica ressurgiu como um dos problemas a justificar a particular atenção dos líderes mundiais, e muito em particular, os da Europa, destino privilegiado por largas massas populacionais oriundas de países de maioria muçulmana. A este propósito, como anteriormente referido, o estudo do *Pew Research Center*⁷, antevê que, em 2050, a população muçulmana, na Europa, triplicará.

Junto da população europeia, a entrada massiva de migrantes registada, sobretudo na sequência dos longos e consecutivos conflitos sociais em países do Médio Oriente, em muito tem contribuído para uma crescente percepção de insegurança, associada à ameaça económica e aos seus valores culturais e identitários, o que tem contribuído, decisivamente, para um sentimento contrário à imigração, e que explica comportamentos recorrentes e generalizados de natureza racista e xenófoba, em particular em países como a Irlanda, a Hungria, a Suíça e a República Checa, sempre na convicção de que a imigração funciona como veículo transmissor de actividades terroristas trazidas dos países de origem para os de acolhimento. Muito provavelmente, a divulgação de alguns estudos sobre o fenómeno das migrações, onde é exaltada a ameaça que está subjacente à chegada destas massas populacionais, terá claramente contribuído para a instalação desse marcado sentimento de oposição. Para Rodrigues⁸, a partir de uma análise atenta é possível estabelecer uma relação entre imigração e uma séria ameaça à segurança. Para a mesma autora, “o século XXI será o século das migrações, tornadas numa das principais fontes de preocupação, apresentando como causa próxima o aumento dos clandestinos e das ameaças transnacionais, mas que têm a sua origem efectiva no medo perante a hipótese de mudança de referência identitária por parte das sociedades de acolhimento, mesmo que muito desse medo seja apenas sugerido e nunca efectivado”.

Outro importante factor que, desde há algum tempo, tem preocupado os líderes políticos europeus, está relacionado com a actual e futura reconfiguração social do Continente, é o do gra-

dual envelhecimento da sua população, o que, inevitavelmente, vai pôr em causa a tão desejada sustentabilidade socioeconómica. Neste domínio, há que reconhecer a contribuição dada com a entrada de novos contingentes populacionais. É algo, de resto, admitido pelos diferentes líderes políticos europeus, aos quais, uma vez mais, são colocados sérios desafios de integração social e às questões securitárias a ela associadas, tanto no curto como no longo prazo, considerando o novo quadro criado pelas futuras gerações de imigrantes nascidas, entretanto, nas sociedades de acolhimento⁹.

Com base em múltiplos factores, dos quais se destaca o notável incremento da população muçulmana, todos os indicadores revelam que, no caso particular da Europa, o fenómeno do jihadismo tende a uma inquietante consolidação, alicerçada em novos meios de financiamento e de recrutamento para a causa jihadista.

Apesar de a sua esmagadora maioria dos muçulmanos ser contrária a acções terroristas, o certo é que uma parte assinalável dos jihadistas que actuam em território europeu provém dessa mesma comunidade. Não será, pois, por acaso, que, de acordo com a pesquisa realizada por Ramos, Loureiro e Graça¹⁰, se verifica, junto da população europeia, uma maior oposição à entrada de imigrantes muçulmanos, comparativamente à de imigrantes não-muçulmanos, como acontece em países como Portugal, Polónia, República Checa, Hungria e Espanha.

Conclusões

A preocupação que os europeus têm sobre os riscos associados à entrada de imigrantes no seu território está amplamente generalizada, tendo começado logo a partir dos violentos atentados de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e que se foi acentuando ao longo das duas primeiras décadas deste novo milénio. Este crescente sentimento foi, mais recentemente, reforçado pelos significativos movimentos populacionais provenientes de áreas devastadas pela guerra, em particular da Síria e do Iraque. A reforçar o sentimento de intranquilidade dos cidadãos europeus, surgem as posições de alguns destacados líderes políticos, com a afirmação de que, com a entrada destes novos contingentes populacionais, estarem a ser postos em causa os *valores da democracia e os modelos ocidentais*, sem que se possa afirmar, contudo, que estes movimentos, só por si, sejam uma ameaça à segurança dos cidadãos europeus. Certo é que, para a generalidade das sociedades de acolhimento, a entrada de largas massas de migrantes tem sido entendida como uma séria ameaça à sua segurança¹¹. No entanto, os dados recolhidos ao longo dos últimos anos, por muitos especialistas, com destaque para Forrester *et al.*¹², contrariam liminarmente a tese defendida por muitos sectores sobre a relação entre migração e terrorismo. Todavia, esta realidade não tem impedido a instalação junto da população europeia de um sentimento crescente de insegurança consubstanciada na entrada de largas massas populacionais oriundas de países muçulmanos e de zonas afectadas por

sucessivos conflitos sociais. Seja por razões de natureza económica ou por motivações de índole social ou política, não é de crer que o fenómeno migratório, em particular para o chamado *mundo civilizado*, conheça, a breve trecho, o seu epílogo. Bem pelo contrário, as tendências resultantes do gradual envelhecimento da população ocidental, pondo em causa, de modo decisivo, a consolidação económica das nações, são bem reveladoras da continuidade e incremento dos recursos proporcionados pelas migrações. Os mais recentes e representativos estudos revelam uma irreversível tendência de crescimento da população muçulmana em todo o território europeu, em particular no seu espaço mais ocidental. Para analistas como Rodrigues¹³, as migrações internacionais, sob o ponto de vista político, deverão ser entendidas como um desafio “que deve ser perspectivado, de forma direccionada, para três sectores específicos: o da imigração ilegal, o do tráfico de seres humanos e o da criminalidade e terrorismo”. Nesse sentido, cabe às autoridades a pesada tarefa de promover um amplo debate público, de modo a prevenir reacções de índole xenófoba ou racista de que têm vindo a ser alvo as populações que chegam ao território europeu em busca de protecção ou de uma vida melhor. A sociedade europeia caminha a passos largos para uma nova realidade social. Aos líderes políticos europeus é exigida a rápida adopção de medidas que acautelem as futuras gerações e onde o tradicional modelo societário do Velho Continente jamais seja posto em causa. ■

Notas

¹ Estimativas não-oficiais apontam para 0,5 por cento o número de muçulmanos comprometidos com alguma actividade ligada ao terrorismo jihadista.

² De acordo com o WORLDATLAS, a comunidade muçulmana forma o segundo maior grupo religioso em todo o mundo, com cerca 1,8 mil milhões de aderentes. Disponível em: <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-the-largest-muslim-populations.html> [Consultado em 8 de Julho de 2019].

³ Médio Oriente e Norte de África.

⁴ PEW RESEARCH CENTER. Europe's Growing Muslim Population. [Consultado em 1 de Agosto de 2019]. Disponível em: <http://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>.

⁵ OSTERHAMMEL, Jürgen; PETERSSON, Niels P. – Globalization – a short history. Princeton: Princeton University Press, 2005.

⁶ FORRESTER, Andrew C. [et al.] – Do Immigrants Import Terrorism? Cato Institute [Em linha]. Working Paper número 56 (2019). [Consultado em 28 de Agosto de 2019]. Disponível em: <https://www.cato.org/publications/working-paper/do-immigrants-import-terrorism>

⁷ *Op. Cit.*

⁸ RODRIGUES, Teresa Ferreira – Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal. Lisboa: IDN CADERNOS [Em linha]. Número 2 (2010), p. 26 [Consultado em 22 de Agosto de 2019]. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_2.pdf.

⁹ WILNER, Alex; DUBOULOZ, Claire – Jehanne. Homegrown Terrorism and Transformative Learning: An Interdisciplinary Approach to Understanding Radicalization. Global Change, Peace & Security [Em linha]. 2010. [Consultado em 4 de Setembro de 2019]. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14781150903487956>.

¹⁰ *Op. Cit.*

¹¹ RAMOS, Alice; LOUREIRO, Ana; GRAÇA, João – Migrações e refugiados – Atitudes e percepções dos europeus. Instituto de Ciências Sociais [Em linha]. 2016. [Consultado em 6 de Setembro de 2019]. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/26525>

¹² *Op. Cit.*

¹³ *Op. Cit.*

Bibliografia geral

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa – A política de imigração europeia : instrumento da luta antiterrorista? [Em linha]. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, 2010. Disponível em WWW: <URL: <http://run.unl.pt/handle/10362/5703> > .

GUILD, Elspeth . Security and migration in the 21st century. Cambridge: Polity Press, 2009.

Documentação oficial consultada

EUROPOL. Terrorism Situation and Trend Report 2019 (TE-SAT). Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>

MOVIMENTOS DE MULHERES NA PALESTINA E EM ISRAEL: PRÁTICAS, LUTAS E DESAFIOS INTERNOS

Giulia Daniele

Texto entregue em Setembro de 2019

AO ABORDAR A ANÁLISE DOS MOVIMENTOS das mulheres palestínianas e israelitas é necessário, em primeiro lugar, salientar o contexto histórico, bem como o contexto sociopolítico no qual as mulheres ativistas construíram a sua política. As mulheres palestínianas continuam a viver dentro de uma nação apátrida, onde a luta liderada por um movimento de libertação nacional ocupou um lugar central nas suas realidades quotidianas, em contraste com o nacionalismo institucionalizado e com o Estado-nação estabelecido (o Estado judeu), experienciado pelas mulheres israelitas. Nesse contexto, o ativismo político das mulheres, quer nos territórios palestínianos ocupados quer em Israel, tem sido cada vez mais influenciado e, na maioria dos casos, impedido de progredir devido aos principais obstáculos associados à ocupação militar israelita.

Neste artigo, estabelecido a partir da minha dissertação de doutoramento e no livro dele resultante intitulado *Women, Reconciliation and the Israeli-Palestinian Conflict: The Road Not Yet Taken* (Routledge, 2014), quero analisar a correlação existente entre o paradigma do ativismo político das mulheres seculares na Palestina/Israel e teorias feministas de construção de género, juntamente com a construção de paz num conflito cujo ambiente se caracteriza pela luta étnica, nacional, política, social e de classes sociais.

Mulheres palestínianas e as suas lutas dentro de uma identidade nacional profundamente enraizada

Desde o momento da *Nakba* (a 'Catástrofe' palestíniana) em 1948 e a conseqüente perda das suas casas e desapropriação das suas terras, as mulheres palestínianas mobilizaram todos os recursos de forma a fornecer as necessidades básicas e a assistência psicológica necessária à sobrevivência das suas famílias. Ao longo da criação da *União Geral das Mulheres Palestínianas* (UFMP), em 1965, como uma filial feminina dentro da *Organização para a Libertação da Palestina* (OLP), o apoio às mulheres, particularmente direcionado para a alfabetização, primeiros socorros e enfermagem, foram incluídos na campanha *sumud* (perseverança) que marcou o ativismo político do movimento nacional crescente.

A partir desse momento histórico, como em muitos outros países do mundo, as organizações políticas das mulheres começaram a adotar o conceito do feminismo, embora se tenham levantado questões controversas sobre conteúdos e implicações relacionadas com o seu significado num contexto tão específico. Durante os primeiros dias da primeira *Intifada*, em dezembro de 1987, o movimento das mulheres palestínianas atingiu um grande potencial na luta nacional, unindo mulheres de todas as idades e classes sociais. Na realidade trágica da ocupação militar, as atividades diárias organizadas

pelos mulheres tornaram-se na característica mais influente da resistência não violenta na Cisjordânia e na faixa de Gaza¹.

Ao longo da transformação interna palestíniana, após a conferência de Madrid de 1991 e da fase de abertura definida como o 'processo de paz' israelo-palestíniano, as mulheres foram chamadas para executar funções de liderança no que diz respeito às expressões políticas nacionais de uma sociedade democrática e igualitária, mesmo que essa proposta permaneça, maioritariamente, a um nível teórico².

“
O desejo de alcançar a dignidade humana e a igualdade, foi reivindicado por um número crescente de mulheres feministas de ambos os lados
”

Conseqüentemente ao desaparecimento dos acordos de Oslo e com o exacerbar da segunda *Intifada* em 2000, a relação entre a luta pela libertação nacional e a luta contra o patriarcado interno colocou-se numa posição crítica, uma vez que a agenda das mulheres se concentrou mais na resistência à ocupação, acabando por adiar a agenda das questões de género. A maioria das mulheres ativistas compreenderam que não foi suficiente ganhar, apenas, consciência dos seus direitos e que, em vez disso, precisam de progredir com mudanças estruturais coletivas.

Identidades étnico-nacionais heterogêneas entre mulheres ativistas israelitas

Desde o rescaldo da primeira guerra israelo-árabe, os papéis de género judeus israelitas, como mães e titulares de crianças, começaram a ser apresentados como 'mães de soldados' e 'mães da nação'³. Através da *Declaração da Independência* (1948) e da *Lei da igualdade de direitos para as mulheres* (1951), as mulheres israelitas foram levadas a pensar que podiam adquirir direitos como o da igualdade de oportunidades no novo cenário sociopolítico, no entanto, estas duas leis nunca tiveram força constitucional.

Numa sociedade construída sobre o mito da masculinidade militarizada, tanto na esfera pública como na privada, o caso de Israel provou ser um caso excepcional no qual as mulheres ora são encorajadas a participar no sistema político, ora se defrontam com a realidade diária de uma sociedade patriarcal militarizada⁴. Desde o final da década

de 1980, a maioria das ativistas políticas israelitas têm vindo a compreender que a ocupação militar é também uma questão feminista, o que levou a que a rigorosa ligação entre o feminismo e o pacifismo acabasse por se tornar parte consciente dos seus discursos internos⁵.

Para além de lidar com a disparidade interna israelita entre os judeus Ashkenazi, judeus Mizrahi⁶, cidadãos palestínianos de Israel e outras comunidades minoritárias, as organizações de mulheres israelitas têm sido predominantemente compostas e orientadas por mulheres judias Ashkenazi, colocando em falta a representação dos chamados 'outros', ou, por outras palavras, a maioria dos judeus Mizrahi, palestínianos, russos, beduínos, etíopes e migrantes juntamente com trabalhadores estrangeiros. No entanto e recentemente, as mulheres das comunidades mais desfavorecidas começaram a tomar consciência das suas condições desprivilegiadas, ao chamar a atenção para as suas necessidades específicas e ao partilhar as suas experiências opressoras⁷. Ao contextualizar as suas próprias lutas dentro da sociedade israelita militarizada, bem como a noção do 'Outro' dentro de Israel e relativamente às mulheres ativistas palestínianas da Cisjordânia e da faixa de Gaza, as mulheres ativistas israelitas não representam uma subjetividade unitária.

Ativismo conjunto de mulheres israelitas e palestínianas: uma análise crítica

Na década de 1990, tanto em Israel como nos territórios palestínianos ocupados, as organizações de mulheres decidiram assumir a defesa de políticas alternativas e explorar, a partir de dentro, a complexidade das identidades e as suas diferenças através de um processo que tem requerido um 'constante cuidado e reparo'. Aquilo que foi identificado em termos de uma 'política transversal', fundada a partir de práticas de enraizamento e de mudança⁸, emergiu como um antecedente indisponível no processo de interpretação de análises teóricas de políticas quotidianas⁹.

Com base nesses princípios, o *Jerusalem Link*, que teve início em 1993, pode representar o resultado emblemático de tais iniciativas conjuntas, representando o que foi e qual é o atual estado do debate dentro dos projetos conjuntos israelo-palestínianos, de forma, em primeiro lugar, a institucionalizar políticas partilhadas entre as mulheres de Jerusalém Ocidental e Oriental e, em segundo lugar, a lidar com crenças fundamentais comuns, tais como o reconhecimento da autodeterminação do povo palestíniano, o estabelecimento de um Estado palestíniano independente ao lado de Israel, em conformidade com o direito internacional, e finalmente, o tema mais controverso da partilha de Jerusalém. Em detalhe, o lado israelita, representado por *Bat Shalom* (Filhas da paz) e abran-

gendo cidadãs palestianas de Israel, definiu-se como uma organização feminista circunscrita no movimento pacifista israelita, enquanto que, do lado palestino, as mulheres representadas por *Markaz al-Quds la I-Nissab* (Centro das Mulheres de Jerusalém), reivindicaram a conscientização política através de aspirações nacionais subjugadas pela ocupação militar externa.

Apesar disso, o debate crítico feminista sobre e entre mulheres palestianas e israelitas do *Jerusalem Link* ocorreu ao longo de um quadro marginalizado e discriminatório: dado que a assimetria entre o 'ocupante' e o 'ocupado' ainda persiste, o projeto foi interrompido. Por um lado, as mulheres palestianas têm confiado na transformação política da sociedade israelita, enquanto que as suas homólogas israelitas têm confiado na construção de pontes baseadas, mais, nas relações pessoais entre as mulheres de ambos os lados. Ao fazer isto, as mulheres israelitas judias têm salientado, de forma consciente, a sua determinação em refletir sobre teorias feministas enquanto que, as mulheres palestianas raramente adotaram (apenas em algumas ocasiões e só através dos seus principais representantes) uma atitude feminista tão vinculada, que também não tem vindo a ser incluída nos objetivos políticos de apoiar a luta nacional¹⁰.

O potencial destas iniciativas conjuntas tem-se colocado cada vez mais questionável, uma vez que muitas delas, especialmente as israelitas, participaram no crescimento de relações mútuas fundadas sobre o consentimento oculto de condições assimétricas. Para alguns, as mulheres ativistas, grupos partilhados e atividades conjuntas ainda tentaram estabelecer sociedades 'normalizadas'¹¹, o que pode ser considerado um ato de consentimento com a contínua ocupação militar e com o colapso de projetos conjuntos políticos.

Conclusão

Após o outubro de 2000, o terreno político alterou-se e o progresso das associações conjuntas femininas foi interrompido. Este declínio foi reconhecido como um complexo fracasso político, incapaz de transformar diálogos em ações que poderiam vir a gerir a inclusão e a solidariedade entre as mulheres ativistas nas zonas de conflito e, ainda, a levar este progresso além da situação geral que existe no interior das suas sociedades. No entanto, nos últimos anos, o desejo de alcançar a dignidade humana e a igualdade, foi reivindicado por um número crescente de mulheres feministas de ambos os lados, que expressaram um forte criticismo em relação às suas próprias perspetivas nacionais e para com a propagação de injustiças no seio de minorias oprimidas.

Em particular, de um lado, o papel político feminino palestino aumentou, tanto individualmente como coletivamente, na medida que tem demonstrado a sua capacidade, força e determinação de conquistar os seus objetivos e de motivar indivíduos de diferentes contextos e pontos de vista políticos a juntarem-se na luta não-violenta que decorre, atualmente, em diversas aldeias palestianas na Cisjordânia. Do outro lado, várias israelitas feministas e mulheres promotoras da paz, puseram em causa os seus papéis como cidadãs do Estado judeu

(o 'ocupante'). Iniciativas semelhantes têm gerado debates controversos dentro de Israel, onde a intolerância e a violência direcionada a civis e ativistas de direitos humanos têm aumentado cada vez mais. Por estas razões, é necessário ter em conta, constantemente, as condições estruturais que têm caracterizado o status quo nos territórios da Palestina/Israel, sem ignorar as causas históricas e políticas desse conflito. Mesmo que a maioria dos exemplos de ativismo político feminino não tenham sido capazes de conciliar, efetivamente, as suas posições teóricas com as suas ações, o valor das suas lutas contra a ocupação militar israelita e, ainda, o contributo para o avanço de paradigmas alternativos dentro das suas sociedades, é difícil de contestar.

O incentivo de iniciativas de solidariedade, conduzido por mulheres ativistas que destacaram o seu criticismo ao redor da questão das relações de poder entre o 'ocupante' e o 'ocupado', simbolizou a tentativa de desenvolver uma confiança e uma cooperação verdadeira, ancorada à realidade no terreno. Em particular, a crítica feminista interna tornou-se numa ferramenta fundamental para reestruturar práticas políticas, bem como para a abordagem útil, embora problemática, de perspetivas para um futuro justo na Palestina/Israel. ■

Notas

- Abdo, Nahla (1994) 'Nationalism and Feminism: Palestinian Women and the Intifada – No Going Back?', in Valentine M. Moghadam (ed.) *Gender and National Identity*, London: Zed Books; Dajani, Souad (1994) 'Between National and Social Liberation: The Palestinian Women's Movement in the Israeli Occupied West Bank and Gaza Strip', in Tamar Mayer (ed.) *Women and the Israeli Occupation*, London and New York: Routledge; Jad, Islah (1999) 'From Salons to the Popular Committees: Palestinian Women 1919-89', in Ilan Pappé (ed.) *The Israel/Palestine Question: Rewriting Histories*, London and New York: Routledge; Petee, Julie M. (1991) *Gender in Crisis: Women and the Palestinian Resistance Movement*, New York: Columbia University Press.
- Jad, Islah, Johnson, Penny and Giacaman, Rita (2000) 'Transit Citizens: Gender and Citizenship under the Palestinian Authority', in Suad Joseph (ed.) *Gender and Citizenship in the Middle East*, New York: Syracuse University Press; Shalhoub-Kevorkian, Nadera (2009) *Militarization and Violence against Women in Conflict Zones in the Middle East*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berkovitch, Nitz (1997) 'Motherhood as a National Mission: The Construction of Womanhood in the Legal Discourse in Israel', *Women's Studies International Forum*, 20(5/6): 605–619; Bernstein, Deborah (ed.) (1992) *Pioneers and Homemakers: Jewish Women in Pre-State Israel*, Albany, NY: State University of New York Press.
- Fuchs, Esther (ed.) (2005) *Israeli Women's Studies: A Reader*, Piscataway, NJ: Rutgers University Press; Herzog, Hanna (1998) 'Homefront and Battlefield: The Status of Jewish and Palestinian Women in Israel', *Israel Studies*, 3(1): 61–84.
- Golan, Galia (1997) 'Militarization and Gender: The Israeli Experience', *Women's Studies International Forum*, 20(5/6): 581–586; Helman, Sara (2009) 'Peace Movements in Israel', *Jewish Women: A Comprehensive Historical Encyclopaedia*, <http://jwa.org/encyclopedia>.
- O panorama social judeu dentro de Israel é composto por duas categorias principais classificadas pelos: *Judeus Ashkenazi*, população judia de origem europeia, americana e russa, que corresponde a trinta e dois por cento da população total de Israel e que simboliza a elite económica, política e social dominante; e pelos *Mizrabim*, a população judaica com origem no Norte de África, Médio Oriente e Ásia, que representa quarenta e oito por cento do total da população israelita, mesmo que estejam à margem do poder.
- Dahan-Kalev, Henriette (2001) 'Tensions in Israeli Feminism: The Mizrahi-Ashkenazi Rift', *Women's Studies International Forum*, 24: 1–16; Lavie, Smadar (2011) 'Mizrahi Feminism and the Question of Palestine', *Journal of Middle East Women's Studies*, 7(2): 56–88; Lavie, Smadar (2014) *Wrapped in the Flag of Israel*, New York and Oxford: Berghahn Books.
- Yuval-Davis, Nira (1999) 'What is "Transversal Politics"?' *Soundings*, 12: 94–98.
- Pope, Juliet J. (1993) 'The Emergence of a Joint Israeli-Palestinian Women's Peace Movement', in Haleh Afshar (ed.) *Women in the Middle East: Perceptions, Realities and Struggles for Liberation*, London: Macmillan; Pouzol, Valerie (2008) *Clandestines del la Paix: Israéliennes et Palestiniennes Contre la Guerre*, Paris: Complexe.
- Cockburn, Cynthia (2007) *From Where We Stand: War, Women's Activism and Feminist Analysis*, London: Zed Books; Jacoby, Tami A. (2005) *Women in Zones of Conflict*, Montreal: McGill-Queen's University Press; Sharoni, Simona (2012) 'Gender and Conflict Transformation in Israel/Palestine', *Journal of International Women's Studies*, 13(4): 113–128.
- No meio académico, bem como nos movimentos populares, o conceito de 'normalização' tem sido amplamente discutido (Salem, Walid (2007) 'A Path to Peace', in Mohamed A. Salam *et al.*, 'What is Normalization?', *BitterLemons-International*, 42(5). Mesmo que tenha sido empregue no idioma comum, após o Tratado de paz israelo-egípcio em 1979, durante a década de 1990, o conceito ganhou uma conotação negativa relativamente aos projetos de cooperação conjunta (os chamados 'People-to-People Projects') entre palestinos e israelitas judeus.

PARA ALÉM DA “ECOLOGIA DO MEDO”: DIREITO INTERNACIONAL, BENS COMUNS E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

Ana Margarida Esteves

Texto entregue em Setembro de 2019

“O Sono da Razão Produz Monstros” (Goya)

O DISCURSO PREDOMINANTE SOBRE A CRISE climática contribui para a captura da esfera pública pelo que Slavoj Žižek chama “ecologia do medo”¹. Movimentos como “Extinction Rebellion” e “Fridays for Future” fazem serviço público ao chamar a atenção para as ameaças à biodiversidade, incluindo à nossa espécie. No entanto, o foco da sua ação tem sido mobilizar a opinião pública através de manifestações e “performances” de elevada carga emocional, baseadas em cenários de calamidade.

Num artigo publicado a 5 de Setembro no jornal “The Independent”, Žižek argumenta que o foco num discurso sensacionalista, baseado em intervenções de figuras carismáticas e no uso de imagens de alto impacto emocional mas de validade duvidosa², tem um efeito contraproducente. Além de alimentar os argumentos dos negacionistas das alterações climáticas, contribui para “uma desconfiança profunda em relação à mudança, ao desenvolvimento, ao progresso”, exercendo uma função tradicionalmente atribuída à religião organizada: Limitar a capacidade de imaginar futuros alternativos, em nome de uma catástrofe iminente.

O pintor Francisco de Goya é conhecido, entre outras obras de arte, pela gravura intitulada “O Sono da Razão Produz Monstros”³. Esta pode ser interpretada como um aviso em relação a dois fundamentalismos, igualmente destrutivos:

- O da razão, que eleva considerações instrumentais acima de todos os critérios morais ou estéticos. Tal atitude está na base do modelo económico extractivista que levou à actual crise climática;
- O da emoção, que leva ao que Rob Riemen chama a “sociedade do kitsch”⁴, onde o impacto nos sentidos e na imaginação se torna o princípio basilar da ação pública, em detrimento de uma análise racional, sistémica e historicamente contextualizada.

Os regimes totalitários do século XX mostram a fragilidade dos valores humanistas diante da emergência da “sociedade do kitsch”, que tende a apontar as instituições democráticas como responsáveis pela frustração das expectativas de “bem-estar”. Um exemplo é a forma como o movimento *Lebensreform* (“Reforma da Vida”)⁵ contribuiu para a emergência do nazismo entre as duas guerras mundiais. Este movimento considerava a sociedade industrial como promotora de “degeneração” física e moral do *volk* alemão e seu meio ambiente, defendendo a sua “regeneração” através do “regresso à natureza” e a formas pré-modernas de organização económica, social e política.

Moralizar para controlar

O discurso da “ecologia do medo” aproxima-se perigosamente do veiculado pelo movimento *Lebensreform* entre as duas guerras mundiais. Ao focar-se numa interpretação moralista da crise, desvia a atenção das estruturas de poder e reprodução cultural, que promovem a predação dos ecossistemas. Além disso, promove uma abordagem moralizante da crise climática que alimenta pulsões autoritárias. A sua expressão mais radical encontra-se em setores do movimento de permacultura e ecoaldeias, que vêm na Razão a causa primordial da “destruição da Mãe Terra” e defendem como solução uma “redescoberta do sagrado”, baseada numa abordagem acrítica e nostálgica de mundivisões pré-modernas que em muito se assemelha ao discurso da extrema-direita. Um dos exemplos mais extremos é o “Anastasianismo”, movimento neo-rural inspirado por Vladimir Megre, empresário russo e autor de *The Ringing Cedars of Russia*⁶, uma série de dez romances, o primeiro dos quais foi publicado em 1997, que inspirou a criação de milhares de ecoaldeias cujo lema é “Família, Tradição e Ecologia”. Tais princípios são sustentados por uma espiritualidade neo-pagã, baseada numa reconstrução de crenças religiosas pré-cristãs, e por uma orientação política de carácter nacionalista que inclui o apoio incondicional a Vladimir Putin e seu governo⁷.

“**Está a emergir (...) uma nova cultura de distinção social, na qual os sinais exteriores de riqueza se fundamentam no “consumo sustentável”(...)**”

Tal abordagem moralizante também está presente em setores da classe média de países industrializados que interpretam a sustentabilidade ambiental como uma questão sobretudo de higiene, estética e “bem-estar”. Está a emergir nestes setores uma nova cultura de distinção social, na qual os sinais exteriores de riqueza se fundamentam no “consumo sustentável”, nomeadamente de produtos orgânicos e tecnologias não-poluente cujos preços são ainda inacessíveis para as massas. Daqui para a recuperação do discurso do “pobrezinhos mas limpinhos” – desde que os pobres sejam os “outros”, obviamente – é um passo de forma. Discurso esse que tende a apontar grupos sociais inteiros como agentes patogénicos: Das “massas ignorantes e irresponsáveis” a minorias

étnicas cujas práticas culinárias e higiénicas chocam com as destes setores “bem-pensantes”. Setores estes que facilmente irão deitar fora a sua máscara politicamente correta, se o agravamento dos efeitos das alterações climáticas levarem a migrações em massa dos países mais atingidos. Segundo Philip Alston, enviado para os direitos humanos da ONU, tais migrações podem levar a que os países menos atingidos defendam o seu “bem-estar” através de barreiras à imigração e medidas discriminatórias que levem a um “apartheid climático”⁸. Tal proposta está presente na visão apocalíptica de Steve Bannon e a sua proposta para um “renascimento do Ocidente”.⁹ Poderá entrar também, de forma mais ou menos insidiosa, na agenda política da União Europeia, sobretudo tendo em conta que o novo colégio de comissários europeus inclui um responsável pela “preservação do modo de vida europeu”.

A perspetiva de um “apartheid climático” não é exclusiva do nosso tempo. Há séculos que faz parte da imaginação do Ocidente. Foi defendido por escritores utópicos como Tommaso Campanella, autor de *Cidade do Sol*¹⁰, e John Humphrey Noyes¹¹, filósofo norte-americano que fundou a comunidade de Oneida, no estado de Nova Iorque. Ambos defenderam a exclusão de “indivíduos indesejáveis” das suas comunidades sustentáveis, através de barreiras geográficas e socio-económicas, assim como a introdução de medidas eugenistas, com vista à seleção de características físicas e psicológicas que levassem à emergência de um “tipo humano superior”, em harmonia com o meio ambiente¹². Tal abordagem higienista esteve na base das primeiras reservas de conservação ambiental nas colónias britânicas em África¹³, assim como nos primeiros clubes ambientalistas dos EUA¹⁴. Estiveram também na base dos tristemente célebres programas de limpeza étnica na Alemanha nazi¹⁵ e de eugénia na Escandinávia, que os manteve até aos anos 70¹⁶.

O romance “O Conto da Aia”, de Margaret Atwood, ilustra como a “ecologia do medo” pode levar à morte da democracia: Para manter o “status quo”, as classes dominantes não hesitam em instaurar um regime totalitário que lhes garante prioridade no acesso a bens escassos, neste caso úteros férteis e alimentação sadia. Num dos capítulos, figuras máximas do regime mostram como uma hierarquia rígida permitiu a redução de 78% do carbono atmosférico em apenas três anos, assim como a transição para uma agricultura 100% orgânica. Isto acompanhado de uma teocracia que eliminou direitos laborais, e reduziu novamente as mulheres a propriedade da família e do estado. A visão distópica de Atwood não é mera ficção: A emer-

gência da República de Gilead é uma síntese das derivas autoritárias, motivadas por contextos de escassez, que devastaram o Ocidente durante o século XX.

As alterações climáticas colocam-nos perante uma nova crise de escassez, desta vez ainda mais radical por ameaçar a própria sobrevivência da nossa espécie. Ultrapassar tal crise só será possível através de um modelo de governança que vá além do conceito de “desenvolvimento sustentável”. A escassez induzida pelas alterações climáticas exige que sejamos capazes de fazer mais com menos: Mais qualidade de vida com menos recursos materiais, substituindo o paradigma de crescimento económico, assente no extrativismo e acumulação de valor, por modelos circulares de produção, distribuição e consumo, baseados em sinergias entre os ciclos naturais e a atividade humana.

Do medo à esperança: Convergir movimentos, mudar estruturas, aprofundar a democracia

Como fazer mais com menos sem novas derivas autoritárias? Segundo Christopher McMichael, tal só é possível através de um movimento transnacional que torne claro à opinião pública que a crise climática é provocada pelas mesmas estruturas de poder que têm levado a crescentes desigualdades sociais.¹⁷ Embora o caldo cultural que sustenta a “ecologia do medo” coloque sérios limites à imaginação política e espaço de manobra necessários para uma mudança estrutural, tais limites não são irreversíveis. Há espaços no meio jurídico, no estado e na academia onde estão a ser incubadas estratégias de transição para a sustentabilidade que neutralizam as atuais estruturas de poder e aprofundam a democracia. Um deles é o movimento pelo reconhecimento do ecocídio como crime punível pelo direito internacional, iniciado por Polly Higgins, recentemente falecida, e atualmente liderado por juristas de renome internacional como Baltazar Garzón.¹⁸ Outro é movimento dos Bens Comuns, que inclui especialistas como Gael Giraud, economista-chefe na Agência Francesa de Desenvolvimento. Giraud argumenta que a transição para a sustentabilidade só é possível através de um ordenamento jurídico internacional que proteja os recursos naturais da privatização e promova a sua gestão como bens comuns, segundo o princípio da subsidiariedade.¹⁹ O movimento de Economia Social e Solidária promove uma estratégia de transição para a sustentabilidade baseada na gestão comunitária dos recursos económicos, na relocação das cadeias produtivas e na valorização dos territórios e da diversidade de saberes. Este movimento fundamenta-se numa “comunidade de prática” que envolve pequenos produtores, gestores públicos e académicos e promove um modelo de governança partilhada entre o estado, o tecido produtivo e a sociedade civil. A conferência internacional Economia Social e Solidária e Movimento dos Bens Comuns, cuja segunda edição terá lugar nos próximos dias 6 a 8 de Novembro no ISCTE-IUL, irá reunir in-

vestigadores, ativistas, empreendedores sociais e gestores públicos para discutir estratégias de integração da transição para a sustentabilidade num projeto mais amplo de promoção da justiça social e do aprofundamento da democracia. Esta conferência, aberta ao público, é organizada pelo Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL), com o apoio do Departamento de Economia Política do ISCTE-IUL, do Centro de Ecologia, Evolução e Mudanças Ambientais (CE3C) da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (CE3C) e a Incubadora de Economia Solidária da Universidade Federal de Alagoas (UFAL, Brasil).

“
A perspetiva de um “apartheid climático” (...) há séculos que faz parte da imaginação do Ocidente.
”

A realização deste evento insere-se num propósito maior: Promover uma convergência entre os movimentos de Economia Social e Solidária, Bens Comuns e reconhecimento jurídico do Ecocídio, de forma a garantir que os “monstros” que a “ecologia do medo” (e o “sono da Razão” que esta induz) pode vir a despertar não terão a última palavra no que diz respeito à transição para a sustentabilidade. ■

Notas

- ¹ <https://www.independent.co.uk/voices/amazon-fires-rainforest-capitalism-bolsonaro-climate-crisis-zizek-a9091966.html>
- ² O caso mais recente foi a de publicações sobre os incêndios deste ano na Amazônia, da parte de Emmanuel Macron, Leonardo di Caprio, Madonna e Cristiano Ronaldo, que incluíam fotos que não correspondiam aos mesmos (https://www.forbes.com/sites/michaelsellenberger/2019/08/26/why-everything-they-say-about-the-amazon-including-that-its-the-lungs-of-the-world-is-wrong/?fbclid=IwAR2D2vnNVfdmnhqxxOLcQZtyxjHKMeXn_j8VUuy-iF8ZWxLsDmgRH8bMPZE).
- ³ https://es.wikipedia.org/wiki/El_sueño_de_la_razón_produce_monstruos
- ⁴ <https://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20180201-to-fight-against-this-age-fascism-humanism-rob-riemen>
- ⁵ <https://en.wikipedia.org/wiki/Lebensreform>
- ⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Ringing_Cedars%27_Anastasianism
- ⁷ <https://www.theglobeandmail.com/news/world/the-bewitching-lure-of-home-grown-cults/article957664/>
- ⁸ <https://www.publico.pt/2019/06/25/mundo/noticia/mundo-vias-enfrentar-apartheid-climatico-avisa-responsavel-onu-1877540>
- ⁹ <https://www.newframe.com/long-read-apocalyptic-opportunism-and-the-new-far-right/>
- ¹⁰ <https://io9.gizmodo.com/a-400-year-old-utopia-that-includes-polygamy-and-eugeni-1564057350>
- ¹¹ https://en.wikipedia.org/wiki/John_Humphrey_Noyes
- ¹² <https://io9.gizmodo.com/a-400-year-old-utopia-that-includes-polygamy-and-eugeni-1564057350> ; https://en.wikipedia.org/wiki/Oneida_stirpiculture
- ¹³ <https://www.cambridge.org/core/journals/african-studies-review/article/elephant-in-the-room-confronting-the-colonial-character-of-wildlife-conservation-in-africa/6A2F07AA3CDA966645AAC064C78122D9>
- ¹⁴ <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01866762>
- ¹⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S108566399800023>
- ¹⁶ <https://www.theguardian.com/world/1999/mar/06/stephenbates>
- ¹⁷ <https://www.newframe.com/long-read-apocalyptic-opportunism-and-the-new-far-right/>
- ¹⁸ https://www.youtube.com/watch?v=rUCTbY7_wkk
- ¹⁹ <https://reporterre.net/spip.php?page=memeauteur&auteur=Entretien+avec+Gaël+Giraud>

1.31 • Conjuntura Internacional

AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS, O USO DA TERRA E A PRODUÇÃO PECUÁRIA

Joana Roque de Pinho

Texto entregue em Setembro de 2019

EM AGOSTO DE 2019, A PUBLICAÇÃO do relatório especial sobre o clima e o uso da terra pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC) coincidiu, por puro acaso, com a publicação de notícias sobre a aceleração das taxas de destruição da Amazónia. Depois de vários anos em que o problema esteve relativamente controlado, as imagens da floresta em chamas e a visão dantesca do céu de São Paulo, escuro em plena tarde, provocaram indignação nacional e internacional, levando a protestos nas ruas e atitudes controversas por parte do Presidente Jair Bolsonaro e do seu Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Ambos foram acusados de enfraquecer as medidas de combate à exploração de madeira, produção pecuária e mineração ilegais, e de desrespeitarem acordos internacionais sobre a proteção da Amazónia.

Além da preocupação com a perda de biodiversidade, a potencial substituição da floresta por sistemas abertos e mais secos e os impactos nas populações indígenas, a revolta com as queimadas na Amazónia reflete também uma inquietação geral com as repercussões no clima regional e global. A utilização de florestas tropicais densas, e de outros biomas como o Cerrado brasileiro, pela indústria agropecuária e as suas vastas pastagens e plantações de soja, representa, de facto, múltiplas ameaças interligadas para o clima. Não só a destruição de vegetação e solos liberta dióxido de carbono, um gás de efeito de estufa (GEE), como também reduz a função de sumidouro de carbono (*carbon sink*) dos mesmos solos. Por outro lado, a crescente população de gado nesses biomas, para responder à crescente procura global de carne, aumenta as concentrações atmosféricas de metano e óxido nítrico – gases cujo efeito de estufa ultrapassa o do dióxido de carbono. As interações entre a agricultura, a desflorestação, a degradação da terra e as alterações climáticas exemplificam as dinâmicas entre a atmosfera e a terra, mediadas pelo uso humano da terra, que foram analisadas pelo IPCC no *Special Report on Climate Change and Land*. Com forte enfoque sobre a produção de alimentos, a degradação ambiental e a segurança alimentar, este relatório foi caracterizado na comunicação social como um apelo das Nações Unidas para mitigar as alterações climáticas através da modificação dos hábitos alimentares. A alegada recomendação para que se adotem dietas sem carne foi a que mais captou a atenção dos meios de comunicação, que recorreu a títulos como “Nações Unidas recomendam alimentação vegetariana para salvar o planeta” nas primeiras páginas. Em Portugal, a decisão do Reitor da Universidade de Coimbra, de retirar a carne bovina das cantinas da universidade, veio alimentar o debate acerca dos malefícios ambientais da produção de gado. Por conseguinte, os meses seguintes foram férteis em produção científica, política e mediática relacionando a crise ambiental

global com o consumo de carne – por vezes de forma mais emocional do que objetiva.

O IPCC *Special Report on Climate Change and Land*, divulgado a 8 de agosto de 2019, trouxe clareza para o debate, através de uma avaliação rigorosa do conhecimento científico mais recente sobre as relações multidireccionais entre o uso da terra e o aquecimento global. Pronunciando-se também sobre os custos e benefícios climáticos da produção pecuária, o relatório apresenta o uso da terra para produção de comida não só como problema, mas também como parte da solução para o aquecimento global.

A terra e o IPCC “Land Report”

O segundo de três relatórios especiais¹, produzidos no âmbito do Sexto Ciclo de Avaliação, o *Land Report*², como é mais conhecido, consiste na primeira avaliação abrangente do sistema terra-clima pelo IPCC, tendo sido um contributo para as negociações internacionais no âmbito da Conferência das Partes da Convenção Quadro sobre as Alterações Climáticas em Madrid, Espanha (COP25, Dezembro de 2019). Os autores, 107 cientistas de 52 países e múltiplos horizontes disciplinares, avaliaram, sintetizaram, e procederam à revisão de toda a produção científica relacionando o uso da terra com a variabilidade climática. Avaliaram as opções disponíveis para adaptação e mitigação da crescente instabilidade climática; e quais os benefícios mútuos em termos de luta contra a desertificação, degradação da terra e insegurança alimentar.

“ Os diferentes usos da terra e os sistemas alimentares afetam a capacidade produtiva da terra e alteram as condições ambientais locais. ”

A “terra” (*land*) é a porção terrestre da biosfera que inclui os recursos naturais, os processos ecológicos, a topografia, e as habitações e infraestruturas que operam dentro desse sistema. Ao prover alimentação, biodiversidade e serviços de ecossistema, a terra e o seu uso asseguram subsistência e bem-estar. Tendo mapeado o estatuto atual do “uso da terra” (*land use*) à escala global, o relatório avalia o conhecimento científico sobre a rede de interações entre os diferentes usos, as respetivas emissões de GEE, e os impactos sobre o clima. Entre 2007 e 2016, a agricultura, a silvicultura e outros usos da terra³ foram responsáveis por 23% das emissões antropogénicas totais de GEE (*i.e.*, 13% das emissões de dióxido de carbono; 44% de metano, emitidas pelo

gado e plantações de arroz; e 82% de óxido nítrico, com origem na gestão desadequada de pastagens, estrume e fertilizantes)⁴. Prevê-se que o crescimento populacional, o aumento nos rendimentos e as mudanças nos padrões de consumo levem a um aumento das emissões provenientes da agricultura. Além da instabilidade climática, a terra sofre a pressão das atividades humanas, estando actualmente degradado um terço da terra não gelada, e estando a segurança alimentar mundial ameaçada. As alterações climáticas relacionam-se com a degradação dos solos e a insegurança alimentar de forma bidireccional. Por um lado, os fenómenos extremos como secas, ondas de calor e inundações, cada vez mais imprevisíveis, frequentes e intensos têm um forte impacto na produção de comida, nos serviços de ecossistema, nas colheitas e nas cadeias de abastecimento. Tais fenómenos, por sua vez, fazem aumentar o custo da comida e ameaçam já os quatro pilares da segurança alimentar (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade), bem como a própria saúde humana e a infraestrutura. A situação é mais crítica nos países de baixo rendimento e nos trópicos. As tensões e os dramas humanos relacionados com a migração na fronteira entre o México e os EUA resultam parcialmente da seca de longa duração na América Central. Por outro lado, os solos da terra degradada, além de menos produtivos, absorvem menos carbono, exacerbando o aquecimento global.

Os diferentes usos da terra e os sistemas alimentares afetam a capacidade produtiva da terra e alteram as condições ambientais locais, aumentando ou mitigando a intensidade, frequência e duração dos fenómenos extremos, e as alterações climáticas. Alterar as formas de usar a terra mantendo a sua produtividade pode levar a uma redução das emissões, por exemplo através de práticas agrícolas que aumentem a matéria orgânica no solo e a retenção de carbono e nutrientes, que controlem a erosão, que melhorem a gestão de pesticidas e colheitas, bem como a tolerância ao calor e à seca – o que simultaneamente beneficia a segurança alimentar. Reduzir a perda e o desperdício de alimentos – atualmente, um terço da comida produzida é perdido ou desperdiçado – também é essencial. O IPCC avalia que reduzir esse desperdício minimizaria a superfície dedicada à produção de comida e as emissões resultantes da produção, processamento e transporte de comida.

Outro conjunto de opções de resposta às alterações climáticas tira vantagem dos processos naturais de fixação de carbono na biomassa e no solo. Atualmente, a terra e o seu uso representam um *net carbon sink* de 11,2 Gt CO₂ /ano, absorvendo aproximadamente 29% das emissões totais de carbono – quase um terço do CO₂ emitido pela queima de combustíveis fósseis. Este efeito de absorção pode ser potenciado através de tecnologias de emissões negativas,

i.e., a bioenergia, e a captura e armazenamento de carbono através da florestação (BECCS)⁶. O IPCC alerta, no entanto, para os riscos destas estratégias caso sejam aplicadas em larga escala: extensas áreas florestais e monoculturas de biocombustível podem degradar solos e ecossistemas nativos, promover a competição fundiária e o desalojamento de comunidades com direitos fundiários frágeis, deslocar a produção de comida e a desflorestação para outras áreas, ameaçando a insegurança alimentar dos mais vulneráveis, não só nos países de baixo rendimento como também nos países de alto rendimento. Veja-se que a crise alimentar de 2008 foi em parte provocada pelos incentivos europeus e americanos à indústria da bioenergia.

A recomendação geral do IPCC vai no sentido de privilegiar uma gestão sustentável da terra relativamente às soluções técnicas. Reduzir e inverter a degradação da terra a todas as escalas terá efeitos não só imediatos como também a longo prazo, para o mundo e para as comunidades locais, proporcionando simultaneamente opções de adaptação e mitigação das alterações climáticas e apoiando vários objectivos de desenvolvimento sustentável.

Vacas e variabilidade climática

Aproximadamente dois bilhões de pessoas vivem em *drylands* – as áreas hiperáridas, áridas e semiáridas que cobrem 41% do planeta. O relatório dedica especial atenção a estas áreas pelo facto de sofrerem maior risco de desertificação. Contando-se entre as áreas que menos contribuem para o aquecimento global, estas zonas áridas estão perigosamente vulneráveis aos fenómenos meteorológicos extremos e à pressão do crescimento populacional, cujos impactos na terra irão agravar o aquecimento global.

Nestas zonas áridas (savanas africanas, desertos do Médio-Oriente e estepes da Ásia Central) a produção extensiva e móvel de gado, camelos, cavalos, cabras e ovelhas contribui crucialmente para a nutrição e subsistência dos seus habitantes, e para as economias locais, nacionais e regionais. Estes sistemas tradicionais de produção agrícola são adaptados à variabilidade ecológica das terras áridas. Através da movimentação estratégica dos animais, permitindo-lhes o acesso a água e a pastagens consoante a sazonalidade e evitando os riscos relacionados com fenómenos extremos e outras ameaças (doenças, conflitos), a pastorícia móvel está apta para lidar com a crescente imprevisibilidade climática e respetivas consequências socioambientais. No entanto, é necessário reunir um certo número de condições. Algumas políticas internacionais reconhecem as vantagens da pastorícia móvel e a importância da mobilidade animal, apoiando esse tipo de produção animal orientado para o desenvolvimento sustentável e para a adaptação às alterações climáticas.

Em 2010, a título de exemplo, a União Africana publicou o *Policy Framework for Pastoralism in Africa* onde propõe medidas pan-africanas de apoio ao desenvolvimento das zonas onde prevalece a pastorícia móvel. Estas passam por respeitar a governação flexível e coletiva das pastagens e dos recursos e também por facilitar o movimento transfronteiriço de animais domésticos, ultrapassando assim os obstáculos à mobilidade criados pelas alterações do uso da terra e a privatização da terra, pelos conflitos

armados e ainda pelas políticas de desenvolvimento que promovem a sedentarização.

Estas iniciativas abraçam o consenso científico atual sobre os benefícios ecológicos, sociais, económicos e nutricionais da produção pecuária nas zonas áridas. No geral, a produção pecuária maximiza a conversão da energia solar em proteína, sendo a única maneira de produzir comida em áreas demasiado marginais para qualquer outro tipo de agricultura, sustentando assim milhões de pessoas. O gado produzido nessas zonas participa em mercados nacionais e regionais, alimenta cidades e é exportado de África para o Médio-Oriente. Estes sistemas de pastorícia móvel, geralmente sustentáveis, sem *inputs* químicos e cujas pastagens sequestram quantidades significativas de carbono, são compatíveis com a existência de megafauna, contribuindo assim para as economias nacionais através da conservação da biodiversidade e do turismo. As savanas da África Oriental, por exemplo, evoluíram juntamente com a pastorícia e as actividades que lhe estão associadas (e.g., queimadas), originando a diversidade paisagística e faunística que hoje atrai riqueza.

As notícias recentes da destruição da Amazónia têm contribuído para denegrir a produção de gado, enquanto partidos políticos, e empresas na demanda do hamburger *vegan* perfeito, apontam para a eliminação do consumo de carne bovina como solução para a crise climática. No entanto, o relatório do IPCC não preconiza essa opção. Sugere antes que “as dietas equilibradas, com alimentos vegetais tais como sementes, legumes, leguminosas, frutos e alimentos de origem animal produzidos em sistemas de baixas emissões apresentam oportunidades importantes para a adaptação às alterações climáticas e sua limitação” (tradução minha)⁷. O relatório diferencia explicitamente os sistemas de produção pecuária de alto impacto ambiental e altas emissões, como nos países industrializados e na Amazónia, dos sistemas de produção de baixas emissões, existentes em muitas zonas áridas. O relatório conclui também que o setor agropecuário pode ajudar a mitigar as emissões usando técnicas de gestão de pastagens e dos solos que aumentem o sequestro de carbono no solo, usando técnicas adequadas de gestão do estrume e da quantidade de alimentos e melhoramentos genéticos. O mesmo relatório reconhece também explicitamente o papel fundamental da pecuária na capacidade adaptativa das comunidades rurais às alterações climáticas e à insegurança alimentar. Finalmente, considerou-se eticamente inaceitável instar cidadãos de países em desenvolvimento a desistir de uma fonte basilar de proteína, enquanto a grande contribuição para o aquecimento global continua a provir da combustão de petróleo, gás natural e carvão para produção de energia e transportes nos países industrializados.

Vacas e combustíveis fósseis

Os sistemas agropecuários podem e devem reduzir as emissões associadas aos seus produtos, resultando em reduções absolutas de emissões de GEE. É também mais exequível que as pessoas alterem as suas dietas do que substituir a infraestrutura durável da energia e do transporte. Diminuir as emissões em todos os setores é essencial para hon-

rar o compromisso do Acordo de Paris (2015) de manter o aumento da temperatura média global abaixo dos 2°C⁸. No entanto, nas palavras de Hoesung Lee, *Chair* do IPCC: “*Land is under growing pressure and is part of the solution, but land cannot do it all*”. Uma vez que queimar combustíveis fósseis para produzir energia gera 77% dos GEE, é absolutamente urgente mitigar essas emissões. O receio que a crise climática e o crescente aumento da procura mundial de carne façam expandir as fronteiras da produção pecuária é legítimo. No entanto, fazer do gado o primeiro culpado pelo aquecimento global é eticamente repreensível (porque negaria os seus benefícios para as populações vulneráveis), não reflecte o conhecimento científico sobre a interação uso da terra/atmosfera, e ofusca o altíssimo impacto dos setores da energia e transporte. Manter o aquecimento global abaixo dos 2°C será ilusório enquanto a utilização de combustíveis fósseis não diminuir drasticamente. ■

Notas

¹ O IPCC publicou o *Special Report on Global Warming of 1.5°C* em 2018, e o *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* em Setembro de 2019. Está a preparar um relatório especial sobre alterações climáticas e cidades no próximo ciclo de avaliação.

² IPCC publicou o *Special Report on Global Warming of 1.5°C* em 2018, e o *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* em Setembro de 2019. Está a preparar um relatório especial sobre alterações climáticas e cidades no próximo ciclo de avaliação.

³ Excluindo as actividades de pré- e pós-produção.

⁴ BECCS: *Bioenergy and Carbon Capture and Storage*.

⁵ A bioenergia é uma energia renovável que funciona em ciclo fechado (i.e., o carbono emitido pela combustão é reabsorvido na biomassa que se tornará biocombustível).

⁶ “*Balanced diets featuring plant-based foods, such as coarse grains, legumes, fruits and vegetables, and animal-sourced food produced sustainably in low greenhouse gas emission systems, present major opportunities for adaptation to and limiting climate change*” (IPCC 2019: 26).

⁷ Em 2015 os países signatários do Acordo de Paris concordaram com o objectivo de melhorar a resposta global às alterações climáticas mantendo o aumento de temperatura média global abaixo dos 2°C acima do nível pré-industrial, e de reforçar os esforços para limitar o aquecimento aos 1.5°C.

Bibliografia geral

- African Union. (2010). *Policy Framework for Pastoralism in Africa: Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities*. Addis Ababa: Department of Rural Economy and Agriculture, African Union.
- Friend, T. (2019). Can a Burger Help Solve Climate Change? *The New Yorker*. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/Fullreport-1.pdf](https://www.newyorker.com/magazine/2019/09/30/can-a-burger-help-solve-climate-change?utm_campaign=aud-dev&utm_source=nl&utm_brand=tny&utm_mailing=TNM_Magazine_Daily_092319&utm_medium=email&bxid=5c3493cccff06b7309043d96&ncid=55882429&esrc=&mbid=&utm_term=Herrero, M., Addison, J., Bedelian, C., Carabine, E., Havlik, P., Henderson, B., et al. (2016). Climate change and pastoralism: impacts, consequences and adaptation. <i>Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz.</i>, 35(2), 417–433.</p><p>Herrero, M., Thornton, P. K., Gerbe, P., & Reid, R. S. (2009). Livestock, livelihoods and the environment: understanding the trade-offs. <i>Current Opinion in Environmental Sustainability</i>, 1, 111–120.</p><p>IPCC. (2019). <i>Climate Change and Land, an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems</i>. Geneva. <a href=)
- Krätili, S., Huelsebusch, C., Brooks, S., & Kaufmann, B. (2012). Pastoralism: a critical asset for food security under global climate change. *Animal Frontiers*, 3(1), 42–50.
- Sage, C. (2013). The inter-connected challenges for food security from a food regimes perspective: Energy, climate and malconsumption. *Journal of Rural Studies*, 29(1), 70–80.



2. **As Relações Internacionais em contexto de pandemia**

2.1 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

IMPACTOS GEOPOLÍTICOS DA CRISE PANDÉMICA

Luis Tomé

Texto entregue em Novembro de 2020

A COVID-19 INSTALOU UMA “CRISE” que, por definição, significa “desordem” ou alteração na ordem pré-existente. É ainda cedo para tirarmos ilações demasiado conclusivas sobre todos os seus efeitos, mas parece claro que a crise pandémica sublinhou e acelerou tendências que vinham de trás, e desencadeou dinâmicas que poderão redefinir a Geopolítica Mundial. Destacamos aqui alguns desses principais impactos geopolíticos.

Expansão do nacionalismo e do populismo

Os dados evidenciam que alguns países e regiões têm sido mais bem sucedidos do que outros na gestão da pandemia. Demonstram também que o sucesso/insucesso na resposta à pandemia não é uma questão de regime político: algumas democracias liberais apresentam uma relativa boa performance, mas outras têm mesmo resultados catastróficos, e o mesmo acontece com os regimes autocráticos.

Contudo, o nacionalismo, o populismo e os ataques à ordem internacional liberal, que vêm em crescendo desde há anos, tiveram nesta crise um novo pretexto instrumental para tentar promover as suas agendas. E isto apesar do fracasso na gestão da pandemia por dirigentes nacional-populistas como Trump nos EUA, Modi na Índia ou Bolsonaro no Brasil. Com efeito, de um modo geral, em vez de cooperarem construtivamente para benefício comum, promovendo esforços coletivos e coordenados perante uma crise global, os Países voltaram-se para si próprios, procuraram respostas “nacionais”, pregaram uns contra outros e, frequentemente, fizeram dos rivais bodes expiatórios para os seus próprios fracassos. Este clima é propício à expansão do vírus do populismo e do nacionalismo, que tentará aproveitar-se também da crise económica e social associada à crise pandémica.

Fragilização do multilateralismo e esquecimento de (quase) tudo o resto

Os egoísmos nacionais sublinhados pela pandemia também alimentam uma outra tendência anterior: a fragilização do multilateralismo. Os ataques à Organização Mundial de Saúde (OMS) são disso o melhor exemplo, num contexto que precisamente aconselharia a cooperação internacional e o apoio à principal instituição internacional com responsabilidades na coordenação e gestão global da pandemia. Mas não só: muitas outras instituições internacionais ficaram como que paralisadas pelo “auto-confinamento” dos seus Estados-membros enredados na gestão “nacional” da pandemia, como se os organismos multilaterais deixassem de ter relevância nessa e em todas as outras áreas do sistema internacional.

Similarmente, virados essencialmente para si próprios, os Países pareceram olhar os “outros” apenas

pelo prisma de comparativos estatísticos, “esquecendo” as muitas outras matérias que requerem a atenção e a cooperação internacional, do combate às alterações climáticas à gestão das migrações e dos refugiados. Em particular, apesar dos persistentes apelos de vozes como as do Secretário-Geral das Nações Unidas António Guterres ou do Papa Francisco, a pandemia fez praticamente “esquecer” os inúmeros conflitos violentos que continuam a decorrer e as populações mais carentes de ajuda de emergência internacional.

“ Pequim pode estar a ir longe de mais e depressa de mais, arriscando provocar uma verdadeira “frente” anti-China. ”

Felizmente, a cooperação internacional entre comunidades científicas de diferentes países manteve-se, incluindo na partilha de dados e conhecimentos sobre o novo coronavírus e na busca de vacinas e tratamentos anti-COVID-19. Ainda assim, por (ir)responsabilidade de alguns dirigentes políticos, prevalece uma lógica nacional de “corrida à vacina”, pelo menos entre várias grandes potências, e expressa em termos similares à tradicional corrida aos armamentos.

Nova desunião da União Europeia

As respostas nacionais à pandemia têm imperado igualmente na União Europeia: os Estados-membros não agiram de forma concertada nem solidária quando o COVID-19 irrompeu na Europa, mas unilateralmente, fechando fronteiras, suspendendo a livre circulação, estipulando medidas, comprando materiais de protecção, etc., numa lógica de “cada um por si” e sem qualquer coordenação. Depois da crise da dívida soberana, da crise migratória e da crise Brexit, a crise pandémica veio, uma vez mais, sublinhar a desunião da União. Associado a isto, a UE viu prejudicados os seus propagados “poder de atração” e “liderança pelo exemplo” ficando, de novo, incapaz de liderar ou de ser uma voz decisiva na gestão global da pandemia – ou seja, perdendo uma excelente oportunidade para se afirmar enquanto actor internacional relevante e pólo de poder mundial perante a “ausência” dos EUA. A necessária articulação entre os Estados-membros parece ter ressurgido, a custo, com o Fundo de Recuperação Económica, mas não é certo, longe disso, que as tensões intra-comunitárias não regressem com a execução desse pacote.

A incapaz liderança dos EUA e o fim da Presidência Trump

No respeitante aos EUA, a sua sociedade altamente polarizada e a incompetência do Presidente Trump impediram a superpotência de funcionar eficazmente ante a COVID-19. Considerando que os seus propósitos políticos seriam mais bem servidos pela desvalorização da pandemia e pelo descrédito dos cientistas e, por outro lado, mais pela confrontação do que pela unidade nacional, a postura de Trump agravou clivagens sociais e políticas. O trágico desempenho dos EUA na gestão da pandemia tem múltiplas causas, mas talvez a mais significativa seja a incapaz liderança do Presidente Trump. À tragédia provocada pela pandemia soma-se a maior queda no PIB e no emprego dos EUA em muitas décadas.

A mesma incompetência foi expressa na frente externa: a COVID-19 evidenciou a falta de vontade e/ou capacidade da Administração Trump para liderar o mundo numa crise global, bem como para articular com aliados e parceiros. Paralelamente, Trump atacou as instituições internacionais – visando, em particular, a OMS – em vez de as galvanizar. Esta postura pode dever-se a uma certa “fadiga hegemónica” ou a um cíclico isolacionismo/recuo estratégico americano, mas a “marca Trump” é inquestionável, subvertendo e limitando os esforços coletivos e mais concertados. No seu conjunto, estes fatores resultam num novo questionamento sobre a posição e o papel dos EUA no sistema internacional.

A crise pandémica abateu-se sobre os EUA em plena campanha rumo às eleições presidenciais de novembro de 2020, marcando a postura quer de Trump quer dos seus adversários políticos incluindo, obviamente, Joe Biden. Muito provavelmente, a trágica gestão da crise pandémica foi um dos principais motivos para a derrota de Trump nestas eleições que, por sinal, decorreram num contexto em que o País registava novos máximos de infetados e de mortos por COVID-19. Foi, pois, em contexto de crise pandémica que a nova Administração Biden iniciou a tarefa hercúlea de tentar recuperar os EUA, interna e externamente, dos escombros da Administração Trump.

A maior assertividade da China de Xi Jinping

Quanto à China, além de ser o “berço” onde deflagrou o novo coronavírus, as tentativas do regime de ocultar dados e silenciar cientistas e médicos, bem como as dificuldades do País “fábrica do mundo” em produzir e fornecer ventiladores e materiais de protecção, numa fase inicial, puseram em causa o “papel dirigente” do Partido Comunista Chinês e a imagem internacional da China. Porém, com as vigorosas medidas que implementou, Pequim começou a controlar a

VARIÁÇÕES ANUAIS DO PIB (%), 2018-2021				
	2018	2019	PROJEÇÕES	
			2020	2021
PRODUÇÃO MUNDIAL	3.5	2.8	-4.4	5.2
Economias desenvolvidas	2.2	1.7	-5.8	3.9
Estados Unidos	3.0	2.2	-4.3	3.1
Zona Euro	1.8	1.3	-8.3	5.2
Alemanha	1.3	0.6	-6.0	4.2
França	1.8	1.5	-9.8	6.0
Japão	0.3	0.7	-5.3	2.3
Reino Unido	1.3	1.5	-9.8	5.9
Mercados emergentes e economias em desenvolvimento	4.5	3.7	-3.3	6.0
Ásia emergente e em desenvolvimento	6.3	5.5	-1.7	8.0
China	6.7	6.1	1.9	8.2
Índia	6.1	4.2	-10.3	8.8
Rússia	2.5	1.3	-4.1	2.8
América Latina e Caraíbas	1.1	0.0	-8.1	3.6
Médio Oriente e Ásia Central	2.1	1.4	-4.1	3.0
África subsariana	3.3	3.2	-3.0	3.1

Fonte: IMF, World Economic Outlook. Updated, October 2020.

pandemia, ao mesmo tempo que esta se expandia desenfreadamente noutros países e regiões, com destaque para a Europa e, depois, os EUA.

Mas mais relevante, em plena crise pandémica, a China mostrou uma invulgar assertividade, parecendo abandonar quer o princípio de “manter um perfil baixo” associado à “estratégia dos 24 caracteres” de Deng Xiaoping quer a tradicional linha de “coexistência pacífica” e essencialmente não-confrontacional. Com efeito, da intensificação do repovoamento e da militarização no Mar da China do Sul à Lei de Segurança Nacional imposta a Hong Kong, passando pelo confronto militar com a Índia pela primeira vez em décadas e por sucessivas fricções diplomáticas e ameaças de sanções a vários países, da Austrália ao Canadá ou ao Reino Unido, Pequim deu um “grande salto em frente” na concretização do “sonho chinês” e na afirmação das reivindicações da China. Esta assertividade é, em larga medida, inerente ao regime do “autocrata acelerador” Xi Jinping, e resulta também de uma clara auto-confiança em face do crescimento do “poder nacional abrangente” chinês, da percepção de declínio dos EUA, da tentativa de tirar partido das oportunidades criadas pelo desnorte da Administração Trump e pelas fracturas internacionais e ainda de uma tentativa de acelerar a centralidade da China numa “nova era”.

Contudo, Pequim pode estar a ir longe de mais e depressa de mais, arriscando provocar uma verdadeira “frente” anti-China. Com efeito, para muitos países e líderes políticos esta crise sublinhou ou contribuiu para alterar a perspectiva acerca da China, de “panda gigante benigno” de cujo crescimento todos podem beneficiar para “dragão ameaçador” que a ressurgente China igualmente representa. No fundo, a crise pandémica pode contribuir para afirmar a China enquanto superpotência emergente, mas também trazer-lhe os custos inerentes a essa condição.

Bipolaridade competitiva EUA – China

Numa estrutura de poder mundial em transição e que, na última década, podemos caracterizar como “uni-bi-multi-polar”, esta crise reforçou a

percepção de bipolaridade entre as superpotências aparentemente declinante (EUA) e emergente (China). Em contexto de crise, as rivalidades geopolíticas tendem mais a intensificar-se do que a atenuar-se, e a crise pandémica parece confirmar este *dictum*. A COVID-19 não é origem nem causa da competição entre os EUA e a China, mas exacerbou tensões e fricções existentes há anos (de disputas comerciais e de tarifas à questão de Taiwan, Direitos Humanos, Mar da China do Sul, tecnologia, etc.), num ambiente agravado quer pela assertividade chinesa quer pela campanha rumo às presidenciais americanas.

Entre muitos outros exemplos da interação competitiva, ressalta uma invulgar retórica confrontacional e acusações mútuas sobre quase tudo; fazerem da ONU, da OMS ou da OMC um verdadeiro “teatro de operações” ou “campo de batalha”; e alguns aspetos simbólicos nunca vistos desde o estabelecimento de relações diplomáticas bilaterais, em 1979, como a proibição de entrada nos EUA de militantes do Partido Comunista Chinês, as sanções chinesas a Senadores Americanos e à gigante de armamento Lockheed Martin, o encerramento do Consulado da China em Houston e dos EUA em Chengdu ou a retirada do “estatuto especial” a Hong Kong pelos EUA na sequência da nova “Lei de Segurança Nacional” imposta por Pequim à Região Administrativa Especial de Hong Kong. Similarmente, a generalidade dos países e regiões do mundo passou a sofrer pressões diretas destes dois principais pólos de poder global.

Reforço da centralidade económica da Ásia-Pacífico e questionamento da hiperglobalização

Da crise pandémica resultam efeitos económicos que poderão vir a ter reflexos muito significativos nos equilíbrios geopolíticos, geoeconómicos e geoestratégicos que conhecemos, e tanto entre grandes potências como nas várias regiões do mundo.

As estimativas apontam para uma queda do PIB menos acentuada e uma recuperação mais rápida quer na Ásia-Pacífico por comparação a ou-

tras regiões quer da China comparativamente a todas as outras principais economias do mundo (ver Quadro). A confirmar-se, significa o reforço da centralidade da Ásia-Pacífico na economia mundial e, paralelamente, que a China poderá sair da “dupla crise” pandémica e económica com o maior PIB do mundo em termos reais, depois de já ter ultrapassado o PIB dos EUA em paridades de poder de compra – com as consequências daí decorrentes em todas as outras dimensões do poder, e limitando a margem para estratégias de “desacoplamento” de outros países face à China. Ou seja, desta crise poderá também resultar uma globalização económica mais sino-cêntrica.

Por outro lado, a pandemia fez questionar a *hiperglobalização* e a dependência de determinadas cadeias internacionais de produção e de abastecimento. Confrontados com dificuldades de fornecimento de equipamentos médicos e materiais de protecção, muitos Governos e Países passaram a pretender ter “reservas estratégicas” para não depender (pelo menos, depender tanto) de abastecimento externo, procurando dispor de um determinado nível de produção nacional e também diversificar os seus fornecedores.

Possíveis reajustes estratégicos

A “dupla crise” pandémica e económica poderá, igualmente, ter importantes repercussões em termos estratégicos, embora algumas tendências sejam ambivalentes. Por exemplo, mais do que nunca, as pandemias passaram a ser assumidas como uma questão de “segurança nacional” por praticamente todos os países, o que pode favorecer o reforço dos orçamentos das áreas da segurança e defesa. Ao mesmo tempo, todavia, o aumento dos orçamentos na área da saúde e os necessários recursos adicionais quer para fazer face à crise económica e social quer para promover a recuperação, podem comprometer ou obrigar a reajustar certos programas, investimentos e orçamentos antes previstos nos domínios da segurança e defesa. Ora, este tipo de reajustes pode acarretar alterações substanciais na situação e nos equilíbrios estratégicos entre potências e em certas regiões, bem como colocar em causa determinados compromissos anteriores (como, por exemplo, no seio da NATO, até 2024 destinar 2% do PIB para a Defesa, muito dificilmente alcançável pela maioria dos Aliados europeus), com consequências imprevisíveis.

Crise com desfecho incerto

Os efeitos da COVID-19 têm produzido acesos debates e muitos cenários sobre uma hipotética “nova ordem” internacional, desde uma “segunda Guerra Fria” ao “fim da globalização”. A realidade é que, estando em plena crise pandémica, é demasiado cedo para vermos os seus efeitos em toda a extensão – como qualquer outra crise, também esta pode conhecer diversos desfechos, uns piores do que outros. É impossível o regresso ao *status quo* ante. Mas a ordem que se seguirá é uma absoluta incerteza. E a incerteza é, afinal de contas, outro dos efeitos de uma crise. ■

2.2 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

O IMAGINÁRIO PANDÉMICO GLOBAL

Luísa Godinho

Texto entregue em Dezembro de 2020

LONGE DE IMAGINAR QUE UMA PANDEMIA, como a propagada pela COVID-19, estaria iminente, em Setembro de 2019, Christos Lynteris, prolífico antropólogo social interessado pelas abordagens biopolítica e visual das epidemias, publicou, podemos hoje dizer, uma obra marcadamente premonitória. Intitula-se *Human Extinction and the Pandemic Imaginary* (em português, “A Extinção Humana e o Imaginário Pandémico”) e debruça-se sobre a dimensão cultural das pandemias, uma perspetiva diferenciadora das análises científicas e mediáticas dominantes, sobejamente interessadas nas dimensões clínica, económica e geopolítica.

Autor destacado do campo da Antropologia Médica, Professor na britânica University of St. Andrews, Lynteris interessou-se, em particular, pelo estudo antropológico das doenças infecciosas, tema que conheceu um desenvolvimento expressivo desde 2013, sobretudo como uma resposta a fenómenos como o das alterações climáticas, por autores como Keck, Caduff, Kelly e Nading, entre outros.

Neste *Human Extinction and the Pandemic Imaginary*, Lynteris retoma o angustiante debate sobre o perigo da energia nuclear, que teve lugar durante a Guerra Fria, propondo-se desenvolver um estudo que desafia as tradicionais fronteiras entre as Ciências Sociais e as Humanidades e lance “um olhar telescópico” ao modo como os imaginários globais têm sido culturalmente construídos em resposta às pandemias, em particular através de instrumentos visuais e discursivos.

Resultado do trabalho como investigador principal na Universidade de Cambridge, Lynteris propõe uma abordagem multidimensional a partir de um enfoque cultural. O autor relaciona a perspetiva cultural com as tradicionais perspetivas analíticas, permitindo compreender o

fenómeno pandémico na sua complexidade. Este esforço holístico constitui, de resto, um dos mais valiosos contributos do livro.

O imaginário pandémico

O grande objetivo do autor é identificar e conhecer o *imaginário pandémico*, a estrutura de representação mental disseminada à escala global e que se encontra na base dos fenómenos sócio-políticos que ocorrem em consequência das pandemias, constituindo destas um importante fator explicativo. O caráter estrutural destas representações mentais globais torna-as, aliás, segundo o autor, um aspecto incontornável de qualquer análise de fenómenos sociais globais que se queira completa e aprofundada.

“As doenças globais constituem padrões epidemiológicos, epistemológicos e bio-políticos.”

O conceito de *imaginário* surge no livro de forma *dialética*. Por um lado, resultado de formas imaginárias que, ao longo dos séculos, institucionalizadas por via dos Estados e da dinâmica do capitalismo mediático, eternizaram o mito do domínio humano sobre o não-humano, ao ponto de tornarem absurda a “conceptualização de um futuro pós-humano em termos radicalmente novos”; por outro lado, permitindo experienciar o mundo e pensar o futuro noutros termos que não os da condição de domínio do humano sobre o não-humano. É justamente neste último sentido que Lynteris se diz herdeiro

do conceito de *imaginário* defendido por Castoriadis, autor que, já na década de sessenta, considerava, por oposição à dominante visão freudiana, que entendia o homem como prisioneiro do seu passado, ser o imaginário assente nas possibilidades imaginadas de futuro.

Para o realizar, Lynteris arrisca um olhar atemporal conseguido através do estudo de um *corpus* que integra produtos da sociedade de consumo contemporânea, como notícias, *posts*, filmes e séries, juntamente com os relatos clássicos de Tucídides sobre as pragas, videojogos e materiais de campanhas de comunicação estatais.

Pretende o autor fixar o imaginário pandémico a partir do estudo de representações discursivas muito variadas e essa ambição diacrónica e multidimensional sobre a designada *cultura pandémica* constitui um dos maiores contributos deste livro. Na verdade, segundo Gerlach e Hamilton, esta cultura constitui-se não a partir da proliferação da pandemia como um fenómeno médico mas, antes, a partir da “explosão da comunicação sobre pandemias imaginadas e potenciais”.

O fim intemporal

As doenças globais constituem padrões epidemiológicos, epistemológicos e bio-políticos. Segundo Lynteris, as pandemias caracterizam-se por uma dinâmica algo irracional, surgindo inesperadamente e do mesmo modo desaparecendo (o que o autor designa por *fim intemporal*), sem que uma explicação causa-efeito possa estabelecer-se. O fim epidemiológico, por sua vez, traz consigo um encerramento epistemológico para a humanidade, de novo pacificada com a sua condição. Na atualidade, esta repacificação significará o regresso do imaginário de uma *modernidade bigénica*, livre de doença e prudentemente separada da natureza.

PANDEMIAS QUE MUDARAM A HISTÓRIA

Fonte: www.history.com

430 A.C.	165 D.C.	250 D.C.	541 D.C.	SEC. XI	1350	1492	1665
PANDEMIA ATENIENSE Foi a primeira pandemia registada e aconteceu durante a Guerra do Peloponeso, passando pela Líbia, Etiópia e Egito. Os sintomas incluíam febre, sede, língua e garganta com sangue, pele e lesões encarnadas.	PRAGA ANTONINA A peste de Antonino começou entre os hunos e infetou alemães e romanos, tendo estes espalhado a doença por todo o império. Os sintomas incluíam febre, dor de garganta, diarreia e feridas. A praga continuou até cerca de 180 d.C. O imperador Marco Aurélio foi uma das suas vítimas.	PRAGA CIPRIOTA Tendo possivelmente começado na Etiópia, passou pelo norte da África, por Roma, atingindo depois o Egito e dirigindo-se ao norte da Europa. Houve surtos recorrentes nos três séculos seguintes. A peste de Chipre causava diarreia, vômitos, úlceras na garganta, febre e gangrenas nas mãos e pés.	PRAGA JUSTINIANA Surgida no Egito, a praga de Justiniano espalhou-se pela Palestina, pelo Império Bizantino e depois por todo o Mediterrâneo. As recorrências desta praga nos dois séculos seguintes acabaram por matar cerca de 26% da população mundial. Transmitida por ratos e pulgas, o seu principal sintoma era o aumento da glândula linfática.	PANDEMIA DE LEPRA A lepra tornou-se uma pandemia na Europa da Idade Média. Trata-se de uma doença bacteriana de desenvolvimento lento que causa feridas e deformidades, a lepra era considerada um castigo de Deus, tendo sido responsável por julgamentos morais e o ostracismo das vítimas.	PESTE NEGRA Responsável pela morte de um terço da população mundial, este segundo grande surto de peste bubónica começou possivelmente na Ásia e alastrou para a Europa. A Inglaterra e a França ficaram tão incapacitadas pela praga que acabaram por estabelecer uma trégua à guerra que protagonizavam.	PRAGA COLOMBIANA Após a chegada dos espanhóis ao Caribe, doenças como a varíola, o sarampo e a peste bubónica foram transmitidas aos povos nativos pelos europeus, levando à morte de cerca de 90% destes nos continentes do Norte e do Sul. Em 1520, o Império Asteca foi destruído por uma infeção de varíola, que acabou por dificultar a resistência aos colonizadores espanhóis.	GRANDE PRAGA DE LONDRES Num outro surto devastador, a peste bubónica causou a morte de 20% da população de Londres. Com o aumento do número de mortos e o surgimento de valas comuns, centenas de milhares de gatos e cães foram apontados como sendo a possível causa e massacrados. A doença espalhou-se pelos portos ao longo do rio Tamisa.

Christos Lynteris é antropólogo médico, especialista no exame antropológico e histórico de epidemias, zoonoses, epistemologia epidemiológica, cultura visual médica, medicina colonial e pandemias como eventos que representam um risco existencial para a humanidade. Entre as suas publicações encontram-se estudos sobre as crises epidémicas na China moderna, nomeadamente a epidemia SARS e seu impacto na sociedade e na governação. Professor na *St Andrews University*, na Escócia, foi *Andrew Mellon e Isaac Newton Postdoctoral Fellow* e investigador principal do *European Research Council* e da *University of Cambridge*.

Mas se o fim pandémico é extemporâneo, já a chegada das pandemias parece ser passível de preparação. Na verdade, as narrativas pandémicas – ficcionadas ou históricas – apresentam-nas como algo que se repete ciclicamente e que nada possui de novo.

O que é ser humano?

Um aspecto crucial da obra é o (re)questionamento e a (re)definição que, segundo o autor, as pandemias suscitam sobre a concepção do que é ser humano. O medo omnipresente da extinção da humanidade, que aparentemente paira sobre toda a experiência pandémica, é interpretado pelo autor de modo distinto. Não se trata de reechar o fim do Homem, mas, antes, de reechar a impossibilidade de este controlar o não-humano, nomeadamente a natureza e a tecnologia, e, por conseguinte, o receio de o Homem confrontar-se consigo mesmo e com a sua natureza frágil e finita.

Neste sentido, o livro defende a tese segundo a qual as pandemias inauguram uma nova forma de extinção assente num outro sentimento do que é ser humano, sentimento que rompe com os cânones do iluminismo e do renascimento, que colocaram o Homem no centro do universo, pretensamente detentor de um poder quase ilimitado e onnipotente, para o reposicionar, agora, mais do que lateralizado face à mão da natureza e do não-humano, subjugado a estes últimos.

O mais profundo impacto da pandemia atravessa, assim, os efeitos sociais, políticos e

económicos sobejamente tratados nas análises mais difundidas, incidindo, antes, sobre o sentimento de confiança do Homem na sua relação com as forças não-humanas e, em última instância, com a sua própria existência. O imaginário pandémico representa a dificuldade de o Homem se encontrar num mundo que se confronta, cada vez mais frequentemente, com a perda do domínio humano. Esta perda identitária, por sua vez, inevitavelmente recoloca a questão – central na obra – da finalidade do mundo e da vida humana, colocando agora a possibilidade de anomia, ou seja a hipótese de ausência de um fim específico.

“ Um aspecto crucial da obra é o (re)questionamento e a (re) definição que, segundo o autor, as pandemias suscitam sobre a concepção do que é ser humano. ”

Já incontornável parece ser, no entanto, para o autor, a magnitude existencial dos fenómenos pandémicos. Este questionamento existencial, mais ou menos consciente mas por demais evidente nas narrativas estudadas por Lynteris, advém do fracasso da técnica ou, pelo menos, do seu limitado alcance, consigo arrastando o poder simbólico global da medicina e do Estado. Historicamente, segundo o paradigma dominante, os humanos tornam-se humanos por meio do progressivo domínio da tecnologia. Foi a invenção e o domínio desta que permitiram ao Homem diferenciar-se dos outros animais e, como resultado, ser capaz de se afirmar perante a natureza. A miragem da extinção humana que, neste momento, paira sobre o imaginário global não parece ser associada ao fim da espécie humana num sentido biológico, mas antes ao retorno dos humanos ao seu estatuto não humano, animal ou natural. ■

Bibliografia geral

- Bashford, A. (2016). *Quarantine: Local and Global Histories*. London: Palgrave Macmillan.
- Biehl, J. (2007). *Will to Live. AIDS Therapies and the Politics of Survival*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Briggs, C. L. (2009). Biocommunicability and the biopolitics of pandemic threats. *Medical Anthropology* 28(3): 89–198.
- Caduff, C. (2014). Pandemic prophecy, or how to have faith in reason. *Current Anthropology* 55(3): 296–315.
- Chircop, J. & F. Martinez, (2018). *Mediterranean Quarantines, 1750-1914. Space, Identity and Power*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Christos Lynteris, (2016). *Ethnographic Plague: Configuring Disease on the Chinese-Russian Frontier*. London: Palgrave Macmillan.
- Christos Lynteris, (2016). 'The Epidemiologist as Culture Hero: Visualizing Humanity in the Age of "the Next Pandemic",' *Visual Anthropology* 29: 36-53.
- Christos Lynteris and Nicholas Evans (2018). *Histories of Post-Mortem Contagion: Infectious Corpses and Contested Burials*. London: Palgrave Macmillan.
- Christos Lynteris, (2019). *Human Extinction and the Pandemic Imaginary*. London and New York: Routledge.

1817	1855	1875	1889	1918	1957	1981	2003
PRIMEIRA CÓLERA Foi a primeira das sete pandemias de cólera que ocorreriam até meados do século XX. A doença era provocada por uma infeção do intestino delgado e transmitia-se através da água e alimentos infetados com fezes. Originária da Rússia, acabaria por espalhar-se pela Europa, África, Ásia e América, onde matou 150.000 pessoas. Uma vacina foi criada em 1885.	A TERCEIRA PRAGA Com início na China e indo para a Índia e Hong Kong, a peste bubónica fez 15 milhões de vítimas. A Índia enfrentou o maior número de vítimas e a epidemia foi usada como legitimação para políticas repressivas que desencadearam alguma revolta contra os britânicos. A pandemia foi considerada ativa até 1960.	PRAGA FIJI Regressando da Austrália, onde contactaram com um surto de sarampo, os britânicos acabariam por trazer a doença de volta para as ilhas Fiji. Espalhando-se rapidamente pela ilha, foi responsável pelo amontoar de cadáveres e o dizimar de aldeias inteiras. Um terço da população das Fiji, um total de 40.000 pessoas, morreu.	GRIPE RUSSA A mais significativa pandemia de gripe começou na Sibéria e no Cazaquistão, alastrou para Moscovo, chegou à Finlândia e depois à Polónia, de onde se transmitiu ao resto da Europa. No ano seguinte, a doença cruzou o oceano para a América do Norte e a África. No final de 1890, 360.000 pessoas morreram.	GRIPE ESPANHOLA A gripe das aves, que debutou em 1928 e resultou em 50 milhões de mortes em todo o mundo, espalhou-se rapidamente pelo globo. Centenas de milhares de americanos morreram e a escassez de armazenamento de corpos atingiu o nível de crise. Mas a ameaça da gripe desapareceu no verão de 1919, quando a maioria dos infetados desenvolveu imunidades ou morreu.	GRIPE ASIÁTICA Iniciada em Hong Kong, espalhada pela China e depois pelos Estados Unidos, a gripe asiática acabaria por chegar a Inglaterra, onde, em seis meses, 14.000 pessoas morreram. Uma segunda onda se seguiu no início de 1958, causando um total de cerca de 1,1 milhão de mortes em todo o mundo. Uma vacina acabaria por ser desenvolvida, contendo a pandemia com eficácia.	HIV Identificada pela primeira vez em 1981, a SIDA destrói o sistema imunológico, resultando em eventual morte por doenças que o corpo normalmente combateria. As pessoas infectadas encontram febre, dor de cabeça e aumento dos gânglios linfáticos. 35 milhões de pessoas em todo o mundo morreram desde a descoberta da doença. A cura ainda não foi encontrada.	SARS A Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) foi conhecida em 2003 e tem por sintomas problemas respiratórios, tosse seca, febre e dores de cabeça. Os esforços de quarentena provaram ser eficazes, o vírus foi contido e não reapareceu desde então. A experiência da SARS serviu de alerta para melhorar as respostas aos surtos, como o H1N1, Ebola e Zika.

2.3 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

COVID-19 E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

**Sergio Luiz Cruz Aguilar
Julia Mori Aparecido**

Texto entregue em Setembro de 2020

AS CRISES INTERNACIONAIS APRESENTAM uma grande oportunidade para que as Organizações Internacionais (OI) se tornem mais ativas e, com isso, aumentem sua legitimidade no sistema internacional. A epidemia global causada pela COVID-19 apresentou uma exigência para que as OI encontrassem soluções coletivas. Durante a pandemia, a Organização Mundial da Saúde (OMS) esteve na vanguarda das ações, estabelecendo normas, fornecendo informações e conselhos para as questões de saúde internacional, e desenvolvendo programas relacionados à COVID-19. Mas, além das questões de saúde, a manutenção da paz e segurança global está entre os desafios que exigem ações multilaterais da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os principais órgãos da ONU incluem o Conselho de Segurança (CSNU), a Assembleia Geral (AGNU) e o Secretariado, embora só o primeiro seja o responsável pela manutenção da paz e da segurança mundiais. As decisões do CSNU permitem que a ONU mobilize tropas multinacionais para operações de manutenção da paz, por meio das quais a Organização atua para reduzir a violência, mitigar crises humanitárias e gerenciar/resolver conflitos ao redor do mundo. No início de 2020, treze operações estavam desdobradas na África, Ásia, Europa e Oriente Médio, as quais foram impactadas pela pandemia.

Medidas adotadas e impactos nas operações de campo

No final de 2019, a Representação da OMS na República Popular da China captou uma declara-

ção na mídia da Comissão Municipal de Saúde de Wuhan sobre casos de uma nova 'pneumonia viral'. Em 30 de janeiro de 2020, o Diretor-Geral da OMS declarou o novo surto da COVID-19 como uma emergência de saúde pública de preocupação internacional, o mais alto nível de alarme. Em 11 de março, a OMS declarou a pandemia devido aos níveis alarmantes de propagação e severidade do vírus¹.

“
No final de 2019, a Representação da OMS na República Popular da China captou uma declaração na mídia da Comissão Municipal de Saúde de Wuhan sobre casos de uma nova 'pneumonia viral'.”

No nível político, a primeira resposta da ONU foi em 19 de março por meio de um discurso do Secretário Geral (SGNU), no qual ele definiu áreas críticas de ação para enfrentar a emergência sanitária, o impacto social, a resposta e a recuperação econômica². Alguns dias depois, apelou para um cessar-fogo geral em todos os conflitos ao redor do mundo³. As ações subsequentes do SGNU incluíram o lançamento do Plano Global

de Resposta Humanitária, o Relatório sobre os Impactos Socioeconômicos da COVID-19, várias reuniões sobre diferentes tópicos e com outras instituições, e a solicitação pelo engajamento do CSNU para mitigar as implicações da pandemia na paz e segurança internacional⁴.

Em 2 de abril, a AGNU aprovou uma resolução clamando o sistema ONU para trabalhar com todos os atores relevantes por uma resposta global coordenada para a pandemia⁵. Mas, apenas em 1 de julho de 2020, o CSNU conseguiu aprovar a Resolução 2532 relativa ao tema⁶. Apesar da urgência, a aprovação da resolução não foi uma tarefa fácil para os Estados envolvidos. Muitas negociações foram necessárias a partir da primeira iniciativa de proposta feita em 18 de março pela Estônia. Durante as considerações preliminares, o primeiro confronto entre China e EUA foi sobre a denominação e origem do vírus, o que provocou uma pausa nas discussões. A França incitou discussões entre os cinco membros permanentes do Conselho para construir um projeto de resolução. Na sequência, a Tunísia apresentou um projeto. Em abril ocorreu a primeira videoconferência fechada com os membros do Conselho para tratar as implicações da COVID-19.

Enquanto isso, os EUA suspenderam o financiamento e, posteriormente, encerraram sua relação com a OMS, o que acrescentou uma nova discussão entre a China e os EUA a respeito da menção da OMS na resolução. Os esforços continuaram nos dois meses seguintes até que, em 28 de junho, a minuta franco-tunisiana da resolução foi colocada para apreciação⁷.

AÇÕES DA ONU E OPERAÇÕES DE PAZ EM RELAÇÃO À COVID-19

MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO
<p>11 – OMS declara pandemia</p> <p>18 – Estônia propôs declaração à imprensa pelo CSNU</p> <p>19 – Primeira declaração pública sobre o COVID-19 (define três áreas críticas para ação)</p> <p>23 – Apelo por cessar-fogo global</p> <p>25 – Lançamento do Plano Global de Resposta Humanitária para a COVID-19</p> <p>31 – Lançamento do Relatório sobre os Impactos Sócio-Econômicos da COVID-19</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confronto entre China e EUA sobre a origem do vírus • A França incitou a construção de projeto de resolução para cessação global das hostilidades • Tunísia apresentou projeto de resolução em defesa do cessar-fogo do Secretário-Geral 	<p>01 – AGNU aprovou a Resolução “Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)”</p> <p>03 – Atualização do apelo por um cessar-fogo global</p> <p>08 – Primeira videoconferência com os membros do CSNU sobre as implicações da COVID-19 e discussões sobre a proposta franco-tunisiana de resolução</p> <p>09 – SGNU pede o envolvimento do CSNU</p> <p>14 – EUA anuncia fim da relação com a OMS e origina a principal discussão China-EUA sobre a menção à OMS</p> <p>27 – Reunião virtual do CSNU sobre manutenção da paz e segurança internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pautas adicionadas no projeto de resolução franco-tunisiano: reconhecimento do papel das mulheres na resposta à COVID-19 e a expansão do cessar-fogo por 90 dias 	<p>08 – Apelo para abordar e combater o discurso de ódio COVID-19</p> <p>20 – Série de diálogos na África sobre COVID-19 e cessar-fogo</p> <ul style="list-style-type: none"> • França continuou no esforço de intermediar um compromisso entre a China e os EUA <p>27 – CSNU debate proteção de civis em conflitos armados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estônia e a Alemanha propuseram concentrar a resolução no apelo do SGNU de cessar-fogo • EUA seguiu irredutível quanto a menção à OMS 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta para incluir na minuta consideração sobre a resolução da AGNU <p>28 – Proposta de Resolução franco-tunisiana foi colocada para apreciação</p>	<p>01 – CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 2532 sobre a COVID-19</p> <p>02 – Vídeo-conferência aberta do CSNU sobre a manutenção da paz e segurança internacional: implicações da COVID-19</p> <p>07 – Reunião de alto nível da ONU sobre Multilateralismo após a COVID-19</p>

■ SGNU
■ CSNU
■ AGNU

DIRETRIZES DO SECRETARIADO → ADAPTAÇÕES DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO TERRENO

Elaboração própria baseado em Guterres, 2020a,b,c; UN, 2020a,b,c; What's In Blue, 2020.

IMPACTOS INICIAIS DA COVID-19 NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

- Suspensão das rotações, repatriações e novos desdobramentos de pessoal militar e policial entre abril e junho de 2020.
- Engajamento de representantes especiais e enviados do SGNU com os atores dos conflitos para garantir cessar-fogo.
- Reorientação das operações no terreno para: apoio as autoridades nacionais em sua resposta à pandemia; proteção dos peacekeepers e manutenção da capacidade de continuar as operações; diminuição da possibilidade do pessoal da ONU ser vetor de contágio; e proteção de comunidades vulneráveis.
- Medidas de distanciamento social e proteção de pessoal nas bases da ONU.
- Adaptação das atividades operacionais para a realidade da pandemia.

No nível estratégico, tendo em vista a dificuldade do CSNU em adotar uma resolução e sob a liderança do SGNU, os órgãos do Secretariado emitiram orientações para as missões de campo. Decisões foram tomadas como a suspensão das rotações, repatriações e novos desdobramentos de pessoal militar e policial até ao final de junho⁸. O Departamento de Operações de Paz (DPO, em inglês) disseminou boas práticas observadas para as operações alcançarem com mais eficácia as comunidades em relação à preparação, prevenção e resposta à pandemia. O Escritório de Estado de Direito e Instituições de Segurança (OROLSI, em inglês) emitiu uma orientação operacional para apoiar a mitigação da propagação, especialmente para uso dos funcionários penitenciários. A Polícia da ONU (UNPOL) delineou procedimentos a serem seguidos pelos policiais em suas operações diárias.

No nível operacional, os representantes especiais e enviados do SGNU foram aconselhados a se envolverem com os atores dos conflitos para garantir que o cessar-fogo geral fosse implementado. As operações de paz foram reorientadas para quatro objetivos-chave: apoiar as autoridades nacionais em sua resposta à pandemia; proteger seu pessoal e sua capacidade de continuar operações críticas; assegurar que seu pessoal não fosse um vetor de contágio; e ajudar a proteger comunidades vulneráveis e continuar a implementar os mandatos⁹. Assim, os componentes de todas as operações receberam novas tarefas relacionadas com a pandemia e reorientaram seu alcance comunitário, especialmente ações de conscientização, prevenção e resposta à COVID-19.

As secções de informação pública de todas as operações fizeram extenso uso dos meios de comunicação disponíveis para atingir as comunidades¹⁰. As ações também se relacionaram com as especificidades de cada operação, por exemplo, no Sudão do Sul a UNMISS priorizou os locais de proteção dos civis, na República Democrática do Congo (RDC) a MONUSCO desdobrou bases temporárias para proteger as populações vulneráveis afetadas pela violência intercomunal, enquanto no Mali, a MINUSMA substituiu as patrulhas pela vigilância e dissuasão por meios aéreos¹¹.

Com relação ao apelo geral de cessar-fogo, enquanto um número substancial de partes em conflito expressou sua aceitação, grupos armados continuaram em atividade em diversos países como no Afeganistão, Darfur/Sudão, Iêmen, Líbia, Mali, República Centro-Africana (RCA), RDC e Sudão do Sul, dentre outros. Na África, nos países onde as principais missões de paz da ONU estão desdobradas ocorreram casos de violência armada, a maioria praticada por grupos armados e alguns ataques relacionados com a violência intercomunal.

“
A pandemia não alterou os objetivos estratégicos das missões, mas atividades operacionais foram impactadas.
”

No norte e nordeste da RCA, civis foram mortos e feridos por conta da luta entre facções rivais, na RDC os grupos armados Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO) e Forças Democráticas Aliadas (ADF) promoveram ataques no leste do país, onde também ocorreram confrontos entre milícias das etnias Hema e Lendu. No Mali, soldados e civis foram mortos em diversos ataques. No Sudão do Sul, conflitos intercomunitários nos estados de Jonglei e Warrap causaram centenas de mortes de civis e militares. Em Darfur/Sudão, conflito entre tribos rivais também deixou dezenas de pessoas mortas¹². Dessa forma, apesar do pedido de cessar-fogo do SGNU foi percebida uma enorme distância entre declarações de apoio e sua real colocação em prática nas regiões em conflito armado.

Algumas Conclusões

A dimensão dos impactos nas operações de paz no terreno e uma possível relação da pandemia com a postura adotada por grupos armados depende de uma análise mais profunda uma vez que a crise ainda se encontra em andamento. No entanto, algumas observações iniciais já são possíveis. Pode-se dizer que, no âmbito da ONU, a iniciativa das ações veio do SGNU, enquanto o SCNU sofreu uma inércia inicial, possivelmente ligada a rivalidade EUA – China. Dessa forma, seguindo a iniciativa do SGNU, os departamentos e escritórios do Secretariado emitiram diretrizes que reorientaram as operações de campo. Em geral, a pandemia não alterou os objetivos estratégicos das missões, mas atividades operacionais foram impactadas. Já em relação ao apelo de cessar-fogo do SGNU, atos de violência continuaram nos países onde as operações multidimensionais da ONU estão desdobradas, a sua maioria na África, tendo como alvo os civis, as forças armadas nacionais e, em alguns casos, os *peacekeepers*. ■

Notas

¹ World Health Organization (WHO). 2020. *Timeline: WHO's COVID-19 response* available at <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#1>.

² Guterres, António (2020c). Secretary-General's Opening Remarks at Virtual Press Encounter on COVID-19 Crisis. New York: United Nations Secretary-General available at <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-19/remarks-virtual-press-encounter-covid-19-crisis>.

³ Guterres António (2020a). *Opening Remarks of the Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire*. New York: United Nations Secretary-General available at <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-23/secretary-general-appeal-for-global-ceasefire>

⁴ Guterres, António (2020b). *Remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic*. New York: United Nations Secretary-General available at <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-04-09/remarks-security-council-covid-19-pandemic>.

⁵ UN (2020a). *A/Res/74/270*. New York available at <https://undocs.org/en/A/RES/74/270>

⁶ UN (2020c). *S/RES/2532*. New York, 1 July available at [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))

⁷ What's In Blue (2020). *Security Council Resolution on COVID-19* available at <https://www.whatsinblue.org/2020/06/security-council-resolution-on-covid-19.php>

⁸ Guterres, António (2020b).

⁹ *Idem*.

¹⁰ UN (2020b). *Community outreach é COVID-19* available at https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/20200522_peacekeeping_community_outreach_and_covid.pdf.

¹¹ IPI – International Peace Institute (2020). *Prioritization and Sequencing of Peacekeeping Mandates: The Case of MINUSMA*. New York, Jun.

¹² OCI – Observatório de Conflitos Internacionais (2020). Informativos diversos entre março e setembro de 2020. Marília: Unesp available at <https://www.marilia.unesp.br/#1/oci>

2.4 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

UM NOVO PILAR EUROPEU PARA UMA CRISE SEM PRECEDENTES

Nuno Oliveira Pinto
 Texto entregue em Julho de 2019

A PROFUNDA CRISE ECONÓMICA E SOCIAL à escala global, o impacto provocado pela pandemia do novo coronavírus nas condições de vida e de trabalho de milhões de pessoas, o crescimento exponencial do desemprego e da precaridade laboral em diversos países constituem um importante desafio aos compromissos assumidos pela União Europeia (UE), e pelos seus Estados-membros, em matéria de Direitos Sociais.

Aprovado na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, realizada em Gotemburgo, em novembro de 2017, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais define 20 princípios e direitos essenciais que visam assegurar a equidade e o funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na União Europeia. Trata-se do primeiro conjunto de direitos, proclamados pelas instituições europeias, desde a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Atualmente, mais de 17 milhões de cidadãos europeus vivem ou trabalham noutro Estado-membro da União Europeia, cerca de duas vezes mais do que se verificava há uma década.

Os constrangimentos impostos pela pandemia no funcionamento do Mercado Único, nomeadamente no âmbito das diferentes liberdades de circulação, a desregulamentação dos mercados de trabalho, a deterioração das condições de vida e das relações laborais, o *dumping* social, a utilização de novas formas de trabalho¹, são apenas algumas das (muitas) questões em aberto.

A dimensão social da União Europeia

Saber como reforçar e modernizar o modelo social europeu perante as profundas transformações decorrentes dos recentes desenvolvimentos tecnológicos, da globalização, e do envelhecimento demográfico foram alguns dos temas que a Comissão Europeia pretendeu analisar no Livro Branco sobre o futuro da Europa², e nos documentos de reflexão que publicou sobre a dimensão social da Europa³ e sobre o controlo da globalização⁴.

Reafirmando as conclusões da Cimeira Social de Gotemburgo, o Conselho Europeu, de dezembro de 2017, voltou a chamar a atenção para «a necessidade de se dar prioridade à dimensão humana e de se continuar a desenvolver a dimensão social da União Europeia».

Como salientou Angela Merkel, em julho de 2020, na apresentação dos objetivos da presidência alemã do Conselho da UE, no segundo semestre de 2020, a Europa só superará com êxito a crise se conseguir ultrapassar as suas diferenças e identificar soluções comuns. «Acredito firmemente que a dimensão social é tão importante quanto a dimensão económica. Precisamos de uma Europa justa em termos económicos e sociais», referiu a chanceler alemã no Parlamento Europeu.

Os princípios inscritos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais (ver quadro) irão exigir um reforço considerável da cooperação e da solidariedade entre os vários Estados-membros da UE. O novo Plano de Recuperação, apresentado pela Comissão Europeia, deverá assumir, neste contexto, uma relevância acrescida, pese embora as divergências conhecidas, não só pelos montantes envolvidos, mas, sobretudo, pelos compromissos assumidos pelos Estados-membros, em diversos domínios, no quadro europeu.

A entrada em vigor, em julho de 2019, do regulamento que criou a nova Autoridade Europeia do Trabalho, com sede em Bratislava, irá ajudar a definir as regras a cumprir em matéria de direitos e de obrigações relacionadas com a mobilidade transfronteiriça, mas importa sublinhar que serão as autoridades nacionais a quem caberá garantir o seu cumprimento.

“
Numa comunicação recente, a Comissão Europeia defendeu um recurso mais frequente à votação por maioria qualificada no domínio da política social.
 ”

Em cima da mesa vão estar diversas questões sensíveis, como a organização e o financiamento de atividades comuns, nomeadamente a realização de inspeções conjuntas, e a definição de um novo quadro de competências em matéria transfronteiriça.

Embora a maior parte das questões relativas à política social, em que a União Europeia tem poderes de ação, esteja já sujeita a votação por maioria qualificada, o que permitiu a construção, ao longo dos últimos anos, de um acervo significativo, um número limitado de áreas continua a requerer que sejam tomadas decisões por unanimidade no Conselho e processos legislativos especiais, em que o Parlamento Europeu não tem um papel igual ao do Conselho, enquanto órgão codecisor. Referimo-nos, nomeadamente:

- à não discriminação com base em diferentes motivos (sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual);
- à segurança social e proteção social dos trabalhadores (exceto em situações transfronteiras);
- à proteção dos trabalhadores contra os despedimentos;
- à representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores;

- às condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União Europeia.

Um acervo desigual

O facto de existir voto por maioria qualificada, e por unanimidade, em certas áreas de intervenção levou a um desenvolvimento desigual do acervo comunitário em matéria de política social. Embora as normas de proteção sejam, de um modo geral, abrangentes, subsistem ainda diversas lacunas em vários domínios. Além disso, os processos legislativos especiais não conferem ao Parlamento Europeu, como referimos, um papel igual e preponderante enquanto órgão codecisor, sendo apenas consultado nesses casos.

Numa comunicação recente, a Comissão Europeia defendeu um recurso mais frequente à votação por maioria qualificada no domínio da política social⁵, possibilidade que se encontra prevista nos tratados europeus, e que poderá ser utilizada em algumas áreas específicas, através das denominadas “cláusulas-ponte”.

Estas cláusulas permitem a passagem da regra da unanimidade para a votação por maioria qualificada em determinadas circunstâncias. No entanto, para poderem ser ativadas o Conselho Europeu terá de decidir por unanimidade, de acordo com o artigo 48.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia, sem objeção dos parlamentos nacionais e com o consentimento do Parlamento Europeu.

No discurso proferido sobre o estado da União, em 2018, Jean-Claude Juncker anunciou uma revisão exaustiva de todas as “cláusulas-ponte” previstas nos tratados, tendo a Comissão Europeia apresentado, com esse objetivo, três comunicações. Uma sobre política externa e de segurança comum (em setembro de 2018), outra sobre fiscalidade (em janeiro de 2019), e a terceira sobre energia e clima (em abril de 2019).

A comunicação sobre as “cláusulas-ponte” no domínio da política social é, assim, a quarta a ser adotada pela Comissão Europeia. Como primeiro passo, o documento defende o recurso mais frequente a esta possibilidade para facilitar a tomada de decisões em matéria de não discriminação, procurando, paralelamente, reforçar a sua proteção. No entender da Comissão Europeia, a utilização de “cláusulas-ponte” poderia também vir a ser considerada, num futuro próximo, para adotar recomendações no domínio da segurança social e da proteção social dos trabalhadores, tendo em vista a modernização e a convergência dos sistemas de proteção social.

Segundo a Comissão, a passagem para a votação por maioria qualificada não implicaria alterações no quadro de competências atualmente em vigor. O âmbito e as condições para o exercício dos poderes da União Europeia permaneceriam

inalterados, assim como os Estados-membros continuariam a ser responsáveis por determinar as características dos seus próprios sistemas de proteção social.

Na comunicação intitulada “Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia”⁶, a Comissão Europeia defende que o orçamento da UE deverá cumprir as promessas que os líderes europeus fizeram na Cimeira de Gotemburgo, em 2017, e continuar a desenvolver a dimensão social da União, destacando a importância assumida pelo novo Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Importa, no entanto, salientar que a maior parte das competências e dos instrumentos necessários para a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais dependem, sobretudo, das autoridades nacionais e regionais dos diferentes Estados-membros da União Europeia. Ainda que a União Europeia possa desempenhar um papel importante neste processo, nomeadamente em matéria legislativa, a responsabilidade pela aplicação do novo pilar cabe em grande medida, como referimos, aos seus Estados-membros.

No entanto, a Comissão Europeia não poderá deixar de assumir também, em nosso entender, um papel ativo em diferentes áreas, melhorando a aplicação do direito da União Europeia, favorecendo o diálogo social nos Estados-membros, e avaliando os progressos alcançados em matéria social no âmbito do Semestre Europeu.

O Semestre Europeu

O Semestre Europeu foi instituído em 2010. Consiste na designação dada ao primeiro semestre do ano, no âmbito do qual os Estados-membros promovem uma maior coordenação das políticas de carácter económico e orçamental, assim como das reformas a realizar. As prioridades definidas e as reformas que se pretendem implementar constam, respetivamente, dos Programas de Estabilidade (Programas de Convergência no caso dos países que não pertencem à Zona Euro) e dos Programas Nacionais de Reformas (PNR).

Num parecer⁷, adotado em julho de 2019, o Comité Económico e Social Europeu considera que a União Europeia deverá renovar o seu sistema de coordenação e governação em matéria de política económica, defendendo a aposta numa nova estratégia europeia para o desenvolvimento sustentável.

Relativamente ao Semestre Europeu e aos objetivos definidos para a política de coesão, o Comité concorda com a proposta apresentada pela Comissão Europeia no sentido de reforçar a ligação entre o Semestre Europeu e o financiamento da política de coesão, no próximo Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027).

Para além do objetivo de promover o alinhamento das políticas orçamentais e económicas nacionais com as regras e os objetivos fixados a nível da União Europeia, importa igualmente, em nosso entender, que o Semestre Europeu possa contribuir também para acompanhar os progressos realizados no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente através das seguintes ações:

– **Integração das prioridades definidas no Pilar dos Direitos Sociais no Semestre Europeu, com a seleção das matérias sobre as quais deverão ser anualmente apresentados resultados:** os princípios e os direitos consagrados no novo pilar deverão ser tidos em conta ao longo do Semestre Europeu para acompanhar, comparar e avaliar os progressos registados. Serão também identificadas algumas áreas específicas, que deverão ser objeto de uma avaliação circunstanciada. Trata-se, nomeadamente, da Análise Anual do Crescimento (no mês de novembro), que define as prioridades económicas e sociais a nível europeu, e dos relatórios por país (em fevereiro/março), que constituem a base das orientações específicas relativas a cada Estado-membro.

– **Prestação de assistência técnica, promoção da avaliação comparativa e intercâmbio de boas práticas:** o Semestre Europeu deverá proporcionar igualmente um espaço de diálogo entre as partes interessadas, promovendo o intercâmbio de experiências e a aprendizagem mútua, numa perspetiva de maior convergência em torno dos melhores desempenhos. Nesse sentido, as entidades com responsabilidades na área da política social e do emprego no âmbito do Semestre Europeu, como o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social, deverão assumir um papel relevante na avaliação do grau de convergência entre as diversas políticas.

– **Avaliação e acompanhamento dos desempenhos com recurso ao Painel de Indicadores Sociais:** juntamente com a proposta relativa ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão Europeia apresentou igualmente um novo Painel de Indicadores Sociais (ver quadro), que pretende avaliar o desempenho dos Estados-membros na área social e do emprego, assim como os objetivos definidos no pilar. Os resultados obtidos pelo painel foram utilizados, pela primeira vez, na elaboração do Relatório Conjunto sobre o Emprego, de 2018, tendo os indicadores servido para apoiar as análises realizadas sobre cada país, relativas a esse ano. Embora não esgote o debate sobre o acompanhamento da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o novo painel proporciona um conjunto de informações relevantes, permitindo efetuar análises comparativas sobre o desempenho registado pelos vários países e acompanhar a sua evolução.

A introdução no Semestre Europeu deste novo painel de indicadores sociais poderá, no entanto, ser significativamente mais abrangente. Deverá refletir, neste ciclo de coordenação, o conjunto de prioridades definidas no Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Deverá ser esse, em nosso entender, o principal objetivo da análise realizada, no âmbito do Semestre Europeu, às medidas tomadas e aos progressos alcançados a nível nacional por cada Estado-membro, tendo por referência o Painel de Indicadores Sociais, nos três domínios de princípios inscritos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. ■

PAINEL DE INDICADORES SOCIAIS

I. Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado do trabalho

1. Educação, competências e aprendizagem ao longo da vida
2. Igualdade de género no mercado do trabalho
3. Desigualdade e mobilidade ascendente
4. Condições de vida e pobreza
5. Juventude

II. Mercados de trabalho dinâmicos e condições de trabalho justas

6. Estrutura da população ativa
7. Dinâmica do mercado do trabalho
8. Rendimentos, incluindo os ligados ao emprego

III. Apoio público / Proteção e inclusão social

9. Impacto das políticas públicas na redução da pobreza
10. Estruturas de acolhimento na primeira infância
11. Cuidados de saúde
12. Acesso digital

Fonte: Comissão Europeia (https://ec.europa.eu/knowledge4policy/online-resource/social-scoreboard_en).

Notas

¹ Refira-se, a título de exemplo, o teletrabalho, definido no Código do Trabalho como uma “prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa do empregador, e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação”. O acordo-quadro europeu, assinado em 2002 pela ETUC, UNICE/UEAPME e CEEP, constitui ainda a principal referência para a regulamentação do trabalho virtual por meio de negociação coletiva e regulamentação estatal.

² COM(2017) 2025.

³ COM(2017) 206.

⁴ COM(2017) 240.

⁵ COM(2019) 186 final.

⁶ COM(2018) 98 final.

⁷ *The European Semester and Cohesion policy – Towards a new European strategy post-2020 (own-initiative opinion)*: <https://www.eesc.europa.eu/pt/node/67711>

2.5 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

A UNIÃO EUROPEIA E A RESPOSTA AO COVID-19: COORDENAÇÃO E RESILIÊNCIA

Ana Isabel Xavier

Texto entregue em Janeiro de 2021

A promoção da saúde, a proteção dos cidadãos contra ameaças à saúde e o apoio a sistemas de saúde dinâmicos constituem os três objetivos estratégicos da política de saúde comunitária. O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, reforçou a importância da política de saúde ao estipular que «na definição e execução de todas as políticas e ações da União será assegurado um elevado nível de proteção da saúde».

Assim, a responsabilidade pelos sistemas de saúde continua a incumbir, em primeiro lugar, aos Estados-Membros, mas a União Europeia enquanto tal não deixou de desempenhar um papel relevante no incremento da saúde pública e na prevenção e gestão de doenças, bem como na minimização de fontes de perigo para a saúde humana e na coordenação das estratégias de saúde com e entre os Estados-Membros.

Para o efeito, a União Europeia fez-se valer de todos os recursos e instrumentos ao seu dispor: o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) e a Agência Europeia de Medicamentos (EMA) no âmbito da Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos (DG SANTE); a estratégia em matéria de saúde «Saúde para o Crescimento» e o seu programa de ação (2014-2020); o quadro REACH (para a avaliação e registo de substâncias químicas); a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA); e a Estratégia Europeia «Juntos para a saúde» que apoia a estratégia global Europa 2020 de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, mas com foco numa população saudável. Referir ainda, pela sua importância estratégica, o programa EU4HEALTH 2021-2027, simultaneamente de resposta imediata à gestão da pandemia e em linha com a perspectiva de longo prazo da UE no campo da saúde. O investimento ronda os 9,4 mil milhões de euros, assumindo-se assim como o programa de saúde de sempre mais significativo em termos de financiamento para os 27 Estados-membros, organizações de saúde e Organizações não governamentais.

As dimensões de resposta da União Europeia

Quatro grandes áreas foram identificadas pela União Europeia como prioritárias na resposta institucional de cooperação e coordenação.

A primeira refere-se ao apoio à investigação sobre tratamentos, meios de diagnóstico e vacinas. A 26 de Dezembro de 2020, a vacina foi disponibilizada simultaneamente aos 27 Estados-membros para iniciar a vacinação aos grupos identificados como prioritários a partir de 27 a 29 de Dezembro. Foi a 21 de Dezembro que a Comissão Europeia autorizou a introdução no mercado europeu das primeiras vacinas contra a COVID-19 da BionTech e da Pfizer recomendadas positivamente pela Agência Europeia de Medicamentos. Só em Janeiro de

2021 se deu luz verde a uma terceira vacina – da anglo-sueca AstraZeneca – embora envolta numa verdadeira guerra comercial (ver CAIXA 1).

Até ao momento, a Comissão investiu mais de 660 milhões de euros, ao abrigo do programa Horizonte 2020, para desenvolver vacinas, novos tratamentos, testes de diagnóstico e fornecimento de equipamento médico. Acresce que a UE é parceira da iniciativa universal COVAX, destinada a assegurar o acesso equitativo e universal às vacinas contra a COVID-19, contribuindo com 400 milhões de euros em garantias e 100 milhões de euros em subvenções de investigação.

“
O Conselho Europeu Extraordinário de 17 a 21 de Julho acabou por se saldar numa maratona negocial só comparável à discussão e aprovação dos Tratados Europeus.
 ”

Uma segunda área de importância vital, sobretudo com impacto no segundo trimestre do ano de 2020, refere-se ao repatriamento de cidadãos da UE¹. À data de 03 de Dezembro de 2020, 90.060 cidadãos da UE tinham sido repatriados ao abrigo do mecanismo de proteção civil europeu.

Em terceiro lugar, a luta contra a desinformação. De acordo com o website www.EUvsDisinfo.eu mais de 700 casos relacionados com o coronavírus foram denunciados, tornados públicos ou identificados entre 30 de Março (data em que a Comissão criou a página *web*) e 22 de dezembro de 2020. Paralelamente, o website faculta informações que visam desfazer mitos e permitir verificar factos para todos os cidadãos da União.

Por fim, não menos importante, o apoio ao emprego, às empresas e à economia. Neste contexto, a Comissão Europeia ativou, pela primeira vez, uma cláusula de derrogação que autorizou os Estados-membros a flexibilizar as regras orçamentais e proporcionar liquidez imediata para apoiar financeiramente os sistemas de saúde, pequenas e médias empresas e os trabalhadores mais afetados pela pandemia.

Orçamento, orçamento... divergências e condicionalismos a fazerem parte!

Foi a 10 de Julho de 2020 que o Presidente do Conselho Europeu apresentou a sua proposta para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o pacote de recuperação associado ao combate ao COVID-19. Nesse contexto, Charles Michel afirmava: “Os objetivos da nossa recuperação podem ser resumidos em três palavras: primeira convergência, segunda resiliência e terceira transformação. Concretamente, isso significa: reparar os danos causados pelo COVID-19, reformar as nossas economias e remodelar as nossas sociedades”.

CAIXA 1 – GUERRA CONTRATUAL NA CORRIDA ÀS VACINAS

A 29 de Janeiro de 2021, a Agência Europeia de Medicamentos deu luz verde a uma terceira vacina, desta feita da empresa anglo-sueca AstraZeneca. Mas o clima é de declarada guerra contratual, com grande risco de falhar prazos e números e, por isso, com grande impacto para a saúde pública dos cidadãos europeus. Na verdade, à semelhança do que fez com a Moderna e com a Pfizer/Biontech, a Comissão Europeia estabeleceu com a AstraZeneca um acordo de reserva antecipada de aquisição no valor de 336 milhões de euros equivalente a 300 milhões de vacinas. Alegando dificuldades na cadeia de produção, a AstraZeneca afirmou que iria dar preferência a quem assinou contratos mais cedo e, desde logo, continuar a abastecer o governo britânico. Na prática, isso significaria entregar aos europeus apenas 30% do inicialmente prometido até Março. Neste seguimento, Bruxelas mandou inspecionar uma das fábricas sedeadas na Bélgica, exigiu a publicação do contrato e ameaçou preparar um sistema de controlo à exportação de vacinas. A guerra contratual adensou ainda mais com a interpretação do próprio documento que fora assinado a 28 de Agosto de 2020: a AstraZeneca defende-se referindo que não existe um calendário específico para a entrega das vacinas, mas apenas uma cláusula que obriga aos “melhores esforços” para a entrega das doses aos Estados-membros; a Comissão reconhece o facto de alguns pontos do acordo terem que ser disputados em tribunal, mas ser crystal clear que o facto da AstraZeneca ter assinado previamente outros contratos com outros clientes não a desobriga de entregar as doses que foram pedidas e pré-financiadas pela União Europeia.

A verdade é que o que deveria ser uma demonstração vigorosa de solidariedade europeia, uma afirmação do poder de compra do mercado único e uma posição moral contra os nacionalismos da vacina com custos mais baixos e diversificação de apostas inteligentes, tem sido muitas vezes percebido como burocrático, restritivo e lento. Alguns Estados membros, pressionados pelas suas opiniões públicas nacionais, querem mais espaço de manobra e avançar para a aquisição de outras vacinas mesmo que à revelia do arsenal de vacinas europeu. É o caso da Hungria, que depois de ter adquirido 2 milhões de doses da vacina russa Sputnik-5, se prepara para adquirir 500 mil doses do laboratório chinês Sinopharm.

QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL (QFP) 2021-2027
 Dotações totais por rubrica em milhares de milhões de euros

	QFP	NEXTGENERATIONEU	TOTAL
Mercado único, inovação e digitalização	132,8 mil milhões de EUR	10,6 mil milhões de EUR	143,4 mil milhões de EUR
Coesão, resiliência e valores	377,8 mil milhões de EUR	721,9 mil milhões de EUR	1 099,7 mil milhões de EUR
Recursos naturais e ambiente	356,4 mil milhões de EUR	17,5 mil milhões de EUR	373,9 mil milhões de EUR
Migração e gestão das fronteiras	22,7 mil milhões de EUR	-	22,7 mil milhões de EUR
Segurança e defesa	13,2 mil milhões de EUR	-	13,2 mil milhões de EUR
Países vizinhos e resto do mundo	98,4 mil milhões de EUR	-	98,4 mil milhões de EUR
Administração pública europeia	73,1 mil milhões de EUR	-	73,1 mil milhões de EUR
TOTAL QFP	1 074,3 mil milhões de EUR	750 mil milhões de EUR	1 824,3 mil milhões de EUR

Fonte: Comissão Europeia op cit https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt

Dias antes, foi a França e a Alemanha que avançaram com a proposta de um fundo de recuperação para a UE de 500 mil milhões de euros, financiado por emissão de dívida pela Comissão Europeia e distribuído a fundo perdido, através de subvenções, aos países e setores mais afetados pela crise. Porém, o Conselho Europeu Extraordinário de 17 a 21 de Julho acabou por se saldar numa maratona negocial só comparável à discussão e aprovação dos Tratados Europeus. Com a pandemia a repercutir-se de forma assimétrica na União Europeia (com Itália e Espanha a registarem um maior número de infetados e óbitos do que qualquer outro Estado-membro) testemunhou-se uma discrepância que acabou por se revelar estrutural: os países do sul (mais afetados pelo vírus, com dívidas soberanas mais elevadas e dependentes de indústrias extremamente afetadas como o turismo) e os denominados Frugais – Holanda, Dinamarca, Suécia e Áustria (receando perder financiamento comunitário, mostraram relutância em conceder subsídios a fundo perdido aos países em dificuldades).

No final da reunião, o Presidente do Conselho Europeu elogiava os progressos alcançados: “Este é um bom acordo. É um acordo sólido. E, mais

CAIXA 2 – NEXT GENERATION EU

Mais verde, mais digital e mais resiliente. É assente nesta tríade que a União Europeia projeta, no verão de 2020, um instrumento orçamentado em 750 mil milhões de euros para apoiar a imediata recuperação económica e social provocados pela pandemia e que, no seu âmago, é um chapéu enquadrador de três iniciativas complementares. A primeira, mais significativa, reportam-se aos fundos do mecanismo de Recuperação e Resiliência. Na prática, 672,5 mil milhões de euros em empréstimos e subvenções para apoiar reformas e investimentos assentes nos planos de recuperação e resiliência dos Estados-membros orientados sobretudo para as transições ecológica e digital.

A segunda refere-se à Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), que disponibilizará 47,5 mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais carenciadas (FEAD).

A terceira relativa a outros programas ou fundos europeus, como o Horizonte 2020, o InvestEU, o desenvolvimento rural ou o Fundo para uma Transição Justa (FTJ).

importante ainda, é o acordo certo para a Europa, neste momento. (...) Decidimos apoiar um orçamento de 1 074 milhares de milhões de euros para os próximos sete anos. Decidimos mobilizar 750 mil milhões de euros para apoiar a recuperação económica.”²

“
A associação sem precedentes entre o Estado de direito e os valores europeus, tornou-se um dos condicionalismos da atribuição do Quadro Financeiro Plurianual e do Fundo de Recuperação.
 ”

No entanto, Charles Michel, no mesmo contexto, realçava ainda o pioneirismo do momento: “(...) é a primeira vez na história da Europa que o nosso orçamento está claramente ligado aos nossos objetivos em matéria de clima. É a primeira vez que o respeito pelo Estado de direito é um critério decisivo para as despesas do orçamento. É ainda a primeira vez que reforçamos em conjunto as nossas economias contra uma crise”.³

De facto, de modo a cumprir o objetivo da de neutralidade climática até 2050, as metas climáticas da UE para 2030 e o Acordo de Paris, 30% do financiamento terá de ser direcionado obrigatoriamente para estas áreas.

Para além disso, a associação sem precedentes entre o Estado de direito e os valores europeus, tornou-se um dos condicionalismos da atribuição do Quadro Financeiro Plurianual e do Fundo de Recuperação. Este aspeto só ficou efetivamente firmado no Conselho Europeu de 10 e 11 de Dezembro de 2020, após a Hungria e a Polónia (que respondem por procedimentos de infração ao abrigo do artigo 7.º por violações ao Estado de Direito) desbloquearem a sua aprovação, confiantes na apreciação futura da sua legalidade pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Na prática, a Comissão Europeia congelaria os fundos a um país que viole o Estado de direito e caberia então a esse governo encontrar apoio de maioria qualificada dos Estados-membros para descongelar esses mesmos fundos.

Para além disso, em linha com o Quadro Financeiro Plurianual (ver QUADRO) e o Next Generation EU (ver CAIXA 2), os Estados membros devem elaborar

planos nacionais de recuperação e resiliência para 2021-2023, em conformidade com o Semestre Europeu. Esses planos serão avaliados em 2022, por maioria qualificada do Conselho e após proposta da Comissão. ■

Notas

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20201207_coronavirusoutbreak_euresponse_repatriation.pdf

² <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/07/21/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-european-council-17-21-july-2020/>

³ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/07/21/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-european-council-17-21-july-2020/>

2.6 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 SOBRE AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS

Patrícia Daehnhardt

Texto entregue em Outubro de 2020

COMO EM TODOS OS DOMÍNIOS da política internacional, a pandemia de COVID-19, que marcou severamente o ano de 2020, impactou sobre as relações transatlânticas.

O primeiro impacto foi a falta de unidade transatlântica, evidenciada na desvalorização estratégica da aliança pelo Presidente Donald Trump - revelada, pela ausência de cooperação entre a Europa e os Estados Unidos para responder à pandemia, por atitudes nacionalistas na procura de máscaras, equipamento médico e vacinas e pelo acelerar da crise política transatlântica já existente.

A crise transatlântica antecedeu contudo a pandemia. Nos seus 72 anos de vida, nunca a aliança transatlântica fora submetida a tantas mudanças simultâneas no seu tabuleiro geopolítico e o desentendimento transatlântico maior do que durante o período da administração Trump: o presidente foi abertamente hostil face à Alemanha de Ângela Merkel e ao projeto de integração europeia, a Grã-Bretanha retirou-se da União, e o presidente francês, Emmanuel Macron, anunciou a 'morte cerebral' da NATO, pela ausência de liderança dos Estados Unidos e falta de coordenação estratégica com os aliados. Assistimos à erosão da comunidade de segurança pluralista e da ordem internacional liberal, e ao crescente défice de confiança entre os aliados europeus e os EUA, causado por divergências sérias sobre políticas comerciais, diplomacia, orçamentos de defesa, política de alianças, o recuo estratégico e fim da liderança norte-americana de zonas de crise na vizinhança europeia, como na Líbia, Sahel, Somália, Síria e Iraque.

Por seu turno, a recessão económica que a pandemia provocou dificultou os esforços de recuperação da relação transatlântica e a consequente redução dos orçamentos europeus, incluindo as verbas para a segurança e defesa, reforça a tendência de erosão da comunidade de segurança, agravada pelo aproveitamento da Rússia e da China através de ações de ingerência em processos eleitorais democráticos, apoio a movimentos populistas e campanhas de desinformação.

É certo que como organização de defesa, a NATO, o principal pilar da defesa coletiva dessa estrutura transatlântica, mantém a sua centralidade, com *battlegroups* multinacionais em presença rotativa na Polónia, Lituânia, Estónia e Letónia, liderados pelos Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, e Canadá como resposta à anexação russa da Crimeia e à contínua "guerra híbrida" na Ucrânia Oriental, ou a presença reforçada no Mar Negro. E, em resposta à pandemia, a NATO disponibilizou capacidades de transporte aéreo estratégico para fornecimento de equipamento médico às zonas mais

afetadas nos países europeus, demonstrando a sua capacidade de adaptação rápida a situações de emergência médica. Mas o último estudo *Transatlantic Trends*, de junho de 2020, de inquérito à opinião pública na Alemanha, França e Estados Unidos confirmou o efeito negativo da pandemia sobre a cooperação transatlântica.

Respostas europeias

O segundo impacto da pandemia de COVID-19 foi o efeito simultaneamente paralisador e impulsionador para a integração europeia e constituiu um sério teste à capacidade de resposta da União Europeia. Num primeiro momento, entre março e maio de 2020, os Estados membros rejeitaram uma resposta conjunta da União, optando por estratégias nacionais de fecho das fronteiras para a contenção dos riscos para as suas populações, de redução do número de infetados e da taxa de mortalidade. A pandemia pôs à prova a solidariedade europeia ao revelar a falta de apoio dos europeus à Itália e à Espanha, os países mais fustigados pela crise. O desentendimento entre os países do Sul – Portugal, Espanha e Itália, com a França e Irlanda, que reivindicavam '*corona bonds*', e a mutualização das dívidas para combater a recessão económica, – e os chamados 'países frugais' – a Holanda, a Finlândia e Áustria – que, com a concordância tácita da Alemanha, se opunham a medidas de mutualização da dívida reproduzia a crise da zona do euro de há uma década quando o tandem franco-alemão se opôs a uma medida semelhante.

“
A pandemia pôs à prova a solidariedade europeia (...)
”

Num segundo momento, contudo, a pandemia impulsionou o aprofundamento da integração europeia. Após semanas tensas de '*make or break*' do próprio projeto de integração europeia, dificultadas pelas negociações difíceis do Brexit, os Estados Membros, sob a co-liderança, julgada adormecida, da França e da Alemanha, demonstraram solidariedade intra-europeia. O Conselho Europeu, de 21 de julho, aprovou a decisão inédita de criação um Fundo de Recuperação Europeu, de 750 mil milhões de euros para relançar a economia e apoiar os Estados mais afetados, representando um sucesso histórico na resposta solidária da UE para a reconstrução económica, e impedir a fragmentação da União e a ascensão de partidos eurocéticos e populistas.

A médio prazo, a pandemia inverterá a tendência recente de aumento dos orçamentos nacionais de defesa, com impacto negativo para a evolução da dinâmica das políticas de segurança e defesa da União Europeia que, para além do ramo da defesa tradicional, têm que incluir as novas dimensões, como a saúde global, mudanças climáticas, migrações forçadas e cibersegurança. No contexto da relação transatlântica, esta redução dos orçamentos europeus de defesa impactará sobre o objetivo da NATO de alocação de 2% do PIB dos Estados membros para as despesas militares, reforçando a tendência de erosão da comunidade transatlântica. Apesar disto, é possível que a recessão económica promova o reforço de projetos colaborativos e de mecanismos de cooperação de defesa bi e multilateral, como os que já existem entre a NATO e a UE, mas isso dependerá dos reajustes orçamentais de ambas as instituições e dos seus Estados membros assim como da evolução das estratégias de combate à pandemia.

Mas a pressão sobre os europeus para contribuir mais para a estabilidade europeia e transatlântica continuará enquanto os países europeus da aliança não assumirem essa responsabilidade, e a Europa, que é uma importante entidade regulatória multilateral, será um mero peão de potências extra-europeias e cada vez menos relevante estrategicamente para os nossos aliados norte-americanos e para a estabilidade do espaço euro-atlântico, em vez do ator estrategicamente autónomo e soberano que ambiciona ser.

A Europa e a competição estratégica EUA-China

O terceiro impacto da pandemia do COVID-19 foi a confirmação da ausência de liderança global dos Estados Unidos no sistema internacional e na defesa da ordem internacional liberal: a pandemia reforçou a política nacionalista, transacionalista e unilateralista de Trump, acelerando o enfraquecimento da estabilidade estratégica da ordem internacional e o preenchimento do vazio de poder pela China e Rússia. A retirada de instituições, como a Organização Mundial de Saúde ou a UNESCO, de tratados internacionais, como o Plano de Ação Conjunto sobre o programa nuclear do Irão, o Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas ou o Tratado de Céus Abertos, desmontaram a estrutura multilateral da ordem internacional liberal criada após 1945 e enfraqueceram o Ocidente enquanto aliança política.

As respostas diferenciadas dos EUA e da China à pandemia consolidaram a competição entre as grandes potências e tornou-a o fator deci-

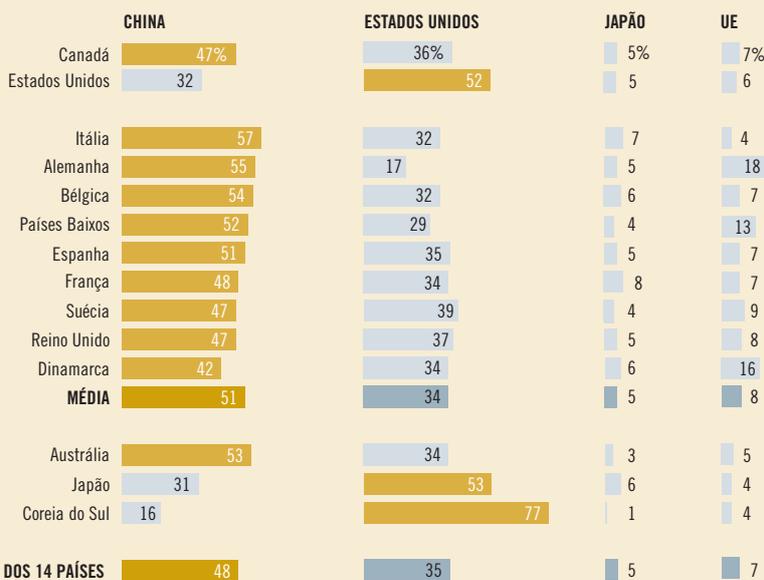
OS EUROPEUS VÊM A CHINA COMO A POTÊNCIA ECONÓMICA DOMINANTE MUNDIAL

% quem diz _ é a maior potência económica do mundo. ■ escolha mais comum

Nota: Aqueles que não responderam não apareceram.

Fonte: Gross domestic product (GDP), 2nd quarter 2020. PEW RESEARCH CENTER

"Percepções desfavoráveis da China atingem máximos históricos em muitos países"



sivo da recuperação da relação transatlântica. Esta nova competição, cuja centralidade é a relação entre os Estados Unidos e a China, poderá galvanizar a marginalização da Aliança Atlântica e a redefinição das alianças globais. Para evitar a irrelevância estratégica, a Europa precisa de reforçar o multilateralismo e posicionar-se estrategicamente para constituir-se enquanto ator internacional credível, com capacidade de atuação e evitar ser o teatro de atuação das grandes potências, onde a China adquire infraestrutura crítica em países economicamente vulneráveis, como aconteceu durante a crise da zona do euro. Um inquérito do Pew Research Center, publicado em outubro de 2020, mostra que a maioria dos europeus identificam a China e não os Estados Unidos como a potência económica global dominante, mas que a reputação do país sofreu com a resposta chinesa ao COVID-19, com um aumento da opinião desfavorável face à China.

“
A médio prazo, a pandemia inverterá a tendência recente de aumento dos orçamentos nacionais de defesa (...)
”

Por último, o quarto impacto da pandemia foi a consolidação da emergência estratégica da China como desafio prioritário para a Aliança Atlântica. O reforço da cooperação transatlântica sobre uma estratégia unificada quanto à China enquanto ‘competidor estratégico’ (EUA) e ‘rival sistémico’ (UE) revitalizará a coesão transatlântica e contribuirá para conter a ingerência política e tecnológica da China no espaço euro-atlântico e reduzir

a excessiva dependência económica face às cadeias de distribuição, por exemplo de máscaras e medicamentos, e à penetração chinesa em setores estratégicos como no sistema de redes móveis 5G pela empresa chinesa de telecomunicações Huawei. Mas a China tem conseguido explorar divisões transatlânticas, entre aqueles aliados que, como a Alemanha, tratam a relação com a China como essencialmente geoeconómica, e os EUA, que consideram a China um competidor geopolítico, apesar de não terem empoderado a relação transatlântica para uma abordagem conjunta. A assinatura do Acordo Abrangente de Investimento, entre a UE e a China, em finais de dezembro de 2020, foi reflexo dessa estratégia chinesa, e nos Estados Unidos foi, por isso, criticado tanto por membros dos Partidos Republicano e Democrata, assim como pela futura administração do presidente Joe Biden.

A revitalização da parceria transatlântica

A vitória de Joe Biden como novo presidente dos Estados Unidos foi por isso crucial para iniciar a recuperação da parceria transatlântica e o futuro da Aliança. Assim, o necessário *reset* para revitalizar a relação transatlântica pressupõe mudanças de ambos os lados do Atlântico. O regresso dos EUA aos fora multilaterais e a uma política multilateral de alianças poderá incluir um acordo comercial transatlântico – mesmo que a contenção da China e o aprofundamento da presença estratégica dos norte-americanos no Indo-Pacífico seja a prioridade da política externa da nova administração.

Os aliados devem regressar a uma visão estratégica comum partilhada e a um nível de confiança que defina uma nova estratégia de ordem internacional. Isso passa pelo aprofun-

damento institucional entre a NATO e a UE, pelo reforço do elo político-institucional e securitário com parceiros democráticos no Indo-Pacífico, como a Índia, o Japão, a Austrália e a Coreia do Sul, e por um consenso político entre os aliados sobre as novas ameaças globais e sobre quais as estratégias mais eficazes para as combater. Nem a Europa deve correr o risco de que a geoeconomia dite as suas opções na Aliança Atlântica, nem os EUA devem esquecer que as sete décadas que garantiram a sua liderança global assentaram num sistema de alianças multilaterais estruturantes dessa liderança norte-americana. ■

Bibliografia geral

- BRATTBERG, Erik. «The troubling impact of COVID-19 on transatlantic relations». Carnegie Endowment for International Peace, 20 maio 2020. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/05/20/troubling-impact-of-covid-19-on-transatlantic-relations-pub-81874>
- DAEHNHARDT, Patricia; GASPAR, Carlos. «A erosão da comunidade transatlântica». In *Nação e Defesa* 151, 2019, pp. 45-65.
- MACRON, Emmanuel. «Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead». In *The Economist* 7 novembro 2019. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>
- NATO. Declaração dos Chefes de Estado e de Governo, na cimeira de Londres da NATO, 3-4 dezembro 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm
- PEW RESEARCH CENTER. «Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries», 6 outubro 2020. Disponível em: https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/pg_2020-10-06_global-views-china_0-01/
- TRANSATLANTIC TRENDS 2020. «Transatlantic Opinion on Global Challenges Before and After COVID-19». *German Marshall Fund, Institut Montaigne, Bertelsmann Foundation*, junho de 2020. Disponível em: https://www.gmfus.org/sites/default/files/TT20_Final.pdf

2.7 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

AMERICAN LEADERSHIP AND THE INTERNATIONAL COMMUNITY AFTER COVID-19

Mark Meierowitz

Texto entregue em Outubro de 2020

SINCE THE ONSET OF THE COVID-19 PANDEMIC, America has been in the throes of internal political conflict which goes beyond the usual confusion that accompanies an election year in the United States. Indeed, “[t]he pandemic has fed a raging case of partisan polarization for which there is as yet no treatment or vaccine” and “has revealed that the United States is reaching a systemic breaking point”.¹

Among the consequences of this American domestic political crisis are the impacts on American leadership in the world, and pointedly, on the perception of America as a world leader.

These developments have taken a toll on American leadership in the world, which was already challenged by the Trump Doctrine² with its focus on isolationism, causing America to withdraw from its usual position of leading the way for the rest of the world and maintaining a liberal rules-based international order. America’s withdrawal from the Paris Climate Accord and other multilateral and international commitments exemplifies this dynamic.

America is not alone, since for America and the rest of the world, the “pandemic has been a global political stress test.”³ Beyond the COVID-19 pandemic is the “global political pandemic”, namely a “global democracy blight causing political life in many countries to become more polarized and less democratic”⁴ or what has been termed “democratic decline syndrome”⁵.

What has made America such a potent force in world affairs is its commitment to democracy. This is a strength when combined with other nations’ similar commitment.

However, with the decline of confidence in domestic political institutions, America’s leadership potential has been undermined and its capacity to serve as what President Ronald Reagan described as a “shining city on a hill”⁶ (or as an example or standard bearer) to the rest of the world has been significantly reduced.

America, as of this writing, is facing a national Presidential election with a President who tested positive for the Coronavirus, a blistering dispute between the political parties about basic political tenets and institutions, as well as domestic political upheaval.

Has all of this been caused by COVID-19? Not necessarily but the pandemic has exacerbated trends already in place. In all candor, “with the legitimacy of many institutions resting on their ability to solve problems quickly and effectively, COVID-19 challenges political leaders and institutions in ways that they cannot easily manage.”⁷

Turning to the international arena, the world is facing a huge challenge from China – and the question is whether the US will be able to meet that challenge, which many have termed a threat to world stability.

Crisis and confusion on the American home front caused in large part by the COVID-19 pandemic has weakened America’s resolve to be in the forefront of the international community as it has traditionally and historically been.

“**With the decline of confidence in domestic political institutions, America’s leadership potential has been undermined and its capacity to serve as what President Ronald Reagan described as a “shining city on a hill” (...) to the rest of the world has been significantly reduced.**”

At the United Nations, China has taken steps to control the institution and reduce the influence of the United States and its allies (and the rules-based American-led international order). For example, when China “curtailed political freedoms in Hong Kong...two rival declarations circulated at the United Nations Human Rights Council. One, drafted by Cuba and commending Beijing’s move, won the backing of 53 nations. Another, issued by the U.K. and expressing concern, secured 27 supporters”⁸. As the US pulls back from international and multilateral commitments, China is happy to fill that void. As China pushes to place its civil servants at the “helm of international institutions”, it is able to “stifle international scrutiny of its behavior at home and abroad”⁹. An egregious example of this was Beijing’s securing a seat on the five-member panel that selects UN rapporteurs on human rights abuses “officials who used to target Beijing for imprisoning more than a million Uighurs at so-called re-education camps in Xinjiang”¹⁰. In the words of Hans Blix, a former Swedish diplomat who chaired the UN’s weapon-inspection program in Iraq, “[t]he US is withdrawing from multilateralism to our great regret, and the Chinese are moving in”¹¹. President’s Trump’s withdrawal from the World Health Organization (WHO) did not help to secure American oversight over such an important international institution especially during the pandemic (and after accusations of Chinese control of the WHO). It would have been better for the US to remain in the WHO where it could at least have taken note of what the organization was doing and to counter Chinese influence.

China continues to seek to control international institutions such as the Food and Agriculture Organization.¹²

The control of international institutions is essential to the success of China’s other initiatives and activities, including its Belt and Road Initiative (including the militarization of ports¹³ such as the Ream Naval Base in Cambodia), its aggressive posture towards Hong Kong and Taiwan and its expansion into the South China Sea, and beyond into the Strait of Malacca to counter India. The recent 25-year deal between China and Iran¹⁴ further illustrates China’s strategic approach to regional and world-wide influence and expansion. In a “May 2019 study ‘People’s Republic of the United Nations’, by the Center of New Security, a bipartisan research group”, it was suggested that “China’s UN actions were part of its effort to redefine how such institutions are run, shifting away from Western concepts of democracy and human rights”.¹⁵

Here is where the global political pandemic comes into play. The weakening of international institutions and the rise of autocratic world leaders is a cause for concern especially when the United States has eschewed influence in the world and multilateral engagement.

What is also worrisome is the way in which China and Russia have combined and cooperated to thwart the power and influence of the United States, which will prevent “US efforts to maintain and shape the international order”¹⁶. Indeed, China and Russia “now directly contest liberal aspects of the international order from within that order’s institutions and forums; at the same time, they are building an alternative order through new institutions and venues in which they wield greater influence and can de-emphasize human rights and civil liberties... In the UN General Assembly, between 2006 and 2018, China and Russia voted the same way 86 percent of the time...”¹⁷ In addition, “China and Russia have been at the forefront of creating new international institutions and regional forums that exclude the United States and the West more broadly” such as the “BRICS” (Brazil, Russia, China, India and South Africa), and “a plethora of new regional security organizations” such as the The Shanghai Cooperation Organization (SCO).¹⁸

There have been dire predictions expressed that America has already lost and that, in the words of one commentator, “[t]he deference to Western societies, which was the norm in the 19th and 20th centuries, will be replaced by a growing respect and admiration for East Asian ones. The pandemic could thus be the start of the Asian century...The world after the crisis may see a hobbled West and a bolder China. We can expect

that China will use its power. Paradoxically, a China-led order could turn out to be a more 'democratic' order".¹⁹

I believe, however, that there is room for optimism. China's clash with India in the Galwan Valley²⁰ and its persistent efforts to push back India and extend China's influence over the Strait of Malacca, as well as China's aggressive militarization of islands in the South China Sea and its disputes with regional powers such as the Philippines and Vietnam, hold out the possibility and hope that China can be pushed back and contained. In the case of the Philippines, while Philippine President Rodrigo Duterte did reduce tensions with China in the South China Sea (SCS) following the Philippines' decisive victory in the Permanent Court of Arbitration (which debunked China's claims in the SCS), Duterte is now "becoming less conciliatory toward China".²¹ Vietnam has welcomed America's much stronger and assertive stance against China's claims in the SCS, which have been very problematic for Vietnam.²² Indeed, "[e]very step that a newly assertive Beijing takes to advance its claims to regional hegemony in Asia drives neighbors like India, Australia, Japan and Vietnam closer to the US".²³

The "Quad" consisting of Australia, India, Japan and the United States have vital interests in common in terms of pushing back and containing Chinese expansion. The goals of the Quad include forming a "coalition of the willing and capable that seeks to ensure a favorable balance of power, deter Chinese aggression and other negative behavior, and maintain a rules-based order that they see a rising China challenging through its actions".²⁴

The concern still is that an America weakened by the pandemic and domestic unrest may not be strong enough to be able to take the necessary steps to reverse the forces arrayed against the US and its allies and assert American leadership in the world.

The very first step is for America "to get its own house in order". In many respects the upcoming November 3, 2020 election is the "most important election in history" and that the "fate of the American republic – and the world – could depend on what happens on Nov. 3."²⁵ Hopefully, the results of the election will settle outstanding issues.

Thereafter, America must forcefully work with its allies to push back and contain China and assure that there will be, going forward, an American-led rule-based international order, and not a Chinese-led world order. In light of the "widening ... values chasm that divides [China] from the West" as a result of the "shocking policies in Xinjiang and Hong Kong", Europe will be driven "back to America's embrace". As a result of the aggressive posture of China in the South China Sea, the regional powers will seek America's help and support. Throughout the world, the antidote to China's overreach will be an alliance with the United States, which will candidly not be able to pursue an isolationist policy, if China is to be effectively contained.

First, Americans need to resolve domestic differences. Then, America must work with its allies to revive and strengthen the American-led rules based international order. Of course, we desperately need an end to the COVID-19 pandemic preferably through a proven vaccine – that will definitely calm down the fractures in American society and foster American efforts to build effective alliances throughout the world.

If all goes well, America will be perceived again as the world leader, working to achieve democracy, peace and stability for all of mankind. ■

Notes

- 1 Chua, Amy. "Divided We Fall." *Www.Foreignaffairs.Com*, 3 Aug. 2020, www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2020-06-01/divided-we-fall. Accessed 13 Oct. 2020.
- 2 Anton, Michael. "The Trump Doctrine." *Foreign Policy*, Foreign Policy, 20 Apr. 2019, foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/.
- 3 Fukuyama, Francis. "The Pandemic and Political Order." *Www.Foreignaffairs.Com*, 3 Aug. 2020, www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order.
- 4 Mead, Walter Russell. "Opinion | The Global Political Pandemic." *Wall Street Journal*, 29 June 2020, www.wsj.com/articles/the-global-political-pandemic-11593469913?mod=searchresults&page=2&pos=4. Accessed 13 Oct. 2020.
- 5 Ibid.
- 6 Reagan, Ronald. "Transcript of Reagan's Farewell Address to American People." *The New York Times*, 12 Jan. 1989, www.nytimes.com/1989/01/12/news/transcript-of-reagan-s-farewell-address-to-american-people.html.
- 7 Mead, Walter Russell. "Opinion | The Pandemic Is a Dress Rehearsal." *Wall Street Journal*, 3 Aug. 2020, www.wsj.com/articles/the-pandemic-is-a-dress-rehearsal-11596495140. Accessed 13 Oct. 2020.
- 8 O'Keeffe, Yaroslav Trofimov, Drew Hinshaw and Kate. "How China Is Taking Over International Organizations, One Vote at a Time." *Wall Street Journal*, 29 Sept. 2020, www.wsj.com/articles/how-china-is-taking-over-international-organizations-one-vote-at-a-time-11601397208. Accessed 13 Oct. 2020.
- 9 Ibid.
- 10 Ibid.
- 11 Ibid.
- 12 Gladstone, Rick. "As U.N. Turns 75, the Celebration Is Muted by Calamity and Conflict." *The New York Times*, 22 Sept. 2020, www.nytimes.com/2020/09/15/world/United-Nations-General-Assembly.html. Accessed 13 Oct. 2020.
- 13 Albert, Eleanor. "China's Global Port Play." *TheDiplomat.Com*, 11 May 2019, thediplomat.com/2019/05/chinas-global-port-play/.
- 14 Hincks, Joseph. "What China's New Deal with Iran Says About Its Ambitions in the Region." *Time*, 29 July 2020, time.com/5872771/china-iran-deal/.
- 15 Gladstone, Rick. "As U.N. Turns 75, the Celebration Is Muted by Calamity and Conflict." *The New York Times*, 22 Sept. 2020, www.nytimes.com/2020/09/15/world/United-Nations-General-Assembly.html. Accessed 13 Oct. 2020.
- 16 Cooley, Alexander, and Daniel H. Nexon. "How Hegemony Ends." *Www.Foreignaffairs.Com*, 24 June 2020, www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends.
- 17 Ibid.
- 18 Ibid.
- 19 Mahbubani, Kishore. "Kishore Mahbubani on the Dawn of the Asian Century." *The Economist*, 20 Apr. 2020, www.economist.com/by-invitation/2020/04/20/kishore-mahbubani-on-the-dawn-of-the-asian-century.
- 20 Galwan Valley: China and India Clash on Freezing and Inhospitable Battlefield." *BBC News*, 17 June 2020, www.bbc.com/news/world-asia-india-53076781. Accessed 13 Oct. 2020.
- 21 Alibe, Ted. "The Philippines Takes a Tougher Approach to Its South China Sea Claims." *Stratfor*, 6 Oct. 2020, worldview.stratfor.com/article/philippines-takes-tougher-approach-its-south-china-sea-claims.
- 22 "Vietnam's Response to the United States' Changing Approach to the South China Sea." *Council on Foreign Relations*, 4 Aug. 2020, www.cfr.org/blog/vietnams-response-united-states-changing-approach-south-china-sea.
- 23 Mead, Walter Russell. "Opinion | A World of Geopolitical Opportunity." *Wall Street Journal*, 12 Oct. 2020, www.wsj.com/articles/a-world-of-geopolitical-opportunity-11602540176. Accessed 14 Oct. 2020.
- 24 Madan, Tanvi. "What You Need to Know about the 'Quad,' in Charts." *Brookings*, 5 Oct. 2020, www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/10/05/what-you-need-to-know-about-the-quad-in-charts/.
- 25 Hirsh, Michael. "The Most Important Election. Ever." *Foreign Policy*, 13 Oct. 2020, foreignpolicy.com/2020/09/25/2020-election-donald-trump-joe-biden/. Accessed 13 Oct. 2020.

2.8 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

ARE CHINA-US RELATIONS SPIRALING DOWN INTO A NEW COLD WAR? KEY FLASHPOINTS

Mark Meirowitz

Texto entregue em Setembro de 2020

AMERICA AND THE WORLD ARE NOW waking up to the multi-faceted effort of China to project its power and influence both regionally and globally, particularly through the influence of China’s naval power via People’s Liberation Army Navy (PLAN). In the South China Sea (SCS), for example, China has sought to transform the SCS into “China’s Caribbean” (Kaplan) under China’s sovereign control. The US initially reacted with freedom of navigation operations (FONOPS) – and by supporting States such as Vietnam being bullied by China in the SCS. The US State Department has forcefully challenged Chinese claims in the SCS stating that “Beijing has failed to put forth a lawful, coherent maritime claim in the South China Sea” noting that the Permanent Court of Arbitration (convened in connection with the dispute between The Philippines and China) “rejected the PRC’s maritime claims as having no basis in international law”.

It seems that suddenly China has gone from being perceived as a “partial power”¹ to being a powerful State with “solar system influence cast[ing] an enormous gravitational pull both regionally and globally”.² The long-standing focus on trade issues with China is now a distant second to serious concerns about China’s rise as a military and expansionist power.

Some have even suggested that the United States is now in a Cold War with China. Whether or not the US and China are in a new Cold War, the challenge from China is formidable. Former Australian Prime Minister Kevin Rudd is of the view that “it may not yet be Cold War 2.0, but it is starting to look like Cold War 1.5”.

“Hide Your Strength, Bide Your Time” (Deng Xiao Ping) – Not Anymore!

China is no longer hiding its real intentions and is now outwardly pushing forward to extend its power and influence throughout the world. This situation has been developing steadily over time. In the words of China’s leader for life Xi Jinping, “[o]ur nation is a continental power and an oceanic power, possessing a wide range of strategic maritime interests.” Xi stated at the 12th Party Congress of the PLAN that a “powerful and modern navy” is needed “for the realization of the Chinese Dream and the dream of a strong military”.³

What appeared to be a series of unconnected moves of the part of China, on further analysis seem to be elements of an organized worldwide push for Chinese hegemony and influence. The Belt and Road Initiative (BRI) touted as a soft power effort to assist developing nations, is now looked at as an effort to obtain influence over nations stuck in a ‘debt trap’ to China,

and to militarize commercial ports in key strategic locations (also sometimes referred to as the “string of pearls”). Hong Kong, which was supposed to be governed under a “one country, two systems” approach following the handover from the UK to China in 1997, has now effectively been fully absorbed into mainland China with the enactment a repressive National Security Law outlawing peaceful protest, and elections have been postponed. Given the Chinese obsession with “One China”, suppressing Taiwan’s independent existence, some have wondered if Taiwan is the next Hong Kong, the next target of Chinese aggression. The fact that the pandemic originated in China is a source of vigorous debate as to whether China was responsible for the release of the virus (with President Trump calling COVID-19 the “China Virus”). The leaders of the World Health Organization (WHO) have been accused of being under the control of China, and the United States announced that it is pulling out of the WHO, effective July 2021.

“China’s leaders might wish to rule the world. At some point they may be stretched thin and face vulnerabilities. All empires face such challenges.”

The Confucius Institutes, long thought of as a beneficent soft power effort to provide education exchange and resources to countries around the world, are now seen as a form of “sharp power”, seeking to penetrate the “political and information environments of targeted countries” (Walker). This is accomplished through “CAMP Vulnerability”. “In democratic countries, the spheres of culture, academia, media, and publishing (the so-called “CAMP” sectors) are open and accessible... Unfortunately, however, this makes them ripe targets for sharp-power penetration”. US Secretary of State Mike Pompeo announced that he wants the Confucius Institutes in the US to close by the end of 2020.

Among the key takeaways from the Pentagon’s Report on China 2020 are the following:⁴

- China’s strategy seeks to achieve the “great rejuvenation of the Chinese nation”;
- Nationalist aspirations to “return” China to a position of strength, prosperity and leadership on the world stage;
- Strengthening the PLA into a world class military by the end of 2049;

- Capabilities for power projection beyond the first island chain. China’s continuing improvements of air and ground missile strike capabilities and, increasingly beyond the First Island Chain enable other military assets to operate farther from China;
- China’s nuclear weapons policy prioritizes the maintenance of a survivable nuclear force that can retaliate against an adversary’s first strike – and respond with sufficient strength to inflict unacceptable damage on an enemy; and
- To project and sustain military power at greater distances. Beyond its base in Djibouti, the PRC has been seeking access to selected foreign ports to pre-position the necessary logistics support to sustain naval deployments in waters as distant as the Indian Ocean, the Mediterranean Sea and Atlantic Ocean to protect its growing interests. Both the PRC and Cambodia have publicly denied having signed an agreement to provide the PLAN access to Ream Naval Base in Cambodia. Cambodia declined a U.S. offer to pay to renovate a U.S.-donated building on Ream Naval Base. If China is able to leverage such assistance into a presence at Ream Naval Base, it suggests that China’s overseas basing strategy has diversified to include military capacity-building efforts.

All of these developments must give American policy makers cause for serious concern. America and the world are faced with a challenge very much analogous to the rise of the Soviet Union after the Second World War.

George Kennan urged that America needed to take action to contain the USSR. Like the Communist Party of the USSR, it can be said of the Chinese Communist Party, that the “leadership of the Communist Party is... always right” and that the party’s “infallibility” rests on “iron discipline”. What Kennan advocated as a response to the USSR applies equally to China now, namely “long-term, patient but firm and vigilant containment” of China’s expansive tendencies”. We should note that the competition with China may not wholly be about Communist doctrine and might be based in nationalism as well.⁵ There are certainly elements of nationalism where “China is eager to stand tall, asserting its power in Asia and beyond” thereby overcoming a “century of humiliation”.

Two Roads Diverged in a Wood

We might be able to identify two roads to China’s desire to become a superpower (“two paths to global domination”): one runs through the Western Pacific, focusing on building regional primacy as a springboard to global power. The second road focuses less on building a position of unassailable strength in the Western Pacific

than on outflanking the US alliance system and force presence in the region by developing China's economic, diplomatic, and political influence on a global scale. Either way the threat to America and its allies is real and formidable.⁶

Areas of Future Concern In many respects, Australia is the 'canary in the mine'. When Australia supported the effort to find out how the coronavirus originate in China, the Chinese government responded with crushing tariffs and other actions against Australia. Australia is on the front line. A Chinese official referred to Australia as a "bit of chewing gum stuck on the sole of China's shoes. Sometimes you have to find a stone to rub it off. one's shoe that needs to be kicked off".

It is no coincidence that Chinese troops attacked Indian troops in the remote Galwan Valley, the first such clash since 1962. "China's greatest vulnerability in its strategy to dominate the Indian Ocean – and thereby India – is the Malacca Strait... a lifeline for China's seaborne trade and the main path of its navy toward South Asia, and points further west". China has been pushing to invest in the establishment a canal across Thailand's Kra Isthmus, which would open a second sea route from China to the Indian Ocean. Such a canal would "fit neatly into Beijing's plans to encircle India... and would allow the Chinese navy to quickly move ships to the Indian Ocean without diverting more than 700 miles south to round the tip of Malaysia".

China recently entered into a 25-year strategic partnership with Iran in trade, politics, culture and security. Indeed "China's growing influence in East Asia and Africa has challenged US interests, and the Middle East is the next battlefield on which Beijing can challenge US hegemony – this time through Iran".

What is to be Done?

Australia's Prime Minister Scott Morrison insisted that we "deal with the world as it is not as we'd like it to be". The reaction must be organized and effective.

Clearly the US can't do all this alone – it needs to work with its allies, in particular, Japan, Australia and India, the States in the South China Sea, as well as the nations caught in China's 'debt trap' by the BRI – to push back against China's ascendancy.

Be Careful What You Wish For – Chinese Proverb

China's leaders might wish to rule the world. At some point they may be stretched thin and face vulnerabilities. All empires face such challenges. The Chinese may even make the mistake of becoming "mired in the Middle East" or in some other region and may face pushback as they relentlessly push forward with their actions in the SCS, Hong Kong, Taiwan, and through the militarization of the BRI. It is essential for America and its allies to unite and act forcefully to push back the rise of China where China interferes with regional and global stability.

As with China now, Kennan said that "the issue of Soviet-American relations" was "in essence a test of the over-all worth of the United States as a nation among nations. To avoid destruction the United States need only measure up to its best traditions and prove itself worthy of preservation as a great nation". Clearly, maintaining a world in which there is an American rules-based order which implements the tenets of international law and stability is the highest priority at this time. America can and must do its part to preserve a stable and peaceful world order. At minimum, we do need to immediately institute a "new architecture of détente between the United States of China" to prevent the situation from spiraling out of control.⁷

- Australian Prime Minister Scott Morrison, Aspen Security Forum, August 4, 2020, www.c-span.org
- Babones, Salvatore, "The Next Front in the India-China Conflict Could Be a Thai Canal", Sept. 1, 2020, BY SALVATORE BABONES, www.foreignaffairs.com
- Brands, Hal and Sullivan, Jake, "China Has Two Paths to Global Domination", May 22, 2020, www.foreignpolicy.com
- 'Chewing gum stuck on the sole of our shoes': the China-Australia war of words – timeline, TheGuardian.com, April 29, 2020
- Colby, Elbridge and Kaplan, Robert D., "The Ideology Delusion: America's Competition with China is Not About Doctrine". September 4, 2020, www.foreignaffairs.com
- Elbridge Colby on China's Expanding Military Influence, C-Span, www.c-span.org. September 6, 2020
- Gladstone, Rick, "How the Cold War Between China and US is Intensifying", www.nytimes.com, July 22, 2020.
- Green, Michael and Medeiros, Evan, "Is Taiwan the next Hong Kong?" July 8, 2020, www.foreignaffairs.com
- Kaplan, Robert D., *Asia's Cauldron, The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York: Random House, 2014
- Office of the Secretary of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020: Annual Report to Congress"
- "Pompeo hopeful China's Confucius Institutes will be gone from U.S. by year-end", Sept. 1, 2020, Reuters.com
- Rogers, Katie and Mandavilli, Apoorva, "Trump Administration Signals Formal Withdrawal From W.H.O.", www.nytimes.com, July 7, 2020
- Rudd, Kevin, "The Coming Post-COVID Anarchy: The Pandemic Bodes Ill for Both American and Chinese Power- and for the Global Order", May 6, 2020. www.foreignaffairs.com
- Saleh, Alam and Yazdanshenas, Zakiyeh, "Iran's Pact with China is Bad News for the West", August 9, 2020, www.foreignaffairs.com
- Shambaugh, David, *China Goes Global: The Partial Power*, New York: Oxford University Press, 2013

- Talwar, Puneet, "China is Getting Mired in the Middle East", August 17, 2020, www.foreignaffairs.com
- "The Sources of Soviet Conduct" by X, *Foreign Affairs Magazing*, July 1947
- US Department of State, *US Position on Maritime Claims in the South China Sea*, Michael R. Pompeo, Secretary of State, July 13, 2020, www.state.gov
- Walker, Christopher, "What is "Sharp Power"?" July 2018, Vol. 28, No. 3, www.journalofdemocracy.org
- Yoshihara, Toshi and Holmes, James R., *Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to US Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2018. ■

Notas

- ¹ David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, New York: Oxford University Press, 2013
- ² Elbridge Colby on China's Expanding Military Influence, C-Span, www.c-span.org. September 6, 2020
- ³ Toshi Yoshihara & James R. Holmes, *Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to US Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2018
- ⁴ US Department of State, *US Position on Maritime Claims in the South China Sea*, Michael R. Pompeo, Secretary of State, July 13, 2020, www.state.gov
- ⁵ Elbridge Colby and Robert D. Kaplan, "The Ideology Delusion: America's Competition With China is Not About Doctrine". September 4, 2020, www.foreignaffairs.com
- ⁶ Hal Brands and Jake Sullivan, "China Has Two Paths to Global Domination", May 22, 2020, www.foreignpolicy.com
- ⁷ Kevin Rudd, "The Coming Post-COVID Anarchy: The Pandemic Bodes Ill for Both American and Chinese Power- and for the Global Order", May 6, 2020. www.foreignaffairs.com

2.9 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

NARRATIVAS POLÍTICAS NA PANDEMIA E O RECRUDESCIMENTO DO PRECONCEITO COM A CHINA

Pedro Steenhagen

Texto entregue em Outubro de 2020

NA LÍNGUA CHINESA, mais especificamente no mandarim, 欧美 (Ōu Měi) pode ter dois significados principais. O primeiro é bastante objetivo, “Europa e Estados Unidos”, porém o segundo carrega certo grau de subjetividade, podendo denotar a ideia de “Ocidente” ou de “mundo ocidental” em um sentido próximo a “mundo desenvolvido”. Afinal, em termos de localização geográfica, “Ocidente” é representado pelo ideograma 西 (Xī).

Trata-se de uma perspectiva bastante interessante e, por vezes, desconhecida pelas pessoas no plano ocidental, até pela questão da barreira linguística; contudo, a desinformação pode gerar certos ruídos no diálogo com chineses, bem como resultar em preconceito para com a República Popular da China. O Brasil, por exemplo, tendo recebido grande influência europeia e norte-americana ao longo de sua história, considera-se, certamente, parte do mundo ocidental – inclusive, o atual Ministro das Relações Exteriores do país, Ernesto Araújo, já deixou clara essa percepção em seus discursos e textos com viés conservador. Imagina-se, assim, como essa informação pode soar estranha para uma pessoa chinesa, ou mesmo como um brasileiro poderia ficar desconfortável com a diferente percepção do distante povo do País do Meio.

Aliás, “País do Meio” é a tradução direta de 中国 (Zhōng Guó), que, por sua vez, é o que a língua portuguesa chama “China”. O termo em mandarim advém da visão de mundo chinesa, representada nos mapas utilizados pelo país com seu território centralizado e baseada na noção de que a China seria uma referência global, tendo em vista sua relevância histórica, cultural, geográfica, política e socioeconômica. De facto, para um representante da cultura ocidental, deve gerar estranhamento não vislumbrar o globo de uma maneira eurocêntrica. Tudo é uma questão de perspectiva e, no fundo, de narrativa.

O domínio da narrativa e o poder sobre a verdade

Narrativas são extremamente importantes para a História e para a construção – ou destruição – de relações, podendo influenciar de maneira determinante os rumos de um pensamento individual ou coletivo. Por trás do desenvolvimento de uma narrativa e de sua aceitação como fato ou verdade pela maioria de uma população, há, geralmente, alguma espécie de disputa, e, no caso do sistema internacional, no qual variados interesses estão em jogo a todo o instante, não é incomum que essa disputa envolva poder.

Um mesmo acontecimento histórico, por exemplo, acerca da colonização europeia no continente sul-americano, certamente poderia ser contado de formas absolutamente divergentes

por atores diversos. Restaria saber qual narrativa prevaleceria ao longo do tempo, qual teria a força para tornar-se um fato ou uma verdade para seus povos e para a História Mundial. No Brasil, ainda hoje, ensina-se às crianças que Pedro Álvares Cabral descobriu o Brasil, como se a *terra brasilis* ali não estivesse antes de 1500, com toda a riqueza das culturas indígenas presentes. Não se propõe estudo sobre o período pré-Cabral, para além de algumas menções genéricas.

“**Narrativas são extremamente importantes para a História e para a construção – ou destruição – de relações.**”

Trata-se de abordagem diferente de outros países sul-americanos, que buscaram revisar narrativas implementadas pelos detentores de poder e resgataram raízes e conhecimentos tradicionais de civilizações pré-colonização. Processos históricos distintos resultaram, obviamente, em dissemelhantes narrativas e formas de perspectiva sobre seus povos. Em contrapartida, ressalta-se, dentre outros fatores, a relevância das disputas de poder e dos interesses em privilegiar determinada narrativa em detrimento de outra na construção de identidades – e todos os sentimentos inerentes a questões identitárias – e de verdades amplamente reconhecidas e difundidas.

A pandemia da COVID-19 e as narrativas preconceituosas em relação à China

Desde o início da pandemia da COVID-19, uma verdadeira guerra de narrativas políticas instalou-se e mexeu, dentre outras questões, com aspectos eleitorais, identitários, nacionalistas

e geopolíticos. Nesse contexto, alguns países ocidentais promoveram duras críticas à China, alegando, por exemplo, que esta teria omitido informações essenciais no início do surto e poderia ser culpada ou pela pandemia ou, no mínimo, pela forma como o novo coronavírus expandiu internacionalmente no início do ano de 2020. Por sua vez, o gigante asiático retrucou em variadas oportunidades, dizendo ser alvo de preconceito e de teorias da conspiração e buscando focar na cooperação com os países afetados.

Não cabe, aqui, esmiuçar todo o embate que vem ocorrendo no âmbito da pandemia, mas sim, partindo do reconhecimento de que esse choque existe, reconhecer algumas narrativas que arriscam fazer recrudescer o preconceito em relação à China. Para isso vale fazer uma breve comparação entre dois artigos do The New York Times: “*China May Be Beating the Coronavirus, at a Painful Cost*”¹, publicado em sete de março do corrente ano, e “*Italy Announces Restrictions Over Entire Country in Attempt to Halt Coronavirus*”², publicado pouco tempo depois, no dia nove do mesmo mês.

A começar pelo primeiro texto, pode-se mencionar que ele já traz em seu subtítulo o questionamento se outros países lutando contra o surto poderiam aprender com os esforços chineses ou se a cura poderia ser pior que a doença, indicando apreensão quanto às medidas de quarentena sendo adotadas. Em seu início, menciona que, surpreendentemente, o país que encobriu e administrou mal o surto inicial parecia estar conseguindo controlá-lo, pelo menos segundo os números oficiais, mas que estes poderiam estar imperfeitos ou incompletos – as próprias escolha de palavras e estruturação argumentativa já indicam, desde o começo, a percepção negativa acerca das iniciativas e dos dados chineses.

Ademais, o artigo menciona que a dura estratégia da China impõe questionamentos profundos e incorre em alto custo para a população e suas liberdades pessoais, bem como, após trazer



EXEMPLO DE MAPA-MÚNDI UTILIZADO NA CHINA

O PESO DA NARRATIVA CONTRA A CHINA NA VISÃO DOS ESTADUNIDENSES

Em abril de 2020, o Pew Research Center publicou uma pesquisa demonstrando que, desde o surgimento da pandemia da COVID-19, as visões negativas sobre a República Popular da China e seu presidente, Xi Jinping, continuaram em ascensão no povo estadunidense, atingindo 66% em opiniões desfavoráveis. Tratava-se, então, de um recorde desde que o centro começou esse tipo de exame, em 2005.

Vale notar que, entre 2017, quando Donald Trump assumiu a presidência dos Estados Unidos e começou, a partir daí, a promover a construção de narrativas preconceituosas e a impulsionar sua guerra comercial contra a China, e 2020, houve um crescimento de quase 20% no número de estadunidenses que tinham opiniões desfavoráveis em relação ao País do Meio. Certamente, há de se considerar que o advento do novo coronavírus e o recrudescimento das críticas ao gigante asiático, inclusive, por meio de termos estigmatizantes, sejam fatores relevantes para esse aumento; contudo, entre 2017 e 2019, portanto ainda no período pré-pandemia, a percentagem já havia dado um salto de 47% para 60%, então o maior índice negativo.

Em mais uma pesquisa do tipo, publicada em julho de 2020, ou seja, apenas quatro meses após a realização da investigação anterior, percebeu-se novo recorde histórico, com 73% dos estadunidenses tendo uma visão desfavorável à China. Dentre outros fatores envolvidos, destaca-se que a deterioração das relações entre os países, acompanhada do uso de narrativas políticas negativas direcionadas à China, relaciona-se à deterioração dos indicadores de opinião dos estadunidenses sobre o gigante asiático. De facto, narrativas influenciam os rumos de uma nação e sua percepção de mundo. Reverter o corrente quadro de disputas e de desconfiança em prol de uma busca de cooperação e de respeito mútuo é o desafio de ambos os países no mundo pós-pandêmico.

números positivos sobre as medidas efetivadas, questiona a validade desses dados. Por fim, ele promove uma crítica ao Partido Comunista da China, mencionando que seu sistema autoritário *top-down* dá a seus oficiais um poder quase ilimitado – informações que são um tremendo equívoco e desconsideram toda a complexidade do sistema político chinês – e argumenta no sentido de uma suposta frustração crescente da população com o *lockdown*, alegando que, apesar de todas essas medidas tidas como problemáticas, seria improvável que o vírus fosse eliminado no país. Meses depois, mais especificamente a 6 de outubro, a China comemorava 51 dias consecutivos sem casos locais da COVID-19, com um total de 4.634 mortes e 85.482 pessoas infetadas desde o início da pandemia.³ Passando para uma breve análise do segundo artigo supramencionado, vale dizer que ele tem início lembrando que a Itália era o primeiro país europeu a anunciar medidas nacionais severas, que visariam a adotar os limites drásticos que estariam a funcionar na China, e questionando se um Estado moderno europeu que protege suas liberdades individuais faria os sacrifícios necessários – repete-se, “sacrifícios necessários”. O tom, quando se trata de medidas semelhantes na Europa, já é outro daquele utilizado para a China, “um regime autoritário”, como o texto faz questão de frisar, em antagonismo ao “Estado moderno europeu” citado.

Em seguida, é mencionada uma declaração do primeiro-ministro italiano, Giuseppe Conte, em meio a explicações sobre as medidas sendo adotadas e os impactos na população: “Todos nós temos de renunciar a alguma coisa pelo bem da Itália”. O artigo traz, ainda, a informação de que um diretor do Instituto Nacional de Saúde da Itália, Giovanni Rezza, teria confirmado que o governo tinha duas escolhas, ou promover um *lockdown* semelhante à Wuhan ou impor as restrições que vinha impondo. Ao fim, menciona mais uma declaração de Conte, que teria apelado para o senso de dever cívico de seu povo: “Todos devem fazer sua parte. A decisão correta é ficar em casa”. No fim do mês em que ambos

os textos foram publicados, a Itália registava um recorde mundial de mortes, com quase mil em vinte e quatro horas, e já ultrapassava o total da China na metade do tempo lidando com a pandemia.⁴

O caminho da solidariedade e da cooperação

Para além da objetividade de absurdos como o termo “vírus chinês”, utilizado amplamente pelo presidente dos Estados Unidos Donald Trump para referir-se ao novo coronavírus, a breve análise acima demonstra como narrativas podem estar permeadas de preconceitos e de subjetividades relativas às percepções individuais ou coletivas de um determinado país ou região, que, por sua vez, influenciam outras pessoas e coletividades local e globalmente sobre a China. Com isso, corre-se o risco de, por meio da falta de conhecimento profundo e/ou do amparo em versões estereotipadas do “outro”, a narrativa, carregada de subjetividade, gerar desinformação e deteriorar relações.

Palavras e narrativas importam, especialmente quando advêm de líderes e de pessoas pú-

“
A COVID-19 poderá servir para afastar os povos e os governos (...) ou para aproximá-los.”

blicas ou de grandes canais de informação, já que podem resultar em estigmatização, reforçar preconceitos e incitar alguma forma de conflito, como o que vem ocorrendo entre Estados Unidos e China. Ao mesmo tempo, podem também incentivar e desenvolver empatia e amizade, promover o estreitamento de laços em prol de um mundo mais pacífico e facilitar a cooperação, como o que deve ocorrer com uma eventual vacina chinesa, que se tornará um bem público mundial, conforme anunciado pela China na última Assembleia Mundial da Orga-

nização Mundial da Saúde. No fim, são os dois caminhos principais a se escolher nestes tempos de pandemia: a COVID-19 poderá servir para afastar os povos e os governos, privilegiando suas divergências e dificultando o entendimento mútuo, ou para aproximá-los, valorizando suas semelhanças e superando diferenças culturais. Torce-se pela segunda alternativa.

É hora de almejar relações internacionais mais diversas e menos dualistas. Afinal, nenhum Estado é perfeito, e toda nação tem muito a ensinar, inclusive, e, hodiernamente, talvez principalmente, a China. A Ásia, liderada pelo País do Meio, ganha crescente importância na política e na economia internacionais, e isso deve ser levado em consideração pelo Ocidente, que vê seu histórico e pleno domínio sobre o pensamento e a prática internacionais ser desafiado, em prol de uma maior democratização do sistema internacional. Em vez de seguir o instinto natural de temer e de afastar o “desconhecido”, mantendo-se ideias pré-concebidas e o *status quo*, sugere-se buscar a aproximação e a compreensão, bem como construir pontes reais para a cooperação, para a solidariedade e, por que não, para uma “comunidade com futuro compartilhado para a humanidade”. ■

Notas

¹ QIN, Amy. China may be beating the coronavirus, at a painful cost. *The New York Times*, 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/07/world/asia/china-coronavirus-cost.html>. Acessado em: 03/10/2020.

² HOROWITZ, Jason. Italy announces restrictions over entire country in attempt to halt coronavirus. *The New York Times*, 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/03/09/world/europe/italy-lockdown-coronavirus.html>. Acessado em: 03/10/2020.

³ UOL. China chega a 51 dias consecutivos sem casos locais de COVID-19. *UOL*, 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2020/10/06/china-chega-a-51-dias-consecutivos-sem-casos-locais-de-covid-19.html?utm_source=meio&utm_medium=email. Acessado em: 07/10/2020.

⁴ O GLOBO. Itália tem quase mil mortes em um dia e ultrapassa China em número de casos. *O Globo*, 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/italia-tem-quase-mil-mortes-em-um-dia-ultrapassa-china-em-numero-de-casos-1-24333330>. Acessado em: 04/10/2020.

2.10 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

THE COVID-19 FACTOR IN PORTUGAL-CHINA RELATIONS: TIME TO TEST

Paulo Afonso Brardo Duarte

Texto entregue em Julho de 2020

ALTHOUGH SMALL IN TERMS OF DEMOGRAPHY, economics and territory, Portugal has shown a pragmatic and responsible stance compared to neighbor Spain, but also to other European and non-European countries in the way it has handled human losses vis-à-vis COVID-19. Due to its faster and more effective response (praised by commentators and international media), Portugal is referred to as an exception in the European Union (EU) (Financial Times 2020).

Testing Geopolitics: Facts, Fears and Hopes

Albeit Portuguese culture is not a collectivist one, contrary to Chinese culture (in which there is a propensity to obey to a strong figure), Portugal's capacity for adaptation was not less remarkable than that of China, which built hospitals in just a few days. What is more, the Portuguese population scrupulously followed the containment measures, something that did not happen, for example, in Italy. In short, Portugal sought to avoid the mistakes of others instead of replicating them. The same can be said about China, which was incomparably faster in learning with its own mistakes, i.e. with its own management of past episodes, such as the severe acute respiratory syndrome. Nonetheless, this does not invalidate that the Portuguese population recognizes that China has a certain moral responsibility for this virus. After all, this is not the first time that a serious pandemic – if we recall the Spanish flu (of Chinese origin despite its name), among other public health crises – was born precisely in China. However, as shown by a survey carried out between 9 and 14 April 2020, most respondents (48.3%) argue that China should not be blamed for the COVID-19 pandemic, nor should it be asked for any compensation.¹ Even among respondents who believe China is responsible for the pandemic, not all argue that Beijing should be asked a compensation.

For its part, China recognizes that it must save face vis-à-vis the global spread and impacts of COVID-19. One of the ways through which Beijing seeks to save face is by means of donations. Several Chinese companies and Chinese citizens operating/residing in Portugal, in addition to the Chinese government itself, offered to donate support material to fight the pandemic. It was the case of the Chinese millionaire Ming Chu Hsu who donated 4.6 million € to Portugal, through the offer of “80 ventilators and other medical protection [materials]”.² More examples were replicated in Portugal, through other Chinese citizens, more or less anonymous. However, this may generate doubts about whether altruism really abounds or, instead, if it is the Chinese government himself who persuades Chinese individuals

and companies to donate in order to help China save face abroad. A kind of reactive soft power, which allows the Chinese phoenix to reemerge from the ashes, while in the process it helps others to rise as well. China's mask diplomacy is likely to help China killing two birds with one stone. On the one hand, it enables Beijing to save face vis-à-vis a heterogeneous international community. On the other hand, the mask diplomacy is likely to make China benefit from the crisis to come out stronger in the end.³

There is a historic *déjà-vu*, although not with a Europe devastated by a pandemic, but rather by a world war that created a need. It was necessity that gave meaning and foundation to the Marshal Plan, which in turn helped to consolidate the dollar as an international reference currency. In other words, necessity created the superpower. If one recalls the saying that “there are no free lunches”⁴, then there may be a calculated mix between altruism, revisionism and imperial temptation underlying the mask diplomacy. But not limited to the mask diplomacy. In fact, an analysis of China's foreign policy shows multiple and paradoxical outcomes.⁵ In fact, at the same time Beijing promotes the creation of a Community of Common Destiny (CCD), builds artificial islands, defends globalization in Davos, while it hinders the penetration of Western companies in the Chinese market. Moreover, the CCD has created an order in which the most vulnerable countries become indebted in the medium and long-term to China.

“
At the end, history will tell us whether Lisbon will choose to remain unconditionally loyal to its longstanding allies or, instead, tempted to further experience Lord Palmerston's forbidden fruit.”

In the case of Portugal and *lato sensu* the EU, Carlos Branco devalues China's mask's diplomacy, claiming that “Europeans will not exchange the alliance with the US for political alignment with China or Russia”.⁶ Nonetheless, that has not prevented China from performing extraordinary advances in Portugal even before the mask diplomacy, something that makes the US uncomfortable. To be sure, Portugal, which is currently a case study across the EU due to the good receptivity shown toward the Belt and Road Initiative (BRI), has been warned by US Amba-

sador to Portugal, George Glass, that “this Xi is not China with whom the Portuguese have been trading for 500 years”.⁷ Among the reasons that lead the US, as well as France and Germany to fear an excessive opening of Portugal in relation to China, let us emphasize the fact that Portugal is the first country in the EU issuing public debt in renminbi (also called ‘Panda Bonds’). Besides, Portuguese private bank Millennium BCP has become the first European bank to issue Union Pay credit cards.

But there are also fears that the Portuguese scheme of the Golden Visa enables non-EU citizens to travel into the Schengen space, in addition to being a relatively easy way for Chinese people to get Portuguese citizenship. Security issues are also present in the Starlab venture. The latter is a lab in which Portugal and China join efforts to produce microsatellites (figure 1) as well as to monitor Ocean.

Now, it seems odd that Portugal opened its space sector to China considering that Brussels had previously cancelled its cooperation with Beijing on the construction of the EU's Galileo system, precisely due to the EU's complaint of espionage by China. Furthermore, it is not just the space sector which Portugal allowed China to participate in within the framework of the Starlab, but another topical and geostrategic area: Oceans. It is worth mentioning here that Portugal has the third largest Economic Exclusive Zone in the EU. Now, if the United Nations approves Lisbon's candidacy to almost double its maritime platform, one easily understands that the Starlab main assets, i.e. satellites and Ocean (North Atlantic), will provide China with a strategic foothold in terms of information, surveillance, access to resources, among others.

Winds of change: is China's momentum in Portugal fading?

Despite such unprecedented initiatives, COVID-19 developments have shown that Chinese momentum in Portugal may not be that strong as it has appeared to be. Let us put it clear. As a matter of fact, US has chosen the right time (Beijing focused on Hong Kong riots and COVID-19 still in an initial stage) to pay a top-level visit to Portuguese port of Sines on 12 February 2020. Considering that China has already shown interest in the port of Sines, US Secretary of Energy Dan Brouillette together with a business delegation, visited the Port of Sines Harbor, Logistics and Industrial Complex. This was not a leisure trip but geopolitics. In fact, the US is most likely to become the world's top producer of Liquefied Natural Gas (LNG) in the coming years. That said, Portugal is certainly insignificant as a market for US GNL consumption, but Sines port may provide the US

with an effective gateway (as Sines is the closest European deep-water port to the US) to carry its GNL to broad EU markets.⁸ Now, considering US and China's interest in Sines, Lisbon would certainly privilege its longstanding ally. After all, Portuguese waters are NATO waters, not Chinese ones.

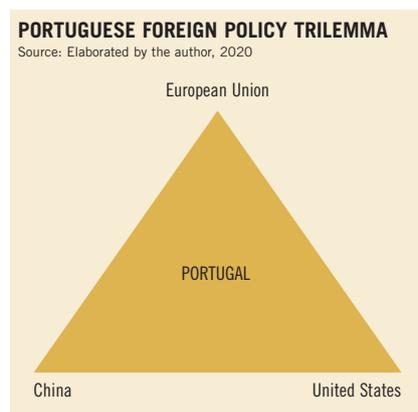
More interesting perhaps of the COVID-19 test to the Chinese momentum in Portugal is to compare the different reactions of Portuguese President Marcelo Rebelo de Sousa to Donald Trump phone's call on the afternoon of 1 May, 2020, and later to Xi Jinping's phone call. In the first case, both US and Portuguese Presidents addressed, in a quite cordial manner, several issues of bilateral interest and referred to the economic and international situation generated by the pandemic. During the conversation, President Trump "praised the Portuguese performance in this pandemic outbreak and offer[ed] all the help that was considered useful and necessary". At the end, the two Presidents exchanged wishes "for the greatest successes of the two friends in overcoming the current situation".⁹

Some days later, in the evening of 7 May 2020 it was the Chinese President who called the Portuguese President. Again, there is a *déjà-vu* in international politics, an action taken by China that, based on a pavlovian logic, leads the US to react. But this time was different. The US took the initiative and China reacted. After the Chinese regime's informants alerted Xi Jinping about Trump's warm phone call to Marcelo, the Chinese President tried, although unsuccessfully, to replicate the friendly tone. It is necessary to understand Marcelo's profile to realize that if he does not use adjectives to describe the conversation with his Chinese counterpart (or with any other interlocutor), then it is because there was no human warmth. But as or more remarkable is the fact that the Portuguese President is highly prudent and diplomatic in his words. As such, the fact that the Portuguese President deliberately criticized China for not having honored timings regarding the delivery of medical supplies ordered by Portugal, is something unprecedented in a diplomat like Marcelo. But it reveals, at the same time, that "the honeymoon between Portugal and China is over", as Esteves notes.¹⁰ Although Xi Jinping's call was a gentle reminder that Portugal is a key player within the BRI, the fact is that since the beginning until the end of the conversation, the Portuguese President never referred the word BRI, contrary to what he used to do in previous occasions.¹¹

But even admitting that Portugal-China honeymoon has not come to an end (thus contradicting Esteves' thesis), in practice Portugal counts only for a small portion in the chess of international politics. At stake is a deeper and macro restructuring not just of geopolitics, but also of global geo-economics. Regardless of all controversy around the anti-*versus* pro-China debate, one thing is clear: COVID-19 is just one more phase in China's multilateralism. Indeed, if before the outbreak of the pandemic, Chinese multilateralism had already shown a remarkable sophistication

(implicit in the accession of several EU states to the Asian Infrastructure Investment Bank against the US will), in the post-COVID-19 era China is still standing. Such view is shared by Luís Tomé, who adds that "despite the uncertainty and unpredictability that characterize the current situation, there is a clear tendency for the global geopolitical reorganization to be favorable to China".¹² This is due, to a large extent, to the US lack of preparedness in handling the pandemic domestically, but also to the absence of any effort on the part of Washington to lead international initiatives in order to fight the pandemic.¹³

In turn, the scenario is not very different in the European Union, or rather, European *disunion*, which curiously and paradoxically, received a faster support from China and Russia to fight the pandemic. In the new order that is gaining shape, the issue is not so much about the de-westernization of politics in Gaspar's view, but more about what he calls de-globalization, accompanied by a consolidation of "competition between the United States, China and Russia, whose logic is the return of regionalist protectionism".¹⁴ Albeit there is no consensus among experts on the contours of the post-COVID geopolitics, there is however a point of relative convergence. In other words, there is awareness that the pandemic showed the vulnerabilities of the global market, but also that "no sovereign state should continue to depend on third states in strategic domains and, of course, medicines and health equipment, whose production is dominated by China".¹⁵ This being said, let us stress that Portuguese foreign policy has been particularly skilful in dealing with China, while keeping its old compromises vis-à-vis the EU and the US.



The Portuguese unprecedented stance toward China has shown so far the topicality of what Lord Palmerston had once wisely observed: "states have no permanent friends or allies, only permanent interests".¹⁶ This does not mean nevertheless that the honeymoon with China will last forever, as the phone call between Xi Jinping and Marcelo Rebelo de Sousa has foreshadowed. At the end, history will tell us whether Lisbon will choose to remain unconditionally loyal to its longstanding allies or, instead, tempted to further experience Lord Palmerston's forbidden fruit. ■

Notes

- Jornal de Negócios (2020). <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/coronavirus/detalhe/sondagem-china-nao-e-responsavel-pela-epidemia>
- Sic Notícias (2020). <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-04-05-Quem-e-a-empresaria-chinesa-que-doou-equipamentos-no-valor-de-46-milhoes-a-Portugal>
- The Wall Street Journal (2020). <https://www.wsj.com/articles/china-asserts-claim-to-global-leadership-mask-by-mask-11585752077>
- See <https://blog.degruyter.com/milton-friedman-no-thing-free-lunch/>
- Duarte, P. and Leandro, F. (eds). (2020). *The Belt and Road Initiative – International Perspectives on an Old Archetype of a New Development Model*. Singapore: Palgrave
- Diário de Notícias (2020). <https://www.dn.pt/mundo/geopolitica-do-virus-o-choque-america-china-11990132.html>
- Diário de Notícias (2019). <https://www.dn.pt/mundo/este-xi-nao-e-a-china-com-quem-os-portugueses-tem-comerciado-durante-500-anos-10878774.html>
- Duarte, P. (2020). "Portugal na Faixa e Rota: Impactos, Oportunidades e Desafios". *Brotéria*, 190(4): 419-427.
- Presidency of the Republic of Portugal (2020). <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=176855>
- Esteves, J. (2020). <https://sol.sapo.pt/artigo/695997/opiniaoportugal-china-marcelo-sem-xi-coracao>
- Idem.
- Diário de Notícias (2020). <https://www.dn.pt/mundo/geopolitica-do-virus-o-choque-america-china-11990132.html>
- Idem.
- Ibidem.
- Ibidem.
- Leigh, E. (2012). "Edward Leigh's substantive speeches in the House of Commons: May 2010 – December 2012". Collected Parliamentary Speeches.

General bibliography

- Diário de Notícias (2019). <https://www.dn.pt/mundo/este-xi-nao-e-a-china-com-quem-os-portugueses-tem-comerciado-durante-500-anos-10878774.html>
- Diário de Notícias (2020). <https://www.dn.pt/mundo/geopolitica-do-virus-o-choque-america-china-11990132.html>
- Duarte, P. (2020). "Portugal na Faixa e Rota: Impactos, Oportunidades e Desafios". *Brotéria*, 190(4): 419-427.
- Duarte, P. and Leandro, F. (eds). (2020). *The Belt and Road Initiative – International Perspectives on an Old Archetype of a New Development Model*. Singapore: Palgrave
- Esteves, J. (2020). <https://sol.sapo.pt/artigo/695997/opiniaoportugal-china-marcelo-sem-xi-coracao>
- Financial Times (2020). <https://www.ft.com/content/67e1661b-f12b-4473-9bc2-aa2b5998ad73>
- Jornal de Negócios (2020). <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/coronavirus/detalhe/sondagem-china-nao-e-responsavel-pela-epidemia>
- Leigh, E. (2012). "Edward Leigh's substantive speeches in the House of Commons: May 2010 – December 2012". Collected Parliamentary Speeches.
- Presidency of the Republic of Portugal (2020). <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=176855>
- Sic Notícias (2020). <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-04-05-Quem-e-a-empresaria-chinesa-que-doou-equipamentos-no-valor-de-46-milhoes-a-Portugal>
- The Wall Street Journal (2020). <https://www.wsj.com/articles/china-asserts-claim-to-global-leadership-mask-by-mask-11585752077>

2.11 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

GEOPOLÍTICA: O LUGAR DE PORTUGAL ENTRE TENDÊNCIAS E TRAJETÓRIAS GLOBAIS

Samuel Caetano Vilela
 Texto entregue em Outubro de 2020

A PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONA-VÍRUS terá consequências nas relações de poder a nível global. Ainda que o fenómeno seja recente, as respostas dos Estados e a forma como o surto de COVID-19 tem vindo a evoluir permitem antecipar trajetórias de mudança na geopolítica mundial.

No entanto, da mesma forma que muitas organizações internacionais e atores políticos têm vindo a afirmar que a pandemia veio expor fragilidades que já existiam, as reconfigurações que a geopolítica poderá vir a conhecer, também serão resultado das tendências que já marcavam a ordem mundial antes das autoridades chinesas terem assumido a gravidade da situação perante a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Antes da pandemia, o principal foco de tensão entre grandes potências mundiais era a guerra comercial entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China – as duas maiores economias mundiais. Segundo o Banco Mundial, em 2019 a economia americana cresceu 2,3%, enquanto a economia chinesa alcançou um crescimento de 6,1% do seu produto interno bruto (PIB).

Nenhum dos dois países ficou indiferente à propagação da COVID-19, mas o efeito desta sobre as suas economias é bastante distinto. As perspetivas do Banco Mundial para 2020 indicam que a economia americana terminará o ano com um recuo de 6% no seu PIB. Enquanto isso, a economia chinesa permanecerá em crescimento, perspetivando-se um aumento de 2% do PIB.

As estimativas anteriores ao início da pandemia indicavam que a economia chinesa iria ultrapassar a norte-americana em 2032. Não obstante, as tensões mais recentes entre as duas maiores economias não podem ser encaradas como uma nova “guerra fria”. Ao contrário do que aconteceu no tempo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a China não pretende destruir o modelo capitalista. Aliás, o crescimento da economia chinesa, sobretudo desde a sua adesão à OMC em 2001, mostra o quanto tem beneficiado deste sistema económico.

Um outro fator a ter em consideração nesta breve análise é o facto de 2020 ser um ano eleitoral nos EUA. Porém, independentemente das orientações que uma futura Administração norte-americana reserve para a política externa, não é previsível que as tensões entre os EUA e a China sejam facilmente ultrapassadas. Ainda assim, é relevante observar a atuação da administração Trump. Durante os últimos quatro anos, os EUA abandonaram o Acordo de Paris, reduziram compromissos com a OMC, saíram da UNESCO, do Conselho dos Direitos Humanos e, já durante a pandemia, da OMS.

“
O investimento da China no desenvolvimento do seu poder marítimo não se encontra limitado a infraestruturas portuárias e tem sido acompanhado do crescimento da sua armada naval.
 ”

Em sentido contrário, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), a China gere a FAO, o ICAD, a UNIDO e a ITU e, fora dessa esfera, liderou a criação do NDB – o banco de desenvolvimento dos BRICS, que é sediado em Xangai e do AIIB – o banco asiático de investimento em infraestruturas, com sede em Pequim. Ambos os bancos têm funcionado como alternativas ao Banco Mundial.

Em suma, para além dos ritmos de crescimento que, cumulativamente, ano após ano, vão aproximando o PIB chinês do PIB americano, os EUA têm vindo a reduzir as suas responsabilidades no sistema internacional, enquanto a China reforça a sua importância.

As relações UE-China

Os primeiros meses da pandemia suscitaram várias reflexões sobre as cadeias de abastecimento e distribuição e expuseram a elevada dependência que a maioria do mundo tem em relação à China. Uma análise ao discurso político dos líderes dos países mais desenvolvidos permite identificar uma tendência para o protecionismo económico, pelo menos transitoriamente, como solução para recuperar as economias nacionais durante os próximos anos.

A União Europeia (UE), o maior bloco comercial do mundo, apesar do impasse que antecedeu a aprovação do plano de recuperação para a economia europeia, reuniu consenso quanto à necessidade de encurtar essas cadeias e, em determinados setores considerados estratégicos, garantir volumes de produção consideráveis sem recurso aos mercados extracomunitários.

Para esta análise, este é um objetivo importante. Atualmente, a UE é o principal parceiro comercial da China, quer em importações, quer em exportações. Para além da reindustrialização do continente europeu, essencial para o encurtar das cadeias de abastecimento e distribuição, a Comissão Europeia afirmou que é necessário proteger as empresas europeias de aquisições estrangeiras.

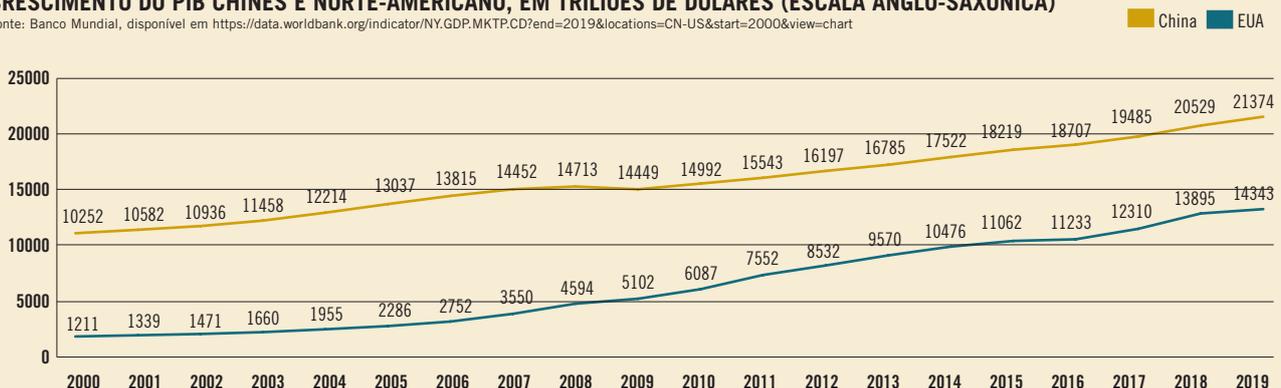
As decisões tomadas pela UE, no imediato e durante os próximos anos, terão consequências no futuro de ambas as economias e, por isso, já começam a emergir sinais de maior tensão entre o bloco europeu e a China.

O lugar ocupado por Portugal

O volume de investimento chinês em Portugal superou os 9.000 milhões de euros em 2018. É o segundo país europeu que mais investimento direto recebeu da China desde 2010, tendo a sua maioria sido canalizado para os setores da energia, eletricidade, finanças, seguros e, também, o imobiliário.

CRESCIMENTO DO PIB CHINÊS E NORTE-AMERICANO, EM TRILHÕES DE DÓLARES (ESCALA ANGLO-SAXÓNICA)

Fonte: Banco Mundial, disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=CN-US&start=2000&view=chart>



Porém, em 2016, aquando da aquisição da maioria do capital da entidade que gere o Porto de Pireu, na Grécia, o consórcio China Ocean Shipping Company assumiu o seu interesse no porto de Sines. Segundo dados do Centro de Estudos Estratégicos Internacionais, a China está atualmente presente em 46 portos ou projetos portuários no continente africano. Em termos geoestratégicos, a China tem claramente um plano para o controlo das rotas comerciais nos oceanos Índico e Atlântico.

Revisitar a história mundial permite compreender facilmente a trajetória seguida pela China. Portugal e Espanha coincidiram como grandes potências mundiais, justamente durante o período em que dominaram os mares e as rotas comerciais. A Inglaterra afirmou-se enquanto superpotência mundial pelo mesmo motivo. Atualmente, os EUA são a maior potência marítima e, claro, a potência dominante a nível global.

Dados da OMC demonstram que mais de 80% do comércio mundial é transportado por via marítima. Neste sentido, o pensamento de Alfred T. Mahan, um dos mais notáveis precursores da geoestratégia moderna e do domínio marítimo norte-americano, mantém-se válido: “quem controla os mares controla o mundo”.

Porém, o investimento da China no desenvolvimento do seu poder marítimo não se encontra limitado a infraestruturas portuárias e tem sido acompanhado do crescimento da sua armada naval. Para além da guerra comercial, a expansão da presença militar chinesa no mar do Sul da China e no Índico também tem criado alguns focos de tensão com os EUA, que ainda mantém uma parte da sua frota na região.

Em 2018, James Fanell, antigo diretor de inteligência da Sexta Frota dos Estados Unidos, apresentou ao Congresso norte-americano um relatório que alertava para o rápido processo de desenvolvimento da força naval chinesa, que em alguns aspetos já supera a norte-americana.

A capacidade militar, no realismo político, é um requisito essencial para qualquer superpotência. Não obstante, Martin Jacques, autor do *best-seller* “*When China Rules the World*”, ressalva que o expansionismo chinês difere da visão ocidental de imperialismo. A fonte do poder chinês reside no crescimento económico e na criação de relações de dependência. É dessa forma que a China pretende tornar-se o parceiro mais importante e indispensável da economia mundial, para qualquer Estado ou bloco comercial.

“A fonte do poder chinês reside no crescimento económico e na criação de relações de dependência.”

Contrariamente ao que aconteceu com Portugal, Espanha, Inglaterra ou EUA, cujas posições geográficas privilegiaram a expansão marítima, a China não dispõe das mesmas condições de saída para o mar. No entanto, as suas ações recentes explicitam, de forma clara, a importância geoestratégica que lhe atribui.

A reorganização do panorama geopolítico poderá ser acelerada pela pandemia e, nesse âmbito, Portugal depara-se com escolhas decisivas. O

posicionamento geográfico do país é relevante para a afirmação da China como principal potência mundial e a história da diplomacia portuguesa mostra que Portugal sempre procurou encontrar-se alinhado com a potência marítima dominante, mas o país encontra-se integrado na UE e na NATO.

No entanto, a conjuntura atual é diferente: com o Brexit, Portugal estará pela primeira vez integrado numa organização internacional da qual o Reino Unido não faz parte (com a devida exceção para a CPLP). E esta é uma circunstância que ocorre a par do isolacionismo norte-americano, de controvérsias levantadas no seio da NATO e de uma pandemia que obrigará o país a definir um novo conceito estratégico.

Após alguns anos de trabalho, em 2009, Portugal entregou à ONU uma proposta de extensão da sua zona económica exclusiva (ZEE), cuja decisão será tomada em 2021. Atualmente, Portugal detém a terceira maior ZEE da UE. Porém, com a saída do Reino Unido e, considerando que parte da ZEE francesa não se situa no Atlântico, Portugal terá a maior ZEE da UE. Se a extensão requerida à ONU for concedida, a área sob jurisdição portuguesa será equivalente a quarenta vezes o território continental do país.

O mapeamento de recursos realizado ao longo dos últimos anos revelou a importância do oceano Atlântico como província biogeoquímica e energética. Nesse sentido, o interesse chinês em Sines não terá apenas a ver com as rotas comerciais que servem o sudeste asiático e o continente africano. O conhecimento disponível aponta para uma intensificação das rotas comerciais e energéticas no oceano Atlântico e a posição geográfica de Portugal faz do país um *player* fundamental na reorganização do tabuleiro geopolítico.

Ainda que o Tratado de Lisboa consagre as competências exclusivas da UE na conservação dos recursos biológicos do mar, o plano de recuperação para a economia europeia deverá ser encarado como uma oportunidade para conferir peso político e económico a Portugal, relevando novamente a sua posição na geopolítica mundial. A Comissão Europeia, aquando da definição da estratégia para o decénio 2010-2020, assumiu a intenção de desenvolver uma política para o designado “mar europeu”. Os dados demonstravam, na altura, que economia relacionada com o mar correspondia a 40% do PIB europeu. O acesso a 15,5 mil milhões de euros a fundo perdido e a 26,3 mil milhões de euros a crédito em condições favoráveis, montantes que se somam aos fundos e programas de financiamento habitualmente disponibilizados no âmbito de cada Quadro Financeiro Plurianual da UE, são uma oportunidade única para a redefinição da geoestratégia portuguesa.

Recentemente, a instalação da tecnologia 5G, cujo leilão esteve suspenso até início de outubro por causa da pandemia, espoletou um incidente diplomático entre Portugal e os EUA. Neste aspeto, a posição da UE quanto ao papel da China na instalação da infraestrutura permanece dúbia. Não deve ser encarada como uma questão menor. Tem impacto na política de segurança e defesa e, evidentemente, consequências geopolíticas.

A história da diplomacia portuguesa mostra que a política externa do país foi sempre desenvolvida de forma alinhada com os interesses da potência marítima dominante. A adesão à UE, então Comunidade Económica Europeia (CEE), parece ter invertido momentaneamente essa tendência. Todavia, a posição geográfica do país não mudou e a importância do oceano Atlântico tem vindo a crescer novamente.

Em termos diplomáticos, perante a perda do poder marítimo, Portugal aprofundou a sua aliança com a Inglaterra. À medida que os EUA foram consolidando o seu papel liderante, na sequência da II Guerra Mundial, Portugal também acabou por estreitar as suas relações com os norte-americanos. A sua posição geográfica permitiu que fosse membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), mesmo durante o isolacionismo do Estado Novo e, já em democracia, em 1995, celebrou com os EUA um acordo bilateral de cooperação e defesa. No que respeita à China, as boas relações entre Portugal e o país asiático não são recentes. Existe um tratado de amizade e comércio com mais de 130 anos. No entanto, o expansionismo comercial da China, sobretudo após a adesão à OMC, criou dificuldades significativas a vários setores da economia portuguesa. Ainda assim, poucos anos depois, a China tornou-se um parceiro económico de referência para Portugal.

Para concluir, relativamente ao poder marítimo, existem escolhas por fazer. Portugal terá de decidir se aprofunda as suas relações com a China, ou se procura consolidar parcerias estratégicas para um novo polo de desenvolvimento, centrado no oceano Atlântico, junto dos EUA, do Reino Unido, da Alemanha, da França e de outros parceiros europeus. A expansão da ZEE portuguesa, o Brexit e a crise suscitada pela pandemia são a oportunidade para recolocar o mar no centro do pensamento geoestratégico português, cuja ambição, no médio-longo prazo, deveria passar pela liderança do bloco atlantista europeu. ■

Bibliografia geral

- Casaburi, I. (2018) *Chinese investment trends in Europe Chinese investment trends in Europe*. Barcelona: ESADE.
- Jacques, M. (2012). *When China rules the world: The end of the western world and the birth of a new global order*. New York: Penguin Books.
- Krastev, I. (2020) *Is it Tomorrow Yet? Paradoxes of the Pandemic*. London: Penguin Books Ltd.
- Mayan, A. T. (2010) *The influence of Sea Power upon History, 1640-1783*. Cambridge: Cambridge Library Collection.
- U. S. House of Representatives (2018) *Hearing: Full Committee Hearing: China's Worldwide Military Expansion (Open)* [<https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=108298>]

2.12 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA NO CONFLITO ISRAELO-PALESTINIANO

José Pita Santos

Texto entregue em Outubro de 2020

A REGIÃO DO MÉDIO ORIENTE tem sido palco de inúmeros confrontos entre vários povos e religiões. Desde o período de ocupação otomano, passando pelas conquistas cristãs e muçulmanas, até à ocupação britânica e jordana de território palestino e pela *Two-State Solution*, decorrente da Resolução n.º 181/1947, da Assembleia das Nações Unidas¹, com todos os problemas políticos e de segurança os confrontos têm sido cíclicos.

Os Acordos de Oslo (1993) assinados pelo governo de Israel e pela Organização de Libertação da Palestina (OLP) criaram a Autoridade Palestiniana, a qual tem poderes administrativos parcelares sob o território palestino. Os acordos de Oslo (II) são depois emendados, em 1995, delineando a gestão do território da Palestina, com a criação do designado território do *West Bank* (Áreas A, B e C) sob o controlo político da *Fatab* e a Faixa de Gaza, atualmente sob a égide do *Hamas*. Esta compartimentação territorial originou limitações no exercício da cidadania palestina, seja através dos vários controlos fronteiriços, seja pela divisão política do seu território ou ainda pelo descontentamento dos palestinos acerca do seu próprio governo. No plano interno, destaca-se uma acentuada divisão na população, que resultou na dissolução do parlamento e a emergência do presidente *Mahmoud Abbas* como detentor do poder legislativo, executivo e presidencial².

Esta breve sùmula histórica exemplifica como esta região tem sido um dos principais focos de instabilidade com a ocorrência de guerra, movimentos de libertação contra a ocupação, demolições unilaterais, manifestações ou outras formas de protesto e incidentes nos controlos fronteiriços (*Checkpoints*) entre Israel e Palestina. Como fatores adicionais e potenciadores do conflito, podemos indicar a ocupação ilegal de território palestino pelos israelitas, mormente pela anexação unilateral de território com importância estratégica na região (*i. e.* Montes Golá), seja pelos seus recursos naturais, seja pela importância militar, na fronteira com a Líbia e a Síria. A criação de colonatos judaicos em toda a área do *West Bank* permite um controlo de todos os recursos naturais desde a exploração aquífera, produção de eletricidade e a agricultura, sendo outros dos motivos indicados para o aumento da instabilidade na região³.

Nos últimos anos, a introdução do conceito de segurança humana na análise dos conflitos e a mudança do paradigma da segurança constituíram os alicerces para as missões de cooperação internacionais e tem originado diferentes abordagens à implementação de missões de paz. Os obstáculos no conflito israelo-palestino são uma realidade que está em constante mutação, conforme o mais recente efeito causa-efeito de-

corrente do denominado “Acordo do Milénio”, subsidiado pelos Estados Unidos, como mais um marco para a construção de paz nesta região do mundo. Contudo, após o anúncio público do “Acordo do Milénio” e após as eleições que reconduziram Benjamim Netanyahu no cargo de primeiro-ministro israelita, surge uma nova prioridade no espectro político: o impacto da pandemia da COVID-19 na economia e subsequente recessão económica. Todo o discurso político pós-eleições abrandou a operacionalização do plano de anexação unilateral, demolições e redistribuição de parcelas de território com a Autoridade Palestiniana, levando a que parte da imprensa israelita critique e questione se o “Plano de Paz de Trump” não será outra vítima da COVID-19⁴.

O contributo da União Europeia na Palestina

A União Europeia constitui o fiel da balança de todo o processo de mediação e promoção dos esforços de paz na região. A esse propósito, Merlinger e Ostrauskaite (2006) relevam o papel da União Europeia no conflito israelo-palestino e a importância estratégica das suas missões a operar no terreno, como parte da afirmação da política externa europeia. De igual forma, Tocci (2009) analisa a União Europeia como o principal bastião na promoção do conceito de segurança humana, sem comprometer Direitos Fundamentais e exemplificando com a sucessão de eventos do conflito israelo-palestino.

“**A União Europeia constitui o fiel da balança de todo o processo de mediação e promoção dos esforços de paz na região.**”

O envolvimento das missões europeias, na vertente de cooperação internacional e na tentativa de moderar a paz naquela região do Médio Oriente, pode ser um baluarte pela promoção dos direitos humanos e da igualdade de género. Zaid (2006) enuncia na sua investigação que a preservação da segurança humana é um dos elementos constituinte e fundador da União Europeia no conflito israelo-palestino, sendo um fator determinante e positivo para a regulação do conflito. No mesmo sentido, Moller (2003), Faber e Kaldor (2010) e Nusseibeh (2008) também abordaram esta problemática reforçando a falta de condições da segurança humana como obstáculo à paz (ex-

checkpoints entre West Bank e Israel) e como a intervenção internacional poderia ser a solução para a possível cessação ou regulação do conflito. Destacamos ainda Muller (2019), que conduziu um estudo onde se apresenta uma análise quantitativa, com a realização de entrevistas, de modo a que se possa perceber a eficiência e credibilidade da abordagem europeia no conflito israelo-palestino. Na sua conclusão, indica que a União Europeia tem um papel determinante na regulação e moderação do conflito, fruto do seu *soft power*, em contraste com outros países com uma intervenção mais próxima do *hard power*.

Depois do começo da pandemia, toda a intervenção da União Europeia tem diminuído face às restrições securitárias existentes, o que pode contribuir para uma maior insegurança na região⁵. Acresce referir que a construção de um Estado palestino com o intuito de estabilizar a região não pode ser dissociada da existência de um Estado autocrático, em que as questões humanitárias são muitas vezes colocadas em dúvida⁶. Assim, a diminuição da intervenção das missões da União Europeia nos territórios palestinos constitui um indicador negativo no reforço para o estabelecimento da segurança humana e melhoria das condições dos seus habitantes, sendo determinante a resposta conjunta aos desafios gerados pela pandemia.

Covid-19: O “novo” conflito Israelo-Palestino?

A disseminação da COVID-19 vai indubitavelmente afetar toda a vivência no mundo árabe e em especial na Palestina. Os recursos financeiros, por si já escassos devido às várias restrições impostas pelo governo israelita, vão agravar uma situação de carência económica, pela canalização de parte do orçamento de Estado para as medidas de urgência necessárias para dar resposta ao Estado de Emergência declarado pelo Presidente Abbas e as consequentes medidas legislativas que se seguiram⁷.

As consequências da adoção das medidas de emergência têm impacto nos vetores da carência na prestação dos cuidados de saúde, crescimento do índice de pobreza, aumento da insegurança alimentar, limitação do acesso à informação, aumento da violência de género e o défice da resposta humanitária das organizações internacionais⁸.

No entanto, também podemos elencar alguns desafios na área da Justiça. A operacionalização das missões europeias concentra-se, por força do seu mandato, na esfera da reforma da Justiça e reestruturação das forças policiais. Não deixa de ser relevante que no que respeita ao acesso à Justiça, um dos mais importantes fatores de ava-

liação do Estado democrático de uma sociedade, segundo os últimos dados⁹, a população palestina revela um índice de maior satisfação na realização de Justiça com os tribunais religiosos da *Sbaria* (55%), relegando os tribunais comuns para patamares de menor satisfação. Nesta “nova” realidade pandémica, o acesso à Justiça pode ser prejudicado porquanto as limitações e restrições impostas pelos sucessivos Estados de emergência não permitem a circulação de pessoas para os centros de decisão.

“
Este novo desafio (pandemia) veio, assim, adensar uma nebulosa agenda securitária em volta do conflito israelo-palestiniano.
”

Ainda no que concerne às autoridades policiais a *Palestinian Civil Police* (que revela o maior índice de satisfação com cerca de 55%) tem limitações na sua ação por força das restrições impostas pelo fim de coordenação entre a Autoridade Palestiniana e Israel (pós “Acordo do Milénio”), o que leva a que os elementos policiais não possam mover-se entre áreas B e C, impedidos de realizar o seu trabalho e limitando a influência de coordenação da missão europeia.

Segundo o mais recente inquérito¹⁰, realizado em Setembro de 2020, quando questionados os palestinianos acerca dos últimos desenvolvimentos no conflito, cerca de 75 % dos inquiridos indica que a situação pandémica contribui para o abrandamento da execução do plano de anexação. No entanto, a maioria (76%) continua preocupada com a perspectiva de que a insegurança e anarquia regressem ao quotidiano palestiniano fruto das indefinições e restrições originadas pela pandemia.

Concluimos que este novo desafio (pandemia) veio, assim, adensar uma nebulosa agenda securitária em volta do conflito israelo-palestiniano, que constitui um desafio que a União Europeia não pode ignorar para salvaguarda da segurança humana nos territórios palestinianos e a promoção dos esforços de paz na região. ■

Notas

¹A criação do Estado de Israel em 1947, sob a égide da mesma resolução e a divisão do território, tem sido, nas últimas décadas, a razão para os confrontos políticos e do aparecimento de movimentos de libertação para fazer face à ocupação (Al-Fattal, 2010).

²Al-Fattal, R. (2010). *The foreign policy of the EU in the Palestinian territory*. CEPS.

²Bouris, D. e İşleyen, B. (2018). *The European Union and practices of governing space and population in contested states: Insights from EUPOL COPPS in Palestine*. Geopolitics. 1-21.

³Saarela, Silja. (2018). *Human security policy as a mean to build peace – the case of Eupol Copps in the occupied Palestinian territories*. School of politics and international relations – University of Kent.

⁴Tibon, A. (2020). *Will Trump's Mideast peace plan be another coronavirus victim?* (Em linha) Disponível em <https://www.haaretz.com/us-news/.premium-will-trump-s-mideast-peace-plan-be-another-coronavirus-victim-1.8683588>. (Consultado em 01 de Junho de 2020).

⁵United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2020). *The impact of COVID-19 on Gender Equality in the Arab Region*. (Em linha). Disponível em <https://arabstates.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/the-impact-of-covid19-on-gender-equality-in-the-arab-region>. (Consultado em 01 de Outubro de 2020); e Palestinian Center for Policy and Survey Research (2020). *Public Opinion Poll N.77*. (Em linha). Disponível em <http://pcpsr.org/en/node/817>. Consultado em 29 de Setembro de 2020.

⁶Saarela, Silja. (2018).

⁷A este propósito vide *Palestinian Decree N. 1 of 2020, Concerning the Declaration of the State of Emergency; Law by Decree N. 7 of 2020, Concerning the State of Emergency; Law by Decree N. 8 of 2020, Concerning the Emergency Public Budget of 2020; Decree N. 3 of 2020, Concerning the Extension of the State of emergency; Decree N. 4 of 2020, Concerning the Declaration of the State of Emergency; Decree N. 5 of 2020, Concerning the Extension of the State of Emergency; Decree N. 6 of 2020, State of Emergency and Decree N. 8 of 2020, Concerning the Extension of the State of Emergency*.

⁸United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2020).

⁹WCLAC (2020). *COVID-19, Violence against women and post-lockdown interventions in Palestine Women's Centre for Legal Aid and Counselling*. (Em linha). Disponível em <http://www.wclac.org/Library/All?C=5>. (Consultado em 08 de Outubro de 2020).

¹⁰Palestinian Center for Policy and Survey Research (2020).

Bibliografia geral

- Kaldor M. (2010) “Putting people first: The growing influence of human security” in *Yale Journal of International Affairs*. 20-2010.
- Merlinger, m. e ostrauskaite, R. (2005). *Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia*. Alternatives Ed., pp. 297-323.
- Moller, B. (2003). “National, societal and human security: Discussion – Case study of the Israel-Palestine conflict” in *Pan-European security and environment in the Mediterranean: Conceptualizing security and environmental conflicts*. Edit. Hans Gunter Brauch.
- Müller, P. (2019). *Normative power Europe and the Israeli-Palestinian conflict: the EU's peacebuilding narrative meets local narratives*. *European security*, 28 (3), 251-267.
- Müller, P. e Zahla, Y. (2018). *Local Perceptions of the EU's role in peacebuilding: The case of security sector reform in Palestine*. *Contemporary Security Policy* 39: 1, pp. 119–141, 2018.
- Nusseibeh, L. (2008). “Why human security is relevant to Israel-Palestine conflict?” in *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*. VOL.15, Issue 3.
- Sabiote, M. A. (2008). *EUPOL COPPS in the Palestinian Territories: A Neutral Force or a Protagonist in the Shadow? Fornt Cjsp Forum* 6 (3): 5– 7.
- Tartir, A., e Ejodus, F. (2018). *Effective? Locally owned? Beyond the technocratic perspective on the European Union police mission for the Palestinian territories*. *Contemporary Security Policy*, 39(1), 142-165.
- Tocci, N. (2009). “Firm in rhetoric, compromising in reality: The EU in the Israel-Palestine conflict”. *Ethnopolitics* VOL 8, No. 3-4, pp. 387–401, 2009.
- Tomé, Luis and Açikalin, Suay Nihan (2019), “Chapter 1. Complexity Theory as a New Lens in International Relations: System and Change” in erçetin, s. s. and potas, N. (Eds.), *Chaos, Complexity and Leadership 2017. Explorations of Chaos and Complexity Theory*. Netherlands: IGI Global / Springer. pp. 1-15.
- Tomé, L. (2010). A geopolítica e o complexo de segurança na Ásia Oriental: Questões teóricas e conceptuais. A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais.
- Zaid, Y. (2006). “Middle East Security: A View from Israel, Palestine and Iraq” in *A Human security doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*. Edit Marlies Glasius & Mary Kaldor. Routledge.

2.13 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

COVID-19 | ÁFRICA
PANDEMIA AGRAVA RECESSÃO SUL-AFRICANA

António Mateus

Texto entregue em Janeiro de 2021

UMA QUEBRA CINCO VEZES MAIOR do que a crise de 2009, assim se compara a contração de mais de 50 por cento do produto interno bruto da economia mais industrializada do continente no segundo trimestre de 2020, em agravamento de um quadro de recessão já anterior à pandemia do novo coronavírus.

Na origem desta quebra acentuada a *Reserve Bank* (banco central sul-africano) identificava as fortes medidas de contenção implementadas no país com impacto acentuado na produção de bens e serviços, rendimentos e emprego.

Estatísticas globais do *Centro de Recursos de Coronavírus* da *Johns Hopkins University* situavam, no final de janeiro, a África do Sul como o país africano mais afectado, em número de casos da pandemia, e o décimo quinto a nível mundial, com cerca de milhão e meio de contágios.

Se à escala do continente essa leitura comparativa pode ser questionada pela inexistência e/ou fiabilidade das estatísticas, testes e diagnósticos relativos à pandemia, da maioria dos restantes países africanos, o mesmo já não se verifica quando transposta para o plano transcontinental.

A 2 de setembro, quando África ultrapassava no seu conjunto a barreira das 30 mil vítimas mortais do novo coronavírus e o total de infectados já excedia um milhão e 200 mil, só na África do Sul contabilizavam-se 13.308 mortes e 613.017 contágios (o sêxtuplo do segundo país africano mais atingido, o Egito).

A título indicativo, entre os países lusófonos africanos, Moçambique era, nessa altura, o que contabilizava o maior número de contágios, com 4.039 casos, seguido por Cabo Verde, com 3.970, Angola, 2.279, Guiné-Bissau, 2.205, e São Tomé e Príncipe, 896. Um ranking que diverge substancialmente quando o indicador de referência é o número de mortes atribuídas à COVID-19.

Angola surgia aqui à cabeça, com 109 casos fatais, seguido por Cabo Verde, com 40, Guiné-Bissau, 34, Moçambique, 23, e São Tomé e Príncipe, 15, divergências entre parâmetros que a Organização Mundial de Saúde admite possam derivar da exiguidade de recursos humanos e laboratoriais para identificação rigorosa das causas de mortes. No relatório anual do *Programa Alimentar Mundial* (PAM) “*Food Crises 2020*” Angola surgia ainda, a par da Nigéria, na linha vermelha de alertas internacionais associados à pandemia, por a enfrentar em tempos de quebra acentuada dos preços de crude, sua principal fonte de divisas.

“**Situação particularmente agravada durante o primeiro período de confinamento; período em que Pretória estima ter havido perdas diárias na ordem de 13 mil milhões de randes.**”

O PAM sublinhava que a pandemia ameaça vidas, fontes de subsistência e redes comerciais, de que depende, em África, a sobrevivência de dezenas de milhão de pessoas, e expõe países com grandes níveis de endividamento, sem meios para recorrer a novos empréstimos ou onde o serviço das dívidas já contraídas se revela incomportável.

Outro indicador a ter em conta neste quadro, é a elevada percentagem da população africana urbana dependente de jornas (receitas diárias) e empregada nos sectores informal e de serviços,

particularmente atingidos pelas restrições do confinamento, em termos de perdas diretas de rendimentos.

Inicialmente elogiada, por ter sido, a 27 de março, dos primeiros países a aplicar medidas abrangentes de combate à pandemia, a África do Sul voltou a ser destaque global, agora pela negativa, quando os números de contágios e de vítimas mortais dispararam após o alívio daquelas, em maio, particularmente nas províncias de Gauteng e do Cabo Ocidental, as mais povoadas do país.

O maior produtor mundial de platina e crómio (e um dos principais de ouro e diamantes) reduziu a metade a sua produção mineira durante o confinamento mas já tinha entrado em recessão desde o último quadrimestre de 2019, devido a uma série de factores conjunturais.

Mesmo em Gauteng, a província com maior produto interno bruto da África do Sul e onde reside a esmagadora maioria da comunidade lusófona naquele país, 16 por cento dos respectivos 12 milhões de habitantes já precisavam de ajuda alimentar antes da pandemia.

A situação viu-se particularmente agravada durante o primeiro período de confinamento, período em que Pretória estima ter havido perdas diárias na ordem de 13 mil milhões de randes. Perante um déficit orçamental significativo, desemprego elevado, empresas públicas em colapso e uma quebra acentuada das receitas fiscais questiona-se de onde virão os fundos necessários à gestão e relançamento da economia do país.

A título ilustrativo do impacto da pandemia sobre a economia sul-africana (ver gráfico) – comparando as prestações do segundo trimestre de 2020 com as de 2019 – o sector agrícola (o mais industrializado do continente) foi a única excepção a um quadro recessivo generalizado, com a Construção Civil, Manufatura e Minas a registarem quebras de mais de 70 por cento.

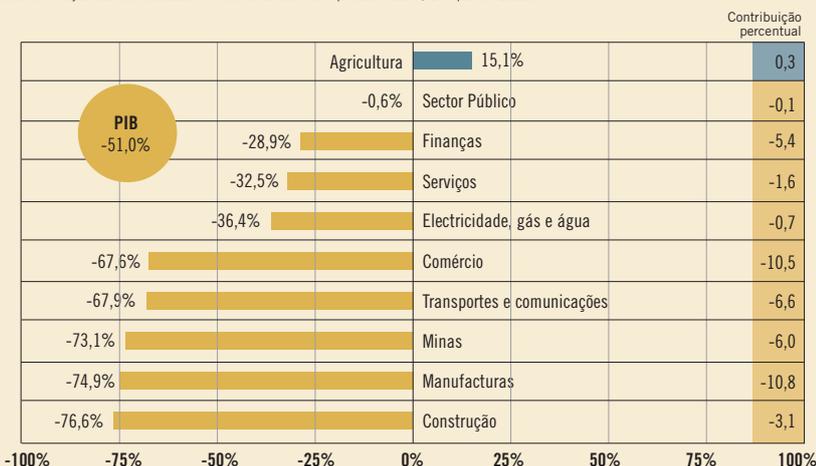
Já ao nível dos lares sul-africanos e ainda com base em dados do Instituto de Estatísticas da África do Sul (ver gráfico), a variação de consumos (antes e depois de pandemia) – e também aqui comparando os segundos trimestres de 2020 e 2019 – a quebra acentuada é quase total em sectores como a hotelaria e restauração (99,9%) e cresce apenas com algum relevo (3,6%) no das comunicações.

À escala continental e regional, o *Internacional Food Policy Research Institute* estima que a pandemia agrave em 20 por cento os níveis de pobreza mundial, afundando abaixo desta linha 147 milhões de pessoas adicionais, mais de metade (79 milhões) na África subsaariana, uma região onde, já antes da COVID-19, uma em cada cinco sofria de fome.

Num cenário onde a África do Sul e a Nigéria, as duas maiores economias de África, registaram

NOVE SECTORES REGISTRARAM UMA CONTRAÇÃO NO 2º TRIMESTRE DE 2020

Crescimento da indústria no segundo trimestre de 2020 em comparação com o primeiro trimestre do mesmo ano. Sazonalmente ajustado e anualizado. Fonte: Gross domestic product (GDP), 2º quarter 2020.



quebras de cerca de um terço dos respetivos Produtos Internos Brutos, no primeiro quadrimestre deste ano, milhões de comerciantes e artesãos do sector informal (que formam 85 por cento dos empregos no continente) figuram na primeira linha de risco de perda de subsistência.

Ao nível das principais instituições financeiras, o FMI aceitou perdoar seis meses de serviços das dívidas dos 25 países mais pobres (entre eles Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe) mas não o cancelamento das mesmas, matéria onde a China, o principal credor do continente, finalizou no âmbito dos G-20 um acordo de pagamento diferido.

A chamada *Debt Service Suspension Initiative* permitirá aos países mais pobres que solicitaram a Pequim a reestruturação das respetivas dívidas – para poderem enfrentar os efeitos da pandemia – suspender até ao final do ano o pagamento dos respetivos serviços uma vez satisfeitos uma série de critérios definidos pela China.

Angola (o país africano com maior dívida a Pequim) e Moçambique, cujos serviços de dívida à China representam 3,1 por cento e 2 por cento dos respetivos Produtos Internos Brutos destacam-se entre os potenciais maiores beneficiários dessa iniciativa.

O *Financial Times* precisava a 30 de agosto que a dívida externa soberana de Angola ascendia, nessa data, a 49 mil milhões de dólares, quase metade dos quais (45 por cento) devidos por Luanda a Pequim.

E, se o impacto financeiro e social da pandemia exige intervenções inovadoras e a uma escala sem precedentes, o mesmo se verifica ao nível dos sistemas de saúde.

No seu relatório mais recente (até à data deste paper) a *Organização Mundial de Saúde* identificava a 20 de outubro de 2020¹ um total cumulativo de 1 262 476 casos de COVID-19 em África, mais de metade dos quais (56%) registados na África do Sul (706 304).

No respeitante a fatalidades atribuídas à pandemia, vincava que também aqui a África do Sul se

destacava pela negativa a nível continental, com 65 % (18 656) do total de mortes derivadas da COVID-19 em África, seguida pela Argélia 6.6% (1 873), Etiópia 4.8% (1 371), Nigéria 4.0% (1 125), Quênia 3.0% (842), Camarões 1.5% (425), Zâmbia 1.2% (346), Senegal 1.1% (320), Gana 1.1% (310), República Democrática do Congo 1.1% (303) e Angola 0.9% (251).

“**Tal como no caso da SIDA, nos anos 80 e 90, da real dimensão sanitária do novo coronavírus em África é apenas possível vislumbrar uma ponta do iceberg.**”

Um cenário que tende a agravar-se se a pandemia não for contida. E tornar-se uma realidade presente nos próximos anos a menos que sejam tomadas medidas pró-ativas de identificação, isolamento e tratamento.

Para já, o cenário nesta frente diverge consideravelmente do recomendado, com o número de testes no continente a ficar muito à quem do desejável, incluindo na África do Sul, de longe o país com o maior número de testes por mil habitantes, 62,4 (contra 201,88, por exemplo, em Portugal), segundo dados compilados pelo “*Our World In Data*”).

Ainda de acordo com a mesma fonte, se a África do Sul lidera em número de testes efectuados e expectavelmente, de resultados positivos dos mesmos, menos previsível seria que em termos percentuais fosse também, de longe, o mais atingido pela pandemia, com cerca de 12,3 por cento de testes positivos, seguido pela República Democrática do Congo, com 11,9 e o Gana, 8,6, sendo que apenas 12 países africanos apresentaram à OMS dados atualizados de testagem.

A OMS alerta, por isso, que o cenário da pandemia em África possa ser bem mais grave do que o traduzido nas estatísticas globais e mesmo o agravamento da percentagem de casos confirmados, de 2,8 no início de junho, para 5 por cento em meados de julho, seja um quadro redutor da realidade.

O Africa CDC (*Centres for Disease Control and Prevention*) sublinha, nesse quadro de apreensão, que 75 por cento dos casos de contágio confirmados no continente dizem respeito apenas a cinco dos países africanos.

E se o menor índice de mortalidade atribuído em África à COVID-19 (comparativamente aos valores dos restantes continentes) possa derivar da média etária baixa da respetiva população, o facto é que o número de mortes por causas não especificadas no continente aumentou consideravelmente no segundo e terceiro trimestres deste ano.

Tal como no caso da SIDA, nos anos 80 e 90, da real dimensão sanitária do novo coronavírus em África é apenas possível vislumbrar uma ponta do iceberg. Paradoxalmente (ou não), os países com maiores recursos clínicos e meios de diagnóstico do continente são os que aparentam ser os mais atingidos.

E se a larga maioria dos países africanos não apresenta, de todo, dados atualizados sobre o evoluir da pandemia, entre os que o fazem, o rol de aparentemente “poupados” à COVID-19 é dominado pelos com menores recursos clínicos (disponíveis ou afetados à pandemia) e/ou serviços de saúde mais frágeis do continente.

Para intervir de forma adequada a um desafio com tal nível de complexidade exige-se um diagnóstico rigoroso das variáveis em causa, particularmente as respeitantes à evolução do contágio, mortes e curas do novo coronavírus, requisito muito longe de ser vislumbrável à escala continental, em África. ■

DESPESAS DAS FAMÍLIAS CAÍRAM NA MAIOR PARTE DOS SECTORES NO 2º TRIMESTRE DE 2020

Alterações na estrutura de consumo das famílias no 2º Trimestre de 2020 em comparação com o 1º Trimestre do mesmo ano. Sazonalmente ajustado e anualizado. Fonte: Gross domestic product (GDP), 2nd quarter 2020.



Nota

¹ External Situation Report 34, COVID-19 Situation Update for the WHO African Region, 21 October 2020

2.14 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

OS IMPACTOS DA PANDEMIA COVID-19 NO TURISMO MUNDIAL

Brígida Rocha Brito
 Texto entregue em Dezembro de 2020

“As restrições às viagens impedem também aproveitar o potencial do turismo para a construção de um futuro melhor em benefício de todos”.

Zurab Pololikashvili
 (Secretário-Geral da UNWTO)

A TRANSIÇÃO DE 2019 PARA 2020 FICOU MARCADA PELO SURGIMENTO imprevisto de uma crise pandémica desencadeada pelo vírus Sars-Cov2 (COVID-19), período marcado pela incerteza, sobretudo no que respeita aos impactos globais, mas também à durabilidade dos efeitos. Desde o seu surgimento e proliferação, algumas certezas têm acompanhado a evolução da pandemia, tornando-se evidências, nomeadamente: a afetação global em todo o Mundo, sem poupar países ou populações; a sensação generalizada de insegurança resultante de uma ameaça global invisível; a fragilidade do sistema mundial em encontrar soluções adequadas em tempo útil que permitam conter os canais de transmissão; o impacto negativo alargado em todos os sectores de atividade económica. Um dos sectores que reconhecidamente tem sido particularmente afetado pela crise pandémica é o turismo, seja nas atividades diretas ou indiretas.

Tendências do turismo mundial

Desde meados do século XX, aquando da massificação do turismo a nível mundial, resultado da democratização dos tempos de lazer e das férias pagas, o que facilitou o acesso generalizado às viagens, que a autonomia do setor se tornou uma realidade. A transição do século XX para XXI confirmou a valorização internacional de um setor que, além de todas as potencialidades que lhe são atribuídas – económicas, sociais, culturais, ideológicas e ambientais – promoveu a proximidade entre povos e regiões, seja em contexto de usufruto de tempos de lazer e férias, seja por enquadramento profissional.

A análise das estatísticas do turismo regularmente divulgadas pela Organização Mundial do Turismo (UNWTO), a agência das Nações Unidas especializada na promoção do turismo mundial, evidencia uma tendência de crescimento da importância do setor em todas as regiões, ao longo do tempo, com variações em função do período considerado. Contudo, em média e até 2019¹, o interesse regional foi positivo, apresentando taxas de crescimento sustentadas superiores a 2%. Se em 2019, a média de crescimento do turismo internacional foi de 4% (8% no Médio Oriente, 5% na Ásia e Pacífico, 4% na Europa e em África e 2% no continente americano), em 2018 os valores médios ultrapassaram as expectativas com 6% a nível mundial (3% no Médio Oriente, 7% na Ásia e Pacífico, 6% na Europa, 9% em África e 2% no continente americano).

As quebras evidenciadas em algumas regiões do Mundo, de 2018 para 2019, podem ser justificadas tanto pelo contexto internacional que, perante as circunstâncias dos eventos mundiais (emergência de conflitos, instabilidade governativa, eventos climáticos extremos, entre outros) condicionam a viagem programada e realizada com motivações de lazer e férias, como pelas estratégias de *marketing* turístico de alguns destinos em relação a outros, complementadas por distinções e prémios. Contudo, as análises prospetivas apresentadas pela UNWTO² sugeriam que 2020 seria um ano profícuo para o setor, particularmente estimulado pela multiplicação de segmentos turísticos oferecendo diversidade de atividades e programas, contribuindo para a dinamização interna, quer nacional quer local, das potencialidades de áreas regionais onde o turismo representa a principal fonte de receitas. Este é o caso de pequenos territórios insulares, os denominados Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS).

“**A preocupação com a sustentabilidade turística nas diferentes dimensões (económica, sociocultural e ambiental) passou a ser apresentada como estratégica para a UNWTO.**”

A leitura dos dados desde o ano 2000 apresenta uma tendência global de crescimento até 2019³, com regressões pontuais em períodos de crise que foram seguidas de fases de retoma. Estas situações ocorreram nos anos de 2003, aquando da crise provocada pelo vírus SARS, registando-se

perdas ligeiras a nível mundial de 0,4% relativamente ao ano anterior; de 2009, aquando da emergência da crise económica de impacto mundial, que originou uma maior redução das chegadas internacionais na ordem dos 4%. Contudo, os momentos seguintes às fases de recessão para o turismo anteriormente identificadas, demonstram a capacidade de reverter a situação de forma tão positiva que se registaram aumentos superiores às quebras (cf. Gráfico). Com exceção destes dois momentos, a tendência foi no sentido da consolidação do crescimento das chegadas internacionais de turistas, podendo destacar-se áreas regionais diferentes em função dos períodos considerados.

De uma forma global, até 2019, o turismo revelou resiliência sempre que se registaram situações adversas que promoveram prejuízos, resultando em retomas sequentes. Contudo, no ano de 2020, o setor foi profundamente afetado pela crise pandémica provocada pelo *Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2*, o SARS-CoV2 (COVID-19), e os impactos fizeram sentir-se de forma global, com um traçado evolutivo indefinido, incerto e sem prazo. As estimativas revistas apresentadas pela UNWTO em Dezembro de 2020, tendo presente a evolução ao longo do ano, sugerem quebras muito acentuadas nas atividades do setor com a possibilidade de perdas em todo o Mundo entre 850 e 1.100 milhões de turistas internacionais.

Turismo mundial, COVID-19 e a Agenda 2030

Os estudos que analisam o papel do turismo enquanto mecanismo catalisador de desenvolvimentos vários, em particular para os países que se confrontam com situações agravadas de pobreza, apresentam o setor como central na promoção da mudança, requerendo uma atenção particular sempre que se atende para a sustentabilidade.

A UNWTO E A MITIGAÇÃO DE IMPACTOS COVID-19 NO TURISMO SUSTENTÁVEL

A Organização Mundial do Turismo (UNWTO), agência das Nações Unidas especializada na promoção do turismo responsável e sustentável apresenta um conjunto alargado de recomendações, que é esperado que os governos nacionais adotem de forma adaptada para a regulação do setor face à crise pandémica. Estas recomendações resultam do trabalho do Comité Mundial de Crise para o Turismo e têm por principal objetivo gerir a crise, reduzindo o impacto da pandemia no setor. A preocupação centra-se na liquidez das empresas turísticas e, de forma consequente, no emprego, requerendo a facilitação para a retoma mediante a aplicação de estímulos financeiros, e o fortalecimento da resiliência de todos os *stakeholders*. Neste sentido, a UNWTO propõe uma *resposta integrada* denominada *COVID-19: Putting people first*, inteiramente focada na Agenda 2030, orientada por quatro princípios centrais: a) a cooperação com a Organização Mundial da Saúde (OMS) como garantia de respeito pelas orientações de saúde pública; b) a aplicação das medidas recomendadas pela OMS como meio de redução dos canais de transmissão; c) a solidariedade entre países; d) a resiliência que tem sustentado o setor do turismo e que é considerada como peça-chave para a recuperação do setor. Entre as medidas propostas pela UNWTO, as recomendações remetidas para os governos nacionais, os princípios anteriormente defendidos da ética e da responsabilização no turismo e a sustentabilidade são transversais.

EVOLUÇÃO DAS CHEGADAS INTERNACIONAIS, EM MILHÕES (2000-2020)

(e) estimativa. Fonte: UNWTO



É reconhecido o contributo do turismo para as áreas social, económica, cultural e ambiental, por promover de forma ímpar a formação profissional, a capacitação e a sensibilização que são fatores determinantes para a melhoria da qualidade na prestação de serviços diretos (por exemplo, alojamento, restauração e animação turística) e indiretos (tais como, a produção do setor primário e o artesanato que alimentam o turismo). Por outro lado, favorece a criação de empregos e o empreendedorismo, habitualmente considerados como instrumentos dinamizadores da economia, tanto a nível micro, por via do acréscimo dos rendimentos das famílias, como macro, favorecendo a cobrança de impostos e a retenção nacional de mais valias geradas pelo setor.

Ao turismo é atribuído o qualificativo de dinâmico, já que o setor concentra atividades inovadoras nas práticas, o que é confirmado pela diversidade de segmentos que atualmente dominam o mercado em todo o Mundo, mobiliza recursos vários, nomeadamente financeiros, materiais e humanos, potenciando-os a favor da consolidação das iniciativas que envolve. De acordo com a UNWTO⁴, o turismo é responsável por um entre onze empregos criados a nível mundial, incluindo jovens e mulheres, o que também contribui para a diminuição das desigualdades independentemente do critério ser o género ou a idade.

No que respeita à dinâmica sociocultural, o turismo é definido como a *Indústria da Paz*, por ser facilitador e promotor do encontro de culturas, valorizando-as independentemente de se tratar de modelos culturais ancestrais, marcados pela tradição ou modernos. A valorização das culturas de acolhimento do turismo é um dos requisitos defendidos pela Organização Mundial do Turismo e adaptados pelos Estados membros na dinamização do setor, na promoção de atividades e na venda do destino no mercado internacional. A promoção da multiculturalidade contribui para a tolerância mútua, já que o contacto entre povos caracterizados por diferentes padrões de cultura favorece o conhecimento da diversidade de formas de pensar e agir.

Quanto à preservação ambiental, o turismo é, muitas vezes, acusado de depredador sempre que existe apropriação e utilização de recursos naturais seguindo um princípio meramente uti-

litarista. Contudo, os segmentos de turismo ambientalmente enquadrados proliferaram desde finais da década de noventa, contribuindo para a preservação de espaços, nomeadamente protegidos, e a conservação de espécies, em particular com estatuto de ameaçadas e endémicas.

A preocupação com a sustentabilidade turística nas diferentes dimensões (económica, socio-cultural e ambiental) passou a ser apresentada como estratégica para a UNWTO, atendendo ao facto de que deste setor depende o bem-estar de uma parte significativa da população mundial. Face à pandemia COVID-19, que proliferou em todo o Mundo a partir do final de 2019, e à rápida transmissão, que se descontrolou em vários países nos diversos continentes, o setor do turismo foi fortemente afetado, inicialmente com abrandamento nas viagens, chegando a uma paralisação entre Abril (variação de -97%) e Junho de 2020 (variação de -93%). De acordo com os dados apresentados pela UNWTO⁵, neste período, as áreas regionais mais afetadas em relação às chegadas internacionais foram a Ásia-Pacífico (variação de -99%) e África (variação de -99%).

A acentuada quebra na procura do turismo internacional associada ao receio de infeção, relacionada com os tempos de quarentena requeridos à chegada ao destino e impostos após o regresso ao país de origem, ou resultante do abrandamento da atividade profissional desincentivaram a viagem, gerando impactos negativos repentinos e incertos nos efeitos de longo prazo. O cancelamento de viagens internacionais e a diminuição dos passageiros aéreos⁶ influenciou negativamente todo o setor: suspensão de contratações temporárias e sazonais; inatividade com implicação em situação de *lay-off*; despedimentos que resultaram de encerramentos temporários ou permanentes de empresas turísticas e ainda falências. Nestes casos inserem-se, por exemplo, as agências de viagens, os alojamentos turísticos, a restauração e similares, os prestadores de serviços de transporte, os animadores turísticos, incluindo guias. No conjunto das atividades enquadradas pelo turismo é estimado que em resultado da crise pandémica se percam entre 100 e 120 milhões de postos de trabalho⁷ em todo o Mundo, o que inverte a tendência anteriormente defendida pela UNWTO de adaptar a atividade do turismo na Agenda 2030 da sustentabilidade.

O princípio convencionado pela UNWTO de que o turismo contribui para a *poverty alleviation*, na senda de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), por facilitar a aquisição de rendimento ao gerar emprego qualificado, melhorar o acesso a bens e serviços, dinamizar os circuitos económicos e estimular a produtividade de setores confluentes fica em risco de ser conseguido. Em paralelo, o investimento no setor energético por via das renováveis, tão relevante para a mitigação das alterações climáticas, é secundarizado, assim como a modernização de infraestruturas eficientes. As desigualdades entre o rural e o urbano deixam de ser uma prioridade e os desequilíbrios regionais e internacionais tendem a sofrer um agravamento. A valorização dos ecossistemas marinho e florestal, incluindo as ações de preservação ambiental e conservacionistas ficam pendentes e o reforço das identidades comunitárias com envolvimento das partes interessadas (*stakeholders*), reforçando culturas tradicionais fica esquecido. Em suma, considerando que o turismo, de forma direta e indireta, contribui para a Agenda 2030, a COVID-19 representa um fator de retrocesso nesta caminhada. ■

Notas

¹ UNWTO, consultado em linha, disponível em <https://www.unwto.org/>, em 10 de Dezembro de 2020.

² *Idem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ UNWTO (2020). *World Tourism Barometer*. Vol 18, Issue 5.

⁶ IATA, consultado em linha, disponível em www.iata.org/economics, em 25 de Setembro de 2020.

⁷ UNWTO, consultado em linha, disponível em <https://www.unwto.org/>, em 10 de Dezembro de 2020.

Bibliografia geral

UNWTO, consultado em linha, disponível em <https://www.unwto.org/>, em 10 de Dezembro de 2020.

UNWTO (2020). *World Tourism Barometer*. Vol 18, Issue 5

UNWTO (2020). *Impact assessment of the COVID-19 outbreak on international tourism*. Madrid: UNWTO economics, em 25 de Setembro de 2020.

IATA, consultado em linha, disponível em www.iata.org/

2.15 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

O IMPACTO DO COVID-19 A NÍVEL DOS ACORDOS INTERNACIONAIS: O CASO DO AfCFTA

**Sandra Ribeiro
Ingrid Barros**

Texto entregue em Agosto de 2020

NAS ÚLTIMAS DÉCADAS, FORAM AUMENTANDO as preocupações no que concerne à estratégia a executar em relação ao desenvolvimento no continente africano. O que, segundo Obida (2019), inclui o impacto sentido pelos cidadãos dos países africanos que foram (e continuam a ser) afetados em matéria de qualidade de vida (saúde, habitação, água e desenvolvimento humano). O crescimento do comércio permanece limitado sob as quatro principais regras do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Estas incluem: o princípio da nação mais favorável, proibição de restrições quantitativas, tratamento especial ou diferenciado para países em desenvolvimento, princípio de não discriminação e suas exceções. De referir que estas regras foram implementadas em 1947, um momento em que a maioria dos países africanos se encontrava sob jugo colonial, resultando, naturalmente, na construção de um modelo de comércio internacional que não teve em consideração (e nem a intervenção) dos interesses comerciais dos países africanos.

Assim, após décadas de diversas iniciativas e do recurso intensivo à ajuda externa e a pacotes de financiamento disponibilizados por instituições internacionais multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, vê-se agora um novo projeto destinado a promover o crescimento do comércio intra-africano, através de integração económica continental, o Acordo de Livre Comércio Continental Africano – AfCFTA. Mais de quarenta países africanos reuniram-se com a ideia de concretização de um acordo de livre comércio intra-africano. O objetivo principal deste acordo é a promoção do comércio em África. Segundo o relatório oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), espera-se que o AfCFTA proposto melhore e aumente o comércio intra-africano em 52%.

A independência mais antiga do continente aproxima-se dos 70 anos (sendo que as outras independências não demoraram a segui-la) e o nível de industrialização de África durante parte significativa deste período viu tímidos avanços, muito por conta dos diferentes conflitos que eclodiram em diversas partes, dos reduzidos níveis de desenvolvimento humano e da falta de meios de circulação intra-continental a nível nacional, regional e continental. Esta reflexão levou os setores público e privado a concluir que este é um paradigma que precisa de ser alterado de forma a que se possa promover o desenvolvimento económico, social e humano, não só a nível nacional, mas também a nível continental.

Neste seguimento, é necessária a promoção da livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital a nível intra-continental de modo a que o nível de trocas comerciais entre os países africanos

possa aumentar exponencialmente (recordando que hoje as operações de exportação e importação entre países africanos e países não africanos supera consideravelmente aquele que se verifica entre países africanos). Possibilitando o acesso a bens e serviços a preços mais acessíveis e competitivos, um maior grau de interação cultural, uma ação económica e política mais bem coordenada e integrada, promovendo assim a inovação a nível continental. De forma sucinta, poderá dizer-se que a necessidade de se promover a prosperidade dos povos africanos e tornar África num agente ativo e competitivo no teatro geopolítico e económico global é a derradeira razão por detrás da constituição do AfCFTA.

“
O AfCFTA tem como objetivo a plena realização de um mercado único interno para a livre circulação de pessoas, capital, bens e serviços.
”

Adotado a 21 de março de 2018 em Kigali, Ruanda, o AfCFTA simboliza um passo significativo para impulsionar oportunidades para a industrialização, o comércio intra-africano e a integração económica regional. Este Acordo é a manifestação de um projeto ambicioso de se criar uma união socioeconómica, política e cultural africana, previsto no Tratado de Abuja (1991). Reunindo cinquenta e cinco países com um PIB combinado de aproximadamente 3 biliões de dólares norte-americanos.

O AfCFTA tem como objetivo a plena realização de um mercado único interno para a livre circulação de pessoas, capital, bens e serviços. Isto poderá ser concretizado com a redução e eliminação paulatina de taxas e de outras barreiras alfandegárias e a abolição determinativa de barreiras não alfandegárias referentes ao comércio e ao investimento. Desta forma, o Acordo operará como um propulsor do aumento de trocas comerciais entre os países africanos, estabelecendo políticas de coordenação e outras medidas de domínio macroeconómico que facilitem estas relações e que, ao mesmo tempo, assegurem a eficiência portuária e o controlo fronteiriço, que reforcem a coesão económica e social, que fortaleçam a capacidade dos Estados-Membros para competir em mercados mundiais e abastecer os mesmos, que estimulem a produção intra-regional e, que promovam o desenvolvimento harmonioso económico bem como o desenvolvimento humano continental. A liberalização das trocas amplificará a possibilidade de transformação económica,

permitindo a especialização de produção interna de bens e serviços por países que tenham vantagem comparativa sobre estes, e permitindo um mais facilitado acesso a novos conhecimentos e novas tecnologias que contribuam para um melhor desenvolvimento dessas atividades.

O AfCFTA é uma oportunidade de África se tornar economicamente sustentável, através não só do fomento das trocas comerciais, mas como uma possibilidade de atrair mais Investimento Direto estrangeiro, apesar de ser um continente que apresenta, ainda, muitas lacunas em termos de desenvolvimento. Dever-se-á atentar a aplicação deste Acordo devido à fragilidade económica e estrutural de alguns países e, portanto, criar políticas de suporte que salvaguardem o crescimento económico destes.

A presente situação em África, no que se reporta o comércio internacional (intra-africano e extra-continental), quando comparado com outras geografias, ainda é muito debilitada. Na verdade, este é o mercado que atualmente tem os menores níveis de intervenção no comércio internacional focando-se maioritariamente no comércio de matérias-primas (como petróleo, cacau, chá, ouro, íon de lítio, etc). De acordo com o relatório das Nações Unidas, numa aproximação mais detalhada, até muito recentemente era possível descrever o seguinte cenário: desde 2008 que África, para além de Ásia, é o único continente com uma tendência crescente no comércio intra-regional (não obstante, isso não se traduz num elemento de competitividade em relação ao resto do mundo, significa antes que outros continentes, em comparação com o continente africano, poderão enfrentar situações de estagnação, enquanto que África, assim como a Ásia, vêm a demonstrar comportamentos progressivos relativamente ao comércio intra-regional).

As participações de exportações intra-continentais são muito menores em comparação com as extra-continentais, sendo as participações de exportações extra-africanas registadas entre 80% a 90% desde 2000 a 2017, enquanto que, para as exportações intra-africanas, são registadas 16,6% das participações, sendo África, desta forma, considerada o segundo continente mais dependente de exportações para o resto do mundo.

Em 2016, o comércio comunitário económico intra-regional foi mais elevado na SADC (34,7 mil milhões de dólares norte-americanos), seguido pelo CEN-SAD (18,7 mil milhões de dólares) e por último pela ECCAS (800 milhões de dólares). No que diz respeito à parte do comércio das comunidades económicas intra-regionais em percentagem do comércio total em África, neste mesmo ano, verificaram-se níveis mais profundos de integração na SADC (84,9%), seguida por COMESA (59,5%), e, por último, ECCAS (17,7%).

BLOCOS REGIONAIS DA UNIÃO AFRICANA

A União Africana (UA) reconhece oito CERs (Comunidades Económicas Regionais), são elas:

- SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral,
- COMESA – Mercado Comum da África Austral e Oriental,
- EAC – Comunidade da África Oriental,
- ECOWAS – Comunidades Económicas de Estados de África Ocidental,
- AMU – União do Magrebe Árabe,
- CEN-SA – Comunidade dos Estados Sahel-Saarianos,
- ECCAS – Comunidade Económica dos Estados Centro-Africanos,
- IGAD – Autoridade Inter-Governamental para o Desenvolvimento.

Apesar de se tratarem de diferentes CERs, os propósitos e metas de cada uma delas, embora possuam as suas particularidades, tendem a ser semelhantes, o que foi considerado essencial para a implementação do AfCFTA. Verificam-se nomeadamente na adoção, harmonização, coordenação, e promoção de políticas, programas, estratégias e outros projetos de desenvolvimento relacionados ao comércio, alfândega, transportes, comunicações, agricultura e recursos naturais, proteção do meio ambiente, energia, promoção da paz e segurança, de uma forma particular. E, de uma forma geral, aos campos social, educacional, cultural, tecnológico e científico, e também em promover o desenvolvimento, crescimento e sustentabilidade económica, alcançar a livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços. Outro objetivo é estabelecer uma união económica abrangente, eliminando tarifas aduaneiras e outras taxas de efeito equivalente que incidam sobre as importações e exportações entre os Estados-Membros dos diversos blocos regionais, tarifas não aduaneiras que restrinjam o melhor funcionamento do mercado e quaisquer outros obstáculos, criando um ambiente propício ao investimento além-fronteiras e doméstico, consequentemente fortalecendo os laços socioeconómicos, políticos, culturais e históricos entre os países africanos.

A lista dos dez principais países exportadores intra-africanos de 2015-2017 é liderada pela Esuatini (antiga Suazilândia, com 70,6%), Namíbia (52,9%). E a lista dos 10 países com menos participações de exportações intra-continentais é liderada pelo Chade (0,2%) seguido da Guiné (1,6%) e da Eritreia (2,3%).

Apesar deste quadro, mais da metade dos países africanos já assinou o AfCFTA e o número mínimo de ratificações para a sua implementação já foi atingido, resultando num compromisso de redução em 90% das tarifas aduaneiras sobre os bens para estimular o comércio intra-africano e impulsionar o crescimento continental. No entanto, existe também o exemplo da Nigéria que, sendo a maior economia e a nação mais populosa de África, é também um dos onze outros países que se recusaram a assinar ou aderir ao projeto intra-comercial. Embora a iniciativa seja de extrema importância, já se verificam retrocessos com o impacto da pandemia da COVID-19 e com a indicação, pela Nigéria e os outros dez países, de que o AfCFTA é potencialmente prejudicial aos seus interesses económicos nacionais.

Assim, face ao impacto económico que a pandemia da COVID-19 acarreta, faz-se necessário atentar, aqui, aos seus efeitos sobre o continente africano. Sendo África fortemente dependente das relações comerciais com economias estrangeiras, sente-se que a desaceleração e até o declínio de muitas dessas economias, até então mais bem desenvolvidas em comparação com as dos países africanos, resultará numa maior fragilidade do mercado africano e da sua atividade económica.

De acordo com o Relatório do Banco de Desenvolvimento Africano (2020), alguns setores-chave nas economias africanas já estão a vivenciar uma desaceleração como resultado da pandemia, particularmente os setores do turismo, do transporte aéreo e a indústria petrolífera (dramaticamente afetados pelo encerramento de fronteiras, pelas regras de distanciamento social, entre outros),

fenómeno este que poderá ser agravado devido às restrições económicas, demográficas e sociais. A pandemia do Coronavírus atingiu praticamente todas as economias africanas, em consequência da disrupção que se verificou nas cadeias de valor globais e nas quedas abruptas dos preços das matérias-primas que constituem o grosso da balança de exportação de muitas destas economias, afetando intensamente as receitas fiscais.

“
Com a COVID-19, estima-se que a balança de importações e exportações dos países africanos sofrerá um decréscimo de aproximadamente 270.000 milhões de dólares.
”

Segundo o mesmo relatório, esta situação demonstra a necessidade de redução da dependência com o exterior e de fortalecer e intensificar as relações comerciais intra-africanas. Devido à COVID-19, estima-se que a balança de importações e exportações dos países africanos venha a sofrer um decréscimo de aproximadamente 270.000 milhões de dólares (o que poderá resultar numa inflação, considerando a prevista escassez de bens de consumo básicos e não só) e que o consumo público em África atingirá um acréscimo de pelo menos 130.000 milhões de dólares. Da atual situação do Coronavírus prevê-se um crescimento anormal de endividamento e déficits fiscais tanto em África como no resto do mundo, em consequência da tentativa de satisfação, na sua maioria, de necessidades sociais, económicas, sanitárias e de saúde do mundo, não esquecendo que esta pandemia afetará negativamente os meios de subsistência aumentando as debilidades macroeconómicas, nomeadamente ao nível do emprego.

Tendo em conta a situação anterior ao surto da COVID-19, em que significativa parte das economias africanas se encontrava muito alavancada quer a nível interno quer a nível externo (particularmente com a China e com organismos multilaterais como o FMI e Banco Mundial), restringindo fortemente a margem de manobra em termos de políticos fiscais, prevê-se que a recuperação económica e social das diversas economias africanas seja não só mais difícil de se concretizar, como também leve mais tempo do que em outras realidades extra-continentais.

Contudo, existe também a possibilidade que a implementação do Acordo venha a ser um mecanismo essencial para a aceleração deste processo de recuperação económica num espaço de tempo potencialmente inferior ao que é esperado, uma vez que a sua implementação se traduziria num esforço concertado a nível continental, ultrapassando as típicas limitações nacionais e regionais que até o presente momento têm servido de entrave a um maior grau de desenvolvimento em África. ■

Bibliografia geral

- African Development Bank (2020); The Impact of The Coronavirus (COVID-19) on The African Economy, African Development Bank Report (2020).
Agreement Establishing the AfCFTA (2018).
Jaén, A. (2019) African Continental Free Trade Area: A Tool for Economic Transformation? Africa Report 2019, chap 3. Madrid: Fundación Alternativas.
Muchanga, A. (2019). The African Free Trade Area in an Era of Pessimism Over Multilateralism: Critical Success Factors and Prognosis, African Export-Import Bank.
Obida, D. (2019). The Quest for Africa's Trade Growth: Intra-african trade and the Proposed African Continental Free Trade Areas (AfCFTA): A Commodification of Old Practice or Maintenance of New Order?, *World Journal of Innovative Research* (WJIR) ISSN: 2454-8236, Volume-6, Issue-2, Pages 42-49.
Tralac (2019) The African Continental Free Trade Area, A Tralac Guide 6th edition.
Treaty Establishing the African Economic Community (1991)
United Nations Conference on Trade and Development (2019); Economic Development in Africa Report (2019): Rules of Origin for enhanced intra-African trade.

2.16 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

COVID-19, SEGURANÇA E GEOLOCALIZAÇÃO: O DESAFIO DIGITAL CONTEMPORÂNEO

**Danielle Jacon Ayres Pinto
Jéssica Maria Grassi**

Texto entregue em Outubro de 2020

ESTE ARTIGO TEM POR INTUITO DEBATER sobre o uso da geolocalização dos indivíduos como resposta dos Estados à emergência sanitária causada pelo novo coronavírus, discutindo e levantando questões relacionadas a utilização dessas informações sensíveis ao pensar a segurança nacional, a proteção dos dados individuais, o direito à privacidade e possíveis implicações para o pós-pandemia.

O uso de dados de geolocalização diante da pandemia

Diante da emergência sanitária vivenciada ao longo de 2020 com a pandemia de COVID-19 (Sars-Cov-2 ou novo coronavírus), o mundo tem buscado medidas efetivas de controle e prevenção da propagação da doença entre suas populações, apelando para o uso das tecnologias disponíveis no espaço cibernético. Entre as soluções encontradas por muitos países diante do rápido avanço do vírus, destaca-se a apropriação, por parte do Estado, dos dados dos indivíduos, como os dados de geolocalização.

Entre os países que adotaram ferramentas de monitoramento de seus cidadãos, como o uso dos dados individuais de geolocalização frente a pandemia da COVID-19 podemos citar França, Reino Unido, Rússia, Índia, Singapura, Vietnã, Tailândia, Israel, China, Coreia do Sul e alguns governos locais dos Estados Unidos e do Brasil¹. A utilização desses dados está possibilitando ao longo da pandemia monitorar o cumprimento do isolamento social, controlar a localização dos casos de COVID-19, podendo, inclusive, alertar pessoas que estejam próximas a esses locais ou mesmo que tiveram contato com pessoas infectadas ao mapear os trajetos feito pelos infectados.

Tais medidas geram uma série de controvérsias ao passo que adentram um território caro aos cidadãos, no que diz respeito aos direitos civis, à democracia, ao limite da intervenção estatal no direito à privacidade e à proteção de dados dos indivíduos.

De outra parte, importa destacar que diante do crescente autoritarismo observado em alguns países e crescente retirada de direitos dos indivíduos, há preocupações quanto à legitimidade que possa estar sendo criada neste momento de crise pandêmica para a permanência de medidas de vigilância em massa mesmo após a pandemia. Proposições de um suposto dilema entre a maior eficiência e segurança diante dos riscos futuros de novas epidemias, ou crises de outra natureza, ao custo da retirada de direitos hoje compreendidos como fundamentais, como o da privacidade, são postas diante da emergência sanitária e as crises econômicas agravadas pela situação².

Problemáticas e questionamentos diante da utilização dos dados individuais

Diante de uma emergência sanitária como a que o mundo vive atualmente, respostas rápidas são essenciais, assim como repensar estratégias e políticas estatais partindo dos meios tecnológicos disponíveis. Contudo, medidas que possam atentar a privacidade e liberdade dos indivíduos podem vir a ser legitimadas na situação de pandemia que o mundo vive.

Discursos nessa direção levam a normalização de situações que antes viam-se como improváveis. A ideia da doutrina do choque demonstra como períodos de crise são utilizados para criar um am-

biente favorável para mudanças radicais. Naomi Klein (2008) define doutrina do choque como o ataque sistemático da esfera pública depois de um desastre, quando a população está focada na emergência.

“
Um fato que nenhuma das repostas deve negligenciar é que o elemento principal do processo de avanço tecnológico não é a máquina, mas sim o ser humano.
”

Nessa perspectiva, algumas considerações e questionamentos devem ser discutidos, entre estes, destacam-se: será que este tipo de tecnologia realmente deve ser utilizado diante da situação de crise e pandemia vivenciada? Qual a real efetividade do uso dessas tecnologias para o combate da propagação da COVID-19? Até onde o Estado pode ir em termos de monitoramento? Quais as implicações do uso destes dados de maneira indiscriminada no que diz respeito aos direitos civis e ao direito à privacidade?

Partindo disso, outras problemáticas entram em cena: será que os usuários realmente podem optar em disponibilizar ou não seus dados? E qual o real grau de transparência sobre a coleta, armazenamento e uso dos dados pessoais? Como estes dados são ou poderão ser combinados e até que ponto poderão ser usados no presente e no futuro? Qual a capacidade de segurança e proteção dos dados armazenados?

São muitas perguntas e todas com uma imensa série de repostas possíveis. Porém, um fato que nenhuma das repostas deve negligenciar é que o elemento principal do processo de avanço tecnológico não é a máquina, mas sim o ser humano. Logo, nenhum avanço pode se dar num caminho que seja contrário à sua emancipação e garantia de direitos. Nesse sentido apesar da alegada confidencialidade dos dados, especialistas afirmam não ser difícil a identificação dos usuários a partir da interconexão com outras informações disponíveis³. Ademais, há a discussão de que esse nível de rastreamento idealizado não seria realmente efetivo no controle da pandemia nos moldes propostos e que não poderia ser realmente, completamente, anônimo⁴.

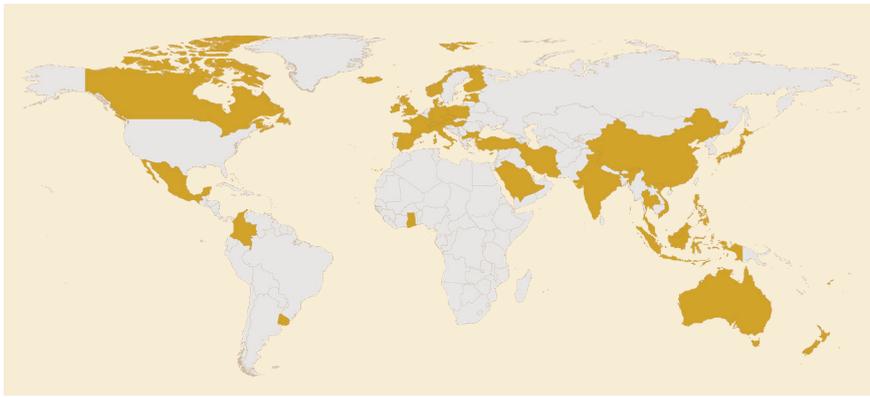
Dentro de uma lógica já difundida do capitalismo de vigilância – termo cunhado pela autora Shoshana Zuboff (2019) – torna-se cada vez mais comum a coleta, armazenamento e venda de informações pessoais, como os dados de geolocali-

O USO DOS DADOS DE GEOLOCALIZAÇÃO NO BRASIL, NA CHINA E NA COREIA DO SUL

No Brasil, algumas cidades e estados têm utilizado dos serviços de geolocalização para identificar locais de aglomeração e o nível de cumprimento do isolamento social, como São Paulo, Rio de Janeiro, Florianópolis e Recife⁷. Nesse cenário e frente a lei Geral de Proteção de Dados brasileira importa mencionar as várias lacunas e incertezas que tal comportamento promove, gerando receios diante da falta de um maior amparo em relação a possíveis violações aos direitos individuais e também nos processos de armazenamentos e utilização posterior a pandemia dos dados obtidos na geolocalização.

Já no Oriente, muitas dessas ferramentas são utilizadas desde o início do surto e, em alguns casos, antes mesmo disso. No caso da China, que já possuía amplos meios de vigilância digital, foram implementadas diversas ferramentas sem a necessidade da adesão voluntária da população, como, por exemplo, tecnologias de reconhecimento facial, controle de movimentação dentro do país e controle da temperatura corporal⁸. A Coreia do Sul também se utilizou dos dados de geolocalização e vídeo dos smartphones, além de acessar dados de cartão de crédito, afirmando serem respeitadas a prerrogativa de transparência, a preservação de identidade e garantindo a destruição desses dados após a pandemia⁹.

No caso de países como a China e a Coreia do Sul – bem como outros países orientais – já há um ordenamento jurídico que, muitas vezes, permite medidas como as tomadas, sendo estas definidas em lei e aceitas pela população, ou, em alguns casos, independem da autorização dos indivíduos¹⁰. Além disso, a ideia de coletividade é, de modo geral, maior nesses países, se comparado com os ocidentais¹¹.



PAÍSES QUE IMPLANTARAM APLICATIVOS DE RASTREAMENTO DA COVID-19

Fonte: Butcher (2020)

zação, gerando receios quanto a forma com que estes são armazenados e controlados pelas corporações e pelos Estados. Devido aos riscos de uso indevido dessa quantidade massiva de dados coletados, cria-se um importante impasse acerca dos riscos à privacidade, liberdade e à segurança individual⁵, ou seja, a direitos fulcrais para os seres humanos.

Assim, outro ponto fundamental a ser levado em consideração neste debate diz respeito às garantias para o pós-pandemia. Quais as garantias de que o uso desses dados irá cessar após a pandemia? Como poderemos ter certeza de que a política de usos dos dados pessoais não se tornará um padrão, usada como ferramenta estatal para maior controle de sua população, justificando-se, por exemplo, os benefícios para a prevenção ou controle de novas crises que virão? Qual a garantia que as próprias empresas não passarão a utilizar esses dados de forma deturpada para aumentar ainda mais seus lucros?

“
Há receios de que, após a pandemia, tenha-se ultrapassado uma barreira importante relacionada ao direito à privacidade, à transparência do Estado e à própria democracia.”

Partindo do exposto, há receios de que, após a pandemia, tenha-se ultrapassado uma barreira importante relacionada ao direito à privacidade, à transparência do Estado e à própria democracia. Com isso, os dados coletados poderiam futuramente ser adquiridos pelos governos como meios de vigilância e controle mais estrito da população e utilizados de forma a moldar comportamentos dos indivíduos, controlar resultados eleitorais, monitorar pessoas contrárias a determinados regimes políticos e outras tantas possibilidades de uma lista que parece ser grande. Há, nesse sentido, questionamentos sobre as possibilidades de que quando passar essa pandemia, essas medidas possam evoluir para a retirada de direitos civis já legalmente consolidados.

Essa é a problemática levantada por Snowden (2020, s/p) em entrevista concedida à Vice, onde ressalta: “à medida que as leis de emergência proliferam, à medida que sacrificamos nossos direitos, também sacrificamos nossa capacidade de deter esse deslize em um mundo menos liberal e menos livre”. Snowden (2020) acrescenta que não importa como está sendo usado e se confiamos em quem está lidando com essas informações, em algum momento estes dados poderão ser controlados por alguém que os utilizará de modo abusivo.

Considerações finais

Por fim observa-se que não há de fato um modelo certo a seguir, ainda mais frente a situações de emergência sanitária como a COVID-19, todavia, as diversas construções sociais, culturais e políticas de diferentes regiões do mundo criaram um novo desafio para o entendimento e a legalidade da privacidade no âmbito internacional. O desafio, mais que pontual frente a COVID, é um desafio perene que terá que ser enfrentado a partir das novas tecnologias e das novas percepções e limites da sociabilidade. O foco deverá ser sempre o humano nunca a máquina, pois é o primeiro o *locus* de qualquer processo tecnológico que influencia e modifica a humanidade.

Em suma, não se questiona a excepcionalidade da situação e a importância de ferramentas inovadoras como forma de conter a pandemia. Contudo, deve-se atentar às particularidades que garantam aos indivíduos a possibilidade de seu consentimento, que atemem às garantias dos direitos constitucionais e às prerrogativas democráticas que compõem o Estado de direito, assegurando que não transformem uma crise sanitária em um cenário perda dos direitos civis.

Essencialmente, tais decisões e políticas a serem implementadas devem ter uma fundamentação técnica e científica que atestem sobre sua importância e eficácia, essas medidas devem ser tratadas como temporárias, estabelecendo um prazo para que os dados coletados sejam destruídos, devem prezar a menor intrusão à privacidade possível, devem promover a transparência dos processos e a garantia de anonimato dos usuários, bem como da segurança destas informações de modo que estas sejam usadas exclusivamente para o fim pretendido⁶.

Por fim, não haverá a eficácia desejada no combate e prevenção de pandemias se for empregado somente este tipo de tecnologia de geolocalização. Deve-se reforçar, antes de tudo, as medidas mais essenciais defendidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pelos cientistas e pesquisadores da área: testar o máximo possível, manter o nível recomendado de isolamento, garantir os materiais e infraestrutura hospitalar necessária e investir massivamente em ciência, pesquisas e tecnologias, uma vez que os exemplos de países mais bem sucedidos apontam que ambas as respostas são complementares para o sucesso na proteção dos indivíduos frente as situações como a que vivemos hodiernamente. ■

Notas

- ¹ Biddle, S. Coronavirus traz novos riscos de abuso de vigilância digital sobre a população. The Intercept Brasil. São Paulo, 06 de abril de 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/06/coronavirus-covid-19-vigilancia-privacidade/>; Cravo, A.; Oliveira, R. Monitoramento da população para combater o novo coronavírus se espalha pelo país. O Globo, 14 de abril de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/monitoramento-da-populacao-para-combater-novo-coronavirus-se-espalha-pelo-pais-24368779>; Dias, T. Vigiar e lucrar. The Intercept Brasil. 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/13/vivo-venda-localizacao-anonima/?fbclid=IwAR2j7OUZS3oDFySS1F2yJ5oNmy7vMCxuaJzaBSYbBhDbqOB0dYCVMKL6M>; Ellis-Petersen, H. India's Covid-19 app fuels worries over authoritarianism and surveillance. The Guardian. 04 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/04/how-safe-is-it-really-privacy-fears-over-india-coronavirus-app>; Huang, Y.; Sun, M.; Sui, Y. How Digital Contact Tracing Slowed Covid-19 in East Asia. Harvard Business Review. 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://hbr.org/2020/04/how-digital-contact-tracing-slowed-covid-19-in-east-asia>; Louis, J. Using tech to fight COVID-19. The Asean Post. 03 de abril de 2020. Disponível em: <https://theaseanpost.com/article/using-tech-fight-covid-19>; e RFI. Europeus querem criar aplicativo que rastreia contaminados pela Covid-19 e isola contatos. Rádio França Internacional. 02 de abril de 2020a. Disponível em: <http://www.rfi.fr/br/geral/20200402-europeus-querem-criar-aplicativo-que-rastreia-contaminados-pela-covid-19-e-isola-contatos>.
- ² Biddle, S.; e Chandran, R. Here's how Asia is using tech to tackle COVID-19. World Economic Forum. 18 de março de 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/asia-technology-coronavirus-covid-19-solutions/>.
- ³ Dias, T.
- ⁴ Snowden, E. Entrevista com concedida à Vice. Vice. 09 de abril de 2020. Disponível em: https://www.vice.com/en_us/article/byge5q/snowden-warns-governments-are-using-coronavirus-to-build-the-architecture-of-oppression.
- ⁵ Chandran, R.; Dias, T.; e Valente, J. Covid-19: iniciativas usam monitoramento e geram preocupações. Agência Brasil. Brasília, 12 de abril de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/covid-19-iniciativas-usam-monitoramento-e-geram-preocupacoes>.
- ⁶ Biddle, S.; e Bioni, B.; Zanatta, R.; Monteiro, R.; Rielli, M. Privacidade e pandemia: recomendações para o uso legítimo de dados no combate à COVID-19. Conciliando o combate à COVID-19 com o uso legítimo de dados pessoais e o respeito aos direitos fundamentais. São Paulo: Data Privacy Brasil, 2020.
- ⁷ Dias, T.; Cravo, A.; Oliveira, R.; e Valente, J.
- ⁸ Huang, Y.; Sun, M.; Sui, Y.
- ⁹ Louis, J.
- ¹⁰ Chandran, R.
- ¹¹ Huang, Y.; Sun, M.; Sui, Y.

Bibliografia geral

- Butcher, I. Há 49 apps nacionais de rastreamento de contatos com COVID-19 no mundo. Mobile Time. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/27/07/2020/ha-nomundo-49-apps-de-rastreamento-de-contato/>.
- Klein, N. A doutrina do choque. A ascensão do capitalismo do desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- Zuboff, S. The age of surveillance capitalism – the fight for f human future at the new frontier of power. PublicAffairs, 2019.



Colaboradores

Colaboradores

Amparo Sereno

Professora no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) e investigadora integrada no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores (UAL). Doutorada em Direito pela Universidade Católica Portuguesa (UCP) de Lisboa em 2010, com uma tese sobre regiões hidrográficas internacionais.

Ana Isabel Xavier

Professora Associada do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Subdiretora e Investigadora Integrada do OBSERVARE – Observatório de Relações Externas. Doutorada em Relações Internacionais (especialização em Estudos Europeus) pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2011).

Ana Margarida Esteves

Socióloga, Investigadora no CEI – Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL.

Ana Monica Fonseca

Doutorada em História Moderna e Contemporânea, especialização em História das Relações Internacionais pelo ISCTE-IUL (2011), é atualmente investigadora integrada no Centro de Estudos Internacionais e Professora Auxiliar do Departamento de História do ISCTE-IUL. Trabalha sobre a história portuguesa do século XX, História da Guerra Fria, História da Alemanha no século XX e história das relações Internacionais no período contemporâneo.

António Mateus

Licenciado pela UTL, jornalista profissional desde 1983 e autor de cinco livros sobre experiências de reportagem situações de conflitos, dois dos quais dedicados a Nelson Mandela. Foi enviado especial da agência Lusa e da televisão pública portuguesa RTP a mais de uma centena de eventos, para cobertura desde as sucessivas rondas de paz para Moçambique, Angola e Namíbia, todo o processo de erradicação do apartheid na África do Sul e a eleição de Nelson Mandela como primeiro presidente não branco da África deste país.

Bernardo Calheiros

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Mestre em Estratégia e licenciado em Relações Internacionais. Possui Curso de Defesa Nacional do IDN e Curso de Estudos Avançados de Geopolítica UAL-IDN. É investigador integrado do Observare – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Atualmente, é técnico superior da Direção de Serviços de Relações Internacionais da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN).

Brígida Rocha Brito

Professora Associada na Universidade Autónoma de Lisboa, no Departamento de Relações Internacionais. Subdiretora do OBSERVARE. Atua na(s) área(s) de Ciências Sociais e Humanas com ênfase em Relações Internacionais e Sociologia, tendo-se dedicado aos Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, nomeadamente na área do desenvolvimento.

Cátia Miriam Costa

Investigadora no Centro de Estudos Internacionais (ISCTE-IUL) e professora auxiliar convidada na mesma instituição. É diretora da Cátedra Ibero-América Global do European Institute of International Studies (sediado em Estocolmo) e membro das redes de investigação Chinese Intellectual History (sediada em Taiwan), OceanGov (Rede COST) e CoopMar – Cooperação Transoceânica (Rede CYTED). Tem diversas publicações científicas em português, inglês, espanhol e francês.

Clara Carvalho

Professora no Departamento de Antropologia do ISCTE-IUL e investigadora do CEI-IUL. Foi professora convidada nas universidades de Lille, França (2002 e 2003) e Brown, E.U.A. (2004), bem como nos ateliers metodológicos do CODESRIA (2005, 2007 e 2008). Desenvolveu a sua investigação na Guiné-Bissau desde 1992 onde trabalhou sobre o poder local.

Claudia Generoso de Almeida

Investigadora do ICS-ULisboa e CEI-IUL e Professora Auxiliar convidada no ISCTE-IUL. Doutorada em Ciência Política, Administração e Relações Internacionais, tem publicado sobre política em Angola e Moçambique. Foi investigadora visitante na Universidade Agostinho Neto e Universidade Eduardo Mondlane. Colabora, como country expert (Angola), no V-DEM e contribui regularmente para o Presidential Power sobre política angolana.

Daniel Cardoso

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigador integrado do Observare-Observatório de Relações Exteriores da UAL e associado do Instituto Português de Relações Internacionais-NOVA FCSH. Os seus interesses de investigação centram-se na governação em rede e multi-nível e nas políticas externas do Brasil, China e União Europeia.

Danielle Jacon Ayres Pinto

Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil. Professora da graduação e pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea (GEPPIC). Vice-Presidente da Associação Brasileira de Estudo de Defesa (ABED).

David Silva Ferreira	Doutorando em Ciência Política no ISCTE-IUL, onde também completou o Mestrado em Estudos Internacionais. Licenciou-se em Administração Pública na Universidade do Minho. É investigador integrado do CEI-IUL, e as suas áreas de investigação incluem: política externa dos EUA e da Rússia, e relações entre os dois países; armas nucleares; NATO; e o espaço pós-Soviético.
Fernando Jorge Cardoso	Doutorado (1991) com agregação (2006) em Economia pelo ISEG. Em Moçambique, licenciou-se em economia (1976), foi docente e diretor da Faculdade de Economia da UEM e assessor do Ministro do Plano (1977-1983) e diretor-geral da empresa açucareira Maragra (1983-1985). Em Portugal é desde Outubro de 2012 coordenador da área de estudos do IMVF e docente convidado do ISG. Foi docente na UML (1991-2007), UFP (2008-2011), ISEG (1993-1994) e ISCTE (1995-2000). Investigador do CEI-IUL.
Filipe Vasconcelos Romão	Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa e investigador integrado do OBSERVARE. Professor convidado da Universidad ORT del Uruguay. Presidente da Câmara de Comércio Portugal – Atlântico Sul e comentador de política internacional da Rádio Televisão Portuguesa e da Antena 1. Doutorado e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra.
Francisco Seixas da Costa	Investigador do OBSERVARE. Foi embaixador português no Brasil, em França e em organizações internacionais (ONU, OSCE e UNESCO) e secretário de Estado dos Assuntos Europeus (1995/2001). Foi docente da UAL. É atualmente gestor e consultor de empresas, colunista na imprensa e comentador televisivo de temas internacionais. É presidente do "Clube de Lisboa".
Giulia Daniele	Investigadora no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL) e investigadora visitante no Centre for Research on Migration, Refugees and Belonging (CMRB) da Universidade de East London (UEL). Doutoramento em Políticas, Direitos Humanos e Sustentabilidade, 2012 – University of Exeter, UK, e Sant'Anna School of Advanced Studies, Italy. Mestrado em Relações Internacionais e Direitos Humanos, 2007 – University of Torino, Italy.
Ingrid Barros	Aluna finalista na Licenciatura de Economia na Universidade Autónoma de Lisboa. Adquiriu experiência de voluntariado em Angola. Frequentou curso de formação profissional de Falar em Público, Fazer Apresentações e Comunicar com Impacto na CERTFORM.
Jéssica Maria Grassi	Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea (GEPPIC).
Joana Roque de Pinho	Investigadora do CEI-IUL. Doutorada em Ecology (Human-Environment Interactions specialization), 2009 – Colorado State University – Fort Collins, USA- B.Sc. (Hons) Wildlife Management, 1998 – Centre for Wildlife Management, University of Pretoria, Pretoria, África do Sul. Licenciada em Biologia Aplicada aos Recursos Animais, 1998 – Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.
João Henriques	Doutorado em Relações Internacionais e Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Auditor de Defesa Nacional pelo Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN), de Paris. Vice-presidente do Observatório do Mundo Islâmico. Articulista do The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs.
Jorge Tavares da Silva	Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. Licenciado em Comércio Internacional pelo Instituto Superior de Ciências de Informação e Administração (ISCIA). Professor Convidado de Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro. Investigador no GOVCOPP – Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas.
José Pita Santos	Comissário da Polícia de Segurança Pública. Investigador assistente integrado do Centro de Investigação do ISCPSI. Mestre em Ciências Policiais, na especialização em Segurança Interna, pelo ISCPSI. Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia, na UAL.
Julia Mori Aparecido	Aluna do Curso de Relações Internacionais da UNESP – Campus de Marília/SP, Brasil. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Conflitos Internacionais e do Observatório de Conflitos Internacionais. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

Luís Barroso	Luís Barroso Coronel de Infantaria e desempenha a função de comandante do Regimento de Apoio Militar de Emergência. Mestre e doutor em História, Defesa e Relações Internacionais pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Docente no Instituto Universitário Militar e colabora com o ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa e Academia Militar no Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa, sendo investigador integrado no Centro de Estudos Internacionais do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
Luís Tomé	Diretor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), Diretor do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores e Coordenador do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia da UAL.
Luís Valença Pinto	General do Exército (aposentado). Professor Catedrático Convidado na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Investigador integrado no OBSERVARE/UAL e investigador no CIEP do IEP. Dedicar-se em especial às temáticas ligadas à Segurança e Defesa, à Estratégia, à Geopolítica, à Europa (incluindo a UE e a NATO), ao Mediterrâneo e a África.
Luísa Godinho	Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Doutora e Mestre em Ciência Política pela Université de Genève, Suíça, tendo obtido ambos os graus com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Licenciada em Comunicação Social pela Universidade de Lisboa.
M. Naguib Omar	Professor Associado do Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique, Investigador Integrado do OBSERVARE.
Marcos Pascotto Palermo	Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, possui graduação em Ciências Sociais. Professor do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria e da Universidade Franciscana, em licença para dedicação exclusiva ao Doutoramento. Realizou mobilidade académica internacional, durante o segundo semestre de 2018, na Universidade de Lisboa (Portugal), sendo também investigador do OBSERVARE.
Mark Meirowitz	Professor da State University of New York (SUNY) Maritime College, onde leciona Política Externa Americana, História Americana, Direito Constitucional e Política e Direito dos Oceanos. Doutorando em Ciência Política e advogado.
Mónica Canário	Doutoranda em Ciência Política no ISCTE-IUL, onde também completou o Mestrado em Estudos Internacionais e a Licenciatura em Ciência Política. É investigadora integrada no CEI-IUL, e as suas áreas de investigação incluem: Europeização, Política Europeia de Vizinhança, Magrebe e Igualdade de Género. Entre 2017 e 2019 foi coordenadora nacional do movimento HeForShe da ONU.
Nuno Lemos Pires	Brigadeiro-General, Doutorando, Subdiretor-Geral de Política de Defesa Nacional e Professor da Academia Militar. Serviu nas Forças Armadas, na NATO e cumpriu missões em Moçambique, Angola, Paquistão e Afeganistão. Tem 10 livros publicados e mais de 100 capítulos ou artigos em livros e publicações variadas, nas línguas portuguesa, inglesa e espanhola.
Nuno Oliveira Pinto	Doutorado em Gestão, na especialidade de Estratégia, e mestre em Sociedades e Políticas Europeias, Nuno Gama de Oliveira Pinto é consultor na EuroDefense, e perito para missões de assistência técnica, e de ajuda externa, da União Europeia. Em Portugal, é investigador sénior e professor convidado no Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL), na Universidade Aberta, e na Universidade Nova de Lisboa.
Patrícia Daehnhardt	Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais. Doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science.
Paulo Duarte	Professor na Universidade Lusófona do Porto e professor convidado na Universidade do Minho. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Católica de Louvain.
Paulo Fontes	Investigador do Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade de Évora. Doutorando em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais pela Universidade de Évora em 2016. Licenciado em sociologia pela Universidade dos Açores em 2000, concluiu o mestrado em sociologia pela mesma Universidade em 2012.

Pedro Seabra	Investigador de Pós-Doutoramento no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL). Doutoramento em Ciência Política, com especialização em Relações Internacionais, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS, ULisboa) e Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL).
Pedro Steenhagen	Pesquisador do Núcleo de Estudos Brasil-China da Fundação Getulio Vargas (FGV), Joint Research Fellow do Centro de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos da Southwest University of Science and Technology (SWUST) e Mestre em Análise e Gestão de Políticas Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).
Redento Maia	Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Agostinho Neto, Investigador Integrado do OBSERVARE.
Reginaldo Teixeira Perez	Professor Titular do Departamento de Ciências Sociais/CCSH e do PPGCS da Universidade Federal de Santa Maria. Doutoramento em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) – UCAM/IUPERJ (1998). Desde 2002, lidera o Grupo de Pesquisas (CNPq) “Instituições Políticas”, subdividido nas seguintes Linhas de Pesquisa: Direito e Política, Pensamento Político Brasileiro e Teoria Política.
Renato Pereira	Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa, Investigador Integrado do OBSERVARE. Doutoramento em Ciências de Gestão pela Université Paris Dauphine e Mestre em Ciências Empresariais pelo ISCTE-IUL, fez formação avançada em Estratégia Empresarial na Sloan School of Management do Massachusetts Institute of Technology.
Ricardo Falcão	Investigador de Pós-Doutoramento no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL). Doutoramento em Estudos Africanos, em 2016 – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal. Licenciatura em Antropologia, em 2005 – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal
Rita Romeiras	Licenciada em Design de Comunicação pela Faculdade de Belas Artes (FBA-UL), em 2004. É designer no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, desde 2013. Colabora em diversos projectos, como designer independente.
Samuel Caetano Vilela	Licenciado e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra, onde se encontra a concluir o programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação, organizado em colaboração com o Centro de Estudos Sociais. Assistente parlamentar no Parlamento Europeu, colaborador da A3ES membro associado da Associação Portuguesa de Ciência Política.
Sandra Ribeiro	Doutorada em Economia pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), mestre em Economia Monetária e Financeira pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e licenciada em Economia pela UAL. É docente na Universidade Autónoma de Lisboa desde 1999, professora adjunta convidada no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) desde 2014 e formadora desde 2003. É investigadora integrada no Centro de Investigação OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL.
Sergio Luiz Cruz Aguilar	Livre Docente em Segurança Internacional e Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo, Brasil. Professor da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp e dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP/SP) e em Ciências Sociais (UNESP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.
Sofia Martins Galdes	Doutoranda em História, Estudos de Segurança e Defesa (ISCTE/Academia Militar) e bolsista FCT. A sua tese analisa o impacto da desinformação externa online na security governance da UE e da NATO. Foi Fundadora e Coordenadora do EuroDefense-Jovem. Estagiou no Instituto da Defesa Nacional. Licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais e Mestre em Relações Internacionais (Universidade da Beira Interior). Interesses de investigação: Estudos de Segurança, Operações de Informação, Ciberespaço, UE e NATO.
Stefano Loi	Historiador, investigador no Centro de Estudos Internacionais – IUL, tem um currículo de estudos de história das instituições militares. Atualmente dedica-se à investigação em torno da União Europeia e dos relativos assuntos de defesa e segurança.



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 – UAL • RUA DE SANTA MARTA, 56 • 1169-023 LISBOA

janus.anuario@autonoma.pt

www.observare.autonoma.pt/janusanuario



O anuário JANUS é editado regularmente, desde 1996-97, pelo OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores – da Universidade Autónoma de Lisboa.

Estuda a situação mundial, privilegiando o relacionamento de Portugal com os outros países. Procura uma nova abordagem das relações internacionais: não apenas as políticas externas dos governos, mas ainda a comunidade das nações e as interações das sociedades, cruzando os domínios da política, da diplomacia, da estratégia, do ambiente, da economia, da cultura e das dinâmicas sociais.

Os estudos que integram cada número do JANUS partem de dados concretos, desde o inventário de factos políticos às estatísticas económicas. Os seus autores são professores e investigadores da UAL, colaboradores de outras Universidades e especialistas em geral.

Em regra, cada número do JANUS tem um tema dominante que ocupa cerca de metade da publicação. Mas outros capítulos de menor dimensão preenchem o anuário, articulando o rigor da informação com as questões da actualidade internacional.

EDIÇÕES ANTERIORES

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