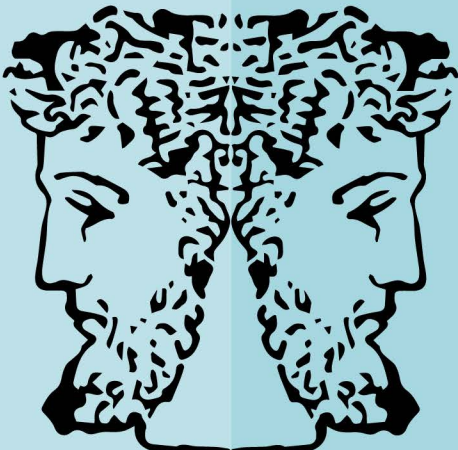


N.º 22 | Março 2024

# JANUS 2023



**Conjuntura  
Internacional**

**Ibero-América:  
uma aproximação  
interdisciplinar à  
Região**



**JANUS**



**2023**

## Colaboram nesta edição

Alessandro Fernandes	Hermínio Matos	Nancy Gomes
Ana Luísa Miguéis	Inês Gil	Paixão António José
Andrea Imaginario Bingre	José Antonio Fernandes de Macêdo	Paula Alfaiate da Luz
António Gonçalves Alexandre	José Carlos de Melo Amaro	Paulo Afonso B. Duarte
António Hespanhol	Letícia Teixeira de Jesus	Pedro Pereira
António Raimundo	Luciano Stremel Barros	Raquel de Caria Patrício
Brígida Brito	Luís Manuel Brás Bernardino	Reginaldo Teixeira Perez
Cristiane Marques de Oliveira	Luís Tomé	Roberto Fernandes
Daniel Cardoso	Luís Valença Pinto	Rosa Maria Rodrigues de Abreu
Eloiza Dal Pozzo	Marcos Pascotto Palermo	Rui Garrido
Eugénio Costa Almeida	Maria Antonieta Galvez Kruger	Sílvia Rebeca Sabóia Quezado
Filipe Vasconcelos Romão	María de los Ángeles Bohórquez Gutiérrez	Tiago Dias da Silva
Francisco José Leandro	Maria Amélia Costa	Virginia Delisante
Frigdiano Álvaro Durántez Prados	Mário Godinho de Matos	

### **JANUS 2023 – ANUÁRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES**

© OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa

**Director:** Luis Tomé

**Editor-chefe:** Filipe Vasconcelos Romão

**Editora do capítulo temático:** Nancy Gomes

**Design, paginação e infografia:** Ricardo Lopes

**Biblioteca Virtual:** [observare.autonoma.pt/anuario](http://observare.autonoma.pt/anuario)

### **Publicação anual**

**Propriedade:** Cooperativa de Ensino Universitário – CRL

**NIF:** 501641238

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

**Impressão:** ACDPRINT

**Morada:**

**Tiragem:** 200

**Depósito Legal:**

**ISSN:** 2183-4814

**N.o de registo do ICS:** 120525

**Notas:** Os autores dos textos adoptam diferentes acordos ortográficos.





**1. Capítulo 1: Análise de Conjuntura**

8

1.1	A Aliança Luso-Britânica: Linhas de força de um relacionamento secular	Mário Godinho de Matos	10
1.2	A importância da Base das Lages na geopolítica internacional	Maria Amélia Costa	14
1.3	Portugal na Rede Global de Cabos Submarinos	Luís Manuel Brás Bernardino	18
1.4	Portugal na rota dos novos cabos submarinos internacionais	Maria Amélia Costa	22
1.5	A mundialização da diplomacia policial portuguesa	Roberto Fernandes	28
1.6	A relevância da Cooperação Técnico-Policial na Política Externa Portuguesa	Pedro Pereira	34
1.7	Relações comerciais entre Angola e Portugal	António Hespanhol	38
1.8	Vulnerabilidades na fronteira entre Moçambique e África do Sul: “uma sombra do passado”?	Paula Alfaiate da Luz	42
1.9	BRICS+6: um alargamento para ficar tudo na mesma?	Daniel Cardoso	46
1.10	A construção da resiliência em Moçambique. A cooperação portuguesa em Cabo Delgado	José Carlos de Melo Amaro	52
1.11	A importância da segurança marítima na segurança energética do Golfo da Guiné	António Gonçalves Alexandre	58
1.12	Apontamentos acerca da Arquitetura de Justiça Africana	Rui Garrido	64
1.13	Da cooperação climática aos desafios que persistem na África Subsariana	Brígida Brito	70
1.14	A fragilidade dos Estados em África: uma condição que persiste	Brígida Brito	76
1.15	A Estratégia Militar Chinesa em África. Impacto para a Segurança Global	Luís Brás Bernardino	80
1.16	Far from Random: Decoding the Geopolitics of the Belt and Road Initiative	Francisco José Leandro	84
1.17	Conflict Mediation “The African delegation in the Russian-Ukrainian conflict”	Paixão António José	90
1.18	Aprofundamento da Coordenação Estratégica China-Rússia	Luís Tomé	94
1.19	A Europa da defesa em tempo de obrigatoria reflexão	Luís Valença Pinto	98
1.20	Impactos do Conflito Rússia vs. Ucrânia na Hegemonia do Padrão Dólar	Alessandro Fernandes	104
1.21	O Cazaquistão e o Regionalismo Centro-asiático: o dilema Rússia versus China	Paulo Afonso B. Duarte, Letícia Teixeira de Jesus	108
1.22	“Dilúvio de Al-Aqsa” – Operação Inghimasi do Hamas?	Hermínio Matos	112
1.23	Operação “Espadas de Ferro” – O Fantasma de Batis (Parte II)	Hermínio Matos	116
1.24	Inteligência Artificial: Um novo centro de poder	António Raimundo	120
1.25	O papel dos dados na competição global	Inês Gil	124
1.26	Notas acerca de la situación actual en la lucha contra los efectos del cambio climático	Rosa Maria Rodrigues de Abreu	128

## 2. Capítulo 2: Ibero-América: uma aproximação interdisciplinar à Região 132

### APRESENTAÇÃO 135

2.1	O “fado” da América Latina e Caraíbas entre players globais	Ana Luísa Miguéis	136
2.2	Os imigrantes portugueses na Venezuela: políticas culturais e interculturalidade	Andrea Imaginario Bingre	140
2.3	A Cooperação Cultural Ibero-americana como estratégia regional	Cristiane Marques de Oliveira	146
2.4	Lula 3.0: balanço do primeiro ano de governo	Daniel Cardoso	150
2.5	Brasil e Paraguai: notas sobre interdependência complexa e desenvolvimento	Eloiza Dal Pozzo, Luciano Stremel Barros	154
2.6	As relações continentais África-América Latina: a participação do Brasil na segurança do Atlântico Sul	Eugénio Costa Almeida	158
2.7	Milei e Bolsonaro: duas faces de uma moeda populista	Filipe Vasconcelos Romão	164
2.8	El espacio multinacional de países de lenguas española y portuguesa: La iberofonía	Frigdiano Álvaro Durántez Prados	168
2.9	Pesquisa científica e tecnologia: vetores estratégicos no enfrentamento ao feminicídio	José Antonio Fernandes de Macêdo, Sílvia Rebeca Sabóia Quezado, Tiago Dias da Silva	174
2.10	Innovación tecnológica en América Latina: el rol del modelo de utilidad	Maria Antonieta Galvez Kruger	176
2.11	Ciencia e tecnología: um novo cenário das relações internacionais	María de los Ángeles Bohórquez Gutiérrez	180
2.12	UE-ALC: Cooperação na luta contra as alterações climáticas	Nancy Gomes	184
2.13	A III Cimeira UE – CELAC, oito anos depois	Nancy Gomes	188
2.14	Desintegração regional na América do Sul 2015-2023: Mercosul, Unasul e Prosul	Raquel de Caria Patrício	192
2.15	Um novo governo Lula: avanços e percalços	Reginaldo Teixeira Perez, Marcos Pascotto Palermo	196
2.16	El Mercosur y la unión europea ¿Hacia nuevos paradigmas de integración regional?	Virginia Delisante	200

### Colaboradores 204



O Anuário Janus é uma das mais antigas (se não a mais antiga) publicações periódicas portuguesas na área das Relações Internacionais. Este projecto deve muito a Luís Moita e à sua forma de entender as Relações Internacionais: como uma área do conhecimento que não se deveria esgotar em si mesma nem viver exclusivamente centrada em debates académicos e científicos.

Desde o início, o Anuário Janus foi norteado pela ideia de ser uma publicação feita por especialistas para não especialistas, algo que o marca até hoje. Este é o primeiro número em que não contamos a presença de Luís Moita, pelo que não poderíamos deixar de o homenagear.

Muita coisa mudou desde o final dos anos 90 do século passado. Com base neste dinamismo, os órgãos de comunicação social enfrentam hoje um enorme desafio: conseguir adaptar-se para subsistir num contexto marcado pela lógica imediatista ditada pelas redes sociais.

O Anuário Janus, não sendo um órgão de informação no sentido estrito do termo, também se recente com esta evolução. Este ano, tentámos responder ao desafio reforçando a sua componente online e passando a disponibilizar no site os artigos do capítulo de Análise de Conjuntura à medida que os vamos recebendo, editando e paginando.

A Universidade Autónoma de Lisboa conta hoje com uma oferta formativa abrangente e de qualidade na área das Relações Internacionais, com licenciatura, mestrado e doutoramento e com uma série de cursos intensivos. Todos estes cursos estão, por sua vez, articulados com o OBSERVARE, unidade de investigação. Queremos, assim, agradecer o contributo dado por vários alunos e investigadores que viram neste número do Janus o espaço adequado para divulgar os seus trabalhos.

O Anuário é, ainda, um instrumento fundamental para nos ajudar a cimentar a relação com instituições parceiras: o capítulo temático deste número é centrado na América Latina e tem por base o trabalho que a Cátedra de Estudos Ibero-Americanos tem vindo a desenvolver com a Organização de Estados Ibero-Americanos.

A chamada de artigos para o Janus está sempre aberta, pelo que agradecemos a vossa colaboração para continuar a manter activa esta publicação.

**Filipe Vasconcelos Romão**  
EDITOR DO ANUÁRIO JANUS





# **Capítulo 1: Análise de Conjuntura**

## A Aliança Luso-Britânica: linhas de força de um relacionamento secular

Mário Godinho de Matos

As alianças são geralmente consideradas como constituindo acordos formais entre dois ou mais Estados com o objectivo de cordenar os respectivos posicionamentos face à eventualidade de ocorrências específicas. Trata-se basicamente de uma troca de autonomia por uma garantia de apoio. As dinâmicas das alianças podem levar ao “abandono” por parte de um aliado ou para um “arrastamento” em direcção a um conflito contrário aos interesses de alguma das partes.

**“Historicamente Portugal beneficiou da Aliança para conter a influência de Castela e para garantir a articulação com as suas colónias dispersas por um vasto império marítimo(...)”**

A Aliança Luso-Britânica data de 1373 e mantém-se válida porque assenta em fortes raízes geopolíticas. O primeiro-ministro inglês Lord Palmerston, em meados do século XIX, define assim o que a Aliança luso-britânica representava para a Inglaterra: “800 quilómetros de costa marítima acolhedora para a sua esquadra na passagem para o Mediterrâneo. Lisboa nas mãos de um inimigo era fatal para Inglaterra”.

Historicamente Portugal beneficiou da Aliança para conter a influência de

Castela e para garantir a articulação com as suas colónias dispersas por um vasto império marítimo de primordial importância estratégica para os interesses anglo-saxónicos no Mundo.

Portugal e o Reino Unido enfrentam agora o desafio de adaptar a Aliança, que perdura desde o século XIV, aos novos desafios impostos por uma Ordem Mundial multifacetada.

### Do início ao pós-restauração da independência

O Governo britânico apresentou ao Parlamento, em meados do século XIX, a lista de todos os Tratados que constituíam compromissos assumidos e que implicassem “intervenção armada ou subsídio pecuniário” para com os países com quem haviam sido celebrados.

Dessa lista haverá que destacar, pela sua relevância, os seguintes convénios celebrados com Portugal, entre os séculos XIV e XVII:

- O mais antigo “Tratado primeiro de Paz e Amizade” de 1373”, entre D. Fernando e Eduardo III de Inglaterra, no qual se lê que “nenhuma das partes ligará amizade com os inimigos, émulos e perseguidores da outra parte”.
- “Windsor – Tratado de Paz de 1386”, entre D. João I e Ricardo II de Inglaterra, é o que melhor corresponde ao “espírito” da Aliança pois, de acordo com o que se encontra estipulado, os amigos de uma parte são os

amigos da outra e, reciprocamente, os inimigos de uma são os inimigos da outra. Na sequência deste Tratado, realizou-se, em Fevereiro de 1387, no Porto, o casamento de D. João I com D. Filipa de Lencastre.

- Após a Restauração da independência, o “Tratado de Paz e de Comércio de 1642”, entre D. João IV e Carlos I de Inglaterra, é a “base” da Aliança. A Inglaterra foi dos primeiros países a reconhecer a independência de Portugal, garantindo o necessário apoio na Europa. Fica também assegurada a liberdade de comércio.
- “Tratado de Paz e Aliança de 1661” entre D. Afonso VI e Carlos II da Grã-Bretanha. Foi o da “renovação” da Aliança e do casamento da Princesa D. Catarina com Carlos II de Inglaterra. A Princesa levou como dote Tânger e Bombaim. Fica estabelecida a obrigatoriedade de defesa de Portugal contra Castela e a Inglaterra alcança privilégios comerciais nas possessões portuguesas.

### Século XVIII: Liga Defensiva e Methuen

No século XVIII, a diplomacia inglesa afasta Portugal da Espanha e da França e aproxima-o do seu grupo de aliados, prometendo a defesa da costa em termos precisos, como referido no “Tratado de Liga Defensiva de 1703”, entre Portugal, a Grã-Bretanha e os Estados Gerais dos Países Baixos.

Nesse mesmo ano, mas em Dezembro,

é assinado o “Tratado de Methuen”, também conhecido como o “Tratado dos Panos e Vinhos” sobre cujas vantagens comparativas existe abundante literatura, designadamente as apreciações feitas por Adam Smith no seu livro “Wealth of Nations”.

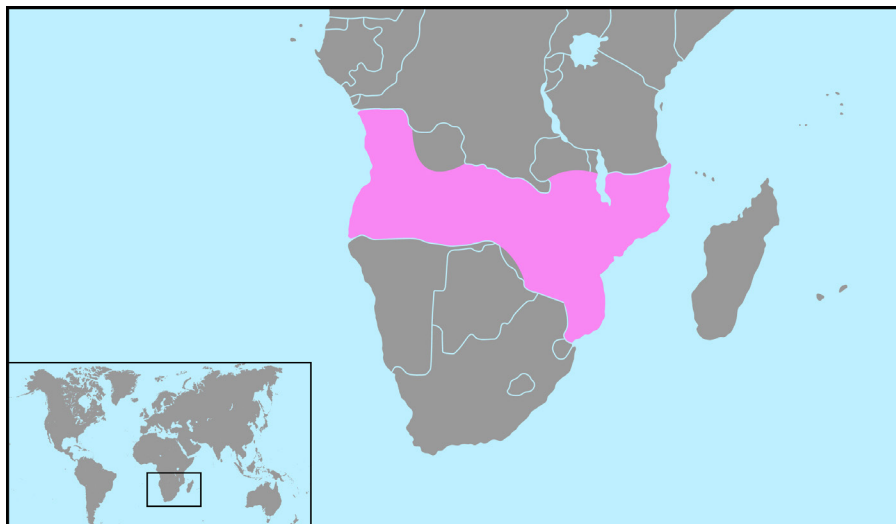
O diploma contém apenas três artigos: o primeiro é relativo à admissão perpétua em Portugal dos lanifícios ingleses; o segundo à redução perpétua de um terço dos direitos que incidissem sobre os vinhos franceses a favor dos vinhos portugueses; o terceiro às ratificações do Tratado pelas duas partes.

### Século XIX: Bloqueio Continental e Ultimato

Por ocasião do bloqueio continental, decretado por Napoleão, que visava o encerramento dos portos portugueses aos navios britânicos, as autoridades inglesas tomaram posições favoráveis a Portugal. Participaram na guerra peninsular (1807-1814) e assinaram, em 1807, uma “Convenção Secreta” sobre a transferência da Monarquia Portuguesa para o Brasil. Essa coincidência de interesses constituiu, naquela conjuntura, um garante da estabilidade da Aliança.

O “Ultimato Inglês”, de 11 de Janeiro de 1890, revelou-se um momento muito complicado do relacionamento entre os dois aliados. Tomou a forma de um “Memorando” que exigia a Portugal a retirada das forças militares do território compreendido entre as colónias de Angola e Moçambique, conhecido como “mapa cor-de-rosa”. A concessão de Portugal às exigências britânicas gerou um profundo descontentamento

Mapa cor-de-rosa



tamento social e levou à queda do Governo.

A 20 de Agosto do mesmo ano, o país é de novo sobressaltado pela assinatura do “Tratado de 1890 relativo a esferas de influência em África e a relações de amizade” que provoca nova vaga de indignação e protesto na opinião pública e que acaba por não ser ratificado. Em seguida, são abertos contactos tendo em vista a celebração de um novo Tratado que virá a ser assinado em Londres a 11 de junho de 1891.

A 14 de Outubro de 1899 (nove anos depois do Ultimato), foi assinada em Londres uma “Declaração Secreta” que transcreve parte do articulado do “Tratado de Paz e Comércio de 1642” e do “Tratado de Paz e Aliança de 1661” (mencionados anteriormente como constituindo a “base” e a “renovação” da Aliança, respectivamente). Fica deste modo reafirmava a vigência da Aliança.

Nessa “Declaração” é transcrito o artigo 1º do Tratado de 1642 que refere: “nenhuma das duas partes fará coisa alguma contra a outra... em terra ou no mar, nem consentirá ou aderirá em

guerra alguma, conselho ou tratados em prejuízo do outro”.

Igualmente se transcreve a primeira parte do artigo final do Tratado de 1661 no qual se diz explicitamente que o Rei da Grã-Bretanha “... promete e obriga-se a defender e proteger todas as conquistas ou colónias pertencentes à Coroa de Portugal contra todos os seus inimigos futuros e presentes”. A mesma Declaração menciona ainda que o Governo português “não proclamará a neutralidade na guerra anglo-boer” (1899-1902).

Os referidos dois Tratados do século XVII constituem, assim, os alicerces da Aliança que irá perdurar.

### Conflitos mundiais e as colónias

No início do século XX, na sequência da visita de Eduardo VII a Lisboa (1903) e do Rei D. Carlos a Londres (1904), é assinado, a 16 de Novembro de 1904, um Tratado de arbitragem que ficou conhecido por segundo Tratado de Windsor e que proclamava no seu preâmbulo “a amizade e a aliança entre os dois países”.



No entanto, as tomadas de posição das autoridades britânicas, quando confrontadas com pedidos de reafirmação da Aliança, vão evoluindo para uma interpretação mais restritiva. Consideravam dispensáveis contactos adicionais sobre a natureza e extensão dos Tratados dado estar assegurada, na interpretação que deles faziam, a protecção das colónias portuguesas e do território continental contra qualquer ataque por mar.

A participação portuguesa na Primeira Guerra Mundial possibilitou reafirmar a Aliança com a Inglaterra, afastar mais uma vez o “perigo espanhol” e garantir a integridade do império colonial. A Inglaterra moveu inicialmente influências para que o país não participasse activamente na guerra. Contudo, o regime republicano, movido pelo facto de já existirem combates entre tropas portuguesas e alemãs junto à fronteira sul de Angola e na fronteira norte de Moçambique, desde cedo, demonstrou interesse em tornar-se parte beligerante do conflito.

Mas o facto que determinou a entrada de Portugal nas hostilidades foi o pedido britânico, feito em nome da Aliança, em 1916, de apresamento de todos os navios alemães ancorados nos portos do continente, ilhas e colónias de Portugal. Esta decisão justificou a declaração oficial alemã de guerra a Portugal, emitida em 9 de Março de 1916.

Em Julho de 1931, o antigo subsecretário de Estado britânico, Joseph Chamberlain, afirma que a Grã-Bretanha é o “único juiz da oportunidade e da extensão” de qualquer auxílio a Portugal. Por seu lado, o embaixador Teixeira de Sampaio, então secretário-geral do

Ministério dos Negócios Estrangeiros, anota, em Agosto de 1933, que as autoridades britânicas têm “dificuldade em aceitar codificações rígidas e minuciosas e que a Aliança é para elas muito valiosa, mas não é ponto capital da sua política”.

**“Com o Brexit, o Reino Unido transformar-se-á, muito provavelmente, num espaço económico dinâmico e tentará constituir-se um parceiro privilegiado dos Estados Unidos da América(...)”**

Após o deflagrar da Segunda Guerra Mundial, o Governo português, em consonância com as autoridades inglesas, emitiu uma Nota a 1 de Setembro de 1939 na qual reafirma que a Aliança se mantém “intacta”, mas, uma vez que a Inglaterra não solicita a participação de Portugal, o país manter-se-á neutral. Através dum “aide-mémoire”, datado de 5 de Setembro, o Governo britânico confirmou esse entendimento que não excluiu a concessão de facilidades militares nos Açores em 1943.

#### **Agressão a Goa e crise da Rodésia**

A partir de 1945 e até à Revolução de 1974, em Portugal, as dificuldades no relacionamento decorreram essencialmente de problemas coloniais. Os dois principais foram a agressão por parte da União Indiana a Goa (1961) e a crise da Rodésia (1965).

No primeiro caso, existia a percepção, em Portugal, de que os Tratados celebrados no âmbito da Aliança nos confeririam o benefício da protecção britânica. No entanto, o Governo inglês, para além de discordar da política portuguesa que desencadeara o problema, tinha dificuldade em hostilizar um membro da Commonwealth. No segundo caso, o Governo britânico enfrentava uma rebelião de um território colonial e os interesses dos dois países eram diametralmente opostos. Para Portugal, dispor de um vizinho amigo na fronteira de Moçambique revelava-se de grande utilidade.

#### **Integração Europeia e Defesa**

As dificuldades postas por De Gaulle ao ingresso da Grã-Bretanha na Europa Comunitária levaram à criação da EFTA, em 1960. A ajuda britânica foi importante para o ingresso de Portugal naquele grupo restrito de países. A adesão de Portugal veio a revelar-se de grande utilidade naquela conjuntura, quer no plano comercial quer na aceitação então dispensada pela Europa. Também no processo de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) Portugal contou com o apoio da Grã-Bretanha. Sobretudo nos anos que mediaram entre a adesão de Portugal (1986) e o Tratado de Maastricht (1992) foi possível cooperar no âmbito da então CEE. A partir de Maastricht, as visões mais federalistas tendentes a transformar a anterior Europa das Comunidades e o aparecimento da moeda única fizeram com que as posições dos dois países comesçassem a divergir em algumas dessas áreas.

No capítulo da segurança e da defesa, designadamente no âmbito da NATO, e da relação transatlântica, que constitui um dos pilares da política externa portuguesa, existe uma ampla área de entendimento e cooperação entre os dois países.

### Timor-Leste e Macau

Consolidada a democracia em Portugal depois do 25 de Abril e concedida a independência às cinco colónias africanas, ficaram por solucionar os casos de Timor-Leste e de Macau. Nos dois casos, Portugal pode beneficiar da influência inglesa no plano internacional enquanto membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No processo de transição de Macau (1999), dado o paralelismo com o caso de Hong-Kong, foram frutíferas as consultas entre os dois países com vista à transição daqueles territórios para a soberania da República Popular da China com o estatuto de Regiões Administrativas Especiais.

No conturbado processo que levou à independência de Timor (2002) a Inglaterra, sem se envolver directamente no assunto, impôs à Indonésia limitações à venda de armamento.

### A Aliança no século XXI

Com o Brexit, o Reino Unido transformar-se-á, muito provavelmente, num espaço económico dinâmico e tentará constituir-se um parceiro privilegiado dos Estados Unidos da América (EUA). Ao mesmo tempo que reforçará o seu papel à escala global usando também a posição central que detém na Com-

monwealth. Sendo um dos chamados “five eyes” - a aliança de “intelligence” que reúne os EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia – e para além da relação especial com os EUA, as autoridades britânicas terão seguramente um papel relevante numa nova Ordem Internacional que parece estar a emergir. Sinal importante desse novo enquadramento internacional é o recentemente formado “AUKUS” que reúne a Austrália, Reino Unido e EUA e que se constituiu num instrumento para conter a China na região Ásia-Pacífico.

A Portugal, membro da União Europeia e da NATO, mas igualmente parceiro de uma Aliança que soube resistir às contingências de quase seis séculos e meio de existência, convirá certamente saber reforçar as relações bilaterais com o Reino Unido e, também por essa via, ver facilitada a sua inserção num mundo cada vez mais complexo.

### Referências

- Almada, José (1946) *A Aliança Inglesa*, vols. I,II,III  
Imprensa Nacional de Lisboa
- Hall Themido, João (2008) *Uma Autobiografia Disfarçada*. Instituto Diplomático
- Leite, Joaquim da Costa (1998) *Neutrality by Agreement: Portugal and the British Alliance in World War II*. *American University International Law Review* 14.
- Macedo, Jorge de (1962) *O Bloqueio Continental*. Delfos
- Moreira de Sá, Tiago (2015) *Política Externa Portuguesa*. FFMS

## A importância da Base das Lages na geopolítica internacional

Maria Amélia Costa

A relevância da Base das Lages constituiu um dos eixos centrais para compreender a dinâmica e as prioridades da política externa nacional, balizada entre uma tradição atlântica, uma dimensão europeia e um caminho histórico-cultural lusófono. A Base das Lages, situada na Ilha Terceira, nos Açores, representa um espaço de elevado interesse estratégico, numa dinâmica tradicionalmente centrada nas áreas da segurança e da defesa. A sua importância no quadro político internacional está associada à relação de Portugal com o Atlântico, nomeadamente às relações históricas com o Reino Unido e os Estados Unidos da América (EUA).

### Entre a tradição Atlântica e a nova ordem Mundial

Desde a Primeira Guerra Mundial que a Base das Lages constitui um espaço importante no desenvolvimento da aliança Luso-Inglesa<sup>1</sup>, no entanto, foi no contexto da Segunda Guerra Mundial que ganhou maior relevância, no quadro da ação estratégica militar dos Estados Unidos da América<sup>2</sup>.

A aliança histórica entre Portugal e o Reino Unido permitia a utilização da Base em situações relacionadas com a segurança e a defesa, sendo que durante e após a Segunda Guerra Mundial se registou um interesse contínuo dos EUA em negociar a utilização permanente da Base, o que conduziria à cedência de utilização aos norte-ame-

ricanos, num processo diretamente negociado com Oliveira Salazar.

Em 1940, ainda no decurso da Segunda Guerra Mundial, uma mensagem do Presidente dos EUA, Franklin Roosevelt ao primeiro-ministro inglês, Winston Churchill, afirma a “necessidade de ser empreendida uma ação sobre os Açores no caso de Portugal ser ocupado pela Alemanha”<sup>3</sup>, sendo que a posição de neutralidade de Portugal no conflito levantava algumas reservas sobre o posicionamento do país. A situação económica e social do país não permitia um caminho claro de posicionamento político, uma vez que as exportações de minério e volfrâmio para a Alemanha tinham um peso significativo na balança comercial portuguesa, o que levou Oliveira Salazar a conseguir uma posição de neutralidade cooperante a cada momento.

**“Desde a Primeira Guerra Mundial que a Base das Lages constitui um espaço importante no desenvolvimento da aliança Luso-Inglesa(..)”**

No seguimento das negociações em curso, os norte-americanos solicitaram a Portugal a partilha das facilidades concedidas na região dos Açores aos ingleses. De facto, a pressão dos EUA

para a utilização e controlo da Base não abrandou, sendo equacionada uma intervenção militar em caso de ingerência da Alemanha no território. Com o desfecho da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental constituíram uma aliança política e militar para a defesa e segurança no Atlântico, criando o Pacto do Atlântico Norte em 1942, integrando doze Estados-membros, incluindo Portugal.

A adesão de Portugal à organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) representou uma das mais importantes decisões da política externa nacional, num posicionamento determinante no novo quadro político e geoestratégico internacional. Com a adesão de Portugal a esta organização, verificou-se um reforço da aliança política e militar entre o país e os EUA<sup>4</sup>. Com a criação da OTAN, os EUA e a Europa reforçaram o perímetro de segurança e cimentaram a estratégia diplomática de cooperação política e militar entre os Estados signatários. Assim, do ponto de vista geoestratégico, Portugal torna-se a partir desse momento um elemento indispensável para a ação da organização, o posicionamento estratégico da Base representou um fator decisivo da importância atribuída a Portugal.

O Tratado do Atlântico Norte teve como finalidade salvaguardar a liberdade e a segurança dos seus membros através de meios políticos e militares. Este caminho estava assente na de-

fesa das relações transatlânticas, nos valores democráticos e na defesa de um caminho de solidariedade institucional entre os países integrantes da Aliança. Este ponto acaba por ser interessante, uma vez que a Aliança assumia um compromisso com os princípios da liberdade e democracia, embora Portugal tivesse, à data, um regime ditatorial, o que não impediu o país de ser um dos fundadores da OTAN. Este facto não terá sido alheio ao interesse dos EUA na Base das Lages e na posição geográfica do arquipélago, num momento em que o mundo se dividia em dois blocos (um liderado pelos EUA e o outro liderado pela União Soviética).

Os EUA tinham na Base um interesse fundamental de posicionamento estratégico que permitiria obter vantagens substanciais em termos geográficos em relação à antiga URSS<sup>5</sup> (Gomes, 2014; Kochis, 2020). Revestido

deste interesse estratégico, o governo norte-americano negociou um conjunto de cláusulas que lhe permitiu sediar um autêntico "porta-aviões terrestre" na Base, estabelecendo uma comunidade de militares residentes com estruturas funcionais, organizativas e educacionais próprias na Ilha Terceira. No decurso da chamada "guerra fria", a Base foi um fator fundamental na afirmação do poder dos EUA no Atlântico.

O fim da Guerra Fria não veio diminuir o interesse e a utilização da Base das Lages, sendo usada por parte dos EUA para operacionalizar várias intervenções no Médio Oriente, sendo de destacar a reunião ocorrido em 2003 na Ilha Terceira e que juntou George Bush, Tony Blair, José Maria Aznar e Durão Barroso, num encontro que antecedeu a intervenção dos EUA no Iraque.

### A disputa pela posição estratégica da Base

Em 2014, os EUA assinalaram algum desinteresse na Base das Lages, através de um conjunto de políticas centradas no sucessivo desinvestimento norte-americano, num processo que culminou com a retirada de centenas de militares, o que gerou um impacto económico e social significativos na região, nomeadamente em virtude da cessação de inúmeros contratos de trabalho.

Este posicionamento levou o governo regional a avançar com um projeto para o aproveitamento e desenvolvimento das infraestruturas existentes, sendo este um sinal das alternativas existentes à utilização norte-americana da Base. No entanto, a apresentação do projeto levantou alguma celeuma com a ação e a estratégia do governo nacional. O governo por-

Figura 1 - A nova rota da seda da China



Fonte: Portugal na nova rota da seda da China, de Rodrigues, J.N. (2018). Jornal Expresso, disponível em <https://expresso.pt/economia/2018-05-31-Portugal-na-nova-rota-da-seda-da-China> (accedido em 3 Novembro de 2023).

tuguês tinha, com o desinvestimento em curso, uma oportunidade para rescindir o acordo com os EUA ou, pelo menos, avançar com a renegociação do mesmo de modo a atenuar o impacto económico e social da população terceirense.

O acordo de utilização não viria a ser alterado, sendo que, nesta altura, surgia, de forma reiterada na comunicação social, o interesse chinês na utilização/exploração da Base das Lages, num processo assente na afirmação de uma política de expansão da China no contexto geoestratégico internacional, nomeadamente na construção e estabelecimento da nova rota da seda. O interesse chinês pela Base das Lages foi sendo consubstanciado, de forma informal, através das visitas sucessivas de representantes chineses ao arquipélago dos Açores, incluindo

uma visita do Presidente Chinês Xi Jinping, em 2014, permitindo conhecer os recursos do arquipélago e o potencial da localização geográfica dos Açores no contexto da política internacional da China<sup>6</sup>.

O interesse chinês levou o Senado dos Estados Unidos a solicitar um conjunto de estudos sobre a Base das Lages e o potencial de utilização para outros fins, que não militares. Com efeito, a localização geográfica dos Açores e da Base das Lages constitui uma oportunidade de afirmação dos EUA no contexto global, mas simultaneamente ameaça a sua política externa em caso de exploração ou utilização por parte de outro Estado, nomeadamente a China. Este interesse encontra-se balizado na política de implementação de uma estratégia de reforço do papel da China no contexto global, nomea-

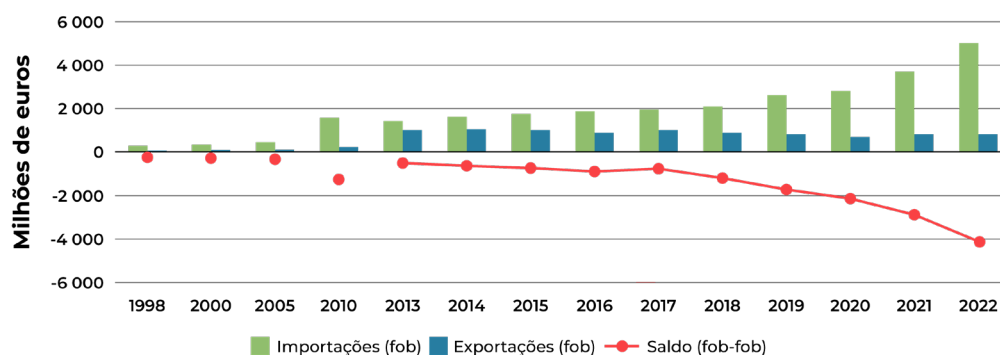
damente através da influência económica e comercial como base para alcançar a influência e cooperação político-diplomática.

Considerando o projeto da Nova Rota da Seda (cf. mapa), uma via passa exatamente pela zona económica exclusiva dos Açores. É ainda um projeto a longo prazo, mas face à disponibilidade de investimento chinês e aos potenciais ganhos, verifica-se um caminho possível de aplicabilidade do mesmo ou, pelo menos, de tentativa de o implementar.

### A Base das Lages entre as duas potências mundiais

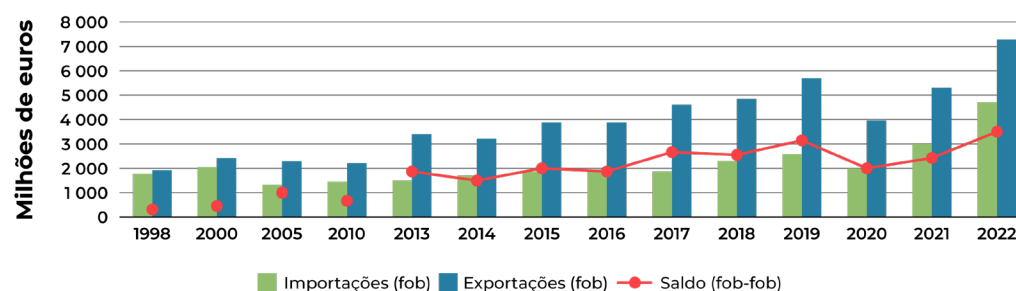
O atual contexto de competição política e económica entre os EUA e a China faz com que todas as oportunidades sejam aproveitadas para se posicio-

**Figura 2 - Balança Comercial dos Dois Estados: Portugal e China (entre 1998 e 2022)**



Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos Ministério da Economia e Mar (2023), disponível em <https://www.gee.gov.pt/pt/documentos/publicacoes/estatisticas-de-comercio-bilateral/china/1526-comercio-internacional-de-portugal-com-china-continental/file> (acedido em 5 novembro de 2023).

**Figura 3 - Balança Comercial dos Dois Estados : Portugal e EUA ( entre 1998 e 2022)**



Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos Ministério da Economia e Mar (2023), disponível em <https://www.gee.gov.pt/pt/docs/doc-o-gee-2/estatisticas-de-comercio-bilateral/estados-unidos/1548-comercio-internacional-de-portugal-com-estados-unidos-da-america/file> (acedido em 5 novembro de 2023).

nar face ao outro Estado, sendo que a Base das Lajes pode vir a representar um elemento de discórdia entre os dois países. De facto, o silêncio chinês quanto ao interesse nas Lajes não apresenta um passo atrás, podendo antes constituir uma “manobra diplomática” para analisar a forma como os EUA e Portugal vão operacionalizar a cooperação no que diz respeito à sua utilização.

**“Face à instabilidade do mundo atual, ao consequentemente estabelecimento de uma nova ordem mundial, a Base das Lajes, continua a ter um papel fundamental na reorganização de forças, influências e poderes a nível internacional(...)”**

Muitos advogam que, em virtude da cooperação histórica entre Portugal e os EUA, bem como face à presença de Portugal na OTAN, dificilmente se concretizará uma decisão que coloque em causa os interesses norte-americanos, sendo que Portugal pode aproveitar este potencial interesse chinês para potencializar a exploração da Base das Lajes em cooperação com os EUA, dinamizando a cooperação existente e garantindo a devida sustentabilidade económica da ilha Terceira, muito dependente da presença norte-americana na Base.

O contexto económico é precisamente onde se regista uma aproximação mais evidente de Portugal à China. Portugal sempre esteve ao lado das grandes potências, primeiro de Inglaterra e, posteriormente, dos Estados Unidos da América. E, embora se verifique que a relação comercial com os EUA seja mais relevante, constata-se um progressivo interesse chinês em dinamizar as relações comerciais com o Estado e o setor privado português.

A política externa dos Estados é, muitas vezes, condicionada pela relevância da cooperação económica e comercial, pelo que um reforço do investimento chinês no país pode conduzir a uma mudança da estratégica política. Com a emergência de uma nova ordem mundial e a multiplicação dos focos de conflito em pleno século XXI, a possibilidade de reforço da competição internacional entre EUA e China, com o surgimento de novos atores internacionais, transforma o cenário numa multipolaridade crescente.

Neste contexto, não se vislumbra uma saída definitiva para a Base das Lajes no curto/médio prazo. A política externa chinesa assenta numa perspetiva de “espera” e “não desistência” face aos objetivos propostos. O próprio governo regional dos Açores reconhece os benefícios da boa relação com o Estado chinês, o que coloca um desafio de clarificação da política externa portuguesa, de modo a garantir uma ação concertada entre o governo nacional e o governo regional.

Se foi evidente a importância da Base das Lajes no contexto da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, bem como no decurso de todo o período da

Guerra Fria e na ação norte-americana no Médio Oriente, verifica-se, igualmente, que pode passar pelos Açores um novo conflito de interesses, agora tendo os EUA e a China como países envolvidos.

Face à instabilidade do mundo atual, ao consequentemente estabelecimento de uma nova ordem mundial, a Base das Lajes, continua a ter um papel fundamental na reorganização de forças, influências e poderes a nível internacional, sendo que isso pode ser verificado pela ação da frota russa junto ao Atlântico, bem como pela possível utilização da Base como centro de apoio à Ucrânia.

## Referências

- <sup>1</sup> Carson, H. & Howard, M. (2020, 21 dezembro). Expansion of Chinese Interests in Portugal and the North Atlantic. <https://www.counterterrorismgroup.com/post/expansion-of-chinese-interests-in-portugal-and-the-north-atlantic>.
- <sup>2</sup> Andrade, L. (2013). Os Açores, a política externa portuguesa e o Atlântico. Lisboa: Letras Lavadas.
- <sup>3</sup> Nogueira, F. (2000). O Estado Novo, 1933-1974. Lisboa: Livraria Civilização Editora.
- <sup>4</sup> Teixeira, N. S. (1999). Portugal e a NATO: 1949-1999. Nação e Defesa.
- <sup>5</sup> Gomes, R. (2014). Importância geopolítica e geoestratégica da Base das Lajes nas Relações Transatlânticas Portugal-Estados Unidos da América. Subsídios para a sua compreensão (Doctoral dissertation, Academia Militar. Direção de Ensino).
- <sup>6</sup> Agência Lusa (2014, 24 de julho). Presidente chinês na Terceira para visita de 8 horas. Diário de Notícias. <https://www.dn.pt/politica/presidente-chines-na-terceira-para-visita-de-8-horas-4044408.html>.

## Outras Referências e Notas

Gabinete de Estratégia e Estudos Ministério da Economia e Mar (2023), disponível em <https://www.gee.gov.pt/pt/docs/doc-o-gee-2/estatisticas-de-comercio-bilateral/estados-unidos/1548-comercio-internacional-de-portugal-com-estados-unidos-da-america/file> (acedido em 5 novembro de 2023).

Rodrigues, J. N. (2018, maio 31). Portugal na nova rota da seda da China. Expresso. <https://expresso.pt/economia/2018-05-31-Portugal-na-nova-rota-da-seda-da-China>



## Portugal na Rede Global de Cabos Submarinos

Luís Manuel Brás Bernardino

### Introdução

O contexto geopolítico atual caracteriza-se pela prevalência da inconstância, imprevisibilidade e da volatilidade na relação entre os múltiplos atores do Sistema Político Internacional. Um paradigma securitário complexo que impele os Estados a apostar na segurança e na defesa nacional como forma de analisar, compreender e prevenir o futuro, procurando antecipar as hipotéticas soluções para as hipotéticas ameaças às nossas sociedades... nem sempre possível. Para Portugal e no quadro da sua Política de Defesa Nacional, temos vindo a assistir a reflexão sobre o posicionamento geoestratégico de Portugal na rede global de cabos submarinos que nos ligam à Europa e ao Mundo.

Vivemos num mundo global e crescentemente globalizado. A globalização desafiou-nos a estar mais perto, mais ligados e mais interdependentes, mesmo estando geograficamente mais longe. A distância deixou de ser medida em metros, milhas ou quilómetros para ser estimada em microssegundos, em segundos e percecionada à velocidade da luz...pois a internet

e a fibra ótica aproximaram as dimensões tempo e espaço, e potenciaram o fluxo global de informações, relativizando o poder dos Estados e das empresas/organizações.

Esta interdependência e interconetividade é atualmente bem evidente na rede global de internet e no fluxo de dados que conseguimos gerir através dos centros de dados e das empresas que providenciam serviços de internet à escala global, conferindo um conjunto de oportunidades e desafios que estão associados à centralidade da Europa no Mundo, e de Portugal na Europa e no Mundo por via dos cabos submarinos.

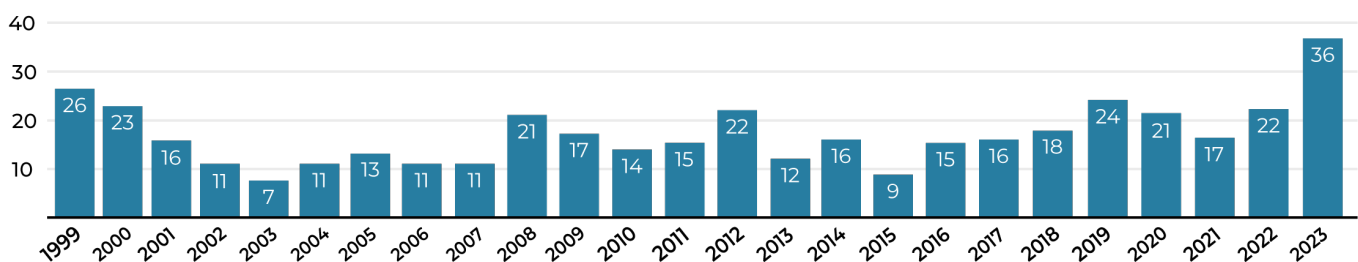
### Da Era analógica à Era digital

Os cabos submarinos tiveram a sua origem no telégrafo (1845), nomeadamente quando a partir da rede em terra se tornou necessário atravessar o Oceano Atlântico, estabelecendo uma rede de comunicações permanente entre a Europa e a América. Contudo, só mais recentemente, com o surgimento do telefone e dos cabos coaxiais se utilizou a ligação pelo mar

(muito por via do uso de repetidores em terra), conferindo maior alcance, segurança e principalmente mais velocidade na comunicação entre continentes. Neste contexto, especialistas articulam este lapso de tempo em três fases distintas: a Era do Telegrafo (1845 – 1929), a Era do Telefone (1930 – 1985) e a Era Digital (1988 – ...), permitindo constatar que existem algumas semelhanças com os desafios e oportunidades existentes em cada época<sup>1</sup>.

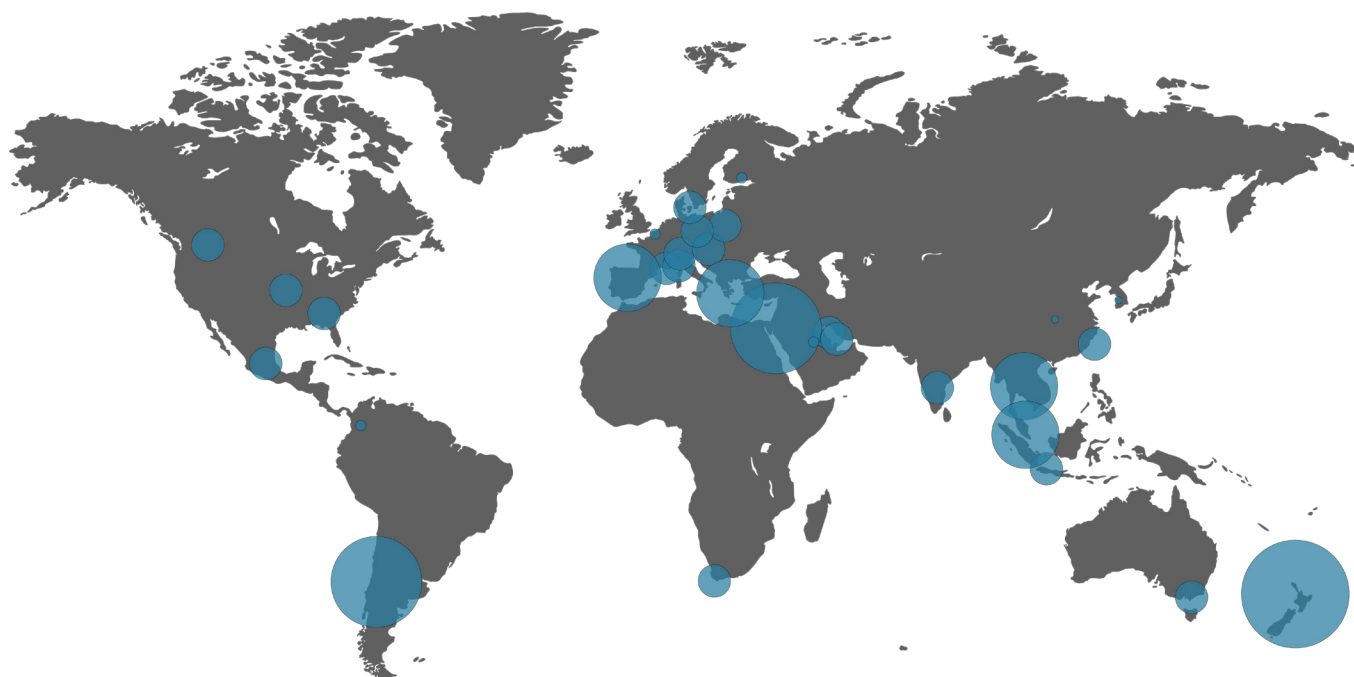
Este aspeto veio contribuir para que o investimento global em cabos submarinos fosse ampliado para um maior número de países (e empresas), proporcionando maior facilidade e flexibilidade no acesso. Essa solução trouxe valor económico acrescentado e permitiu a criação de grandes grupos e consórcios de comunicação em rede que proliferam atualmente nas redes de comunicações globais. O primeiro cabo submarino ótico amarrado em Portugal data de 1992 e foi designado por “EURAFRICA”, consistindo num sistema de configuração multiponto criando uma rede que unia Portugal (Continental), Madeira, Marrocos e França.

### Novos Cabos Submarinos Operacionais (por ano)



Fonte: (Recorded Future, 2023, p. 4)

## Projetos de Implementação global de Centro de Dados (2023)



Fonte: [www.telegeography.com](http://www.telegeography.com)

Atualmente, mais de meio milhão de quilômetros de cabos submarinos ótico atravessam os oceanos, onde Portugal, continua a ser o único país do mundo ligado por um cabo submarino direto com cada continente (exceto a Antártida) e acresce que na nossa Zona Económica Exclusiva (ZEE), estão situados cerca de 20% a 25% da rede global de cabos submarinos global com possibilidade de crescimento.

**“Portugal é, como vimos, um país da Europa onde derivam cabos submarinos para todos os continentes, incluindo, o único cabo submarino que liga a Europa-Brasil (América do Sul).”**

Portugal, pelo seu posicionamento geográfico privilegiado na confluência entre a Europa, América e África, tendo o mar como veículo de comunicação e estando integrado em organizações internacionais que simbolizam esta trilogia, foi desde sempre um facilitador e um dinamizador das redes globais e da globalização. Para não recuarmos tão longe, à época das epopeias marítimas, dos descobrimentos e dos navegadores que cruzaram os mares a partir de Lisboa, podemos constatar que Portugal foi, na telegrafia e na criação de redes globais de telégrafos e na telefonia um pioneiro, muito também devido ao nosso posicionamento estratégico no triângulo virtuoso Europa-América-África. Mais recentemente, a ligação marítima transatlântica e ainda mais recentemente, a amarração de cabos de fibra ótica em terra e a difusão por mar dos cabos submarinos

veio evidenciar, novamente, a nossa relevância geoestratégica na rede global de informações.

### **Portugal na Rede Global de Cabos Submarinos**

Portugal sempre foi considerado relevante nas redes mundiais de telecomunicações, pois tem uma posição geoestratégica favorável em termos globais que ganhou ainda maior relevância com a saída do Reino Unido da União Europeia (UE), com alguns promotores a quererem rotas que evitem jurisdições complementares, no caso à da UE. Até porque o Reino Unido (ao sair da UE) deixou de ser uma opção para as empresas europeias que têm uma legislação própria e obedecem a critérios normativos europeus muito exigentes. Portugal tem ainda uma posição estratégica favorável para



amarração de cabos que venham do Atlântico Norte e Sul para a ligação à Europa, para tirar vantagem económica, o importante não é apenas a amarração, mas tudo o que é possível fazer com centros de dados e o consequente impacto económico para o país.

Esse é um dos nossos maiores desafios: fazer com que Portugal não seja apenas uma praia ibérica e europeia para amarração de cabos submarinos e que fique a ver passar cabos, mas sim o local onde se faz o split do cabo (processamento), o que permite o desenvolvimento de um ecossistema de centros de armazenamento e gestão de dados – logística de dados. Portugal pode tornar-se num país atrativo ao nível da designada “Economia de Dados”<sup>2</sup>.

Esta dinâmica está a acontecer em Portugal e um dos principais exemplos é a amarração dos cabos da ELLALINK em Sines e da GOOGLE em Sesimbra, que trouxeram um forte aumento da disponibilidade de internet em Portugal. Com um contributo potencialmente significativo para o PIB nacional e para o crescimento económico, nomeadamente para a logística e economia de dados. Esta posição geoestratégica global e prioritária de Portugal no espaço europeu é um elemento potenciador da capacidade nacional de integrar megaprojetos de data center, de empresas de hi-tec e de centrais de amarração de cabos com ligação a cabos submarinos que ligam, por fibra ótica, os principais sistemas de dados globais, com impacto

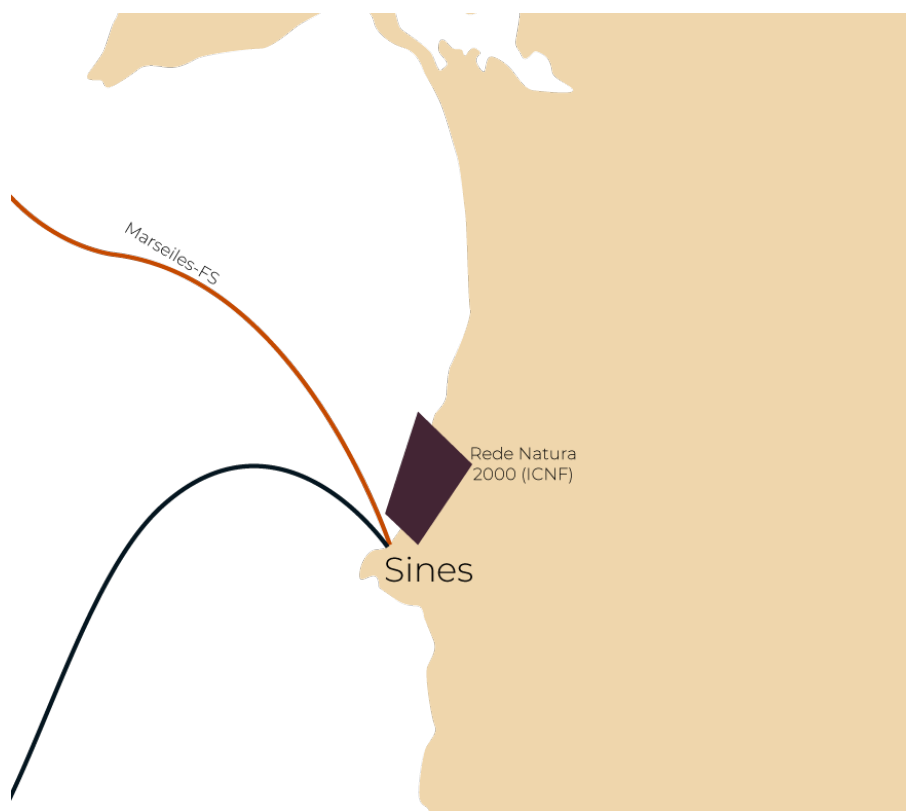
nos mercados de capitais, na geoeconomia e no mundo das finanças, na esfera da informação e no acesso às bases de dados e especialmente nas políticas de segurança e defesa nacional.

**“Atualmente, mais de meio milhão de quilômetros de cabos submarinos óticos atravessam os oceanos(…)”**

Tendo em conta este posicionamento geoestratégico conjuntamente muito favorável de Portugal na rede global de informações, a criação de um consórcio para a construção de um complexo de amarração de cabos submarinos em Sines, designado por “Sines Submarine Cable Hub Project”, ligando Europa-África-América, apresenta-se como um investimento estratégico que irá contribuir para colocar Portugal no centro da gestão de dados global.

Este projeto engloba um consórcio entre a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP – Global Parques); o Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA); e a Autoridade Nacional de Comunicações, principais entidades governamentais que asseguram o financiamento, a gestão estratégica e a viabilidade do projeto e ainda a ligação com a gestão do Porto de Sines, por via da gestão da Zona Industrial e Logística de Sines (ZILS). Por outro lado, integra ainda no consórcio a em-

**Zona de Amarração dos cabos submarinos no Sines Atlantic Hub Sines Submarine cable Hub Project (2023)**



presa “Starcampus” que surge no projeto como um fornecedor de energia verde e com capacidade para escalar em apoio energético para a criação de centros de base de dados, e ainda a empresa Ellalink que assegura a viabilização técnica e tecnológica do projeto, instalando e operando as ligações de cabos submarinos, para já, entre os dois continentes (Europa - América). Com a ligação Sines-Fortaleza proporcionada pelo cabo Ellalink, reduziu-se a latência (para menos de 60 ms) nas comunicações entre a Europa e a América do Sul, representando quase para metade antes desta ligação existir. Esta ligação é também uma ligação direta que evita uma terceira jurisdição com passagem pela América do Norte, e fundamental por exemplo para empresas de fintech, onde o tempo é um fator determinante. O referido cabo, tem os seus pontos principais em Fortaleza/Brasil e Sines/Portugal, muito embora ele passe também pela Guiana Francesa, Cabo Verde, Ilhas Canárias e a Ilha da Madeira<sup>3</sup> (Medeiros, Sabrina e Pinto, Danielle, 2022).

## Conclusões

Portugal é, como vimos, um país da Europa onde derivam cabos submarinos para todos os continentes, incluindo, o único cabo submarino que liga a Europa-Brasil (América do Sul). Portugal, morfologicamente, tem águas mais profundas junto da costa, com condições ótimas para construir e operar pontos de amarração e ligação em terra que podem ser centros de dados ou outras derivações, tornando estas ligações muito apetecíveis para

empresas multinacionais, mas que exigem condições de segurança adequadas, pois sem essas garantias os investimentos também não irão acontecer.

Aproveitando a sua posição geoestratégica no mundo das informações globais, Portugal foi até há pouco tempo o único país no mundo a ter ligações por cabo submarino direto com todos os continentes, estando georreferenciado como um dos principais pontos de passagem da rede global de cabos submarinos, o que possibilita um conjunto de oportunidades na vertente económica, tecnológica ou de desenvolvimento; mas que implica também, necessariamente, alguns riscos e ameaças para a segurança nacional. Em suma, estamos cientes que a principal iniciativa no futuro do posicionamento de Portugal na rede global de cabos submarinos será o de sugerir uma maior aposta nestas tecnologias inovadoras, e desenvolver estratégias sectoriais que possam trazer mais resiliência para a nossa economia no contexto global. Uma aposta na economia que não pode ficar desligada de uma aposta, séria e consistente, na defesa nacional, apostando na segurança marítima, e garantindo que o investimento nas tecnologias inovadoras são uma aposta no desenvolvimento e na segurança, e que ambas representam um reforço da presença de Portugal no mundo global da gestão das redes de informações.

## Referências

- <sup>1</sup> VILELA, José. 2015. *Dados e Factos dos Cabos Submarinos em Portugal (1855-2015)*. Fundação Portuguesa das Comunicações. <https://www.fpc.pt/wp-content/uploads/2017/03/Datas-e-Factos-do-Cabo-Sub-em-Portugal.pdf>
- <sup>2</sup> Entende-se “Economia de Dados” como o conjunto de dados de elevado valor, que serão disponibilizados através de uma interface de programação de aplicações, essencialmente com elevado valor de mercado e afetos à atividade económica, e que pode contribuir para a economia nacional, surgindo articulados pela UE em seis categorias: geoespaciais, ambientais e de observação da Terra, meteorológicos, estatísticos, de empresas e da propriedade das empresas e da mobilidade em geral. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/02/06/eu-boost-its-data-economy-as-council-approves-deal-on-wider-reuse-of-publicly-funded-data/>
- <sup>3</sup> MEDEIROS, Sabrina e PINTO, Danielle. 2022. *Cabos submarinos e segurança cibernética no Atlântico*. Policy Brief 11. Atlantic Centre. March 2022. [https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/acpubs/Documents/Atlantic-Centre\\_PB\\_11.pdf](https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/acpubs/Documents/Atlantic-Centre_PB_11.pdf)

## Outras Referências e Notas

- BARROS, José e BERNARDINO, Luís. 2023. *Contributions of SMART Cable Technology to the Sustainable Development in Portugal*. *Jornal da Economia do Mar*. 21 September 2023. <https://www.jornaldaeconomiamar.com/contributions-of-smart-cables-technology-to-sustainable-development-in-portugal/>
- BUEGER, Christian e LIEBETRAU, Tobias. 2021. *Protecting hidden infrastructure: The security politics of the global submarine data cable network*, *Contemporary Security Policy*, 42:3, pp. 391-413, DOI: 10.1080/13523260.2021.1907129
- International Cable Protection Committee (ICPC). 2023. <https://www.iscpc.org/>
- Recorded Future. 2023. *The Escalating Global Risk Environment for Submarine Cables*. 2023. Threat Analysis. Insikt Group. 27 de june 2023. <https://www.recordedfuture.com/>

## Portugal na rota dos novos cabos submarinos internacionais

Maria Amélia Costa

Há muito tempo que a China manifesta de forma reiterada o seu interesse pela centralidade dos Açores, no Atlântico, posicionando-se no cruzamento de rotas marítimas globais. Como referiu o embaixador da China, Zhao Bentang, numa visita aos Açores: “Portugal e China são parceiros estratégicos. Temos relações excelentes em todas as áreas...vimos cá para estudar e procurar mais oportunidades...”.

Quando falamos dos Açores, lembramo-nos da Base das Lajes. De facto, a Base foi historicamente e é atualmente um ponto estratégico de importância fundamental na geopolítica e na geoestratégia internacional, pela sua localização no “coração do Atlântico”,

não só no plano da segurança e defesa, como foi tradicionalmente, mas atualmente também nas áreas científicas, tecnológica e na transição digital.

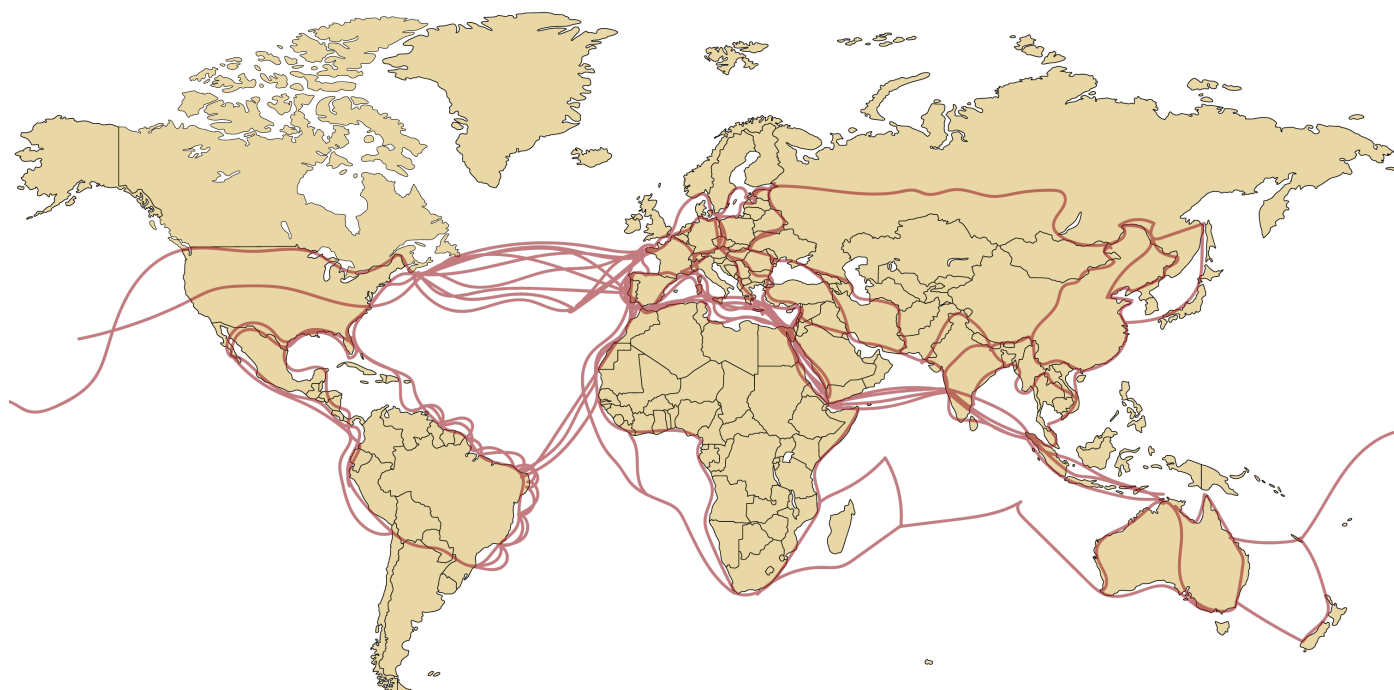
A Base das Lajes foi relevante na Primeira Guerra Mundial, no contexto da Aliança Luso-Britânica, e na Segunda Guerra Mundial, também no contexto desta Aliança, embora utilizada pelos Estados Unidos da América (EUA), depois, para afirmação e expansão do poder norte-americano; na sua transformação em potência hegemónica mundial, aquando da Guerra Fria que opunha este país à antiga União Soviética; e mais tarde em vários outros contextos de ações da NATO e de intervenção e operações de manutenção da

paz em vários países do Médio Oriente.

### A relevância geoestratégica dos Açores

Adormecida durante décadas, despertou quando a comunicação social, na sequência do desinvestimento dos EUA, deu notícia do potencial interesse da China na Base. Desde então, várias notícias têm dissecado o tema. No entanto nada se alterou. O Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os EUA, mantém-se e o Estado português não tem demonstrado vontade política para a renegociação do mesmo.

Figura 1 – “Os cabos submarinos no Atlântico Norte no início do século XX”



Fonte: “A Horta no Tempo dos Cabos Submarinos”, de Cardigos, F. (s.d). A Diáspora – Na Divulgação da Lusitanidade, disponível em <http://www.adiaspora.com/cronicas/cabos%20submarinos%202013.html> (acedido a 2 Novembro de 2023) (Cardigos, sem data)

Contudo, Portugal tem atualmente várias janelas de oportunidade, em termos internacionais, em várias áreas. Os Açores nunca deixaram de representar um ponto estratégico de elevada importância no Atlântico, não só para os EUA, mas também para outras potências, como a China, sendo esta, atualmente, a segunda maior economia do mundo. Esta centralidade geográfica é disputada na cena internacional, na área científica (pelas suas águas profundas); e nas comunicações, no âmbito da transição digital, onde o Estado Português está empenhado em atrair investimentos estrangeiros na área da conectividade internacional.

O programa do XIII Governo da Região Autónoma dos Açores refere ser “essencial valorizar a dimensão geoestratégica açoriana”. Tal posição “confere à região um relevante papel no âmbito dos compromissos internacionais do Estado Português, assumidos em organizações internacionais de defesa e de cooperação, bem como em relações bilaterais com Estados terceiros com os quais o Estado português tem acordos de cooperação e defesa ou de concessão de facilidades militares.”, mas a Região deve participar nas negociações que lhe digam respeito, por forma a acautelar os seus próprios interesses<sup>1</sup>.

### **Os Açores no centro da conectividade digital internacional**

A 12 de janeiro de 2022, o secretário de Estado das comunicações, Hugo Mendes, referiu no discurso de abertura do encontro sobre “Geoestratégia do Ecosistema Digital em Sines na Tran-

sição Digital Europeia e Mundial” que “nos próximos três anos Portugal vai receber novos cabos submarinos, que vão ajudar a reforçar a posição do país enquanto porta de entrada da Europa, para quem está do outro lado do Atlântico.”

Várias empresas estão a preparar-se para a instalação de cabos submarinos em Portugal, como a Google e o Facebook – para referir as mais conhecidas –, assim como os investimentos que estavam projetados para a instalação do maior data center da Europa, alimentado por energia renovável, que seria construído em Sines, conhecido como Start Campus.

**“Entre 2021 e 2035, estima-se que a utilização de cabos internacionais através do Atlântico se multiplique por cinco(...)”**

No entanto, as polémicas que levaram à queda do XXIII Governo Constitucional, onde se incluem os negócios relativos ao Porto de Sines e à Start Campus, podem vir a adiar ou até a perder estas janelas de oportunidade para atrair investimento estrangeiro, e aqui os Açores seriam uma alternativa válida para o efeito, no sentido de recuperar em tempo útil estes projetos e manter estes investimentos. Porquanto aqueles que estão implicados no processo judicial, denominado “Influencer”, sabendo a morosidade da justiça portuguesa, dificilmente se vão

concretizar no tempo que as empresas estrangeiras pretendem.

Entre 2021 e 2035, estima-se que a utilização de cabos internacionais através do Atlântico se multiplique por cinco. A região está entre as geografias de maior crescimento em termos de procura de tráfego de dados, como é o caso do novo cabo submarino do Facebook para a ligação transatlântica. Tais previsões justificam de per si uma atenção especial do Estado português, no sentido de aproveitar de forma informada e sustentada em equipas de estudo multidisciplinares como forma de aproveitar esta oportunidade única na transição digital.

Estruturante e estratégico para as regiões autónomas e para o continente é o processo de substituição dos cabos submarinos do anel Continente, Açores e Madeira (CAM) que deve estar concluído em 2026. Nestes cabos serão instalados sensores que permitem prever atividade sísmológica.

### **Alguns elementos históricos sobre a rede de cabos submarinos**

Historicamente, os Açores ficaram ligados à rede mundial de cabos submarinos a partir de 1893, ano em que foi lançado o primeiro cabo telegráfico para o arquipélago. O governo português celebrou um contrato pelo prazo de 25 anos com a companhia inglesa “The Telegraph” para o lançamento e manutenção dos cabos. Tal contrato concedia direitos exclusivos de exploração a esta empresa e permitiam o envio de telegramas via cabo, destinados às diferentes localidades açorianas e vice-versa.

Figura 2 - "Portugal é Mar"



Fonte: Regional Innovation Forum for Europe - September 2021.(Cabral, 2021). ANACOM, disponível em : [https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2021/Regional%20Innovation%20Forum/Regional%20Innovation%20forum%20for%20Europe%202021\\_%20complete.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2021/Regional%20Innovation%20Forum/Regional%20Innovation%20forum%20for%20Europe%202021_%20complete.pdf)

Este primeiro empreendimento significou um passo importante na quebra do isolamento das ilhas e uma possibilidade de comunicarem com o mundo. No entanto, só a partir de 1899, mediante um novo contrato que permitia abertura dos Açores à instalação de cabos americanos, alemães e italianos foi possível dar ao arquipélago grande relevância internacional. Já em 1902, como se pode ver no mapa, foi possível mapear uma série de cabos de conectividade internacional.

Ao longo dos anos foram surgindo novos cabos telegráficos, que correspondiam a outras ligações, da América à Europa, até África, atingindo um total de quinze cabos, em 1920.

Depois da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes retirou aos alemães a posse dos cabos que tinham

no arquipélago, depois distribuídos pelas várias empresas interessadas, inglesas, francesas e italianas. Tais cabos já tinham sido cortados pelos ingleses, logo no início da guerra, por razões estratégicas, para impedir as comunicações alemãs.

Estas empresas contratavam portugueses para integrar as suas equipas e chegaram a manter, no conjunto, várias dezenas de trabalhadores, quer como técnicos, quer como operadores. Assim, o cabo submarino na sua designação genérica constituiu durante décadas uma fonte de emprego para muitos jovens açorianos, com ofertas salariais vantajosas.

Na década de cinquenta, verificou-se a nível internacional um exponencial progresso no domínio das telecomunicações, que levou à instalação de

novos cabos dotados de uma imensa capacidade de transmissão. O fim do tempo dos cabos nos Açores, nos finais da década de sessenta, com o encerramento das estações estrangeiras lá existentes, veio pôr fim a uma época marcada pelo progresso a vários níveis, até do ponto de vista cultural pela forte vivência social dos estrangeiros com açorianos.

As rotas transatlânticas passaram a ser feitas mais a norte (entre a Irlanda, Reino Unido, Canadá e Estados Unidos), pois configuram o trajeto mais curto. Contudo, os riscos associados à dependência mundial da conectividade internacional e a atual instabilidade inerente aos contextos geopolíticos e geoeconómicos fazem com que a mitigação dos riscos seja feita não exclusivamente a norte, mas pela diversifi-

cação das rotas. É neste contexto que os Açores reassumem uma importância geoestratégica acrescida, em termos internacionais.

**“O fantasma de corte da conectividade a nível internacional assusta o mundo e obriga a projetar alternativas, em função da forte dependência de setores básicos, como atividade bancária, económica e consequentemente social(...)”**

#### **Dos Açores para o Mundo: Os Cabos Submarinos**

Os cabos submarinos são sistemas complexos que incluem comunicações e energias (para a amplificação de sinal) e atravessam oceanos e mares no subsolo marinho, o que se reveste de extrema importância, quer para a recolha de dados fundamentais para as dinâmicas oceanográficas, meteorológicas; quer para a deteção de atividade sísmica, em tempo real permitindo um aviso antecipado. Atualmente, a recolha de dados do fundo do mar em tempo real está limitada a boias de custos avultados e as campanhas marítimas de exploração que, não garantindo uma continuidade temporal na recolha de dados desejável, continuam a ter custos elevados.

Com esta consciência a ITU, VMO e a UNESCO IOC criaram a JTF Smart Cable (Scientific Monitoring And Reliable Telecommunications), em 2012, com o intuito de estimular a indústria a integrar sensores nos cabos submarinos, usando a energia já existente e, desta forma, rentabilizar sistemas complexos e morosos para outros objetivos. A partir de 2019, Portugal passou a promover e a contribuir de forma ativa e positiva para a missão da JTF Smart Cable, podendo o futuro anel CAM (anel de cabos entre Continente, Açores e Madeira) ser o primeiro cabo submarino de comunicações óticas de sensorização molhada.

Portugal na liderança científica sismológica

Em novembro de 2022, foi assinado um protocolo entre o Instituto Português do Mar e Atmosfera (IPMA) com uma empresa de fabrico e manutenção de cabos submarinos de fibra, tendo em vista potenciar o desenvolvimento de projetos de investigação científica, para estudo da utilização de cabos para a deteção e alerta antecipado de sismos e tsunamis. Este protocolo surge na sequência de outro celebrado em setembro de 2020, com o Instituto de Telecomunicações com semelhantes objetivos.

O acesso à infraestrutura de cabos assume grande relevância do ponto de vista sismológico, desenvolvendo experiências pioneiras a nível mundial para perceber o potencial dos cabos submarinos para monitorizar eventos sísmicos. Trata-se de uma grande inovação do ponto de vista científico ao mesmo tempo que abre a possibilidade de dispor de métodos de alerta

mais fiáveis para a proteção das populações e acerca da resiliência costeira, podendo, desta forma, poupar muitas vidas e tornar Portugal um dos líderes mundiais neste domínio.

O Estado português assinou contratos com empresas privadas para instalação, gestão e exploração de redes de comunicações eletrónicas de alta velocidade na região dos Açores. Estas redes permitem o acesso à internet de alta velocidade e a outros serviços avançados como a telemedicina e o ensino à distância dando um importante contributo ao crescimento, inovação, coesão social e territorial, reduzindo a chamada clivagem digital que separa estas zonas.

Portugal, especialmente a região dos Açores, com a sua posição geográfica, pode tirar partido deste posicionamento, quer pelo investimento nestas tecnologias, quer pela atração de sistemas de cabos submarinos em complemento a rotas transatlânticas mais a norte. Esta pode ser uma forma de mitigação de riscos que, no contexto atual de instabilidade internacional, são incontornáveis, sendo aqueles considerados infraestruturas críticas e, por isso, potencialmente sujeitos a ataques de vária ordem, que podem pôr em causa a sobrevivência das próprias economias.

Custa imaginar um mundo sem conectividade, onde nada funcionaria e imperaria o caos. Esta possibilidade reforça a necessidade de ter rotas alternativas aos cabos do Norte, tornando-a uma emergência internacional. E, aqui, a localização geográfica e as condições da costa portuguesa, especialmente dos Açores, também pela



sua ampla zona económica exclusiva, adquirem importância no plano internacional, para, no caso de um eventual ataque aos cabos do Norte, manterem o mundo conectado.

O fantasma de corte da conectividade a nível internacional assusta o mundo e obriga a projetar alternativas, em função da forte dependência de setores básicos, como atividade bancária, económica e consequentemente social. O mapa aqui reproduzido mostra a quantidade de cabos que passam na zona económica exclusiva (ZEE) de Portugal, especialmente na ZEE dos Açores.

O mapeamento existente, prova a importância inequívoca da posição geográfica dos Açores, no plano internacional e obriga Portugal a estar atento a episódios como o ocorrido há alguns meses, quando um avião da Força Aérea Portuguesa, numa ação de patrulhamento, deu conta de um navio da marinha russa, na zona económica exclusiva do arquipélago dos Açores. Terá a Federação Russa a reutilização, em contexto de guerra com a Ucrânia, da Base das Lajes ao serviço da NATO?

## Referências

<sup>1</sup> Programa do XIII Governo da Região Autónoma dos Açores, Governo dos Açores (2020). <https://portal.azores.gov.pt/documents/36169/2381071/>

## Outras Referências e Notas

Açores, D. D. (2023, June 22). Há cada vez mais navios russos detectados ao largo dos Açores. Diário Dos Açores. <https://diariodosacores.pt/NewsDetail/ArtMID/380/ArticleID/14010/H225-cada-vez-mais-navios-russos-detectados-ao-largo-dos-A23lores>

Cabral, M. C. (2021). Regional Innovation Forum for Europe—September 2021. ANACOM. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2021/Regional%20Innovation%20Forum/Regional%20Innovation%20forum%20for%20Europe%202021-%20complete.pdf>

Cardigos, F. (sem data). A Horta no Tempo dos Cabos Submarinos. A Diáspora – Na Divulgação da Lusitanidade. Obtido 3 de novembro de 2023, de <http://www.adiaspora.com/cronicas/cabos%20submarinos%202013.html>

Comandante diz que base das Lajes tem «ótima localização» para apoio à Ucrânia. (2023, maio 5). Diário de Notícias. <https://www.dn.pt/sociedade/comandante-diz-que-base-das-lajes-tem-otima-localizacao-para-apoio-a-ucrania-16300291.html>

Morais, S. (1903). A Aliança Luso-Britânica e a Defesa das Costas Portuguesas.

Portugal e China assinam plano de ação para a economia do mar. (2017, outubro 31). <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=portugal-e-china-assinam-plano-de-acao-para-a-economia-do-mar>



## A mundialização da diplomacia policial portuguesa

Roberto Fernandes

Apreciada como uma das concepções mais ambivalentes e disputadas no âmbito das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança, a noção de segurança encerra diversas complexidades e volubilidades, estando, por isso mesmo, sujeita a representações diversas e controversas, consoante o ângulo de análise perfilhado.

Ao combinarmos as contribuições pioneiras do pensamento realista de Hans Morgenthau, com a teoria neorrealista de Kenneth Waltz e com as interconexões globais propostas por Immanuel Wallerstein, compreendemos como diferentes perspetivas de interpretação da realidade contribuem para a construção de um quadro teórico que visa explicitar como as nações interagem, cooperam e conflituam entre si, ao longo do tempo e do espaço<sup>1</sup>. Incutida pelas visões inauguradas por Nicolau Maquiavel, Dag Hammarskjöld ou pelo recentemente falecido Henry Kissinger, entre outros teorizadores, a diplomacia contemporânea pode ser concebida como a prática de gerir as relações internacionais por meio de negociações, da cooperação, do diálogo pacifista e da comunicação estratégica<sup>2</sup>.

Numa aceção simplificada, podemos afirmar que as Relações Internacionais representam, por excelência, um campo de estudo científico dedicado à análise das interações entre Estados soberanos, organizações internacionais, organizações não governamentais e outros atores no palco global, especialmente no que diz respeito às

suas lutas pelo poder e pelo reconhecimento recíproco.

### A globalização das questões da segurança

Num contexto global moldado pela livre circulação de ideias, pessoas e produtos, onde as fronteiras desvaneceram e as distâncias encurtaram, é imperativo compreender o modelo internacional de segurança que caracteriza os Estados contemporâneos. Atualmente, a avaliação da segurança de um Estado envolve, invariavelmente, uma interpretação abrangente do conceito de segurança nacional, alicerçada na proximidade e na natureza das relações com países vizinhos. Segundo Haas, Haftendorn e Buzan, a doutrina clássica de segurança (político-militar) de grande parte dos atores Estatais está interligada com conjuntos de segurança, sejam subsistemas ou regiões, num complexo de interdependências multilaterais, tantas vezes caóticas e paradoxais<sup>3</sup>.

A aproximação ao tabuleiro regional revela-se vantajosa para analisar os referenciais sistémicos das grandes potências, legitimados por negociações e intercâmbios de cooperação securitária, especialmente no contexto do Velho Continente e da sua projeção para o sistema-mundo, cadenciada, a partir de 1418, pelos descobrimentos portugueses e pela mundialização do colonialismo moderno<sup>4</sup>.

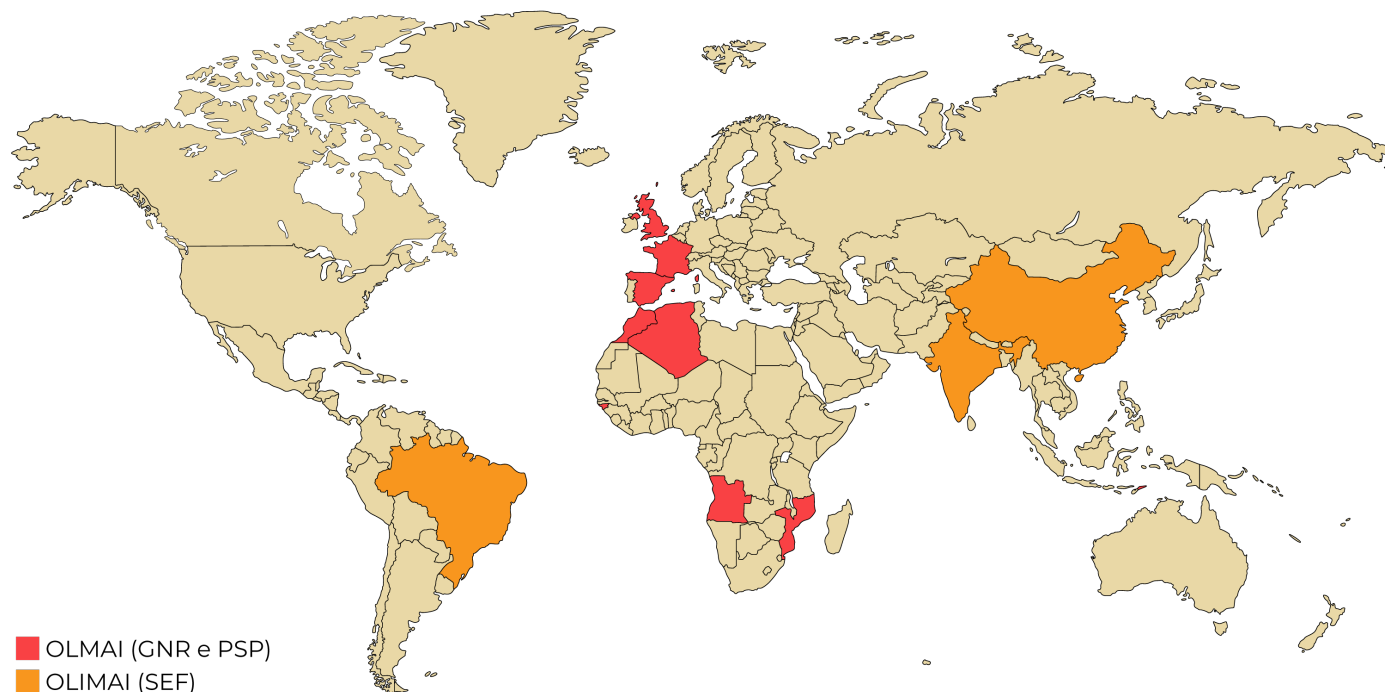
A transposição de questões regionais para o âmbito de estratégias suprana-

cionais redundou em novas oportunidades colaborativas entre os múltiplos componentes unitários da comunidade internacional e as suas diferentes extensões, especialmente no referente à segurança (de jurisdição policial) e à defesa (de âmbito militar).

**“Diante da mundialização do crime, a globalização das polícias tornava-se decisiva(...)”**

A doutrina norte-americana pós-11 de setembro de 2001 impulsionou, como nunca, a universalização de um padrão vigilante na esfera securitária transnacional, fortificando e diversificando os mecanismos de cooperação policial em relação a ameaças de novo tipo, não convencionais e transfronteiriças<sup>5</sup>. Contudo, em sentido contrário, testemunhamos a emergência de sofisticadas no sistema contemporâneo de aldeias globais, intensamente interconectadas e digitalizadas, que aumentam a incerteza e instigam a desarrumação mundial, como bem evidenciado pela guerra russo-ucraniana, que se arrasta desde 2014 e que tanto onera a estabilidade de diferentes contextos geopolíticos, máxime o espaço europeu<sup>6</sup>. A globalização dos dilemas internacionais priorizou, assim, as questões de segurança, relegando a tradicional predominância militar para segundo plano.

**Figura 1 - Representação da cosmopolização da diplomacia policial portuguesa.**



Fonte: Elaboração própria.

Nesta terceira década do século XXI, a agenda de segurança assume, notoriamente, uma natureza transnacional e holística. Por um lado, estendeu o seu alcance a novas dimensões não exclusivamente militares, como as sociais, as económicas, as ambientais, etc., reunindo-se em torno da promoção de uma segurança humana e compreensiva. Por outro ângulo, convencionou-se ao largo do nexu prevenção-repressão de problemáticas universais como o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, o terrorismo, as ameaças híbridas, as questões sanitárias e pandémicas, entre outras, presentes no quotidiano contemporâneo. Umas e outras, obrigam, a todo o tempo, à colaboração e solidariedade entre nações e suas polícias, na medida em que a insegurança e a turbamulta ocasionadas no pa-

norama geopolítico mundial, exigiam explicações urgentes. As reações políticas refletiram-se, inequivocamente, na contextura global e, de modo particular, na arquitetura da segurança internacional. A implementação do policiamento transfronteiriço transformou a cultura organizacional, os processos e as prioridades das agências de aplicação da lei. Diante da mundialização do crime, a globalização das polícias tornava-se decisiva<sup>7</sup>.

Sobressaindo a importância crescente dos modelos reticulares, a obra seminal de Nadelmann, seguidamente profundada por Bigo, reconheceu a eficácia e o potencial dos agentes de ligação na cooperação policial internacional, interligando ponto-a-ponto uma miríade de realidades geopolíticas de interesse estratégico e planetário<sup>8</sup>.

### **A vocação universalista de Portugal na cooperação internacional**

O contexto português não foge à regra introduzida na ordem internacional, uma vez que a abordagem adotada por Portugal na gestão das questões de segurança se baseou numa estratégia multicentrada e universalista, implementada pela projeção internacional de recursos nacionais no desenvolvimento da sua política externa, umbilicalmente ligada às dinâmicas e propósitos da União Europeia<sup>9</sup>.

Fundamentada na soberania popular, no pluralismo da expressão e organização política democrática, no respeito e na garantia da efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, bem como na separação e interdependência de poderes, a República Portuguesa é um Estado de direito democrático que

orienta as suas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito pelos direitos humanos, pelos direitos dos povos, pela igualdade entre os Estados, pela solução pacífica dos conflitos internacionais, pela não ingerência nos assuntos internos de outros Estados e pela cooperação com todos os povos para a emancipação e o progresso da humanidade.

**“Plenamente habilitados na atividade diplomática, os oficiais de ligação encorparam as componentes de representação, informação, negociação, promoção, proteção e extensão do serviço público de Portugal além-fronteiras(...)”**

Com o objetivo de criar uma ordem internacional capaz de garantir a paz e a justiça nas relações entre os povos, Portugal preconiza a eliminação do imperialismo, do colonialismo e de todas as formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos. Além disso, e nos termos da Constituição, propugna o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva. Mantendo laços privilegiados de amizade e

cooperação com os países de língua portuguesa, Portugal compromete-se com o fortalecimento do europeísmo e com a promoção da sua ação em prol da democracia, paz, progresso económico e justiça nas relações entre os povos. Nesse sentido, contribui para a construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ), apoiado por uma política externa, de segurança e de defesa comuns, estabelecida em condições de cooperação e complementaridade, adequadas à promoção do respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos.

Assente nos postulados da Europa, do Atlântico, da Lusofonia, da Internacionalização e do Multilateralismo, a política externa portuguesa é orientada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE ou Palácio das Necessidades, nome vulgarizado pela localização das suas instalações em Lisboa), através de um complexo empreendimento interministerial que envolve, estrategicamente, ativos de diferentes setores da administração na execução do interesse nacional. Não obstante ser amplamente especializado em assuntos políticos, o MNE é generalista em relação a dossiês periféricos e de natureza técnica, sobretudo no foro da segurança e em assuntos de polícia<sup>10</sup>.

O Ministério da Administração Interna (MAI), através da sua secretaria-geral e da participação direta das polícias sob a sua tutela, está profundamente empenhado no objetivo nacional de posicionar Portugal como um ator global. De acordo com a lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, na sua versão atual, a segurança interna define-se como a atividade do Estado reservada a garantir a

ordem e segurança públicas, prevenir e reprimir a criminalidade, respeitar a institucionalidade e legalidade democráticas, e proteger pessoas, bens, direitos, liberdades e garantias. Embora as forças e serviços de segurança interna atuem primariamente no espaço sob jurisdição do Estado Português, as mesmas podem, com base nos compromissos internacionais e nas normas de direito internacional, operar fora do território nacional em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou organizações internacionais, visando, especialmente, o fortalecimento do ELSJ da União Europeia.

#### **O agente diplomático policial**

Ao intervir ativamente no domínio da segurança internacional e das políticas externas portuguesa e europeia, o MAI extraverteu as fronteiras vestefalianas através do destacamento de oficiais de ligação e de imigração, formadores, assessores e outros agentes de cooperação em organismos internacionais e em representações diplomáticas junto de países estrangeiros<sup>11</sup>.

Desde o final da década de 90 do século XX, a dimensão externa da segurança interna em Portugal fortaleceu-se por via da participação em missões internacionais e do destacamento expedicionário de oficiais de ligação da GNR e da PSP, bem como de oficiais de ligação de imigração do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), até à dissolução deste serviço em outubro de 2023. Credenciados pelo Estado Português e equiparados funcionalmente a diplomatas de carreira, os

oficiais de ligação policial interagem diplomaticamente no ambiente internacional em representação de Portugal, na proteção dos seus interesses e na promoção uma diplomacia para a paz. Neste contorno, os oficiais de ligação policial beneficiam de um regime de imunidades e regalias, previsto pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 e por outros tratados conexos<sup>12</sup>.

Vistos como intermediários, intercessores, mediadores ou mesmo facilitadores, os oficiais de ligação, independentemente da nomenclatura ou do padrão adotado, desempenham uma ampla gama de papéis, funções e empreendimentos jurídico-policiais. Geralmente concebidos como agentes diplomáticos pelos respetivos governos e legítimos representantes de suas políticas externas, estes protótipos de externalização securitária estabelecem relações formais e, sobretudo, informais, de estreita proximidade junto de círculos relevantes da justiça e assuntos internos, redes policiais e múltiplas organizações pertencentes a diferentes países, em relação aos quais mantêm um interesse estratégico-funcional<sup>13</sup>.

Consagrado pelo decreto-lei n.º 139/94, de 23 de maio, os oficiais de ligação e de imigração<sup>14</sup> foram, num primeiro momento, projetados para a diáspora lusófona no continente africano, abrangendo países como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, entre outros. Posteriormente, a sua presença expandiu-se para outros territórios, incluindo o Brasil, Índia, Marrocos, Reino Unido, República Popular da China e

Timor-Leste, bem como organizações multilaterais internacionais, como a Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) e, desde 2021, a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL).

Modernamente, os oficiais de ligação policial interrelacionam uma ampla gama de realidades diversas e complexas, concretizando a política externa portuguesa, mormente através da capacitação técnico-policial, do ensino policial e da formação superior para quadros dirigentes das polícias nos países lusófonos (tanto em Portugal, como nas diferentes geografias). Esta manifestação da segurança interna na dimensão da política externa contribui, desta forma, para a reconfiguração operacional, técnica e legislativa de sistemas de segurança interna de países amigos, sustentada na permuta de informações nas áreas da justiça, segurança e assuntos internos, entre outras realizações colaborativas<sup>15</sup>.

A interoperabilidade resultante do estabelecimento de relações em rede, lineares e não lineares, formais e informais, entre diversas frações e estruturas de segurança, em diferentes dimensões e escalas (desde o nível intraestatal até aos níveis de segurança global), resulta frequentemente no aumento da capacidade de desenvolver produtos de informação refinados e inovadores. Estes produtos de inteligência policial têm se revelado essenciais para a tomada de decisões ao mais alto nível da governação, em prol dos interesses nacionais e regionais, correlacionando os contextos de segurança interna, externa e internacional.

Atualmente, com competências acrescidas em assuntos de estrangeiros e controlo fronteiriço<sup>16</sup>, os oficiais de ligação, enquanto agentes diplomáticos policiais, operam nos interstícios da política externa e da cooperação internacional, prestando assistência estratégica e operacional aos serviços da República Portuguesa. Esta assessoria inclui a facilitação do intercâmbio de informações, como a recolha de dados sobre a situação de segurança e riscos iminentes, a par da prestação de aconselhamento técnico-policial (com base em inteligência e expertise). Consequentemente, os relatórios de informações dos oficiais de ligação, elaborados periodicamente com base no contexto específico do destacamento, constituem instrumentos estratégicos e atuais, distribuídos adequadamente aos chefes das missões diplomáticas onde exercem funções, ao Palácio das Necessidades (por exemplo, direções-gerais de assuntos europeus e de política externa) e aos serviços e forças de segurança integrados nos Sistemas de Segurança Interna e de Informações da República Portuguesa. Este é um compromisso holístico, multiministerial e transversal.

Atuando em círculos estratégicos e reservados, anteriormente exclusivos a diplomatas de carreira e de alto nível, os oficiais de ligação promovem diversas atividades cooperativas, representando Portugal em missões da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras estruturas supranacionais, internacionais e regionais, bem como em fóruns especializados, dedicados aos temas de segurança internacional. Estas ati-

vidades são acordadas no âmbito da coadjuvação em segurança interna, bem como na execução de programas e projetos de cooperação técnico-policial<sup>17</sup>. Sendo interfaces naturais nas relações entre as diversas forças e serviços de segurança e proteção civil e os seus homólogos de outros países, os oficiais de ligação oferecem assessoria direta ao embaixador, em todos os aspetos relacionados com a segurança, sempre que solicitado.

A grandiosidade do intercâmbio de experiências, técnicas, conhecimentos e informações entre representantes policiais de várias nações soberanas; a integração do policiamento nacional em outros contextos de atuação, através da estreita colaboração com diversas forças e serviços policiais multinacionais; e a interligação estratégica com sistemas de policiamento locais, nacionais, sub-regionais/regionais, internacionais e supranacionais, conferem capacitações e experiências únicas à rede de oficiais de ligação, distinguindo-os como dignitários diplomáticos para tópicos policiais<sup>18</sup>.

À guisa de considerações finais, enfatizamos a indispensabilidade da interconexão entre os domínios das relações internacionais, política externa, diplomacia e segurança internacional, exemplarmente corporizada na rede de oficiais de ligação das forças de segurança interna, acoplada na organização diplomática nacional.

As teorias das Relações Internacionais, como o realismo, o liberalismo e o construtivismo, influenciam as estratégias e os tratados internacionais que facilitam a cooperação policial no enfreamento das ameaças trans-

nacionais à segurança comunitária. Funcionando como elo entre os diferentes sujeitos internacionais, a diplomacia é crucial na prova de superação das instigações coevas, envolvendo e interligando as forças policiais na colaboração transfronteiriça, por meio da gestão partilhada de recursos e do intercâmbio de informações estratégicas. Através de uma diplomacia pacifista, os agentes diplomáticos policiais contribuem, de modo evidente, na definição e aproximação das interações globais, na resolução de preocupações de segurança e na manutenção da ordem.

Na qualidade temporária de agentes diplomáticos policiais, os oficiais de ligação operam num circundante complexo, caracterizado por uma forte competição-colaboração, multinível e ambivalente<sup>19</sup>. As suas responsabilidades exigem proficientes capacidades de comunicação, consciência cultural, colaboração e lisura com agências internacionais e organizações policiais, sustentando a cooperação e partilha de informações numa cultura de proximidade relacional e confiança mútua. A acertada compreensão dos quadros jurídicos, organizacionais e protocolares é essencial para o cabal cumprimento do desígnio pátrio. A flexibilidade, poder negocial, discrição e compromisso para com as leis nacionais e internacionais são, identicamente, cruciformes.

Plenamente habilitados na atividade diplomática, os oficiais de ligação encorparam as componentes de representação, informação, negociação, promoção, proteção e extensão do serviço público de Portugal além-ron-

teiras, desempenhando um papel inovador no exercício transnacional de produção de segurança<sup>20</sup>. Na verdade, enquanto funcionários governamentais de nível médio, reconhecidos no seio diplomático e com legitimados na execução da política externa e cooperativa, os oficiais de ligação policial trabalham com assuntos de Estado complexos e de substância técnico-policial. A rede dos oficiais de ligação configura, de jure et de facto, uma teia securitária de amplitude global, navegando entre riscos e tensões do sistema internacional. A diplomacia policial, singularmente exercida por estes especialistas da GNR e da PSP por intermédio da estrutura globalizada do MNE, amplifica abordagens cooperativas e inovadoras, congruentes e holísticas, fortalecendo as respostas a ameaças não convencionais em prol da segurança humana, da ordem e da promoção dos direitos do homem. Esta atuação consolida o vanguardismo dos oficiais de ligação do MAI no exercício da diplomacia policial portuguesa, contribuindo, a finale, para a universalização da posição portuguesa nos mecanismos contemporâneos de segurança transnacional.



## Referências

- <sup>1</sup> Morgenthau, H. J., Thompson, K. W., & Clinton, W. D. (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace*; Dietz, M. G. (1986). *Trapping the Prince: Machiavelli and the politics of deception*. *American Political Science Review*, 80, pp. 777-799; Wallerstein, I. (1987). *World-systems analysis*. *Social theory today*, 3, pp. 310-313.
- <sup>2</sup> Kissinger, H. A. (2002). *Diplomacia* (2.ª ed.). (J. C. Ribeiro, Ed.) Gradiva - Publicações, L.da. Obtido em 9 de dezembro de 2023, de <http://ijevanlib.yzu.am/wpcontent/uploads/2020/05/1f6300e-67784b164a9857efd25ed325b.pdf>; Fröhlich, M. (2007). *Political Ethics and the United Nations: Dag Hammarskjöld as Secretary-General*. Routledge; Quinn, R., & Gibson, B. (2017). *An Analysis of Kenneth Waltz's Theory of International Politics*. Macat Library.
- <sup>3</sup> Haas, M. (1970). *International subsystems: stability and polarity*. *American Political Science Review*, 64(1), p. 100; Haftendorn, H. (1990). *The security puzzle: theory-building and discipline-building in International Relations*. *International Studies Quarterly*, 35(1); Buzan, B. (1991). *People State and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold-War Era*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher; Brodeur, J.-P. (2010). *The Policing Web*. New York: Oxford University Press
- <sup>4</sup> Thompson, W. R. (1973). *The regional subsystem: a conceptual explication and a prepositional inventory*. *International Studies Quarterly*, 17(1); Höll, O. (1983). *Small states in Europe and dependence*. Vienna: Austrian Institute for International Affairs.
- <sup>5</sup> Cronin, A. K. (2002). *Behind the curve: globalization and international terrorism*. *International Security*, 27(3); Fernandes, R. N. (2022). *Le Réseau D'officiers De Liaison Du Portugal : La Mondialisation De La Diplomatie Policrière*. *Lettre d'information sur les Risques et les Crises (LIREC)*, 67, pp. 26-30. Obtido em 9 de dezembro de 2023, de <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42705>
- <sup>6</sup> Ghorra-Gobin, C. (2006). *Dicionário das Mundializações*. Lisboa: Instituto Piaget.
- <sup>7</sup> Bowling, B., Reiner, R., & Sheptycki, J. (2019). *The politics of the police* (5 ed.). Oxford: Oxford University Press.
- <sup>8</sup> Nadelmann, E. A. (1993). *Cops Across Borders, the Internationalization of U.S. Law Enforcement*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1993; Bigo, D. (1996). *Polices en réseaux. L'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Politiques; Bigo, D. (2000). *Liaison Officers in Europe: New Officers in the European Security Field*. Em J. Sheptycki (Ed.), *Issues in Transnational Policing*. London: Routledge; Martin, R. A. (1994). *Book Review - Ethan A. Nadelmann "Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement"*. *Fordham International Law Journal*, 18(1. Art.º 10); Brodeur, J.-P. (2010). *The Policing Web*. New York: Oxford University Press; den Boer, M., & Block, L. (2013). *Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing*. The Hague: Eleven International Publishing.
- <sup>9</sup> Durão Barroso, J. (2000). *O Interesse Nacional e a Globalização*. (N. S. Teixeira, J. C. Rodrigues, & I. F. Nunes, Edits.) pp. 129-142.
- <sup>10</sup> Idem; Calvet Magalhães, J. (2001). *Manual diplomático: direito diplomático: prática diplomática* (4.ª ed.). Lisboa: Editorial Bizâncio.
- <sup>11</sup> Tomé, L. (2019). *Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna*. Em L. Moita, L. V. Pinto, & P. P. (Coord.), *Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa* (pp. 77-81). Lisboa: OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, Universidade Autónoma de Lisboa. doi:<https://doi.org/10.26619/97>; Carrilho, R. (2022). *Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna na contextura internacional. The External Dimension of Internal Security – The* scope of international police cooperation in the contemporary world order. Lisboa: ISCPSI.
- <sup>12</sup> Calvet Magalhães, J. (2001); Fernandes, R. N. (2022). *Le Réseau D'officiers De Liaison Du Portugal : La Mondialisation De La Diplomatie Policrière*. *Lettre d'information sur les Risques et les Crises (LIREC)*, 67, pp. 26-30. Obtido em 9 de dezembro de 2023, de <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42705>
- <sup>13</sup> den Boer, M., & Block, L. (2013); Bowling, B., Reiner, R., & Sheptycki, J. (2019); Fernandes, R. N. (2022). *Le Réseau D'officiers De Liaison Du Portugal : La Mondialisation De La Diplomatie Policrière*. *Lettre d'information sur les Risques et les Crises (LIREC)*, 67, pp. 26-30. Obtido em 9 de dezembro de 2023, de <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42705>
- <sup>14</sup> Emancipados pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro, os oficiais de ligação de imigração do SEF tinham uma missão circunscrita à análise dos fluxos migratórios com origem ou trânsito no país de colocação e com destino a Portugal e à Europa, bem como a cooperação com as autoridades locais para a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos. Assim, distinguiam-se da missão generalista dos oficiais de ligação da GNR e da PSP, mais vocacionados para a cooperação técnico-policial e para os temas da segurança.
- <sup>15</sup> Comunicado do MAI. (12 de 04 de 2022). *Administração Interna tem 166 efetivos destacados em missão no estrangeiro ao serviço das Nações Unidas e da União Europeia*. Lisboa, Portugal. Obtido em 01 de 06 de 2022, de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/comunicado?i=administacao-interna-tem-166-efetivos--destacados-em-missao-no-estrangeiro-ao-servico-das-nacoes-unidas-e-da-uniao-europeia>.
- <sup>16</sup> Ex vi da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, a reformulação do sistema nacional de controlo de fronteiras e a consequente extinção do SEF em 29 de outubro de 2023, levou ao espartilhamento das suas competências por outras forças e organismos, entre as quais a GNR e a PSP, que viram acrescentadas atribuições em matéria de estrangeiros e controlo fronteiriço. Concomitantemente, a figura do oficial de ligação de imigração transitou do MAI para o seio da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), na dependência do Ministro dos Assuntos Parlamentares, perdendo, por isso, a valência policial.
- <sup>17</sup> Tomé, L. (2019); Carrilho, R. (2022).
- <sup>18</sup> Stevanović, O., Jacimovski, S., & Kekić, D. (2012). *Police Diplomat - Example of the Euro-Atlantic Integrations' good practice. Security and Euroatlantic Perspectives of the Balkans*. Skopje. Obtido em 30 de 03 de 2022, de [https://www.researchgate.net/publication/312587904\\_PO-LICE\\_DIPLOMAT\\_EXAMPLE\\_OF\\_THE\\_EURO-ATLANTIC\\_INTEGRATIONS\\_GOOD\\_PRACTICE](https://www.researchgate.net/publication/312587904_PO-LICE_DIPLOMAT_EXAMPLE_OF_THE_EURO-ATLANTIC_INTEGRATIONS_GOOD_PRACTICE); Bowling, B., Reiner, R., & Sheptycki, J. (2019); Fernandes, R. N. (2022). *Le Réseau D'officiers De Liaison Du Portugal : La Mondialisation De La Diplomatie Policrière*. *Lettre d'information sur les Risques et les Crises (LIREC)*, 67, pp. 26-30. Obtido em 9 de dezembro de 2023, de <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42705>
- <sup>19</sup> Block, L. (2010). *Bilateral Police Liaison Officers: Practices and European Policy*. *Journal of Contemporary European Research*, 6 (2), pp. 194-210. Obtido em 16 de agosto de 2021, de <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/266/205>
- <sup>20</sup> Calvet Magalhães, J. (2001); Stevanović, O., Jacimovski, S., & Kekić, D. (2012); den Boer, M., & Block, L. (2013); Lemieux, F. (2015). *Inside the Global Policing System: Liaison Officers Deployed in Washington, DC*. Em *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* (Vol. 21, pp. 161-180). doi:10.1163/19426720-02101011; Fernandes, R. N. (2022)



## A relevância da Cooperação Técnico-Policial na Política Externa Portuguesa

Pedro Pereira

Portugal, decorrente da sua localização geográfica, beneficia de uma posição estrategicamente favorável quando comparado com os seus pares, sendo o país da União Europeia que se encontra mais próximo do continente americano e, simultaneamente, próximo do continente africano. Nesse sentido, é natural que o nosso país desenvolva prioritariamente a sua Política Externa a partir de três eixos:

1. Eixo Europeu, ao qual pertence por direito e enquanto membro da União Europeia;
2. Eixo Atlântico, que decorre da aliança com os Estados Unidos da América e ainda na qualidade de país membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte;
3. Eixo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que decorre das suas raízes históricas e culturais, tendo a língua como denominador comum.

Nesse sentido, porque a política de cooperação apresenta-se como um ativo fundamental na Política Externa Portuguesa e na continuidade do trabalho desenvolvido desde 2015, foi aprovada pelo governo português, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022, a Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030. Trata-se de um documento que visa responder aos principais desafios no plano internacional e no desenvolvimento sustentável dos países parceiros, dando continuidade a uma política que tem como objetivo a erradicação da

pobreza, o combate às desigualdades e a promoção de um desenvolvimento sustentável, entre outros princípios também orientados para a prossecução dos objetivos da Agenda 2030.

**“(...)todos os anos o ISCPSI recebe alunos oriundos desses países (PALOP), o que permite (...) que o nosso país se apresente como um dos principais impulsionadores da formação de quadros superiores dessas polícias(...)”**

Assim, a Cooperação Portuguesa deve garantir uma abordagem integrada e composta por várias dimensões, que têm como objetivo promover o apoio necessário para o planeamento e implementação das ações necessárias para o seu cumprimento. Nessa senda, e com a finalidade de melhorar as condições de atuação e a capacidade das instituições e das forças e serviços de segurança, no garante da segurança das populações e na promoção de uma sociedade segura, pacífica e resiliente, destaca-se a transferência efetiva de conhecimentos, capacidades e metodologias de trabalho promovida pela Cooperação Técnico-Policial (CTP).

A CTP é uma modalidade de cooperação possuidora de uma relevância bastante significativa para a prossecução dos objetivos da Política Externa Portuguesa, usufruindo de uma preponderância no quadrante internacional que ultrapassa a dimensão europeia. A forma de promover a CTP difere de país para país. Em Portugal, tal como em diversos outros estados, a CTP é promovida através do fornecimento de equipamento utilizado pelas forças de segurança para a concretização da sua missão nas mais diversas valências, como por exemplo na vertente da Ordem Pública, Investigação Criminal ou na Segurança Rodoviária.

Não querendo retirar a eficácia e a utilidade deste tipo de cooperação – que apresenta custos elevados e durabilidade limitada no tempo, decorrente do natural desgaste desses equipamentos – considera-se que a capacitação humana, nomeadamente a formação de quadros superiores das forças de segurança, apresenta-se como uma cooperação com maior eficiência perante a sua perduração no tempo.

### A formação de quadros superiores policiais em Portugal

A concretização de uma verdadeira cooperação internacional implica que exista uma mobilização e envolvimento de um conjunto de atores que recorrem a diversos instrumentos de ajuda, como a existente numa dimensão global, desenvolvida através

da Organização das Nações Unidas, a nível europeu, promovida através das missões de gestão de crises, ou a nível da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), desenvolvida através da CTP.

Sendo possível materializar a CTP de diversas formas, como já referido, mesmo que de uma forma superficial, merece especial destaque a desenvolvida através da formação de quadros superiores ao nível da CPLP. Sendo uma cooperação pouco estudada e conhecida da generalidade da população, e porque se trata de uma importante forma de relacionamento entre países, a sua existência assume uma especial importância no desenvolvimento da Política Externa Portuguesa. Trata-se de uma cooperação que tem como objetivo primordial a formação académica dos recursos humanos de diversas polícias, bem como a partilha de conhecimentos e de boas práticas, sendo esse o verdadeiro objetivo de uma verdadeira cooperação, onde todos os envolvidos apresentam ganhos.

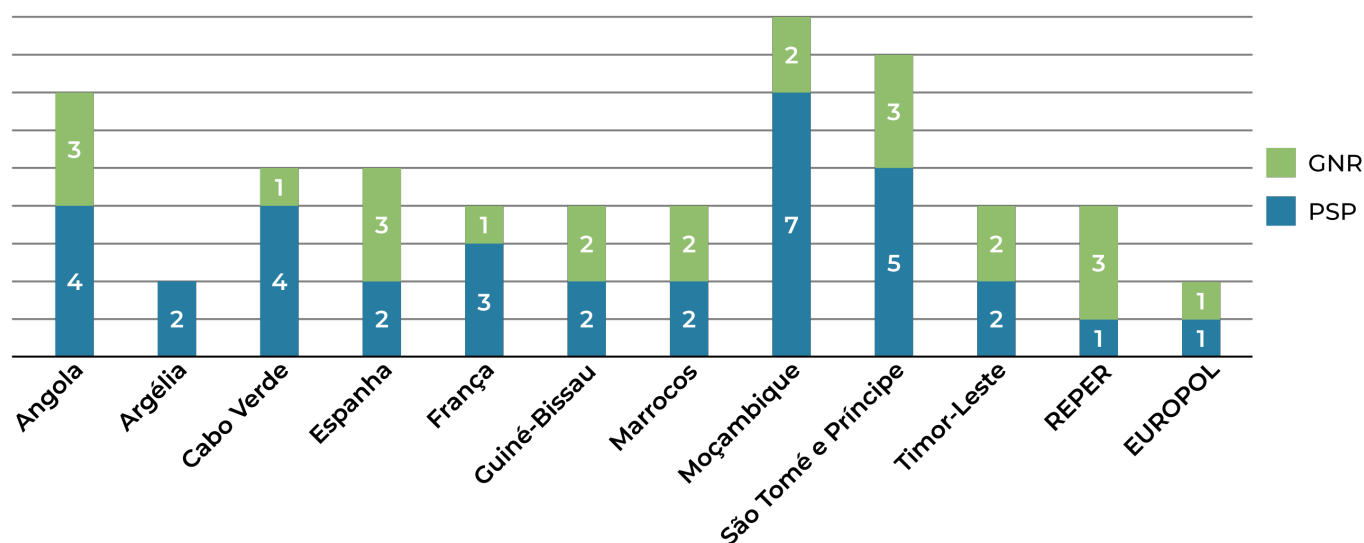
Quando falamos da CTP no âmbito da formação académica de polícias pertencentes à CPLP, temos de evidenciar, necessariamente, o trabalho desenvolvido pela Polícia de Segurança Pública (PSP), através do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), único estabelecimento de ensino superior público universitário policial em Portugal, destinado a formar oficiais de polícia. Inicialmente com a designação de Escola Superior de Polícia (ESP), a sua criação, em 1982, “foi um dos grandes marcos da democracia portuguesa e foi a primeira [das academias de polícia] nesse modelo universitário, também a nível europeu, a nível internacional”<sup>1</sup>, passando, em 1999, a designar-se como ISCPSI.

De referir que, aliada à formação de quadros superiores da PSP, a criação da ESP teve também como objetivo promover a Política Externa Portuguesa, designadamente a desenvolvida junto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), ao prever a possibilidade de a formação mi-

nistrada nesse estabelecimento de ensino contemplar também quadros superiores de polícia de países estrangeiros, sobretudo provenientes dos países africanos lusófonos.

Nesse sentido, o ano de 1988 deve ser considerado um marco histórico a nível da CTP no âmbito da formação de quadros superiores dos PALOP, considerando a chegada dos primeiros alunos africanos, provenientes de Cabo-Verde. Desde essa data, todos os anos o ISCPSI recebe alunos oriundos desses países, o que permite, atendendo ao número de oficiais de polícias dos PALOP já formados em Portugal, que o nosso país se apresente como um dos principais impulsionadores da formação de quadros superiores dessas polícias. Trata-se de uma cooperação técnica desenvolvida através da capacitação humana, que permite a esse estabelecimento de ensino assumir um papel importante na execução dos objetivos estratégicos da Política Externa Portuguesa com os PALOP.

Gráfico 1 - Oficiais de Ligação do MAI 2000 / 2023



Fonte: Autoria própria



Ainda no âmbito da CTP desenvolvida através da formação de quadros da UE e da CPLP, o ISCPSI apresenta um conjunto de ciclos de estudos, como por exemplo o Mestrado em Ciências Policiais, com distintas especializações. São formações que visam alargar o conhecimento no domínio das Ciências Polícias, abertas à comunidade em geral, mas particularmente destinadas às entidades que exercem as suas competências no domínio da segurança interna, sendo permitida a sua internacionalização ao nível da UE e da CPLP, em cumprimento dos acordos de cooperação existentes entre os países e as instituições envolvidas.

Paralelamente às formações identificadas e ainda no âmbito da concretização da Política Externa Portuguesa, destacam-se os Estágios para Oficiais com Funções de Direção e Chefia da CPLP ministrados no ISCPSI e que visam desenvolver atividades para troca de boas práticas entre os participantes. Trata-se de iniciativas concretizadas através da realização de palestras e visitas de estudo e que incidem sobre “temáticas de interesse transversal a todos os PALOP realizando para tal, inquéritos prévios para averiguar quais são os temas de interesse que gostariam de ver abordados”<sup>2</sup>.

Saliente-se que todas estas ações formativas que visam promover a capacitação humana realizam-se de acordo com as atribuições previstas no Estatuto do ISCPSI, designadamente “cooperar na formação superior universitária inicial e na formação ao longo da vida de profissionais de forças, serviços e organismos de segurança de países estrangeiros, nomeadamente da

União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP)”<sup>3</sup>.

#### **A “marca” dessa formação nos PALOP**

Passados mais de 30 anos após o início da CTP no âmbito da formação de quadros superiores das polícias dos PALOP, é natural que alguns oficiais formados em Portugal já desempenhem funções de elevada relevância e decisão nas estratégias das respetivas Instituições. É o caso da Polícia Nacional de Cabo Verde e da Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe, que já tiveram como Diretor Nacional e como Diretor Nacional de Polícia Judiciária antigos alunos do ISCPSI, e ainda o atual e anteriores Diretor Nacional da Polícia Nacional de São Tomé e Príncipe, antigos alunos do ISCPSI. Não menos relevante é o caso da Ministra do Interior de Moçambique, também antiga aluna do ISCPSI, e dos oficiais da Polícia Nacional Angolana e da Polícia de Ordem Pública da Guiné-Bissau, também formados no ISCPSI e colocados perto do topo da hierarquia das respetivas polícias.

Perante a ascensão e a capacidade de decisão dos oficiais de polícia dos PALOP formados em Portugal, o nosso país não só se afirma na vertente da CTP, como também cria uma reputação, prestígio e um poder de influência a nível internacional, particularmente junto dos países africanos lusófonos. Sendo a segurança uma área crítica para qualquer país, da qual depende, em boa parte, o seu desenvolvimento social e económico, a formação rece-

bida em Portugal por pessoas com capacidade de influenciar decisões relacionadas com a segurança interna acaba por se refletir nas decisões tomadas. Salienta-se o estudo realizado por Susana Durão e Daniel Lopes sobre os alunos oriundos dos PALOP que receberam formação no ISCPSI, tendo apurado que “a geração ISCPSI é reconhecida como parte de uma elite que é simultaneamente técnica e com reconhecimento burocrático”<sup>4</sup>.

**“(...)é plausível considerar o Oficial de Ligação uma espécie de embaixador do nosso país, cuja colocação visa criar relações de confiança, trabalhando para elevar a reputação de Portugal a nível internacional(...)”**

Será ainda relevante verificar que o sentimento de pertença desses antigos alunos, agora oficiais de polícia nos PALOP, tem uma duração que se prolonga muito para além do tempo da frequência do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, ministrado no ISCPSI. Através de uma simples consulta nas redes sociais, verifica-se frequentemente que esses oficiais de polícia ostentam o crachá com o brasão do ISCPSI ao peito. Trata-se de um evidente e importante reflexo da Política Externa Portuguesa desenvolvida pela PSP através do seu estabelecimento de

ensino superior que indubitavelmente promove a aproximação entre pessoas e o bom relacionamento entre instituições policiais e países.

Nesse sentido, importa ter em consideração que a reputação internacional que um país ou uma instituição consegue ter junto dos seus pares, deriva, por vezes, da criação de um conjunto de perceções ou através da promoção de contactos diretos desenvolvidos pelos representantes institucionais, como é o caso do Oficial de Ligação, que contribuem de forma decisiva para a construção dessa reputação.

### A figura do Oficial de Ligação

Considerando o protagonismo ímpar que possui na promoção da Política Externa Portuguesa, nomeadamente na articulação dos interesses de Portugal com os do país onde se encontra colocado, importa abordar a figura do Oficial de Ligação (OL) do Ministério da Administração Interna (MAI). A sua nomeação depende do Ministro da Administração Interna, sob proposta dos dirigentes máximos da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, marcando a sua presença em diversas representações diplomáticas portuguesas. Através do Gráfico 1 é possível verificar a representatividade e o número de OL do MAI, da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, desde 2000 até 2023.

Atualmente Portugal tem representação em Luanda (Angola); Argel (Argélia), com alargamento de funções à República Tunisina; Cidade da Praia (Cabo Verde); Madrid (Espanha); Agên-

cia da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL); Paris (França); Bissau (Guiné-Bissau); Rabat (Marrocos); Maputo (Moçambique); Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER); São Tomé (São Tomé e Príncipe); e Dili (Timor-Leste).

Analisado o conteúdo funcional do OL, é evidente a sua importância no âmbito da CTP, não só pelo trabalho exercido, mas também pela elevada proximidade que tem junto aos principais decisores das forças de segurança do país onde se encontra colocado. Importa ter presente que uma das principais missões do OL é a execução dos Programas de CTP, realizando a ligação entre as forças de segurança portuguesas e a força de segurança do país onde se encontra. Trata-se de uma figura possuidora de um papel de elevado relevo para a Política Externa Portuguesa, exercendo um trabalho importante no planeamento, apoio, implementação e avaliação dos Programas de CTP.

Todavia, uma das características do OL que contribui para elevar a reputação portuguesa no âmbito da CTP, é a sua capacidade de exercer a sua influência sem ser intrusivo, devendo conseguir transmitir informação ou conhecimento, mas sempre com respeito pelos assuntos e decisões tomadas pelos decisores do país onde se encontra. No entender de Tomé<sup>5</sup> (2019, p. 78), o OL contribui “para o reforço e desenvolvimento da cooperação internacional portuguesa nos domínios da segurança e do prestígio, da credibilidade e da visibilidade de Portugal, país que representam, independente-

mente da FSS de origem e, nessa base, implementar e incrementar, de forma eficaz, os interesses nacionais em matéria de segurança”.

Considerando o trabalho desenvolvido e perante a sua relevância para a Política Externa Portuguesa, é plausível considerar o OL uma espécie de embaixador do nosso país, cuja colocação visa criar relações de confiança, trabalhando para elevar a reputação de Portugal a nível internacional.

### Legislação consultada

- Decreto-Lei n.º 423/82, de 15 de outubro.
- Decreto-Lei n.º 318/86, de 25 de setembro
- Decreto-Lei n.º 275/2009, de 2 de outubro
- Deliberação n.º 1499/2011, publicada em Diário da República, 2ª série, n.º 155, de 12 de agosto de 2011.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 7 de março,
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022, de 9 de dezembro.
- Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, na sua versão mais recente.

### Referências

- <sup>1</sup> Durão, S. (2017). Um modo “português” de ser polícia. Cooperação policial e virtuosismo pós-colonial num mundo lusófono. Universidade Estadual de Campinas, Brasil. IBEROAMERICANA. América Latina - Espanha - Portugal, 17(64). DOI: 10.18441, p. 111.
- <sup>2</sup> Firmo, M. (2014). A formação superior policial no âmbito da cooperação policial portuguesa. O papel do ISCPSP na formação de oficiais dos PALOP [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal, <https://run.unl.pt/handle/10362/13946>, p. 33.
- <sup>3</sup> Alínea e) do artigo 2.º do Estatuto do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275/2009, de 2 de outubro.
- <sup>4</sup> Durão, S., & Lopes, D. S. (2015). Formação internacional, comunidades de saberes e mudança institucional: os oficiais de polícia africanos formados em Lisboa. Revista Brasileira de Segurança Pública, 9(1), p. 133.
- <sup>5</sup> Tomé, L. (2019). Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna. Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa, p. 78.

## Relações comerciais entre Angola e Portugal

António Hespanhol

De tempos a tempos, o Anuário Angola<sup>1</sup> tem vindo a atualizar-se, renovando-se, apresentando informações válidas e pertinentes sobre negócios e investimentos. De um modo geral, a abordagem apresentada sobre a economia angolana é fundamentada com dados quantitativos que refletem a realidade e a relevância do seu valor acrescentado para as associações e as empresas. O conhecimento sobre os recursos e as oportunidades que Angola detem é indispensável aos investidores, incluindo estrangeiros, que têm negócios e projetos no país.

Todavia, configura-se um modelo económico preferivelmente favorável em compulsar os fatores que permitem introduzir algumas mudanças de âmbito económico e financeiro. Para que este procedimento seja exequível, recorre-se com frequência a pesquisas, investigação e averiguação profícua e incontestável para os homens de negócios e zeladores angolanos que pretendam investir no estrangeiro e/ou em Portugal.

### A relevância do Anuário Angola

O Anuário Angola é consubstanciado no trabalho de equipa orientado por um coordenador que faz uma investigação minuciosa, examina, decide e regulariza os assuntos a aferir, colocando à disposição das agremiações, organizações e empresas dos países envolventes, bem como sociedades plurilaterais, fazendo jus à Constituição

da República, dentre outras origens convenientemente diferenciadas.

É mister considerar também a missão das Câmaras de Comércio e Indústria Angola – Portugal, no que tange a comunicação e informação dos respetivos países no que respeita às suas economias, riquezas, conjunto de qualidades e prognósticos económico-financeiros. Estes são procedimentos que facilitam que as empresas obtenham as informações necessárias para gizarem as suas atividades de ampliação e consequente atuação no mercado internacional, o que inclui a negociação, a importação e a exportação de bens e serviços entre países.

**“Angola funcionou como uma possibilidade no que respeita ao comércio abastecedor de combustíveis, mas também como uma oportunidade de negócio para muitas empresas portuguesas(...)”**

Neste quesito é determinante a conexão entre as Câmaras de Comércio e Indústria, nomeadamente no que respeita à disponibilização de instrumentos de comunicação e informação através do website, de revistas de Angola e de Portugal sobre negócios, mas também de jornais periódicos, in-

cluindo concorrenciais, o que permite reforçar uma maior credibilidade no reforço da contribuição para as relações entre Angola e Portugal. Neste contexto, as informações mais consentâneas produzem maiores e melhores resultados nos objetivos comuns das transações comerciais, entre muitas outras atividades que podem ser consideradas.

### Novas perspectivas, novas oportunidades

No princípio do século XXI, observou-se um momento promissor para Angola que coincidiu com o fim da prolongada guerra civil, que durara vários anos, uma guerra de 27 anos, entre os períodos desde 1975 a 1976, 1979 a 1991, 1992 a 1999 e 1999 a 2002, observando alguns períodos de relativa paz. Sendo que em 2002 o MPLA alcançou a paz definitiva. Durante o período da guerra, o país parou no tempo, retomando depois os processos inerentes à construção e manutenção da paz. Nesse período, observou-se uma viragem nas políticas nacionais que se cingiram à reabilitação e construção de uma nova Angola virada para o mundo.

Pese a crise global que assolou a área económica e financeira em todo o mundo, no fim do primeiro decénio e princípio do segundo deste novo século, o país beneficiou de um ambiente favorável no contexto mundial, por fim sustentado por uma procura e aproveitamento ávidos de produtos

de origem agropecuária e de extração mineral diretamente destinados ao comércio externo, com predominância dos países da Ásia, nomeadamente a Índia. Os preços destes produtos transacionados foram determinados pelos ajustamentos entre a oferta e a procura internacional das mercadorias visadas, permitindo que o país alcançasse taxas de crescimento económico elevadas.

Nesta altura, Portugal enfrentava um contexto diferenciado com profundas dificuldades de carácter económico e financeiro, tendo tido, por força desta situação, de recorrer ao apoio para estabilização e ajustamento estrutural

facilitados pelo Fundo Monetário Internacional. Em 2011, o Governo português anuncia o pedido de assistência financeira à Comissão Europeia para garantir a condições de financiamento ao seu sistema financeiro. Foi então que a “troika” apresentou o programa de assistência financeira a Portugal de cerca de 78 mil milhões de euros.

Mediante a intervenção da “troika”, em Portugal, foram implementadas severas medidas de austeridade, consubstanciadas em regras restritivas que, no quadro da doutrina económica que defendia a absoluta liberdade de mercado, exigiram uma restrição à intervenção do Estado na economia,

apenas materializada em sectores imprescindíveis.

Em sede desta situação, Angola funcionou como uma possibilidade no que respeita ao comércio abastecedor de combustíveis, mas também como uma oportunidade de negócio para muitas empresas portuguesas. Para Portugal, esta relação representou uma possibilidade de solucionar a crise, implementando negócios, diferentes modalidades de trabalho e a proximidade de alcançar a estabilidade procurada. Angola passou a ser encarada como um lugar de prosperidade para os portugueses e respetivas empresas.

## INVESTIMENTO DIRECTO DE PORTUGAL EM ANGOLA 2010-2013

### Investimento Directo de Portugal em Angola, 2010-2013

Rubrica	ANOS			
	2010	2011	2012	2013
Investimento	669 472	909 505	892 131	129 634
Desinvestimento	512 129	532 917	479 657	265 824
Líquido	157 343	376 588	412 474	136 190
% do IDPE Total	7	5	6	1
Posição de Angola no IDPE Total	5 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>

(mil euros)

Fonte: Portugal Global in Portugal: Relacionamento Económico com Angola, Fev. 2014

### Investimento Directo de Angola em Portugal

Rubrica	ANOS			
	2010	2011	2012	2013
Investimento	32 842	102 782	226 531	83 117
Desinvestimento	2 230	1 797	22 758	3 701
Líquido	30 612	104 579	203 773	79 416
% do IDPE Total	0	0	0	0
Posição de Angola no IDPE Total	18 <sup>a</sup>	53 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>

(mil euros)

Fonte: Portugal Global in Portugal: Relacionamento Económico com Angola, Fev. 2014

## “Angola já não é o “el dourado” antes considerado, apesar de continuar a possuir grandes potencialidades e recursos de interesse internacional que podem fazer florir o país e ter uma economia sustentável(...)”

### Angola, um país aliciente para Portugal

Angola passou a ser um dos lugares favoritos dos portugueses que absorveram os vários setores de negócios com determinação, destacando-se a construção civil, o comércio, a mineração e a banca, permitindo a sustentabilidade de muitas empresas e famílias portuguesas. Para Angola, esta oportunidade representou uma possibilidade de promover a economia nacional de forma ímpar. Angola configura-se como um país estratégico e importante para a economia portuguesa, elevando-se a um dos maiores parceiros comerciais. Todavia, com o tempo, a realidade revelou-se totalmente inversa. Depois de desbaratar ao longo dos anos uma grande quantidade de recursos, com bonança de comprar excessivamente e sem necessidade, motivada pelo impulso, os impactos gerados são diversos no modelo de vida cotidiana do cidadão angolano. Hoje, o consumo interno é assegurado pela importação de bens, implicando custos elevados

em moeda estrangeira. Desta feita, Angola asseverou uma determinada aparência da qual as consequências geradas circunscrevem-se pela crise económica e financeira, que ganhou uma dimensão desmedida e que destruturou todo sector produtivo.

Repete-se o cenário com as políticas impostas pelo Fundo Monetário Internacional, trazendo consigo a filosofia de limpeza e purificação financeira, económica e da função pública, mas que, na realidade, resulta em um período de renúncia, contenção, comedimento, contingência, parcimónia, redução e sobriedade. Esse pressuposto requer o engendrar de outros pactos entre empresas angolanas e portuguesas. Angola já não é o “el dourado” antes considerado, apesar de continuar a possuir grandes potencialidades e recursos de interesse internacional que podem fazer florir o país e ter uma economia sustentável, recriando novas oportunidades.

Atualmente, as políticas da economia angolana fundamentam-se na ação da diversificação, da mudança, da alteração e da transformação, sendo que a estratégia associada no âmbito empresarial se torna diversa e variada, já que sustentada pela disponibilidade de recursos e a realização de concursos de capitais externos, isto é, angariando investimentos estrangeiros, onde o governo central tem como foco a nação. A Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações – AIPEX<sup>2</sup> enquadra no seu pacote de negócios a imperiosa necessidade de conquistar os investidores definindo prioridades em termos de parceiros, tendo em Portugal um país preferen-

cial reconhecendo a sua importância no desenvolvimento de Angola e vice-versa.

## Referências

- <sup>1</sup> Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola (2020). Anuário CCIPA-2019/2020. Lisboa: CCIPA. Consultado online em <https://www.cciportugal-angola.pt/wp-content/uploads/Anua%CC%81rio-CCIPA-2019-2020-net.pdf>.
- <sup>2</sup> Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações (AIPEX). Consultado online em <https://www.aipex.gov.ao/>.

## Vulnerabilidades na fronteira entre Moçambique e África do Sul: “uma sombra do passado”?

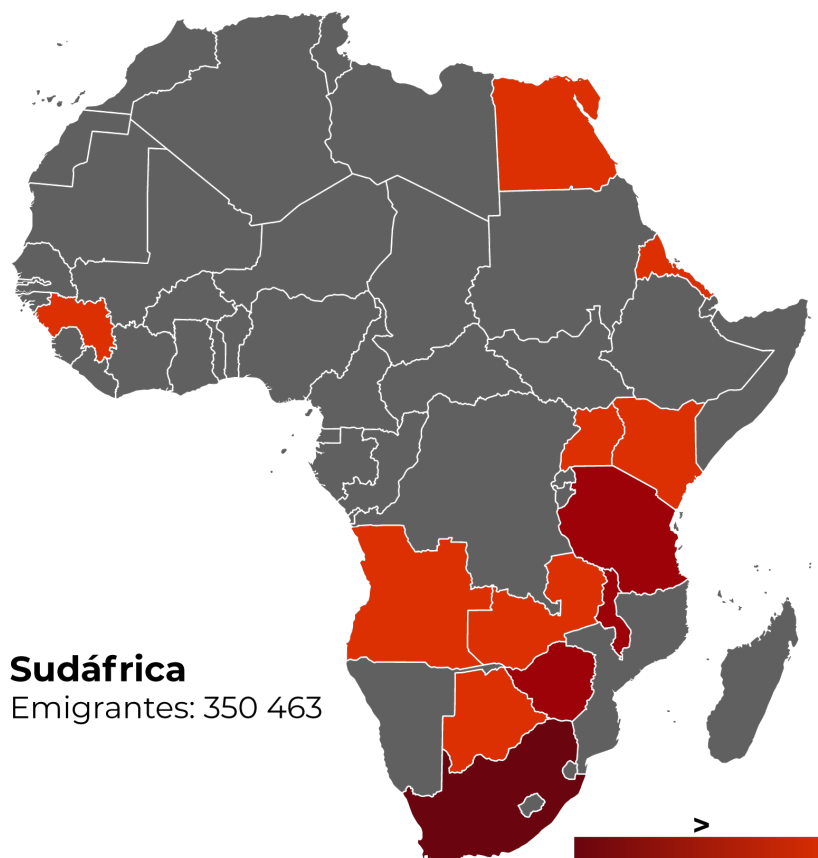
Paula Alfaiate da Luz

No ano de 1994, com a chegada ao poder de Nelson Mandela, a África do Sul pretendeu afirmar-se como a nation-arc-en-ciel, tendo como grandes obstáculos as fronteiras porosas e a imigração ilegal para que a mesma não se tenha afirmado na esfera internacional como a grande receptora de imigrantes.

**“O Centro para a Democracia e Desenvolvimento, com sede em Maputo, denuncia os ataques aos automóveis que atravessam a fronteira entre Maputo e Durban e que causam avultados prejuízos aos cidadãos(...)”**

Neste contexto, a segregação imposta pelo regime do Apartheid traduz-se em casos de racismo e conflitos contra outros povos, independentemente da cor, raça ou género. Tal facto poderá ter estado “camuflado” durante um determinado hiato temporal, mas os inúmeros acontecimentos dos últimos anos colocaram à tona uma “sombra do passado”. Disso é exemplo, segundo Solomon e Kosaka, o modo como a população sul-africana mais vulnerável define os cidadãos residentes no seu país, referindo-se aos moçambicanos e a outros imigrantes africanos negros como “kwerekwere”, “Amak-

**Emigrantes moçambicanos por país de destino (2020)**



wewre-kwere” ou “Amagrigamba”, o que significa “pessoas negras que não sabem falar a língua regional sul-africana”.

Esta conotação é promotora de uma maior hostilidade para com a população residente. Contudo, não podemos menosprezar as fronteiras territoriais e todo o passado histórico europeu, onde as culturas se enraizaram e ainda se mantém nos dias de hoje (como é o caso dos territórios Tsonga e Zulu).

A Convenção de Moçambique, assinada em 1909 entre o governo português e o governo da África do Sul, permitiu que cerca de 100.000 moçambicanos

se tenham deslocado para o país vizinho com o objetivo de trabalhar nas minas de ouro e nos caminhos-de-ferro, o que tornou o país num destino que se manteve atractivo até aos anos 70. Esta tendência diminuiu na década de 80 devido ao apoio dado por Moçambique ao Congresso Nacional Africano (ANC) e à crise económica que assolou a África do Sul.

O facto de não ser signatária, até 1993, das Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização da Unidade Africana (OUA) sobre os Refugiados levou a que, até então, não fosse possível requerer o pedi-





Fonte: CIA.

cência sul-africana ao nível da política externa com impacto na diplomacia e na credibilidade junto da comunidade internacional. Mais recentemente, em 2022, o mesmo Instituto denunciou a dificuldade que existe para solucionar a corrupção policial entre estes dois países vizinhos, Moçambique e África do Sul, agravando uma possível colaboração das suas agências que operam no combate ao crime relacionado com os raptos que constantemente assolam estes dois países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

**“Em 2019, o Institute for Security Studies reportou o quanto a imagem da África do Sul poderia sair prejudicada pelos constantes ataques xenófobos a cidadãos nigerianos, moçambicanos e do Malawi(…)”**

Aliado ao já referido anteriormente, a Amnistia Internacional denuncia os denominados “grupos de vigilantes anti-imigrantes” e a própria polícia sul – africana por perseguirem os cidadãos oriundos de outros países, solicitando-lhes os documentos de identidade, como se estes “fossem criminosos, quando na realidade foram trabalhar de forma honesta, para puderem sustentar as suas famílias, face à situação precária que se vive em Moçambique”, como refere o cidadão moçambicano Salvador Valovi.

do de asilo, por parte dos refugiados ou imigrantes moçambicanos, assim como de outros cidadãos de países vizinhos (nigerianos, zimbabueanos, entre outros).

Como é referido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), esta constante passagem de milhares de moçambicanos para a África do Sul é descrita como movimentos migratórios circulares, com o intuito de trabalharem nos mais variados sectores (desde a agricultura, empresas de construção e de minério, indústrias até ao trabalho doméstico).

Como verificamos no gráfico e mapa abaixo, a África do Sul é o principal país de destino dos cidadãos moçambicanos, sobretudo pela proximidade geográfica.

Embora estas dinâmicas sociais possam contribuir para uma interação positiva entre os dois lados da fronteira, também têm impactos negativos no sentido em que muitos cidadãos moçambicanos trabalham em condições precárias, com acesso limitado à saúde. Alguns estão em situação irregular, o que os torna um alvo fácil ao nível da violência e da exploração e, consequentemente, do abuso e tráfico de pessoas.

Em 2019, o Institute for Security Studies reportou o quanto a imagem da África do Sul poderia sair prejudicada pelos constantes ataques xenófobos a cidadãos nigerianos, moçambicanos e do Malawi, o que obrigou os respectivos governos a repatriar os seus concidadãos. Também mencionou a displi-



O Centro para a Democracia e Desenvolvimento, com sede em Maputo, denuncia os ataques aos automóveis que atravessam a fronteira entre Maputo e Durban e que causam avultados prejuízos aos cidadãos, a nível particular e dos transportes de mercadorias. Isto leva a que a “justiça pelas próprias mãos” seja a solução encontrada, o que leva o Centro a acusar o governo moçambicano por não pressionar as autoridades sul-africanas para resolver o problema, que limita o direito à circulação e à propriedade e que chega à violação dos Direitos Humanos.

Perante esta insegurança constante, a rota pela Ponta do Ouro poderá ser colocada de parte, tendo como alternativa a via Suazilândia (Eswatini) para chegar a Durban.

Apesar de ambos os governos anunciarem medidas de cooperação para evitar esta situação catastrófica, as soluções tardam a chegar, o que limita a circulação entre os dois lados de uma fronteira dominada pela violência e controlada pelos novos actores não – estatais, os grupos criminosos.

A acentuar tudo isto, as fragilidades na ferrovia para o transporte de carvão e crómio até Moçambique são sobejamente conhecidas na região, o que leva a que as empresas necessitem de recorrer aos percursos por estrada. O mesmo acontece com o transporte de bens alimentares. No entanto, o ataque recorrente aos serviços de transporte leva a um aumento substancial no preço final dos produtos e a uma possível diminuição do acesso aos mesmos.

Perante este cenário, é curioso que se viajarmos aos fins de semana até à zona da Ponta do Ouro e Ponta Malongane, com facilidade nos deparamos com um convívio harmonioso entre estes dois povos, inúmeros automóveis com matrícula sul-africana e, inclusivamente, casas adquiridas nesta zona de Moçambique. Tudo isto nos leva a questionar que interesses instalados superam o bem-estar e o respeito pelos Direitos Humanos de todos os cidadãos.

Países	Emigrantes
Sudáfrica	350 463
Zimbabue	122 923
Portugal	80 570
Malauí	40 131
Tanzania	13 052
Eswatini	10 011
Reino Unido	6 092
Brasil	1 809
Espanha	1 615
Zambia	1 603

Fonte: ONU/ Datosmacro.com

## Referências

- Amnesty International (2022). South Africa: Migrants living “in constant fear” after deadly attacks. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/04/south-africa-migrants-living-in-constant-fear-after-deadly-attacks/>
- BNN Bloomberg (2023). South Africa Export Route to Mozambique Shut as Violence Erupts. Disponível em <https://www.bnnbloomberg.ca/south-african-export-route-to-mozambique-shut-as-violence-erupts-1.1999997>
- Centro para a Democracia e Desenvolvimento (2023). Política Moçambicana: attacks on Mozambican vehicles in South Africa: Silence from the Mozambican government could precipitate acts of retaliation. Disponível em [https://Attacks\\_on\\_Mozambican\\_vehicles\\_in\\_South\\_Africa\\_-\\_Silence\\_from\\_the\\_Mozambican\\_government\\_could\\_precipitate\\_acts\\_of\\_retaliation1.pdf](https://Attacks_on_Mozambican_vehicles_in_South_Africa_-_Silence_from_the_Mozambican_government_could_precipitate_acts_of_retaliation1.pdf)
- Club of Mozambique (2023). Mozambican drivers avoid South Africa following attacks. Disponível em <https://clubofmozambique.com/news/mozambican-drivers-avoid-south-africa-following-attacks-lusa-233001/>
- IOM - UN Migration (2023). Mozambique crisis response Plan 2023. Disponível em <https://crisisresponse.iom.int/response/mozambique-crisis-response-plan-2023>
- Institute for Security Studies (2019). Can South Africa repair its image damaged by xenophobia? Disponível em <https://issafrica.org/iss-today/can-south-africa-repair-its-image-damaged-by-xenophobia>
- South Africa History Online (2021). Xenophobic violence in democratic South Africa. Disponível em <https://www.sahistory.org.za/article/xenophobic-violence-democratic-south-africa>
- Universidade Eduardo Mondlane (2012). O Mineiro moçambicano: um estudo sobre a exportação de mão – de – obra. Disponível em [https://sas-space.sas.ac.uk/4140/4/Mineiro\\_IV.pdf](https://sas-space.sas.ac.uk/4140/4/Mineiro_IV.pdf)

## BRICS+6: um alargamento para ficar tudo na mesma?

Daniel Cardoso

Os chefes de Estado dos BRICS, fórum constituído por África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia, decidiram, na sua mais recente cimeira anual realizada em Joanesburgo, aceitar a entrada de seis novos membros: Argentina, Arábia Saudita, Egipto, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irão. Trata-se do segundo alargamento do bloco, depois da adesão da África do Sul em 2011.

Dada a relevância dos membros originais e dos que agora se associam, é impossível ficar indiferente a esta movimentação, tornando-se necessário perceber as razões e as consequências do alargamento. Sobre isto os analistas dividem-se. Uns sugerem, recuperando a famosa frase do romance *O Leopardo* de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, de que é preciso que tudo mude para que fique tudo na mesma. Para estes analistas, a entrada destes novos membros não altera significativamente a natureza do grupo, que continuará a ter pouca influência nas relações internacionais<sup>1</sup>. Outros sugerem que a entrada destes novos países não apenas reforça o bloco como o torna numa força incontornável das relações internacionais<sup>2</sup>.

A divergência de posições indica que há ainda muitas dúvidas sobre o significado do alargamento. De forma a contribuir para este debate, este artigo propõe que é necessário analisar o contexto e o timing em que o alargamento ocorre. Estas variáveis dar-nos-ão pistas sobre as razões para o

alargamento e, sobretudo, para a relevância política do bloco, agora com 11 membros.

### BRICS: caracterização e evolução

Desde meados dos anos 90 do século XX, Rússia, China e Índia têm vindo a estreitar laços e a procurar pontos em comum nas relações internacionais. De destacar, a declaração conjunta de Rússia e China em 1997 sobre a constituição de um mundo multipolar e o estabelecimento de uma nova ordem internacional e a reunião entre os chefes de Estado dos três países em 2005. Esta aproximação inicial acabou por não gerar resultados concretos, mas criou o contexto para os passos mais decisivos que seriam dados nos anos 2000, entre eles, a criação dos BRICs.

**“A sigla BRICs foi lançada em 2001 pelo analista da Goldman Sachs, Jim O’Neill, para identificar os países que tinham maior potencial económico entre os emergentes(...)”**

A sigla BRICs foi lançada em 2001 pelo analista da Goldman Sachs, Jim O’Neill, para identificar os países que tinham maior potencial económico entre os emergentes. Desde então, a sigla ga-

nhou vida própria, indo para além do contexto da sua origem. Em 2009, em Ecaterimburgo na Rússia, realizou-se a primeira cimeira de chefes de Estado do BRICs. Desde então tiveram lugar 15 cimeiras, que permitiram o reforço dos laços mútuos, sem que tenha havido, contudo, um processo de institucionalização do grupo. Esta opção pelo multilateralismo informal indica que o grupo não se constitui enquanto aliança e também não poderá ser considerado uma organização internacional. Apesar da falta de institucionalização, houve progressos materiais nas relações entre os países BRICs. Além do alargamento à África do Sul em 2011, mencionado anteriormente, os BRICs criaram uma instituição designada como Novo Banco de Desenvolvimento em 2014 e estimularam reuniões sectoriais contínuas entre agentes estatais e não estatais, chegando a mais de 150 por ano.

Os laços que foram criando ao longo dos anos contribuíram para que o grupo se mantivesse ativo, mesmo quando as circunstâncias se tornaram adversas. O grupo subsistiu a ciclos eleitorais e a dificuldades económicas, agudizadas pela pandemia de COVID-19. Esta resiliência do grupo, apesar das adversidades e da heterogeneidade dos membros, é atribuída ao carácter informal do próprio grupo<sup>3</sup>. Não tendo secretariado, órgãos próprios e carta constitutiva com direitos e deveres, o fórum não representa um custo político elevado para os seus

membros, enquanto fornece-lhes flexibilidade e benefícios importantes. Para países como a África do Sul, Brasil e Índia, por exemplo, que não estão no Conselho de Segurança das Nações Unidas, estar nos BRICS é uma oportunidade de participar num fórum alternativo de elevado relevo político, enquanto mantêm contactos com os Estados Unidos da América (EUA) e a Europa.

Outra das razões para a resiliência do grupo é a manutenção do objetivo em comum que esteve na base da formação do grupo: a convicção de que é necessário adaptar a ordem mundial às novas realidades económicas e geopolíticas. Os BRICS argumentam que as regras e as organizações internacionais foram criadas num momento de superioridade dos EUA e da Europa em relação ao resto do mundo e, como tal, foram desenhadas para be-

neficiar os seus criadores. Neste sentido, todos estes países reclamam maior espaço nestas organizações e um ajustamento das regras de forma que os seus interesses e dos países em desenvolvimento sejam mais atendidos<sup>4</sup>. É recorrente citarem o exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Apesar de albergarem a maioria da população mundial, os países do Sul Global têm muito menos poder de voto do que europeus e norte-americanos nestas instituições. Por exemplo, a China tem uma quota de voto de cerca de 5% no Banco Mundial, apesar de ser a segunda maior economia do mundo e representar 18% do PIB mundial<sup>5</sup>. Para efeitos comparativos, o Japão, que é a terceira maior economia do mundo (atrás de EUA e China), tem maior poder de voto no Banco Mundial que a China.

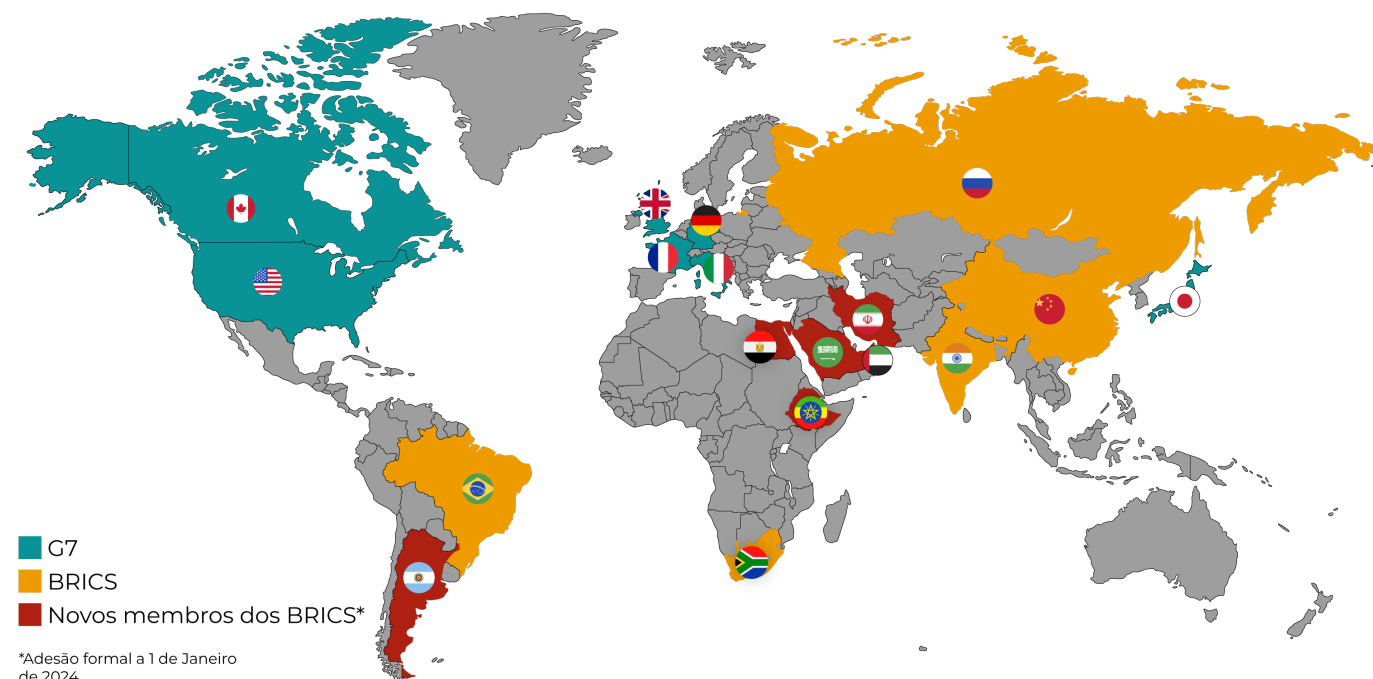
Ou seja, o que aproxima este grupo he-

terogéneo de países é o seu revisionismo. Todos os membros estão insatisfeitos com o status quo internacional criado em 1945 e querem mudá-lo<sup>6</sup>. Contudo, o tipo e nível de revisionismo varia de membro para membro, sendo mais brando no caso de Brasil, Índia e África do Sul e mais assertivo no caso de China e Rússia. Os primeiros estão, sobretudo, interessados em ganhar mais espaço na ordem vigente. Os segundos também têm este objetivo no presente, mas com pretensões mais ambiciosas de futuro que parecem visar a substituição da ordem atual liderada pelos EUA.

#### As razões para o alargamento

A ideia de expandir os BRICS não é nova. Tem suas origens em 2013, quando os países do BRICS, incentivados pela África do Sul, começaram a convi-

#### Expansão dos BRICS no Sul Global - G7 e os membros dos BRICS



Fonte: Statista, 2023

dar vizinhos e potenciais parceiros para acompanhar as discussões das cimeiras de chefes de Estado. A ideia teve desenvolvimentos quando, em 2017, sob a presidência chinesa, foi lançado a iniciativa BRICS Plus. O objectivo de Pequim era fomentar a cooperação entre os BRICS e países em desenvolvimento. Na altura, foram convidados a participar na iniciativa representantes do Egipto, Guiné, México, Tadjiquistão e Tailândia. Em maio de 2022, enquanto anfitriã da Cimeira BRICS, a China deu novos passos para reforçar a iniciativa BRICS Plus. No âmbito da reunião de ministros dos Negócios Estrangeiros, que costuma anteceder as cimeiras, Wang Yi convidou os seus homólogos do Egipto, Casaquistão, Arábia Saudita, Argentina, Indonésia, Nigéria, Emirados Árabes Unidos e Tailândia a estarem presentes. Estas iniciativas inseriram-se na estratégia mais abrangente do presidente chinês, Xi Jinping, de aumentar a influência internacional do país. Exemplos desta estratégia são a Iniciativa Rota e Faixa lançada em 2013 destinada a financiar projetos de infra-estrutura terrestre e marítima com capital e tecnologia chinesa; e a criação de organizações internacionais como o Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB) em 2017.

**“Como membro mais importante dos BRICS, a pressão chinesa foi determinante para criar o contexto para o alargamento a novos membros(...)”**

#### Carteira de projectos do NBD por moeda (em milhares de milhões)

Moeda	Valor
Rupia indiana	0,1
Renminbi	5,359
Rand Sul Africano	1,226
Franco suíço	0,541
Euro	3,025
Dólar	19,979

Fonte: FMI, World Economic Outlook

Como membro mais importante dos BRICS, a pressão chinesa foi determinante para criar o contexto para o alargamento a novos membros. Ao longo de 2023, mais de 20 países decidiram demonstrar formalmente o seu interesse em se juntar ao grupo. Destes, apenas seis (Argentina, Arábia Saudita, Egipto, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irão) acabariam por entrar. A questão que se impõe responder é: porquê agora?

Analisando os vários países que demonstraram vontade em pertencer aos BRICS, a primeira conclusão que se pode tirar é que pertencem todos ao chamado Sul Global, que se poderá definir como o conjunto de países que têm um passado de submissão colonial e que têm estado longe dos centros de decisão nas relações internacionais. É um conceito abrangente, que abarca vários países, mas que tem uma dimensão operativa (organiza as acções destes países) na medida em que é referido nos discursos dos líderes destes países e se materializa em mecanismos internacionais concretos como seja o G77 ou a cooperação Sul-Sul.

Já desde os anos 50 do século XX com a Conferência de Bandung e o movimento dos não alinhados que os países do Sul Global procuram ganhar mais espaço nas relações internacionais que, muitos deles, vêm como sendo marcadas essencialmente por uma profunda desigualdade entre as potências tradicionais (Europa, EUA e os seus aliados) e os restantes países. Uma desigualdade entre o Norte Global e o Sul Global. Para ultrapassar este desfasamento, nos anos 70 do século XX, estes países propuseram na Assembleia-Geral das Nações Unidas o estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Mundial através da Resolução 3.201 de 1 de Maio de 1974). Uma nova ordem assente numa maior igualdade de poder e oportunidades entre países ricos e pobres. Esta proposta viria a ser complementada pela apresentação do Plano de acção para o estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Mundial (Resolução 3.202) e posteriormente pela Carta de Direitos e Deveres Económicos dos Estados (Resolução 3.281 de 12 de Dezembro de 1974). Assim, a intenção de aderir aos BRICS é guiada pelas mes-

mas razões que levaram o Sul Global a mobilizar-se nos anos 50 e 70: uma vontade em diminuir a diferença de poder entre si e o Norte Global.

A adesão de novos países aos BRICS ocorre, assim, por estes verem no fórum um espaço interessante e promissor para defesa dos interesses do Sul Global. Apesar dos líderes brasileiro, indiano e sul africano assegurarem que o grupo não se opõe a ninguém, o certo é que a história mostra a divergência entre BRICS e Ocidente em várias instâncias, seja na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fundo Monetário Internacional ou nas negociações ambientais. As posições entre os BRICS não são completamente alinhadas em cada um destes espaços, mas tem havido margem para cooperação entre eles, principalmente no que tem a ver com o contraponto aos EUA e à Europa.

Esta vontade de base não responde, contudo, à questão do timing. Porquê 2023? Os BRICS já existem desde 2009. Porque é que o alargamento só se dá agora? Para responder a esta pergunta, vale a pena, em primeiro lugar, atender ao contexto internacional em que o alargamento ocorre. Um dos factores essenciais para este processo parece ser a guerra da Rússia na Ucrânia e os seus desenvolvimentos. A adesão aos BRICS poderá ser vista, neste sentido, como uma reacção dos antigos e novos membros aos efeitos do conflito. Desde o início do conflito em 2022, tem sido notória a divergência entre os vários países sobre como reagir. Enquanto as condenações na Assembleia-Geral das Nações Unidas da agressão russa têm reunido quase

total consenso entre os membros da organização, a decisão de europeus e norte-americanos de apostarem em sanções económicas duras contra a Rússia tem colhido pouco apoio fora do G7. Estas sanções passaram pelo congelamento de ativos financeiros de personalidades russas, exclusão da Rússia do sistema de pagamentos internacionais SWIFT, entre outras. Os argumentos dos países que não alinham nesta estratégia estão relacionados com os efeitos negativos das sanções nas suas próprias economias, a ineficácia da estratégia, além de evidenciarem os dois pesos e duas medidas do Ocidente<sup>8</sup>.

Além disso, terá havido algum receio dos países do Sul Global relativamente às próprias sanções económicas. Estes países testemunharam a força destas, a forma unilateral como foram impostas e ficaram com receio de que poderiam ser alvo do mesmo tipo de estratégia, caso actuassem em divergência com o Ocidente. A entrada nos BRICS poderá ser assim uma forma de escapar às malhas das sanções económicas de EUA, Europa e aliados. Com efeito, na cimeira de Joanesburgo abordou-se a possível substituição do dólar nas transações comerciais entre os países membros do grupo e desses países com todas as suas “zonas de influência”. Trata-se de um passo tímido, mas que incide sobre uma dimensão crucial do sistema financeiro internacional: a relação dólar e petróleo. Esta relação fundou-se no acordo firmado entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, logo depois da Segunda Guerra Mundial, quando ficou estabelecida e garantida a intermediação do dólar, em todas as grandes opera-

ções do mercado mundial do petróleo. Afiançados na promessa de protecção norte-americana incondicional, os sauditas forneceriam o seu petróleo e derivados à gestão dos Estados Unidos. Esse pacto de cavalheiros levou os negociadores de Bretton Woods a definir a moeda norte-americana, o dólar, como a moeda exclusiva para a comercialização mundial da matéria-prima.

### **“A adesão dos novos membros aos BRICS mostra que os países do Sul Global identificaram no grupo o espaço para crescerem e se organizarem internacionalmente(…)”**

Com a entrada da Arábia Saudita nos BRICS e de outros importantes produtores de petróleo, a estratégia parece seguir no sentido de começar a transacionar este produto em moedas dos membros do próprio grupo, prescindindo do dólar. E já têm sido dados passos nesse sentido. No âmbito da guerra da Rússia na Ucrânia, os russos passaram a negociar o seu principal produto em rublo, o que tem garantido muita da saúde da sua economia e do aprofundamento de sua relação com os países do Oriente Médio. A China já adquire petróleo do Iraque e da Rússia em renminbi (moeda chinesa). A Arábia Saudita e Irão poderão ser os seguintes a entrar neste sistema.

A guerra da Rússia na Ucrânia poderá ter estado na base não apenas do alargamento dos BRICS, mas também no reforço entre os membros originais do

grupo. No contexto de guerra, os BRICS assumiram um novo significado, oferecendo desvios comerciais e outras compensações para enfraquecer a eficácia das sanções impostas à Rússia. Desde 2014, o comércio da Rússia com os países do G7 caiu mais de 36%, devido às sanções, ao passo que o seu comércio com os outros países do grupo BRICS aumentou mais de 121%. Na sequência da proibição pela União Europeia das importações de produtos petrolíferos russos no ano passado, a China e a Índia têm sido os dois principais compradores de crude russo.

#### Relevância política do alargamento

Com o alargamento praticamente concretizado, a questão que se coloca é se tal significará um aumento da influência dos BRICS a nível internacional. Em termos de capacidades materiais, os BRICS já eram relevantes, ficando mais importantes com a entrada dos novos membros. O grupo ultrapassa agora o G7 em termos de percentagem do PIB mundial, albergando também cerca de metade da população mundial. (O G7 representa cerca de 10%). Com a entrada de novos membros, os BRICS usufruem de reservas energéticas quase inesgotáveis,

de um celeiro mundial de alimentos e de um insuperável património ambiental.

Contudo, capacidades materiais, mesmo sendo muito importantes, não se traduzem automaticamente em influência. Em primeiro lugar, importa assinalar que os BRICS estão longe de ser uma frente completamente unificada nas relações internacionais. Entre os vários membros, há distintas posições sobre a relação com os EUA, o uso de força militar, o tipo de sistema político, a posição no comércio internacional, entre outras. Neste sentido, apesar da capacidade material de cada um ser relevante, dificilmente estas podem ser assumidas automaticamente de forma agregada.

Em segundo lugar, tendo em conta os passos dados pelos BRICS até ao momento, tudo indica que estratégia financeira do grupo vai para além da mera alteração da moeda usada para pagamento de petróleo. Estes países criaram, em 2014, o seu próprio banco para financiamento de iniciativas dos seus membros e de outros interessados em aderir. Estes financiamentos ainda são feitos principalmente em dólares, mas, no futuro, poderão passar a ser feitos nas moedas dos países fundadores. Esta estratégia financeira

dos BRICS é, contudo, ainda muito incipiente. Não apenas porque está apenas no início, mas, sobretudo, porque a primazia do dólar é ainda bastante evidente. Embora aproximadamente 150 moedas no mundo sejam consideradas de curso legal, os pagamentos internacionais quase sempre dependem do dólar (que, a partir de 2021, passou a representar 40% dos fluxos na rede Swift). Outras moedas desempenham um papel limitado, com o renminbi chinês representando 2,5% dos pagamentos internacionais. No entanto, o surgimento de novas plataformas globais de mensagens, como o Sistema Interbancário de Pagamentos Transfronteiriços da Índia, e o Sistema de Mensagens Financeiras (SPFS) da Rússia, bem como os sistemas regionais de moeda digital, prometem aumentar o uso de moedas alternativas. De facto, os BRICS têm tido uma evolução lenta. Se o revisionismo for o seu principal objetivo, então o grupo tem tido poucos resultados para apresentar. As instituições mudaram pouco; as negociações internacionais estão bloqueadas e as iniciativas autóctones estão apenas a dar os primeiros passos. Não é surpreendente, pois, que alguns vejam neste alargamento algo mais simbólico do que substantivo<sup>9</sup>.

#### Percentagem do total mundial do Produto interno bruto em paridade do poder de compra (PPC)

Ano	G7	BRICS
1995	44,9	16,9
2010	34,3	26,6
2023	29,9	32,1

Fonte: NBD, 2023



Por último, o alargamento dos BRICS mostra que o grupo está longe de ser uma força progressista nas relações internacionais. O tipo de membros que foi admitido indica que o grupo está confortável em reproduzir algumas das dinâmicas mais conservadoras que marcam a realidade política contemporânea. Vários dos membros admitidos são importantes produtores de petróleo, sendo, por isso, dos menos interessados na transição energética e no combate às alterações climáticas. Muitos deles são ditaduras com um histórico de protecção de direitos humanos muito pobre. Alguns deles adotam políticas externas agressivas de apoio a grupos terroristas e em violação do direito internacional. Todos estes indicadores mostram que mudanças radicais por parte dos BRICS são muito pouco prováveis. O propósito do grupo é, sobretudo, geopolítico, visando ganhar espaço internacional e contrabalançar a influência dos países ocidentais.

Para concluir, é ainda cedo para perceber a relevância política do alargamento. É notório que os avanços do grupo são lentos e, neste sentido, este alargamento será, sobretudo, simbólico. Contudo, há sinais políticos deste episódio que são importantes reter. Fundamentalmente, o alargamento dos BRICS reflecte mudanças importantes que se estão a dar no sistema internacional. A adesão dos novos membros aos BRICS mostra que os países do Sul Global identificaram no grupo o espaço para crescerem e se organizarem internacionalmente; indica que estes países, baseados na sua força económica, assumem que têm

mais margem de manobra nas relações internacionais, ou seja tomam decisões de política externa arriscadas sem recuar em demasia os custos que daí poderão advir, nomeadamente a reprovação do Ocidente. Tudo aponta para que esta tendência de relevância do Sul Global se aprofunde no futuro. De acordo com um estudo da Goldman Sachs, em 2075, as dez maiores economias do mundo, com seus respectivos produtos a preços constantes de 2021, serão: China, Índia, EUA, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Egito, Brasil, Alemanha e Reino Unido<sup>10</sup>.

Por último, o alargamento dos BRICS é indicativo de um aprofundamento da bipolarização nas relações internacionais, com o fortalecimento da OTAN/G7, por um lado, e dos BRICS, por outro. A experiência histórica mostra que esta tendência é passível de gerar crescente instabilidade internacional. O caso do pré-Primeira Guerra Mundial é exemplificativo disso. Esta situação requer cautela por parte de decisores políticos no sentido de manter canais de diálogo e espaço para negociações abertos.

Independentemente do sentido que os BRICS sigam, há algo que parece evidente: o grupo terá necessariamente uma palavra a dizer nas mudanças que se operarem nas relações internacionais no futuro. Às vezes, tudo que tem de mudar para que tudo continue a seguir na mesma direcção.

## Referências

- <sup>1</sup> Mishra, Pankaj (2023), "BRICS Shows It's Little More Than a Meaningless Acronym", Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-08-25/brics-shows-it-s-little-more-than-a-meaningless-acronym>
- <sup>2</sup> Fiori, José Luis (2023), "Novo BRICS explode a ordem internacional", A terra é redonda, <https://aterraeredonda.com.br/novo-brics-explode-a-ordem-internacional/>
- <sup>3</sup> Daldegan, William (2023), "The Expansion of BRICS: Challenges and Uncertainties", E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2023/08/29/opinion-the-expansion-of-brics-challenges-and-uncertainties/>
- <sup>4</sup> BRICS (2023), "XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration - BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism", <http://www.brics.utoronto.ca/docs/230823-declaration.html>
- <sup>5</sup> World Bank (2023), "Voting Powers", <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>
- <sup>6</sup> Cardoso, Daniel (2015), "Coping with a Rising Power: Understanding Brazil's Foreign Policy Making Towards China Through Network Governance", Tese de Doutoramento, Universidade Livre de Berlim.
- <sup>7</sup> Sara Stevano (2023), Letter: Global South is expression of uneven power relations", The Financial Times, <https://www.ft.com/content/0fa86ba8-38db-4298-864b-047cd57b5fd6>
- <sup>8</sup> Libardi, Manuella (2023), "Retorno dos BRICS expõe a crescente desconfiança no Ocidente", Open Democracy, <https://www.opendemocracy.net/pt/retorno-brics-expoe-crescente-desconfianca-ocidente/>
- <sup>9</sup> Gan, Nectar (2023), "Análise: os novos Brics podem fazer frente ao Ocidente?", CNN Brasil, <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/analise-os-novos-brics-podem-fazer-frente-ao-ocidente/>
- <sup>10</sup> Daly, Kevin e Gedminas, Tadas (2022), "The Path to 2075 — Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact", Goldman Sachs Global Economics Paper, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/gs-research/the-path-to-2075-slower-global-growth-but-convergence-remains-intact/report.pdf>



## A construção da resiliência em Moçambique. A cooperação portuguesa em Cabo Delgado

José Carlos de Melo Amaro

Os segmentos que se seguem, abordam a temática da resiliência humana aplicada ao contexto socioeconómico e político de Moçambique, com especial destaque para a situação de Cabo Delgado, observando-se também os determinantes papéis que as línguas, religiões e culturas poderão assumir no processo de construção de interesses e de identidades. As últimas secções do artigo, resumem a atuação da Cooperação Portuguesa e a forma como a língua portuguesa se poderá materializar em resiliência, seja na forma de língua materna e administrativa de Moçambique, ou como plataforma de diálogo no âmbito da cooperação.

### Resiliência no contexto socioeconómico e político de Moçambique

Moçambique, como um dos países mais vulneráveis à escala planetária

aos impactos das alterações climáticas, e com níveis de desenvolvimento socioeconómico que o coloca entre os mais frágeis à nível global, tem experienciado um período de perturbação política, social e económica bastante conturbado e complexo. Alguns indicadores demográficos apontam para um crescimento populacional significativo nas duas últimas décadas, passando de 16 milhões de habitantes em 1997, para cerca 30,3 milhões em 2019, com a particularidade de mais de metade destes (cerca de 52%) se encontrar na faixa etária abaixo dos dezoito anos.

Com cerca de 63% da população a viver no limiar da pobreza, com rendimentos abaixo dos dois dólares por dia, a situação de precariedade tem vindo a ser perpetuada face a ocorrência cada vez mais frequente de fenómenos climáticos extremos, a propagação continua de doenças (HI-

V-SIDA e malária), a pressão resultante do contraste existente entre a baixa produtividade agrícola face ao enorme aumento populacional, agravado ainda pelo acentuar das desigualdades - que se manifestam essencialmente na forma de desigualdades de género e de desigualdades territoriais.

**“(..) muitas das questões afetas à cooperação e ao desenvolvimento não se podem desassociar de uma realidade construída a partir das identidades e dos processos que consubstanciam os interesses dos distintos atores envolvidos(..)”**

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Humano 2013-2019

Ano	IDH	Ranking IDH
2019	0,456	181°
2018	0,452	181°
2017	0,446	181°
2016	0,441	180°
2015	0,433	181°
2014	0,425	183°
2013	0,417	183°

Fonte: countryeconomy.com (2022)

**Tabela 2. Correlação de variáveis**

Projeto	Implementador	Financiamento	ODS	Correlação
Emprego +	Camões I.P.	UE e Camões I.P. 4.200.000 EUR	5, 8, 10 e 17	Negativa - ODS 13
Karibu	HELPO	Camões I.P. e Fundação Galp 200.482 EUR	4	Positiva
Redes para a Proteção	HELPO e CV	Camões, I.P., Mozambiques e Galp 179.867 EUR	1, 4 e 16	Positiva
Saúde preventiva e curativa	UNICEF e Delegações Saúde	UNICEF/UE 1.500.000 EUR	3	Positiva
Apoio à resposta à emergência nutricional	HELPO e Delegações Saúde	UNICEF 50.305 EUR	2, 3, 5 e 6	Positiva

Fonte: Amaro, 2023: 111-118

No contexto da província de Cabo Delgado, o caos social e humanitário que se vive na região, em consequência do conflito violento que se iniciou em 5 de outubro de 2017 em Mocímboa da Praia, contrasta com as expectativas geradas em torno do anúncio da descoberta de importantes reservas de Gás Natural no offshore da Bacia do Rovuma em 2010, alimentando dessa forma o debate em torno da “maldição dos recursos naturais”.

Entre os muitos estudos e abordagens que têm procurado contextualizar a atual situação de Moçambique, o histórico de resiliência do povo moçambicano tem sido identificado como um dos principais elemento-chave. Aludir ao conceito de resiliência humana, num contexto em que as populações se debatem com a ocorrência cada vez mais frequente de fenómenos climáticos extremos, associada à precariedade estrutural de uma sociedade multiétnica, multilinguística, multicultural e multirreligiosa, adquire um maior significado num ambiente marcado pela violência extrema.

Se o conflito de Cabo Delgado acarretou graves consequências humanitárias, securitárias e socioeconómicas,

particularmente para as comunidades da região norte, e em geral para o país, também deixou a descoberto uma diversidade de questões que merecem ser abordadas, não apenas pelas distintas perspetivas de todos aqueles que de alguma forma, direta ou indiretamente, sofreram e têm sofrido com as suas consequências, como também pelo seu enquadramento mais amplo, numa clara alusão às dimensões em que se cruzam as políticas internas do Estado, as política de cooperação, os interesses geopolíticos – especialmente os da geopolítica da energia – e as questões securitárias, sociais e ambientais subjacentes. Da mesma forma, muitas das questões afetas à cooperação e ao desenvolvimento não se podem desassociar de uma realidade construída a partir das identidades e dos processos que consubstanciam os interesses dos distintos atores envolvidos nas diversas dinâmicas inerentes à cooperação.

Quanto ao contexto político, muito se tem debatido em torno das questões afetas à governação, apontada como um mau exemplo, no qual se alimentam condições para o nepotismo, a corrupção, mobilizações forçadas

de populações que se traduzem na predação de bens públicos, refletindo também algumas das denúncias apontadas por elementos de ONG, meios de comunicação social, investigadores e mesmo por representantes de países doadores. No caso concreto da província de Cabo Delgado, a aparente negligência das suas populações por parte do governo, não apenas fez aumentar a perceção do favorecimento de uma elite identificada como uma minoria na região – o que se tem vindo a repercutir em termos de assimetrias socioeconómicas – como também se encontra na origem de clivagens étnicas e políticas, alimentando o descontentamento das populações e exacerbando os ressentimentos entre uma faixa etária maioritariamente jovem, carente de oportunidades para satisfazer as suas necessidades básicas, o que poderá explicar as causas estruturais do conflito.

Em relação às políticas de cooperação, importa distinguir as distintas áreas de abrangência, levando em consideração que as carências do povo moçambicano se refletem em praticamente todas as dimensões. Na dimensão securitária, ficaram bem patentes as

lacunas das forças de segurança moçambicanas ao tentar manter infrutiferamente o conflito de Cabo Delgado sob a sua esfera de ação. Criticado por priorizar a proteção dos investimentos de exploração de hidrocarbonetos em detrimento das suas populações, o governo moçambicano, sujeito a pressão resultante da “transnacionalização” do conflito, acabou por apelar a intervenção regional e internacional.

**“Num contexto multilinguístico e multicultural, como o de Cabo Delgado, a língua portuguesa, enquanto língua oficial e administrativa do Estado, poderá representar um importante fator para a construção e promoção da resiliência das comunidades(...)”**

A Southern African Development Community (SADC) e o Ruanda contribuíram com militares no terreno. Os Estados Unidos da América (EUA), a França e a União Europeia (UE), viriam a cooperar através do fornecimento de treino às unidades antiterrorismo. Portugal, que até então mantinha programas-quadro de cooperação com Moçambique no domínio de defesa, acabou por reforçar essa parceria com o alargamento do contingente e abrangência do programa. Algumas ilações geopolíticas poderão ser tiradas pelo significado representado pela presença no território de grupos

de segurança privada da potência regional, a África do Sul (Dyck Advisory Group), da Federação Russa (Wagner Group), para além da presença das tropas mencionadas anteriormente, ao que se acrescem as preocupações das multinacionais, e de diversos fundos internacionais, com investimentos avultados na região.

Destaca-se pela positiva a forma como o governo de Moçambique soube gerir com os seus parceiros da comunidade internacional a resposta de Assistência Humanitária, que em parceria com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), não apenas mitigaram os efeitos do conflito, como também os da devastação causada pela passagem dos ciclones Kenneth e Idai, em 2019, e desde 2020, com as respostas sanitárias à pandemia da COVID-19. Ao pedido de assistência do governo de moçambicano para cerca de 1,1 milhões de pessoas, a ajuda chegou a cerca de 1,32 milhões pessoas, tendo sido financiados cerca 193 milhões de dólares.

**A língua portuguesa como instrumento na construção de interesses e de identidades**

A riqueza associada ao contexto sociolinguístico de Moçambique sugere uma extensão de fronteiras linguísticas que poderão transcender as fronteiras físicas do Estado, e o mesmo acontece na província de Cabo Delgado, em que predominam como línguas locais o Yao, Chimakond, Emacua, Kimwani, Ngoni e o Swahili, integradas no grupo linguístico Bantu. Também a sua identidade cultural se encontra estritamente ligada à reli-

gião e a cultura islâmica, perdurando desde o período pré-colonial até a atualidade. A Conferência de Berlim (1884-1885), foi um marco determinante para que o processo de colonização de África congregasse num só objetivo o domínio dos europeus sobre os africanos, através da língua e da disseminação do cristianismo.

Durante a guerra pela independência, a língua portuguesa fora instrumentalizada politicamente pela FRELIMO, com o objetivo de congregar as diversas etnias em torno de uma única identidade, na luta contra os colonizadores. Neste sentido, poder-se-á considerar que a língua, a religião e a cultura são indissociáveis do processo de construção de identidades em Moçambique e, em concreto, na província de Cabo Delgado, em distintos períodos. Hoje, tal como no passado, poder-se-á considerar que a língua portuguesa se materializa como um elemento congregador de distintos interesses para o Estado moçambicano, no sentido em que facilita a projeção do seu poder sobre a extensão de todo o seu território, contribuindo para a construção de uma identidade partilhada em torno da unificação das suas instituições. Neste sentido, é fundamental que o Estado moçambicano se afirme como a única alternativa identitária, capaz de promover o bem-estar do cidadão e das comunidades.

**A língua portuguesa como vetor para a construção da resiliência**

Num contexto multilinguístico e multicultural, como o de Cabo Delgado, a língua portuguesa, enquanto língua

### Mapa de Moçambique



Fonte: [pom.org.br](http://pom.org.br)

oficial e administrativa do Estado, poderá representar um importante fator para a construção e promoção da resiliência das comunidades, embora sujeita a condicionalismos. Para que tal aconteça, terá de existir uma convergência naquilo que são os interesses que desagregam as instituições estatais, e que fomentam a criação de identidades reivindicativas, que independentemente das suas raízes étnicas, culturais e religiosas, procuram oportunidades que satisfaçam as necessidades relacionadas com o seu bem-estar. Na origem da criação dessas identidades reivindicativas, que à partida não se revêm numa identidade coletiva simbolizada pela nação moçambicana, encontram-se os fenómenos associados à corrupção, atividades ilícitas como o tráfico de droga, marginalização, negligência no serviço

prestado às populações, mobilizações forçadas sem o devido ressarcimento, desigualdades sociais, pobreza extrema ou mesmo a violação dos direitos humanos.

Perante este cenário, a língua portuguesa, como língua oficial do Estado, poderá ser interpretada por essas comunidades reivindicativas como a língua do opressor. Uma proposta para a solução deste hiato poderá residir na aplicação de políticas dirigidas e localizadas, com vista a promover o desenvolvimento socioeconómico da região, atendendo às necessidades das populações, através da criação de emprego, acesso à educação e à saúde, criação de infraestruturas essenciais e a fomentação do diálogo, em respeito com as culturas, línguas e religiões. Reforçando o papel do Estado mitigam-se as clivagens e as reivindi-

cações e, neste sentido, a promoção e acesso ao “português”, como a língua oficial da administração, do ensino e do conhecimento, vai ao encontro do conceito de resiliência mais amplo.

### O paradoxo da (in)sustentabilidade

A dimensão política e estratégica da língua portuguesa, no âmbito das principais áreas de atuação da Cooperação Portuguesa (CP), não apenas potencia a sua aprendizagem, como também promove e reforça a resiliência das comunidades abrangidas, embora condicionalmente, uma vez que terão de ser consideradas as distintas tipologias dos projetos de cooperação e o horizonte temporal dos seus impactos. Foi possível verificar através de uma amostra de exemplos concretos de programas de distintas modalidades de cooperação, que consubstanciam a atuação da CP em Moçambique, uma correlação positiva entre o desempenho da cooperação, a língua portuguesa e a construção e promoção da resiliência, nos projetos afetos a área do ensino e também da assistência humanitária, destacando-se também o importante papel que tem vindo a ser desempenhado pelas OSC. Um desses exemplos foi o projeto “Karibu”, implementado pela Associação Helpo entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022, que correspondendo ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 (Educação de Qualidade), visou a integração escolar dos deslocados internos em Cabo Delgado, no Bairro Mahate no Distrito de Pemba, contribuindo para que as crianças abrangidas pelo programa

pudessem vir a completar os ensinamentos básico e secundário. Também sob a implementação da Associação Helpo, e em parceria com a Cruz Vermelha, destaca-se o projeto “Redes para a Proteção - Ativação de Redes Comunitárias e Institucionais para a Proteção de Crianças e Jovens deslocados em idade escolar”, adereçado aos ODS 1, 4 e 16 (Erradicação da pobreza; Educação de qualidade; Paz justa e instituições eficazes), tendo como um dos aspetos mais relevantes dos seus objetivos, a capacitação das escolas e comunidades locais para a prestação de apoio psicossocial às vítimas. Trata-se de um elemento essencial para se adereçar o conceito de resiliência ao nível de análise micro, o que no caso dos deslocados, vítimas de violência extrema ou de pressões resultantes de catástrofes naturais, tem uma importância vital, como parte do seu processo de transformação individual, sobretudo quando a grande maioria dessas pessoas são crianças.

Já na dimensão afeta ao desenvolvimento, a pesquisa identificou um paradoxo de (in)sustentabilidade, no exemplo do Projeto de Cooperação Delegada EMPREGO+, uma vez que dá resposta as necessidades de curto e médio prazo, mas com efeitos que poderão ser negativos à longo prazo, por centrar toda a sua atividade em torno da indústria extrativa relacionada com a exploração de hidrocarbonetos. Trata-se de um paradoxo de (in)sustentabilidade no sentido em que os visados pela abrangência do projeto, são precisamente aqueles que mais se encontram vulneráveis aos impactos resultantes das alterações climáti-

cas, como no caso das populações de Cabo Delgado.

## Referências

- Amaro, JCM (2023). A língua portuguesa como vetor para a promoção e construção da resiliência em Moçambique. A atuação da cooperação portuguesa em Cabo Delgado (2011-2021) (Master's thesis). Lisboa: Repositório UAL. [online] Disponível em: <http://hdl.handle.net/11144/6391>. Consultado em 12.jun.23.
- OCHA, Moçambique (2022) - Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - fevereiro 2022. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-2021-january-2022-enpt>. [Consultado em 16.jun.22].
- Timbane, Alexandre (2014) - Que português se fala em Moçambique? Uma análise sociolinguística da variedade em uso. Vocabulo, Revista de Letras e Linguagens Mediáticas. [Em linha], janeiro 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/305683119\\_Que\\_portugues\\_se\\_fala\\_em\\_Mocambique\\_Uma\\_analise\\_sociolinguistica\\_da\\_variedade\\_em\\_uso](https://www.researchgate.net/publication/305683119_Que_portugues_se_fala_em_Mocambique_Uma_analise_sociolinguistica_da_variedade_em_uso). [Consultado em 20.out.22]. ISSN 2237-3586.
- UNICEF (2022) – Principais Indicadores Socioeconómicos da Província de Cabo Delgado 2022. [Em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/media/4526/file/Principais%20Indicadores%20Sociodemogr%C3%A1ficos%20da%20Prov%C3%ADncia%20de%20Cabo%20Delgado.pdf>. [Consultado em 16.jun.22].
- Wensing, Anneke (2022) - Fuelling the Crisis in Mozambique: How Export Credit Agencies contribute to climate change and humanitarian disaster. Friends of the Earth Europe and Justiça Ambiental (Friends of the Earth Mozambique). [Em linha], 16.mai.22. Disponível em: <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2022/05/Fuelling-the-Crisis-in-Mozambique.pdf>. [Consultado em 25.set.22].

## A importância da segurança marítima na segurança energética do Golfo da Guiné

António Gonçalves Alexandre

A região do Golfo da Guiné (GdG), considerando a definição adotada pela União Europeia (UE) – que engloba os cerca de 6.000 quilómetros de costa entre o Senegal e Angola, incluindo as ilhas de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, num total de dezanove Estados, dezassete dos quais costeiros e dois Estados-ilhas, membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e da Comunidade Económica dos Estados da África Central – está entre as mais dinâmicas do sector energético mundial e tem uma importância crítica para o desenvolvimento económico de grande parte da costa atlântica de África. Importa ainda destacar a elevada qualidade do petróleo do GdG, atenta a generalizada alta leveza que apresenta, o que contribui para que a sua refinação seja menos onerosa relativamente ao petróleo oriundo de outras zonas do globo (onde até existe em maior quantidade), o que o torna um produto muito apetecível nos mercados internacionais.

De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), a segurança energética remete para a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível. Ainda segundo a AIE, a segurança energética apresenta aspetos distintos: a longo prazo trata principalmente de investimentos atempados para fornecer energia, em conformidade com a evolução económica e as necessidades ambientais; já a curto prazo centra-se na capacidade

Importações portuguesas de energia		
2020		
Origem	Petróleo bruto (toneladas)	Gás natural liquefeito (milhares de metros cúbicos)
Angola	1 098 868	85 003
Arábia Saudita	1 062 861	
Argélia	475 928	81 837
Azerbaijão	756 182	
Brasil	2 816 129	
Congo	368 292	
EUA	690 643	1 056 613
Guiné Equatorial	797 403	81 865
Nigéria	1 846 154	3 010 915
Noruega	803 335	76 492
Qatar		129 008
Rússia		542 950
Trindade e Tobago		76 580
<b>Total</b>	<b>10 715 795</b>	<b>5 141 263</b>
<b>Origem no GdG</b>	<b>4 110 717</b>	<b>3 177 783</b>
	<b>38%</b>	<b>62%</b>
		<b>439 709 (gasoduto)</b>
		<b>57%</b>

Fonte: (Direção-Geral de Energia e Geologia, 2022)

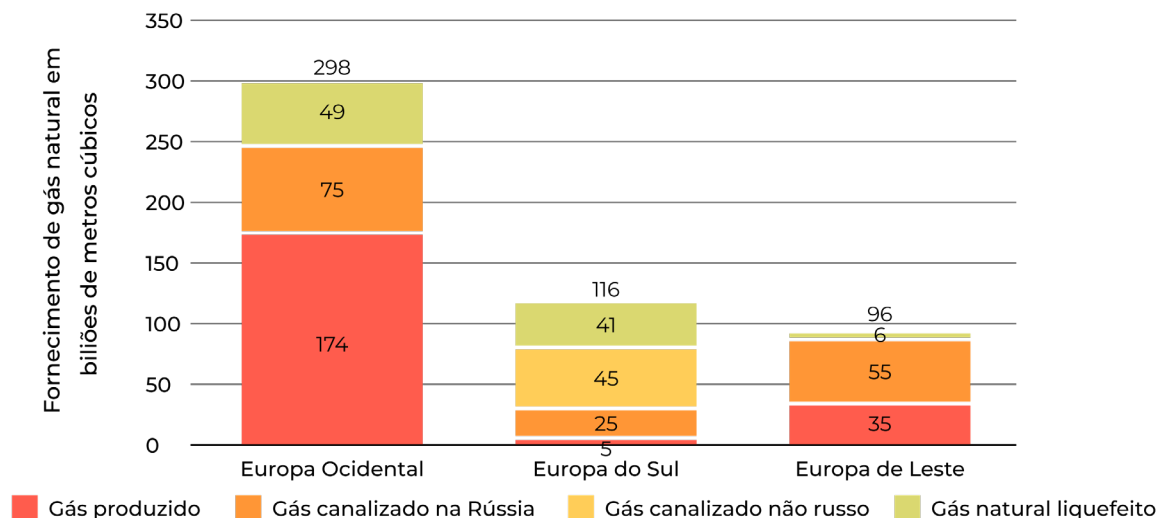
de o sistema energético reagir prontamente a mudanças súbitas no equilíbrio entre a oferta e a procura. As perturbações nos sistemas energéticos têm o potencial de causar impactos graves, podendo limitar o desenvolvimento económico e social. Como tal, os sistemas energéticos modernos precisam de ser capazes de resistir a riscos e ameaças diversas, incluindo catástrofes naturais, conflitos geopolíticos e ameaças novas e emergentes. Releva, outrossim, o facto do comércio marítimo de e para o GdG ser em grande parte realizado pela UE, que importa cerca de metade das suas necessidades energéticas – sendo que quase

13% do petróleo e 6% do gás natural de que precisou em 2021 foram provenientes do GdG. Nigéria, Angola, Guiné Equatorial e Gabão são importantes fornecedores de petróleo bruto à Europa e a Nigéria também de gás natural. Todavia, a pirataria e o assalto armado no mar contra navios ganharam grande significado naquela região, sobretudo a partir de 2015. Nestas circunstâncias, é fundamental garantir a segurança do transporte marítimo de hidrocarbonetos do GdG e a proteção das plataformas de extração offshore aí existentes, única forma de almejar alcançar a segurança energética regional e dos países importadores.

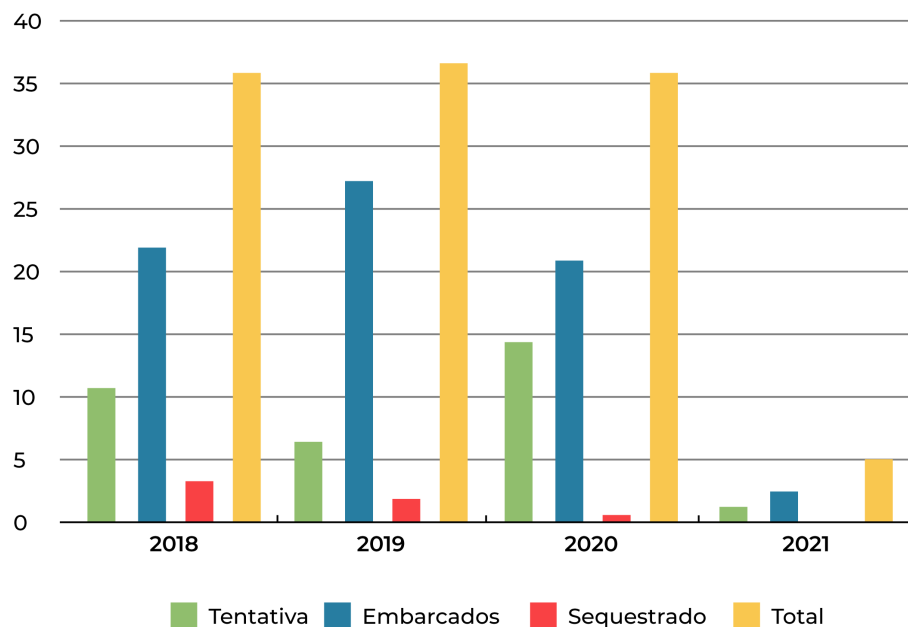




### Fornecimento de gás à Europa em 2021



### Incidentes com petroleiros no Golfo da Guiné



### Dependência energética do Golfo da Guiné

Entre os principais países importadores de energia (tanto de petróleo quanto de gás natural) da região do GdG estão a China e a Índia, mas também diversos Estados da Europa (entre os quais Portugal, que abordaremos em pormenor mais à frente) (Figuras 1 e 2).

Se nos focarmos apenas no continente europeu e o dividirmos em três regiões distintas (Europa Ocidental, Europa Oriental e Europa Meridional), as principais fontes de fornecimento de gás natural, em 2021, incluíram a auto-produção, as importações através de gasodutos (da Rússia e de outras proveniências), bem como o transporte de gás natural liquefeito (GNL) (Quadro

1). É facilmente perceptível nas três regiões em causa o peso das importações de gás natural da Rússia naquele ano – particularmente relevante na Europa Oriental, mas também na Europa Ocidental. É igualmente possível constatar o peso do GNL nas mesmas regiões – que foi bastante significativo tanto na Europa Ocidental quanto na Europa Meridional. Os fornecedores de

GNL à Europa mais relevantes são os Estados Unidos da América (EUA), os países produtores do Golfo Pérsico e os países produtores do GdG. Na Europa Ocidental, em 2021, a principal fonte de gás natural foi a autoprodução, que ascendeu a 174.000 milhões de metros cúbicos, seguida de importações da Rússia. Na Europa Meridional, as duas principais fontes foram o gás natural fornecido por gasoduto (proveniente do Norte de África) e o GNL. Por fim, importa também sublinhar o peso significativo que a autoprodução de gás natural teve na Europa Oriental.

### O caso português

Se considerarmos as importações de energia de Portugal relativas ao ano 2020 (Quadro 2), é possível verificar que 38% do petróleo importado teve origem na região do GoG – proveniente da Nigéria, de Angola, da Guiné Equatorial e do Congo. No caso do GNL, essa percentagem foi ainda mais elevada: 62% proveio daquela região, igualmente da Nigéria (o principal fornecedor), mas também da Guiné Equatorial e de Angola.

Se nos focarmos nas importações portuguesas de GNL em 2022, os principais fornecedores nos primeiros onze meses do ano (em milhares de metros cúbicos) foram: a Nigéria (com 2.497.138), os EUA (com 1.724.042), Espanha (por gasoduto, com 411.775), Trindade e Tobago (com 360.371), a Rússia (com 281.478) e a Guiné Equatorial (com 91.060). No mês de julho, a Nigéria foi mesmo responsável pelo abastecimento de cerca de 75% do

total de gás natural a Portugal. Entre os principais fornecedores encontra-se mais um Estado do GdG – a Guiné Equatorial.

### As ameaças à segurança energética do Golfo da Guiné

Parte significativa do petróleo e do gás natural do GdG tem origem offshore e o próprio comércio é feito, por enquanto, integralmente por via marítima, pelo que se torna necessário garantir, como antes referimos, não apenas a proteção das plataformas de extração no mar como ainda a segurança do transporte para os países de destino.

Os incidentes praticados por grupos de piratas e assaltantes armados nos espaços marítimos do GdG contra petroleiros (Figura 3) podem vir a influenciar decisivamente a segurança energética (tanto regional quanto global), por indisponibilidade (ainda que localizada no tempo) de acesso às fontes da região, podendo provocar, no limite, escassez e levar ao aumento do preço do petróleo nos diferentes mercados. Nestas circunstâncias, garantir a segurança nos espaços marítimos do GdG é fundamental para a segurança energética da região, mas também da própria UE.

A esmagadora maioria dos incidentes de pirataria e assalto armado no mar contra navios ocorreu nas águas ao largo da Nigéria (tanto em relação aos ataques tentados quanto aos ataques efetivamente concretizados). O maior número de navios sequestrados teve lugar, todavia, ao largo do Togo e do Congo (Figura 4).

### Respostas da Comunidade Internacional

E qual tem sido a resposta da comunidade internacional para fazer face à ameaça da pirataria e do assalto armado contra navios no mar no GdG? Foram implementados diversos programas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos vários Estados ribeirinhos da região e têm sido conduzidos inúmeros exercícios navais nos diferentes espaços marítimos, sobretudo patrocinados pelo Comando Norte-americano para África – AFRI-COM; por outro lado, diversos Estados (entre os quais Portugal) têm destacado, ainda que de forma ad hoc, meios do seu poder militar no mar para a região, em particular para serem envolvidos em iniciativas bilaterais com Estados do GdG.

**“A esmagadora maioria dos incidentes de pirataria e assalto armado no mar contra navios ocorreu nas águas ao largo da Nigéria(...)”**

Mas também algumas organizações internacionais têm assumido um papel proeminente no controlo daquela ameaça ao transporte marítimo de hidrocarbonetos com origem no GdG. Neste âmbito, a UE tem sido, de forma clara, a mais relevante. Diversos programas têm vindo a ser implementados ao longo dos anos para aquela região, importando sublinhar o mais

recente – as Coordinated Maritime Presences – um projeto-piloto que teve início em janeiro de 2021, com o propósito de reforçar o empenho da União em matéria de segurança marítima, designadamente para:

- Aumentar a sua capacidade como parceiro fiável e relevante produtor de segurança marítima;
- Proporcionar um maior envolvimento operacional europeu naquela região;
- Assegurar uma presença permanente em zonas marítimas de interesse;
- Promover a cooperação internacional e a parceria no mar.

Em fevereiro de 2022, o Conselho da UE decidiu mesmo prorrogar o prazo inicial daquele projeto-piloto, considerando que fornecia apoio adequado para enfrentar os desafios de segurança que afetavam a liberdade de navegação no GdG, concretamente por:

- Ter contribuído para reduzir os incidentes de segurança marítima em mais de 50% em 2021;
- Ser um instrumento eficaz que assegura uma presença contínua de meios militares dos Estados-membros da UE na região;
- Permitir aumentar a cooperação e as parcerias com os Estados costeiros

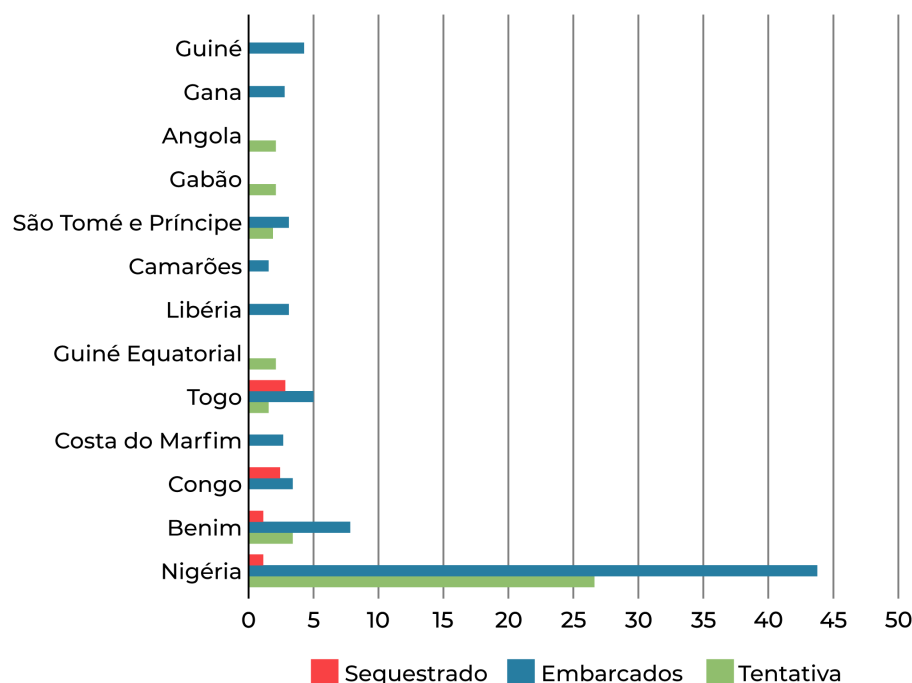
do GdG e com os demais Estados regionais e organizações de segurança marítima incluídas na Arquitetura Yaoundé.

**“As perturbações nos sistemas energéticos têm o potencial de causar impactos graves, podendo limitar o desenvolvimento económico e social(…)”**

### Conclusões

Os Estados do GdG são importantes produtores de energia fóssil e a região tem mesmo vindo a assumir maior relevância na nova configuração da geopolítica do petróleo, sobretudo em função da instabilidade que se tem feito sentir ao longo do último ano na Europa, devido ao conflito na Ucrânia. No grupo dos principais importadores de energia do GdG estão a China e a Índia, mas também vários Estados europeus. Portugal encontra-se entre os Estados-membros da UE mais dependentes das importações de energia daquela região (em particular de gás natural). Mas no GdG existem ameaças significativas à segurança dos seus espaços marítimos, em particular a pirataria e o assalto armado no mar contra navios. A segurança marítima é, todavia, indispensável para a liberdade de navegação dos navios de transporte de hidrocarbonetos e para a proteção das infraestruturas críticas de extração offshore.

### Localização dos incidentes com petroleiros no Golfo da Guiné



Acontece, porém, que os Estados ribeirinhos do GdG e as organizações regionais africanas não têm sido capazes de garantir a segurança marítima da região, pelo que o papel que tem vindo a ser desempenhado por alguns Estados e organizações internacionais, em particular a UE, tem sido fundamental no controlo das ameaças identificadas. Importa, porém, que sejam intensificados os esforços da comunidade internacional na capacitação marítima dos Estados africanos do GdG, de forma continuada, de modo a almejar alcançar a segurança marítima da região e, conseqüentemente, a segurança energética regional e global.

## Referências

Almeida, L. P. C., 2014. SOBRE A SEGURANÇA ENERGÉTICA DO GOLFO DA GUINÉ: PRESENTE E FUTURO. Revista de Estudos Cabo-Verdianos N.º Edição Especial / Atas II EIRI , pp. 93-100.

BP, 2022. Statistical Review of World Energy 2022. BP p.l.c.1 St James's Square. London. UK

Direção-Geral de Energia e Geologia, 2022. Importações de petróleo e de gás natural. Disponível em <https://www.dgeg.gov.pt/estatistica/energia/gas-natural/importacoes-exportacoes/>

European Union External Action, 2022a. Factsheet: Coordinated Maritime Presences.

Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/factsheet-coordinated-maritime-presences\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/factsheet-coordinated-maritime-presences_en)

IMB, 2022. Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2021, London: International Chamber of Commerce.

International Energy Agency, 2019. Energy security.

Disponível em: <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security>

Statista, 2022. Sources of natural gas supply in Europe in 2021, by region (in billion cubic meters). Disponível em <https://www.statista.com/statistics/1291055/natural-gas-supply-sources-europe/#statisticContainer>

## Apontamentos acerca da Arquitetura de Justiça Africana

Rui Garrido

Em setembro de 2022, o presidente do Tribunal Penal Internacional (TPI) recebeu em Haia os presidentes da União Africana (UA) e da Comissão da União Africana (Comissão UA), respetivamente o presidente Macky Sall (Senegal) e Moussa Faki Mahmat. Na agenda desta reunião de dois dias, a 5 e 6 de setembro, estavam temas como o combate à impunidade de crimes graves no continente africano, assim como uma maior cooperação entre o TPI e a UA, sobretudo ao nível da comunicação, e ainda a ratificação do Estatuto de Roma para o TPI por todos os Estados-membros da UA. Esta reunião, em ambiente de grande cooperação e amizade, contrasta com os eventos de 2016, onde as relações entre o TPI e a UA se degradaram, levando à saída do Burundi do Estatuto de Roma. Também teve lugar em moldes muito diferentes daqueles que pautaram as relações entre estas duas organizações. Há três momentos essenciais que marcam estas relações: (1) entusiasmo e cooperação; (2) tensão e rutura e; (3) reaproximação.

### Primeiro momento: entusiasmo e cooperação

Os Estados africanos constituem, desde logo, o maior grupo regional de Estados que ratificaram o Estatuto de Roma para o TPI. São no total 33 Estados subscritores do Estatuto, sendo que mais de dois terços destes Esta-

dos ratificou este instrumento entre os anos 1999 e 2002, ou seja, entre a adoção do Estatuto e a sua entrada em vigor. Os Estados africanos participaram ativamente na discussão do Estatuto, até porque a história recente do continente estava marcara por um evento que chocou as nações africanas e o mundo: o genocídio no Ruanda, em 1994. Este evento atroz atuou, mais tarde, como gatilho para um conflito devastador que teve início em 1996, que foi a chamada Primeira Guerra do Congo, no Zaire (atual República Democrática do Congo).

Estes dois episódios foram marcados por uma política de não intervenção da então Organização de Unidade

Africana, que há muito tentava ser um ator relevante na mediação e na gestão de conflitos no continente, muito embora a sua Carta constitutiva impusesse a obrigação de não interferência nos assuntos internos dos Estados. Com este enquadramento político conturbado, compreende-se então por que razão os Estados africanos aderiram de forma rápida e entusiasmada à ideia de um Tribunal Internacional Penal permanente com jurisdição sobre crimes graves, como o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade. Mais ainda, procuraram desta forma colmatar as fragilidades ou incapacidades das jurisdições nacionais.

### Os instrumentos jurídicos dos Tribunais da União Africana

Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo ao Estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos, conhecido como Protocolo de Ouagadougou, foi adotado em 1998 e entrou em vigor em 2004. O Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos viria a ser instalado, em Arusha (Tanzânia), em 2006.

Protocolo do Tribunal de Justiça da União Africana, adotado em Maputo em 2003 e conhecido como Protocolo de Maputo. Institui o Tribunal de Justiça da União, órgão previsto no Ato Constitutivo da União Africana. Entrou em vigor em 2009, mas o Tribunal nunca entrou em funcionamento.

Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, adotado em 2008 em Sharm el-Sheik (Egipto) e por isso conhecido como Protocolo de Sharm el-Sheik. Propõe a fusão do Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos com o Tribunal de Justiça da União Africana, criando um Tribunal Unificado. Esta opção procurava reduzir os custos da UA com vários tribunais e viabilizar a instalação de um tribunal de justiça da União.

Protocolo relativo às emendas ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, adotado em 2014, na 23.ª sessão ordinária da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, que teve lugar em junho desse ano, em Malabo. Este documento, conhecido como Protocolo de Malabo, institui as emendas ao Protocolo de Sharm el-Sheik no sentido de adicionar uma terceira secção ao projeto do Tribunal Unificado africano e dando-lhe competência para conhecer os crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crime de mudança inconstitucional de governo, pirataria, terrorismo, mercenarismo, corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, tráfico de resíduos perigosos, exploração ilícita de recursos naturais e o crime de agressão.

O continente africano teve ainda outro papel de destaque na consolidação do direito internacional penal quando, em 2010, acolheu a conferência de revisão do Estatuto de Roma. Nesta conferência, que decorreu em Kampala, capital do Uganda, foram adotadas emendas relevantes ao Estatuto de Roma, em especial, em relação ao crime de agressão. O TPI era assim enrobustecido nas suas competências, com significativa participação dos Estados africanos. Mais ainda, na Declaração de Kampala, os Estados-membros afirmam o seu compromisso para com o tribunal e comprometem-se a desenvolver todos os esforços para a total implementação, universalização e integridade do mesmo. É um compromisso forte, tendo em consideração que já se verificavam os primeiros sinais de tensão entre o TPI e a União Africana.

**“Os Estados africanos constituem, desde logo, o maior grupo regional de Estados que ratificaram o Estatuto de Roma para o TPI(...)”**

Ao nível das investigações e casos julgados, os Estados africanos foram os mais visados pelo TPI. Os julgamentos que sucederam foram, na sua totalidade, contra cidadãos africanos. No entanto, é importante referir que, de acordo com artigo 1.º do Estatuto de Roma, o TPI é um tribunal complementar das jurisdições nacionais, jul-

gando casos apenas quando a jurisdição nacional não tem capacidade para o fazer ou quando não o quer fazer. Por isto mesmo, atua como tribunal de último recurso e numa parte significativa das vezes, por solicitação dos Estados-parte do Estatuto de Roma.

### **Segundo momento: tensão e rutura**

Os casos que se sucederam em Haia, na primeira década de atividade do TPI, tiveram como protagonistas os principais responsáveis pelas maiores atrocidades cometidas no continente africano no decorrer de conflitos armados. Resultam, na sua totalidade, da iniciativa ou da cooperação pronta dos Estados. No entanto, esta relação de cooperação alterou-se significativamente quando, em 2009, o então Procurador do TPI, Luís Moreno O´Campo, abriu um inquérito contra Omar al-Bashir, por suspeita da autoria de crimes contra a humanidade na região do Darfur. Na altura, al-Bashir era presidente do Sudão em exercício de funções (viria a ser removido do poder na sequência dos protestos populares que agitaram Kartoum em 2019), o que causou grande celeuma e mal-estar na União Africana.

Em diversas ocasiões, a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da União Africana manifestou a sua reprovação em relação à iniciativa do Procurador, alegando que essa investigação poderia colocar em xeque a frágil paz naquela região africana. O indiciamento, em 2013, do Presidente Uhuru Kenyatta apenas veio acirrar os ânimos e degradar as relações entre

África e o TPI. A União Africana enca-beçou este movimento de resistência, ameaçando os seus Estados-membros de sanções (ao abrigo do artigo 23.º do seu Ato Constitutivo) caso cooperassem com o Tribunal. As lideranças políticas africanas condenaram, em uníssono, aquela que era vista como uma atitude neo-colonial do TPI.

Perante a iniciativa do TPI, a União colocou em marcha uma estratégia mais alargada de resistência à jurisdição do Tribunal. Para além de uma política assumida de não cooperação com o Tribunal, tendo a Cimeira de Chefes de Estado da UA adotado várias decisões neste sentido, a União discutiu ainda criação de um Tribunal africano com competência similar à do TPI, bem como uma estratégia de saída coletiva dos Estados africanos do Estatuto de Roma. Esta estratégia, que tinha como objetivo um êxodo dos países africanos, constituiu redundou num grande fracasso, uma vez que apenas os Estados podiam, individualmente, denunciar o Estatuto do Tribunal.

Em bom rigor, a União Africana estava consciente da limitação que o direito internacional lhe impunha. Por isso, esta estratégia de saída mais não terá sido do que um instrumento de demonstração de força e unidade africana, com o objetivo de pressionar a comunidade internacional e, mais especificamente, o Tribunal. Esta pressão visava mudar a abordagem do Tribunal de acusar apenas cidadãos africanos – o que foi bem-sucedido, uma vez que a Procuradora, Fatou Bensouda, já antes debaixo de fogo da administração norte-americana que mantinha uma política hostil em relação ao TPI,

abriu vários inquéritos a violações em massa de direitos humanos em vários cantos do globo – mas também de demonstrar que os Estados africanos estavam interessados em ter um maior controlo sobre a política de justiça internacional.

Concomitantemente com este processo, a política internacional africana também teve desenvolvimentos significativos. Os Estados-membros da União Africana, visando os seus interesses, encetaram reformas ao nível dos órgãos judiciais da União. Perante o desafio de 33 dos seus Estados-membros estarem também vinculados ao Estatuto de Roma, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo optou pela alteração do processo de fusão do Tribunal de Justiça da União Africana (TJUA) e do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (TADHP), iniciado em 2008 e com vista à viabilização de um Tribunal de Justiça, por via de uma reforma que procurava a economia de recursos. Visando essa viabilidade, nesse ano, na cimeira da UA em Sharm el-Sheik, foi adotado um protocolo para um novo tribunal unificado, instituição que deveria agregar as competências de contencioso da UA, mas também de direitos humanos. Nascia, assim, o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos.

Esse projeto de fusão foi instrumentalizado pela UA, logo após o indiciamento do presidente sudanês pelo TPI e respetivo mandado de captura. Em 2012, o Protocolo de 2008 foi revisto para incluir competências similares às do TPI, tendo sido adotado após revisões, na Cimeira da UA de Malabo, em junho de 2014. De um ponto de vista

dos instrumentos jurídicos, a UA acabava de criar um Tribunal Penal Africano, enquanto parte da sua estrutura complexa de órgãos, competente para julgar crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão (que embora repliquem quase na totalidade o já previsto no Estatuto de Roma para o TPI) acrescentam algumas especificidades africanas. No entanto, adiciona outros dez (10) crimes internacionais que, muito embora se reconheça a sua importância e relevância para a segurança no continente, fazem antever uma incapacidade e inoperabilidade do futuro tribunal africano. Apesar disto, as relações entre as duas organizações internacionais conheceriam um terceiro momento de estabilização e até de normalização.

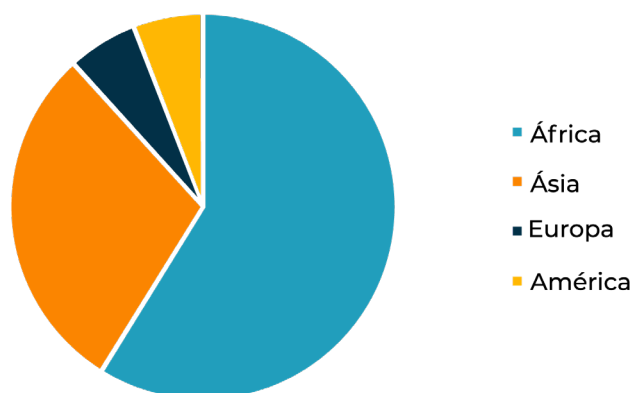
### Terceiro momento: reaproximação

A normalização das relações entre o TPI e a União Africana deveu-se, sobretudo, a dois acontecimentos específicos: (1) ao nível da política doméstica dos Estados que haviam pedido para

denunciar o Estatuto de Roma; (2) e ao nível da diplomacia internacional e procura ativa de construção de consensos.

No que respeita à política doméstica, devem ser tidos em conta dois Estados em particular – a Gâmbia e a África do Sul. No caso da Gâmbia, a derrota eleitoral de Yahya Jammeh, em dezembro de 2016, ditou uma expressiva redução da hostilidade do país em relação ao TPI. O presidente eleito, Adama Barrow, anunciou rapidamente o reatar das relações em o TPI, procurando conduzir a Gâmbia para uma política internacional de maior cooperação e estabilização depois de mais de 20 anos de autoritarismo. No caso da África do Sul, os movimentos da sociedade civil, em articulação com os órgãos competentes, pressionaram o poder judicial a pronunciar-se sobre a questão. Esse pronunciamento viria a ocorrer em fevereiro de 2017, declarando o Supremo Tribunal da África do Sul a inconstitucionalidade do pedido de denúncia do Estatuto de Roma do TPI, entretanto formalizado meses antes junto do Secretário-Geral da ONU.

### Investigações e casos em Janeiro de 2023





É pouco provável que os Estados africanos se venham a posicionar novamente com hostilidade em relação ao TPI. No entanto, a relação entre este tribunal e África – em especial, a União Africana – não voltará a ser igual, tendo sido alterado o equilíbrio entre estes vários atores. A União Africana transformou as suas instituições, numa resposta agressiva à ação do Tribunal Penal Internacional que considerou hostil e neocolonial. Por outro lado, ativou o artigo 4.º h) do Ato Constitutivo para criar as condições jurídicas propícias para julgar, em solo africano, os responsáveis por crimes internacionais. Com esta reforma institucional, é muito provável que, cada vez mais, os Estados africanos julguem estes responsáveis nas suas jurisdições, ainda que assistidos pela União Africana.

### Arquitetura de Justiça Africana

Esta agência da União em matéria de justiça internacional conduziu, em todo o caso, a que hoje se possa falar da existência de uma arquitetura, ainda não formalmente reconhecida pela própria União Africana, na área da Justiça. Na organização institucional da União Africana encontram-se duas arquiteturas bem definidas: a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) e a Arquitetura de Governação Africana (AGA). Ambas as arquiteturas se encontram cimentadas no Ato Constitutivo da União Africana (2000) e nos objetivos nele consagrados, em especial a inclusão das questões relativas aos direitos humanos, estabilidade, democracia, boa governação, paz e segurança em África. A esta base nor-

mativa comum crescem, no caso da APSA, o Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, e no caso da AGA, a Carta Africana para a Democracia e a Boa Governação (2007).

## “A União colocou em marcha uma estratégia mais alargada de resistência à jurisdição do Tribunal(…)”

Partindo deste enquadramento, e focando a transformação das instituições da justiça na União Africana, podemos afirmar que estamos perante uma complexa, mas ainda informal, Arquitetura de Justiça Africana (AJA). Esta arquitetura está assente, desde logo, no Ato Constitutivo da União Africana, mas também nos vários tratados que instituem tribunais na União e da sua complementaridade com as instituições judiciais das Comunidades Económicas Regionais (CER) africanas. Este é o primeiro pilar da Arquitetura de Justiça Africana: o aparato normativo da União em matéria de justiça.

Por outro lado, ao nível institucional – o segundo pilar da AJA – devemos ter em consideração os órgãos quasi-judiciais e judiciais da UA – a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o Comité dos Direitos da Criança e o Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos – mas também

a sua relação com outros tribunais regionais das CER. O Protocolo de Sharm el-Sheik (2008), revisto pelo Protocolo de Malado (2014), determina que o Tribunal unificado resultante da fusão do TADHP e do TJUA será complementar dos Tribunais de Justiça das CER. Esta complexa relação entre instituições, em distintos patamares, confere à AJA uma dimensão que as demais arquiteturas não conseguem atingir na mesma proporção. Acrescem ainda a este pilar os tribunais híbridos de natureza penal de iniciativa da União Africana, em especial as Câmaras Extraordinárias Africanas, que julgaram os crimes cometidos pelo então presidente do Chade, Hissène Habré, em 2016.

Por fim, o terceiro pilar da AJA é constituído pelos órgãos políticos da União Africana, nomeadamente a Conferência de Chefes de Estado e de Governo e o Conselho Executivo da União, aos quais se alia a Comissão da União Africana, enquanto secretariado e órgão administrativo da União. Por vários momentos, os órgãos políticos interferiram significativamente nos mandatos dos órgãos judiciais – sendo o caso mais emblemático a decisão 1015 (2018) do Conselho Executivo, na qual declarou que a Comissão Africana de Direitos Humanos gozava apenas de independência funcional e não independência política dos órgãos políticos que a criaram. Atendendo ainda a aquele que é o domínio de regimes autoritários no continente africano e das resistências às instâncias judiciais internacionais, este terceiro pilar da AJA assume particular relevância naquele que pode ser o alcance do seu impacto positivo.



Entendemos que esta Arquitetura Africana de Justiça constituiu uma resposta institucional e estrutural da iniciativa dos Estados membros da União Africana, para responder, num primeiro momento, às dificuldades técnicas e financeiras da União, mas que rapidamente se transformou numa resposta contra o Tribunal Penal Internacional. Teremos de aguardar pela consolidação desta arquitetura para compreender se esta resposta da União é viável e eficaz no combate à impunidade no continente africano.

## Referências

- <sup>1</sup> "ICC President meets with Chairperson of African Union and Chairperson of African Union Commission", 6 de setembro de 2022, disponível em <https://www.icc-cpi.int/news/icc-president-meets-chairperson-african-union-and-chairperson-african-union-commission>
- <sup>2</sup> MAIA, Catherine. "África face à justiça internacional penal: relações sob o signo da ambivalência" in Revista Ibérica de Direito, 2(1), 2021: pp. 73-90.
- <sup>3</sup> "Report of the Working Group on the Crime of Aggression", 10 de junho de 2010, disponível online em <https://asp.icc-cpi.int/reviewconference>
- <sup>4</sup> CARRIDO, Rui. "Pode o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos ser uma Solução Africana para Problemas Africanos?" in Relações Internacionais, 54, 2017: pp. 55-71.
- <sup>5</sup> Idem.
- <sup>6</sup> CARRIDO, Rui. "African Regional Jurisdiction: How African Union is Creating an Innovative Regional Jurisdiction for international Crimes" in Portuguese Law Review, 4(1), 2020: pp. 113-140.
- <sup>7</sup> CARRIDO, Rui. "Lutas políticas e movimentos de resistência no Sistema Africano de Direitos Humanos: o caso da orientação sexual" in Revista Videre, 13(27), 2021: 309-331. <https://doi.org/10.30612/videre.v13i27.14356>.

## Da cooperação climática aos desafios que persistem na África Subariana

Brígida Brito

A ocorrência de eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes tem sido uma realidade inegável em todo o Mundo, registando-se impactos variáveis dependendo da região onde ocorrem. Ao longo dos anos, o continente africano tem sido particularmente afetado por episódios climáticos diversos, entre os quais se destacam as tempestades tropicais, os ciclones, as chuvas intensas, as derrocadas de terra, as cheias, a subida do nível do mar em zonas costeiras ou do caudal das bacias hidrográficas na confluência de localidades fluviais, mas também as secas prolongadas em zonas áridas e semiáridas.

Os efeitos que resultam do que poderia considerar-se de forma simples um episódio climático têm adquirido uma dimensão crescente pelo carácter recorrente das manifestações ambientais extremas com elevado impacto, seja do ponto de vista natural, humano ou económico. No que respeita aos eventos climáticos extremos, os problemas identificados na África Subariana resultam do tipo de ocorrências no que respeita ao número, às características e à incidência que tem sido cada vez mais frequente. Em consequência, a principal preocupação que tem vindo a ser discutida nas instâncias internacionais, nomeadamente na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC) e nas Conferências das Partes do Clima (COP), respeita ao impacto dos eventos climáticos extremos em

extensas e diversas áreas geográficas, e que afetam as populações residentes implicando uma deslocação imediata e urgente, se bem que frequentemente indefinida tanto na duração como no destino.

**“A preocupação internacional tem recaído na fragilidade dos modelos de regulação climática adotados pela maioria dos países africanos(...)”**

A preocupação internacional tem recaído na fragilidade dos modelos de regulação climática adotados pela maioria dos países africanos e que revelam vulnerabilidade pelo acréscimo de risco, evento após evento, com afetação de pessoas que manifestamente vivem em situação de pobreza. Este enquadramento é agravado a posteriori das ocorrências, chegando em alguns casos ao limite no que respeita à sobrevivência. Por um lado, a ausência ou incapacidade de prever a proximidade de eventos climáticos extremos limita a responsabilidade de prevenir e salvaguardar; por outro lado, a responsabilidade de reagir após uma catástrofe natural sem que existam os meios adequados de resgate e salvamento promove o recurso a instrumentos enquadrados pela ajuda

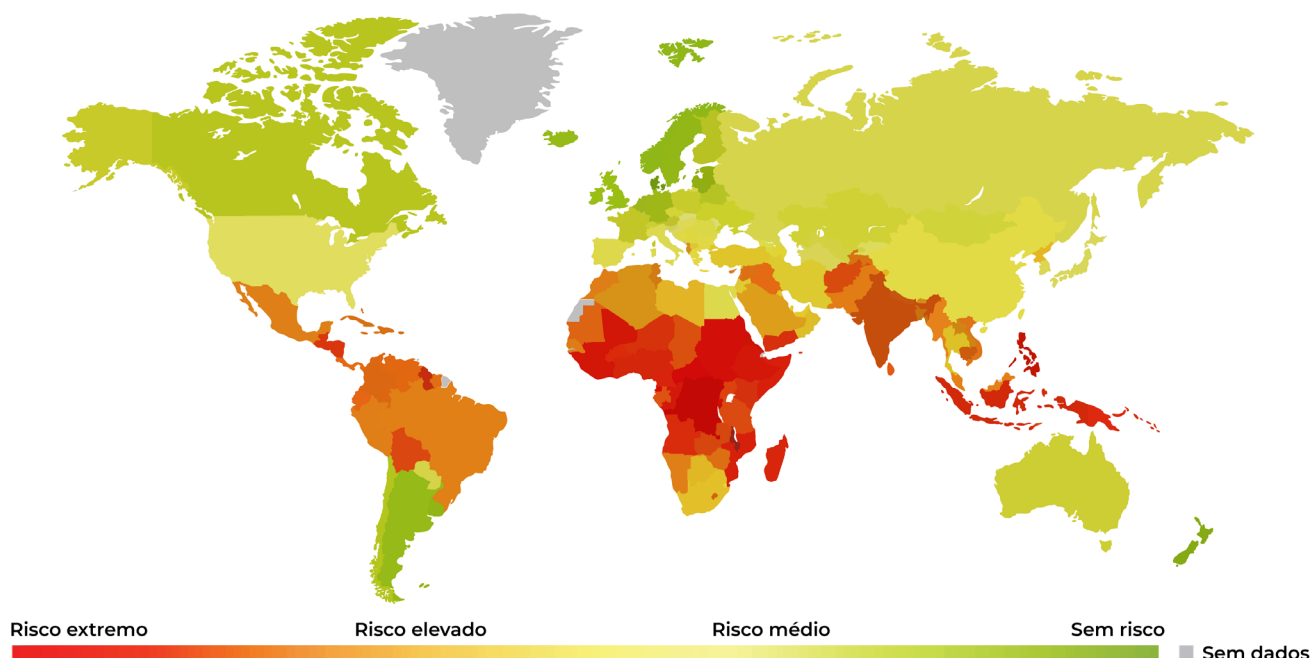
de emergência e, no seu seguimento, a diversos mecanismos de cooperação internacional. Em contexto africano, torna-se evidente a reduzida, muitas vezes inexistente, capacidade de adaptação e mitigação, dificultando o alcance de objetivos assumidos a nível internacional, clarificados através da Ação Climática descrita no décimo terceiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. Ainda assim, em função dos casos pode perceber-se diferenças substanciais em relação ao esforço para a concretização de um plano socioambiental que enquadre a questão climática.

Sempre que o continente africano se destaca pela fragilidade evidenciada através das dificuldades em fazer face aos efeitos do clima, agravando as vulnerabilidades pré-existentes, o apelo aos instrumentos de cooperação internacional consiste num dos poucos recursos de salvaguarda da vida humana, de reequilíbrio económico e de apaziguamento com a própria Natureza. E, ainda assim, a fragilidade parece persistir.

### **Das características socioambientais africanas à vulnerabilidade climática**

O continente africano é frequentemente definido por qualificativos, tais como pobre, vulnerável, frágil e dependente o que evidencia a incapacidade ou, pelo menos, a dificuldade em encontrar respostas eficazes e soluções atempadas para os problemas

## Vulnerabilidade face às alterações climáticas



Fonte: Maplecroft

com os quais se confronta. Esta vulnerabilidade é particularmente sentida do ponto de vista ambiental, situação que resulta em grande medida da diversidade de elementos de caracterização natural e paisagística, mas principalmente da forma como a natureza é utilizada. No contexto da dependência socioambiental, destaca-se a visão utilitarista marcada pela necessidade, reforçando apropriação dos ecossistemas e das espécies de fauna e de flora, o que representa uma carga não planeada, resultante de um modelo económico definido por práticas comunitárias informais de recolção na procura da satisfação de necessidades quotidianas e imediatas.

Em África, a dependência das populações locais em relação à natureza é ancestral, sendo marcada pela tradição no uso e no consumo de espécies, independentemente do estatuto de ameaça ou de endemismo, seja para

subsistência, cumprimento de práticas rituais tradicionais, transformação ou comercialização viabilizando a aquisição de rendimento. As comunidades exercem pressão sobre as espécies, os recursos e os espaços contribuindo, em última instância, para pôr em causa a disponibilidade e a qualidade destes elementos naturais, criando situações de ameaça de esgotabilidade a longo prazo. A criação e o agravamento dos desequilíbrios socioambientais resultam também da ausência de políticas nacionais e locais que sigam critérios de avaliação de impactos ambientais de forma sistemática e rigorosa com consequente planeamento do uso.

O continente também tem acolhido um interesse crescente por parte de corporações estrangeiras, incluindo multinacionais, para obtenção, transformação e comercialização de matérias-primas e de elementos naturais. As iniciativas orientadas para a explo-

ração intensiva e em larga escala de recursos, em muitos casos apropriados por estes interesses, como é o caso da exploração madeireira ou extrativa, ganham destaque. Em qualquer dos casos, a preocupação com o equilíbrio socioambiental e a preservação dos ecossistemas é diminuta, o que representa um risco acrescido face à manifestação de eventos climáticos extremos. A título de exemplo, neste contexto, as áreas florestais, nomeadamente classificadas como floresta primária, perdem extensas áreas, seja por abate de árvores para aproveitamento comercial de madeiras nobres, seja para introdução de culturas de substituição e rápido crescimento também destinadas ao comércio internacional. A extração de minérios para comercialização e de inertes para efeito de construção civil resulta numa expropriação de materiais de elevado valor sem que sejam geradas mais valias com conse-

quente retenção. O resultado é a perda de biodiversidade florestal, assim como a degradação acrescida da linha de costa com agravamento da vulnerabilidade à erosão.

## “Em África, a dependência das populações locais em relação à natureza é ancestral(...)”

Nos casos dos interesses corporativos, incluindo estrangeiros, o objetivo maior é, assim, orientado para a rentabilização económica e geração de riqueza transnacional o que contribui para uma sobre-exploração de recursos naturais sem que esteja assegurado o devido retorno para os territórios africanos, nomeadamente com retenção de vantagens pelos Estados nacionais ou pelos grupos comunitários que deles mais dependem.

A dimensão do continente africano – mais de trinta milhões de quilómetros quadrados, dos quais vinte e um contextualizam a área subsariana – permite antever a diversidade de características ambientais e climáticas. Por influência equatorial predomina o clima tropical – com variações entre o húmido e o seco – destacando-se também regiões semiáridas, áridas e ainda influenciadas por monções. A diversidade dos padrões climáticos em função das sub-regiões, define diferentes tipos de ecossistemas terrestres e particularidades no contexto costeiro e marinho, considerando-se nestes casos a influência dos Oceanos Atlântico e Índico. O clima varia assim entre o desértico e o equatorial, o que significa que são atingidas temperaturas elevadas que naturalmente dificultam ou condicionam os modelos de vida humana, por serem propícios a secas prolongadas e criarem ambientes hostis à

sobrevivência, como alcançam índices extremos de humidade e intensidade pluviométrica que desencadeiam cheias de efeito prolongado.

Independentemente do padrão climático, o risco ganha destaque no quadro da vulnerabilidade das populações africanas, já que de forma diferenciada, mas habitualmente considerada intensa, os países da África Subsariana sofrem diretamente o impacto dos fenómenos extremos. Em causa ficam a disponibilidade e a qualidade de recursos vitais, entre os quais a água doce e o solo que representam uma garantia no que respeita à segurança alimentar por via da continuidade da atividade agropecuária, em particular aquando de ocorrências extremas de elevado impacto. O Banco Mundial quantifica a afetação humana por influência direta de situações extremas, nomeadamente resultantes de secas prolongadas e complementadas pelo

### Principais iniciativas de financiamento climático para a África Subsariana, 2022

FUNDO	DOADORES	RECEPTORES – África Subsariana
Fundo de Parceria Global para a Mitigação das Alterações Climáticas	Alemanha, Reino Unido e Dinamarca	Gana, Quênia, Namíbia, Tanzânia, Uganda
Iniciativa Internacional para o Clima	Alemanha	Etiópia, Gana, Malawi, Marrocos, Namíbia, Nigéria, Ruanda, Serra Leoa, África do Sul, Tunísia, Zimbabwe
Fundo de Ação de Mitigação Nacionalmente Apropriada	Reino Unido, Alemanha, Dinamarca e Comissão Europeia	Cabo Verde, Gâmbia, Quênia, Madagáscar, Moçambique, África do Sul
Iniciativa Internacional para o Clima e as Florestas	Noruega	Angola, República Democrática do Congo, Etiópia, Quênia, Libéria, Madagáscar, Malawi, Mali, Moçambique, Nigéria, Somália, África do Sul, Sudão do Sul, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe
REDD+ Early Movers	Alemanha e Reino Unido	Benim, Burkina Faso, República Centro-Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Madagáscar, Malawi, Mali, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia

Fonte: [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

efeito de conflitos armados. Os casos analisados respeitam a países, entre os quais a Somália, a República Democrática do Congo, o Sudão do Sul, a Nigéria, o Chade, o Níger, o Sudão e o Burkina Faso. Assim, foram identificados mais de cinco milhões de somalis em situação de insegurança alimentar e fome, dez milhões de congolezes, e também dez milhões de etíopes, sendo que no Sudão do Sul o problema abrange cerca de sete milhões e no Burkina Faso os afetados ascendem a três milhões. Da mesma forma, dois milhões são afetados no Chade, cerca de três milhões no Níger, perto de quatro milhões no Sudão, mais de um milhão no Mali e dezanove milhões e meio na Nigéria. Este enquadramento demonstra a incapacidade de produzir os bens essenciais e necessários para assegurar a subsistência criando problemas de insegurança alimentar e aumentando a incerteza que envolve, no conjunto mais de sessenta e quatro milhões de pessoas.

O problema da insegurança alimentar na África Subsariana é mais abrangente e grave do que os números anteriores retratam já que respeitam apenas a oito países. Este é um problema que tem sido definido como crônico, já que catorze por cento da população africana está referenciada como estando a viver uma situação de vulnerabilidade face à incerteza de dispor de alimentos necessários para a sobrevivência. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial estimaram que no final de 2022 cerca de 140 milhões de africanos se encontrassem nestas circunstâncias, em resultado de um

evento climático extremo de longo prazo, considerando que a seca prolongada no Corno de África consistiu na emergência alimentar de maior impacto.

## “Os eventos climáticos extremos produzem efeitos socioambientais e económicos de maior impacto nos países que manifestamente revelam limites no processo de adaptação(...)”

No continente africano, a variação dos índices de precipitação contribui para o aumento do risco de seca prolongada, ainda mais nas áreas semidesérticas em proximidade dos desertos de maior extensão e que produzem impacto na envolvência. Estes são os casos do Saara (8.600.000 km<sup>2</sup>), do Kalahari (900.000 km<sup>2</sup>) ou do Namibe (310.000 km<sup>2</sup>). As ondas de calor e o risco de desertificação afetam a capacidade produtiva do solo, limitando os ritmos das colheitas, reduzindo a capacidade para gerar alimentos e agravando a situação da insegurança alimentar. Em circunstâncias climáticas adversas, ainda que resultando de multicausalidade, as ocorrências de fome e morte aumentam. Maioritariamente a população africana está referenciada como a viver em situação de pobreza, havendo sessenta e cinco por cento da população em pobreza extrema de acordo com a avaliação do Banco Mundial. Uma das causas

respeita aos impactos da seca prolongada com a incapacidade produtiva do solo por ausência de recursos hídricos, e/ou de chuvas regulares, situação que o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas estima afetar 250 milhões de africanos em 2030, contribuindo para um provável aumento dos deslocados climáticos para 700 milhões em 2050.

Ao contrário, mas com a mesma gravidade no que respeita aos impactos, as tempestades tropicais ciclónicas, entre as quais os casos recentes do Idai (2019), Kenneth (2019), Chalane (2020), Eloise (2020), Guambe (2021), Ana (2022), Gombe (2022) ou Freddy (2023) resultaram em cheias com destruição de zonas costeiras e fluviais, perda da capacidade produtiva agropecuária, deterioração das condições de habitabilidade e sobrevivência obrigando, uma vez mais, a deslocamentos em massa. Outros fatores explicativos podem ser associados como complemento da análise: a subida do custo de vida, em particular o aumento dos preços de produtos alimentares básicos com uma inflação que ascendeu em média a treze por cento ainda que, dependendo dos casos, possa ser muito superior, o que é agravado sempre que se recorre a produtos importados como é o caso dos cereais. Esta foi ainda uma consequência direta da guerra da Ucrânia sentida a partir de 2022 no continente africano.

Os eventos climáticos extremos produzem efeitos socioambientais e económicos de maior impacto nos países que manifestamente revelam limites no processo de adaptação, o que se

confirma em África. A incapacidade previsional e a dificuldade em gerir danos, ajustando-se às mudanças ou criando novas oportunidades que permitam salvaguardar pessoas, bens e património natural ou construído tornou-se uma realidade. Esta é precisamente a situação dos que se destacam pela vulnerabilidade por estarem expostos e sensíveis a qualquer evento. Podem considerar-se como os mais afetados negativamente pelos eventos do clima os países pobres, os pequenos territórios insulares, os assentamentos da linha de costa, nomeadamente nas áreas de forte pressão demográfica e ainda as áreas que sofrem de desertificação. Se estes territórios se confrontam de precariedade dos modelos de vida e vulnerabilidade face à incerteza e à situação de pobreza em que as populações vivem, os eventos extremos contribuem para o agravamento destes problemas.

#### **Cooperação climática com África: projeto ou realidade?**

Ao longo do tempo, têm sido múltiplas as iniciativas implementadas em países da África Subsariana com o objetivo de promover melhorias na forma como os governos e as populações gerem a influência climática no quotidiano e, em particular, aquando de ocorrências críticas, mas, por diferentes razões, os resultados ainda apresentam fragilidades.

Face ao contexto que caracteriza a maioria destes territórios, o recurso a instrumentos de cooperação internacional, seja sob a forma de projetos ou programas mais alargados nas ativida-

des propostas e no tempo de duração, parece ser uma inevitabilidade. Ainda que o modelo tenda para ser misto envolvendo diferentes tipos de atores e seguindo o pressuposto dos stakeholders, a relevância no protagonismo das ações continua a ser dupla: bilateral e multilateral. É de destacar que estas ações internacionais desenvolvidas com o objetivo da melhoria climática nos países africanos definidos pela vulnerabilidade envolvem frequentemente a sociedade civil, nacional e estrangeira e, nestes casos, do ponto de vista metodológico, seguem o princípio da parceria.

No âmbito bilateral, podem referir-se alguns exemplos que têm vindo a ser prosseguidos: a criação do Fundo de Parceria Global para a Mitigação das Alterações Climáticas e o Fundo de Ação de Mitigação Nacionalmente Apropriada, envolvendo doadores como a Alemanha, a Dinamarca e o Reino Unido; a Iniciativa Internacional para o Clima promovida pela Alemanha; a Iniciativa Internacional para o Clima e as Florestas criada pela Noruega e o REDD+ Early Movers desenvolvido pela Alemanha e Reino Unido. Nestas iniciativas os beneficiários são Estados africanos que nos últimos dez anos têm sido afetados por eventos climáticos extremos, repetidos e de contornos muito diversos, nem sempre permitindo uma intervenção antecipada. Ao contrário, a capacidade previsional permanece um dos principais handicaps na minimização dos efeitos dos eventos extremos em territórios africanos, tais como a Etiópia, a Somália, o Sudão do Sul, Moçambique, a Nigéria, o Mali, o Chade, a Guiné-Bissau,

Madagáscar, Cabo Verde ou o Burkina Faso. Estes são territórios particularmente afetados por eventos climáticos extremos de impacto socioambiental agravado, contribuindo que uma parte significativa da população se confronte com a urgência da deslocação forçada.

Ainda que não esteja alcançada a capacidade global a nível mundial de antever e prevenir os efeitos dos eventos extremos, é consensual por parte de Organizações Internacionais, como as diferentes Agências das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento, a União Europeia, entre outras, que existem áreas setoriais prioritárias: os modelos de gestão e utilização de recursos hídricos; a segurança alimentar; e a saúde. Estas são áreas vitais pelo que requerem uma atenção particular aquando de uma crise ambiental. Dado que a estabilidade política e governativa, de forte pendor étnico, influencia diretamente as três áreas referidas, em contexto regional e transfronteiriço, é assumido que a paz resulta numa variável primária para a profícua negociação entre os stakeholders nacionais e internacionais envolvidos na gestão e utilização de recursos, em particular em períodos em que existe afetação em contexto de ocorrência extrema. Pelas características inerentes, os eventos ambientais de âmbito climático representam uma ameaça à disponibilidade.

O Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) estima que, no período entre 2020 e 2050, sejam necessários mais de quatro triliões e meio de dólares americanos para viabilizar a imple-

mentação de um compromisso efetivo de ação climática em África. Esta estimativa decorre da constatação de que o financiamento climático mundial tem sido fragmentado não contribuindo de forma efetiva para a transição energética e o reforço da resiliência do povo africano.

O planeamento global do financiamento, frequentemente denominado de Arquitetura Global, apresenta três canais principais: as instituições bilaterais de ajuda; os fundos climáticos multilaterais da UNFCCC, incluindo o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF); e os fundos regionais e nacionais. Como exemplo de iniciativas multilaterais, o GEF aprovou o apoio de mais de três bilhões de dólares americanos para a implementação de projetos de adaptação climática em países africanos e o Fundo Verde para o Clima atribuiu metade do seu financiamento disponível para apoios multilaterais ao clima em África. O BAD gere a iniciativa de Energias Renováveis para África através do Fundo Africano para as Alterações Climáticas, sendo responsável pela gestão do Fundo de Energia Sustentável para África. Esta é uma ação em consonância com os quatro pilares orientadores e definidos como prioritários: a adaptação às alterações climáticas; a mitigação das emissões poluentes; a captação, mobilização e gestão do financiamento climático; e a criação de ambientes propícios. Estes pilares integram o Plano de Ação até 2025 e a Política e Estratégia para as Alterações Climáticas e o Crescimento Verde até 2030, ambos enquadrados pelo Quadro Estratégico sobre Alterações Climáticas e Crescimento Verde.

A perceção da urgência climática no continente africano é indiscutível, tal como a necessidade de financiamento para a implementação de projetos e programas. Contudo, perante a multiplicação de eventos climáticos extremos, o investimento requerido é cada vez mais avultado, pressupondo uma ação em continuidade, sem garantia de resultados imediatos, o que tem ficado aquém das expectativas e dos compromissos assumidos a nível mundial. Este tem sido considerado um dos principais desafios aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em África, o alcance do ODS 13.

### Referências

African Development Bank (2022). Financiamento da resiliência climática e de uma transição energética justa em África: novas estratégias e instrumentos. Disponível em [www.afdb.org](http://www.afdb.org)

Burck, Jan et al (2022). Climate Change Performance Index 2023. Germanwatch, New Climate Institute & Climate Action Network. Disponível online em <https://ccpi.org/>

Raulerson, Matt (2022). Latest IPCC Report Projects Climate Change Will Increase Migration Within Africa, in Climate Refugees. Disponível em <https://www.climate-refugees.org/spotlight/2022/3/3/ipcc-africa>

Verisk Maplecroft (2022). Environmental Risk Outlook 2022. Disponível em <https://www.maplecroft.com>



## A fragilidade dos Estados em África: uma condição que persiste

Brígida Brito

Nos últimos anos, a categoria dos Estados Frágeis adquiriu uma valorização crescente no contexto mundial. Procurando uma definição única, inequívoca e objetiva do qualificativo de fragilidade atribuído a muitos Estados, percebe-se que existem diferentes abordagens sobre o tema, dependendo das entidades que os estudam e analisam. Contudo, parece haver, pelo menos, alguns pontos comuns a todos os entendimentos que permite compreender quais os contextos, os elementos estruturais definidores e de caracterização, mas também os fatores conjunturais e históricos que condicionam os percursos evolutivos.

### Uma aproximação de definição

São múltiplas as interpretações da situação de fragilidade dos Estados, havendo consenso no que respeita à urgência de uma intervenção eficaz que garanta a salvaguarda das populações e a estabilização da paz. A partir de cinco abordagens analíticas a seguir apresentadas é possível identificar fatores que, ao longo do tempo, têm desencadeado instabilidade política e governativa, recessões e crises económicas, conflitos étnicos e culturais e ainda disputa por recursos naturais escassos, mas vitais, como são os casos da água doce e dos alimentos.

A Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência<sup>1</sup> define um Estado como frágil sempre que os limites para atender às neces-

sidades das populações locais ou para as gerir se revelam em incapacidades que podem ser atribuídas ao poder político. Neste entendimento, as relações entre o poder central do Estado e a sociedade são definidas pelo desequilíbrio, ainda que as causas possam ser múltiplas, nomeadamente a existência de conflitos internos, incluindo culturais e interétnicos, os abusos de poder que criam ou agravam o fator de vulnerabilidade dos Estados e a dificuldade em gerir crises humanitárias também de contornos económicos e ambientais.

**“São múltiplas as interpretações da situação de fragilidade dos Estados, havendo consenso no que respeita à urgência de uma intervenção eficaz que garanta a salvaguarda das populações e a estabilização da paz(...)”**

O Camões, Instituto da Cooperação e da Língua<sup>2</sup>, relaciona a fragilidade dos Estados a processos de desenvolvimento marcados por fatores causais díspares, mas sempre limitativos do profícuo processo de mudança: as guerras e os conflitos armados; as crises económicas; os desastres naturais

identificados com impactos produzidos por eventos climáticos extremos e a pobreza extrema.

A OCDE<sup>3</sup> qualifica os Estados como frágeis sempre que demonstram reduzida capacidade – ou mesmo ausência – para garantir uma boa governação no uso de recursos. Neste contexto, estas regiões são também afetadas pela vulnerabilidade à influência de qualquer elemento externo, condicionando os equilíbrios necessários para a regulação de situações críticas, entre as quais os eventos climáticos e as crises económicas.

Além do foco nos conflitos, a Comissão Europeia<sup>4</sup> define os Estados Frágeis pela situação de pobreza em que as populações vivem complementada pela concentração em determinadas regiões. Nestes países, destaca-se a debilidade das estruturas governativas que revelam tanto incapacidade para garantir a prossecução do bem comum como de alcance dos acordados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A Fundação G7+<sup>5</sup> enquadra a fragilidade dos Estados num conjunto alargado de fatores, destacando-se a conflitualidade latente ou emergente, considerando ainda os fatores da pobreza e dos diferentes indícios de desigualdade com destaque para a situação das mulheres, mas também a debilidade dos instrumentos de cooperação internacional.

Para qualquer uma das conceções, os princípios valorativos da liberdade,

da justiça equitativa, da igualdade no acesso a recursos e no tratamento, seja pessoal ou profissional, mas também do respeito pelas diferenças e da responsabilização na prossecução das ações planeadas ou iniciadas são considerados determinantes. Neste sentido, e perante um mundo cada vez mais desigual e desequilibrado, o reforço da partilha de experiências, de uma aprendizagem conjunta e de uma cooperação que se efetive entre Estados frágeis surge como critérios metodológicos e de intervenção inovadores.

### O contexto africano face ao Mundo

De acordo com The Fund for Peace (2023), através do Fragile States Index<sup>6</sup>, foi mensurado o risco e a vulnerabi-

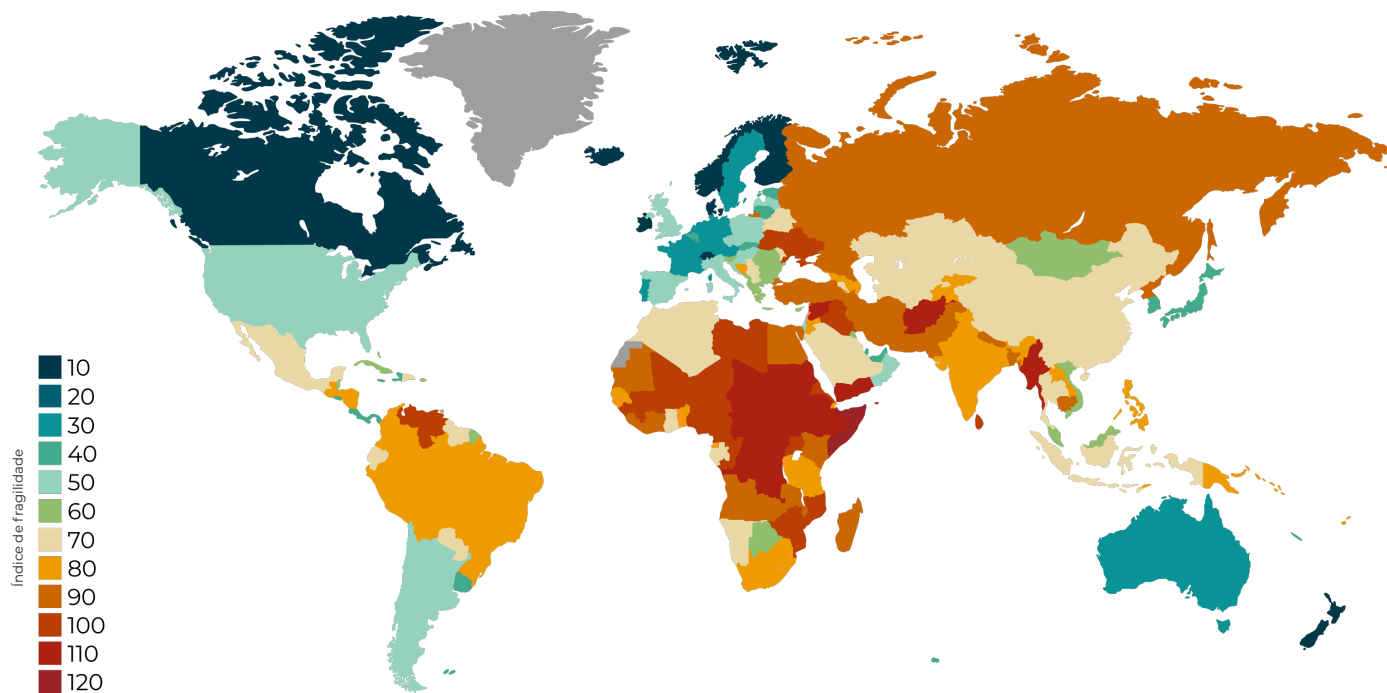
lidade em 179 países (cf. Mapa) classificados em quatro grandes categorias apresentadas por ordem decrescente, a saber: sustentável; estável; com aviso; em alerta. Procurando discriminar as diferentes situações:

- Na primeira categoria – sustentável – integram-se apenas países com desenvolvimento humano elevado;
- Na segunda categoria – estável – enquadram-se países com desenvolvimento humano diverso, podendo destacar-se dois países africanos, nomeadamente as Maurícias e o Botsuana;
- Na terceira categoria – com aviso de potencial fragilidade – destacam-se trinta e um países africanos que evidenciam diferentes fatores de vulnerabilidade, entre os quais por ordem crescente de relevância Cabo Verde, Namíbia, Gana, Gabão, Tuní-

sia, Marrocos, São Tomé e Príncipe, Argélia, Senegal, África do Sul, Benim, Gâmbia, Lesoto, Tanzânia, Esuatini (anteriormente Suazilândia), Serra Leoa, Egito, Madagáscar, Zâmbia, Togo, Djibuti, Comores, Ruanda, Malawi, Guiné Equatorial, Angola, Mauritânia, Costa do Marfim, Quênia, Libéria, Guiné-Bissau;

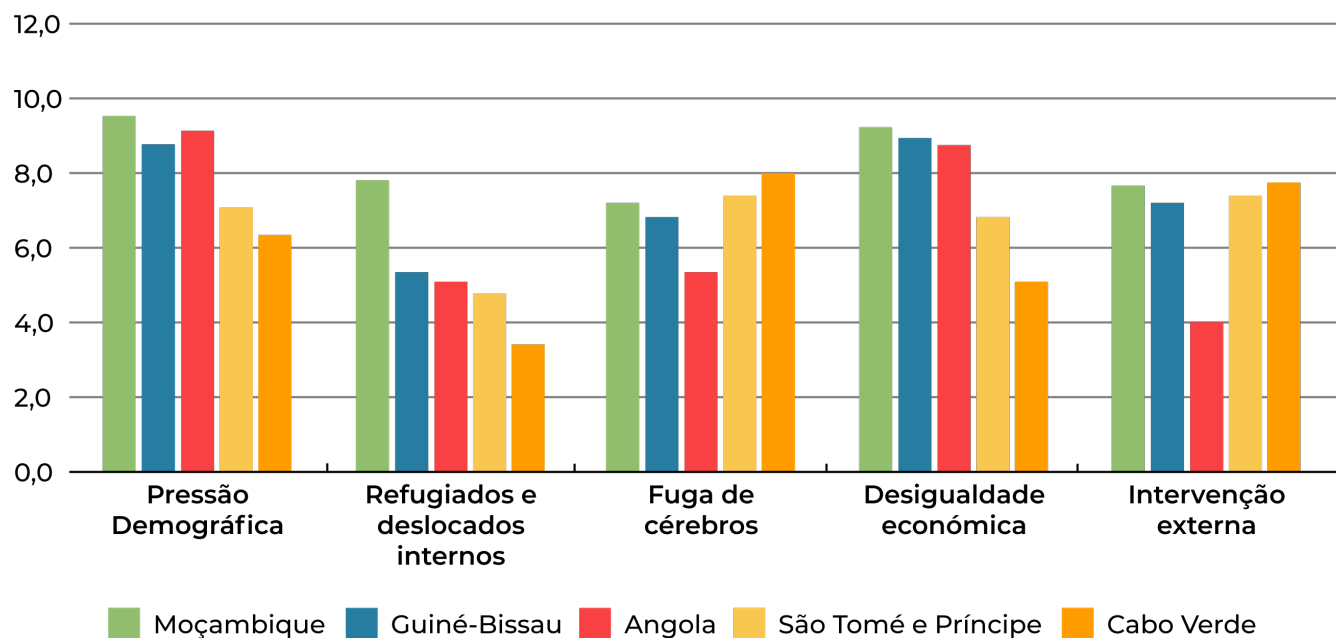
- Na quarta categoria – em alerta face à situação de vulnerabilidade com que se confrontam e que define a fragilidade – classificam-se vinte países africanos, nomeadamente República do Congo, Uganda, Níger, Camarões, Moçambique, Burkina Faso, Burundi, Eritreia, Líbia, Zimbabué, Nigéria, Guiné, Mali, Etiópia, Chade, República Centro Africana, Sudão, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Somália.

### A situação de fragilidade dos Estados em 2023



Fonte: Fragile States Index 2023

### Indicadores de fragilidade nos Países Africanos Lusófonos



Fonte: Fragile States Index 2023

Uma leitura simples da distribuição da totalidade dos 179 países analisados no Fragile States Index 2023 permite compreender uma prevalência de Estados em situação de alerta dados os fatores múltiplos de fragilidade, com evidência de 66,7% dos países que se encontram nesta categoria são africanos, enquanto 37% dos casos definidos como em aviso se localizam no continente africano.

A classificação apresentada pelo The Fund for Peace é metodologicamente balizada por quatro grandes indicadores que podem atuar individualmente ou de forma conjugada: a coesão, incluindo a segurança, as elites e os grupos; o enquadramento económico, integrando a desaceleração dos ritmos de crescimento, as desigualdades económicas e a fuga de cérebros; a dimensão política traduzida na legitimidade do Estado, nos serviços públicos e na garantia dos direitos humanos; e

os indicadores sociais, nomeadamente a pressão demográfica, a mobilidade com destaque para os refugiados e a intervenção externa.

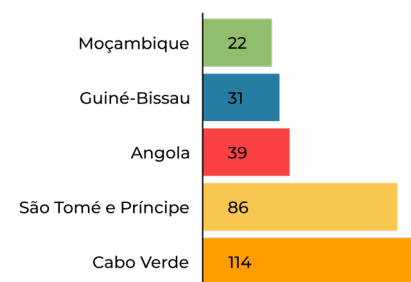
#### O destaque dos Países Africanos Lusófonos

Os países africanos lusófonos confrontam-se com situações diferenciadas de vulnerabilidade aproximando-os de Estados Frágeis, no geral confluindo diferentes indicadores. O que apresenta um maior índice de fragilidade é Moçambique (22), seguindo-se por ordem decrescente a Guiné-Bissau (31), Angola (39), São Tomé e Príncipe (86) e Cabo Verde (114).

A combinação entre diferentes indicadores coincide com a análise geral (cf. gráfico de Indicadores de fragilidade dos Países Africanos Lusófonos). As situações de exceção respeitam ao indicador da fuga de cérebros e da in-

tervenção externa, em que se percebe que o arquipélago de Cabo Verde sofre de maior pressão.

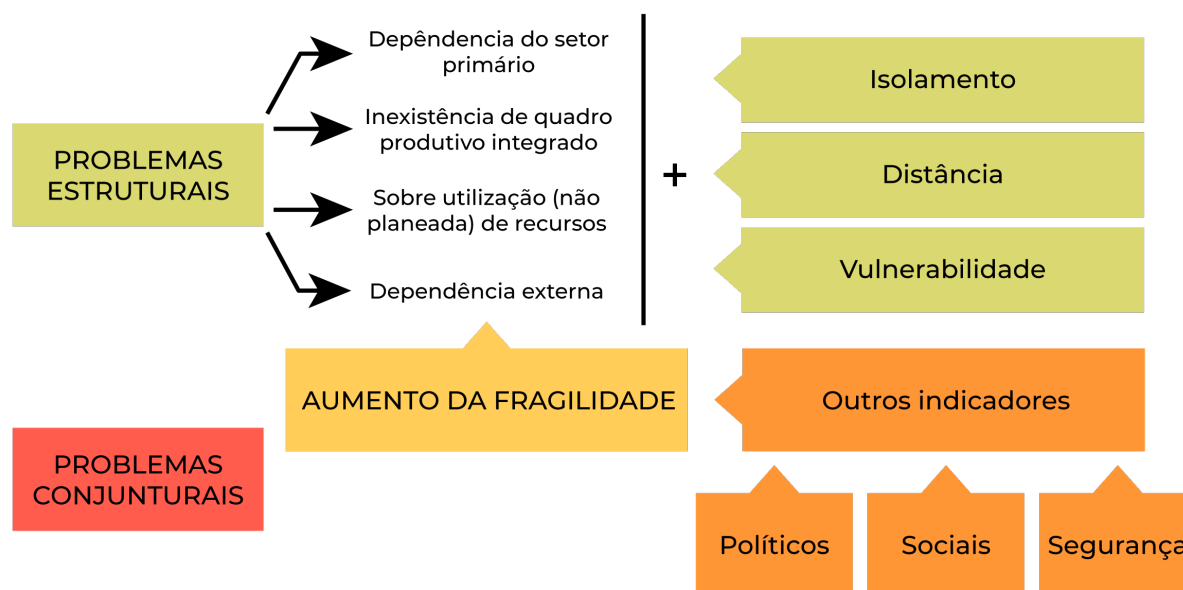
#### Classificação de fragilidade dos Países Africanos Lusófonos



Fonte: Fragile States Index 2023

A análise permite cruzar informação e identificar dois tipos de fatores que influenciam o contexto definido, de forma geral, para os países africanos e, em particular para a lusofonia: os fatores estruturais e os fatores conjunturais. Estes são países dependentes do setor primário da economia, não sendo dotados de um quadro produtivo integrado, o que resulta numa sobre-

## Identificação de fatores que agravam a fragilidade dos Estados



Fonte: Autoria própria

-exploração de recursos naturais com aumento da pressão socioambiental complementada por uma dependência externa. No caso dos territórios insulares, o isolamento, a distância e a vulnerabilidade que caracteriza estes territórios são fatores agravados pelos conjunturais, que também se fazem sentir nos continentais: a instabilidade político-governativa com eventual alternância, insegurança interna e atos violentos.

**“A rutura com a fragilidade dos Estados, que requer um compromisso de dimensão internacional, e não apenas nacional ou local, implica assumir uma perspetiva de sustentabilidade(…)”**

Se, por um lado, a fragilidade aumenta a vulnerabilidade pela perda de autonomia e aumento das desigualdades, incrementando os riscos, por outro, representa desafios tangíveis pelo complemento entre as políticas públicas e as ações desencadeadas por mecanismos de cooperação internacional orientadas para os processos de mudança. Estes são os entendimentos que promovem desenvolvimentos propícios à valorização de uma integridade e autonomia responsável e partilhada que garanta os princípios e os valores da Humanidade, porque centrados nas pessoas e na sua capacidade de se envolverem efetivamente. A rutura com a fragilidade dos Estados, que requer um compromisso de dimensão internacional, e não apenas nacional ou local, implica assumir uma perspetiva de sustentabilidade. Se a vulnerabilidade agrava a fragilidade, a fragilidade ameaça a sustentabilidade

e o futuro, pelo que para que esta possa vingar, a situação dos Estados Frágeis requer transformação.

### Referências

- 1 Rede Interinstitucional para a Educação em Situações de Emergência, consultado online em <https://inee.org/pt/eie-glossary/estado-fragil>
- 2 Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, consultado online em <https://www.instituto-camoes.pt/>
- 3 OCDE, consultado online em <https://www.oecd-ilibrary.org/>
- 4 Comissão Europeia, consultado online em <https://commission.europa.eu/>
- 5 Fundação G7+, consultado online em <https://www.g7plus.org/>
- 6 The Fund for Peace (2023). Fragile States Index Annual Report 2023, consultado online em <https://fragilestatesindex.org/>

## A Estratégia Militar Chinesa em África. Impacto para a Segurança Global

Luís Brás Bernardino

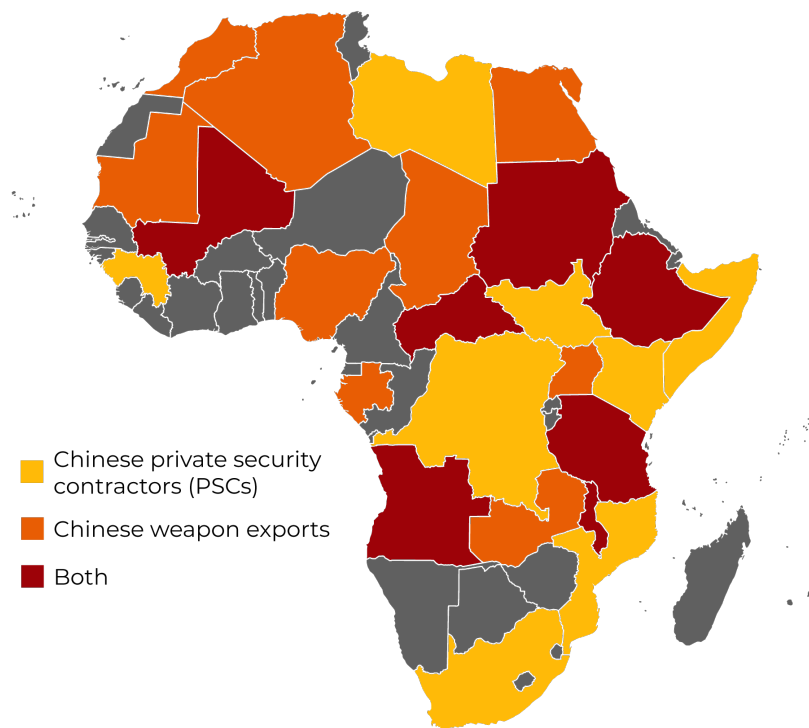
### Introdução

A República Popular da China é reconhecida, por muitos especialistas, no atual quadro das Relações Internacionais, como um ator global. A China emergiu recentemente para esta realidade, em resultado da sua política externa designada de "Going Out Strategy", lançada oficialmente em 2001. E mais concretamente, desde 2013, após a apresentação da sua estratégia de conectividade global designada por "Belt and Road Initiative", surgindo como um importante ator económico, político, diplomático, mas também de segurança, nomeadamente em África, onde a sua presença é incontornável.

A presença de cidadãos chineses e de interesses económicos em África tem crescido substancialmente desde 2001 devido à expansão do comércio da China com os Estados Africanos (e Organizações), financiando projetos relacionados com a construção de infraestruturas e estabelecendo acordos económicos de parceria estratégica de medio-longo prazo. Estas parcerias estão assentes, quase sempre, no fornecimento à China de recursos naturais estratégicos, tais como o petróleo, gás natural ou a aquisição de vastas parcelas de terreno para produção agrícola, contribuindo para a economia africana e cada vez mais, para a segurança regional e continental em África.

Atualmente, neste continente, muitos países e organizações regionais estão envolvidos em conflitos armados in-

### Influência Militar Chinesa em África (2022)



Fonte: <https://www.rand.org/pubs/tools/TLA2045-3.html>

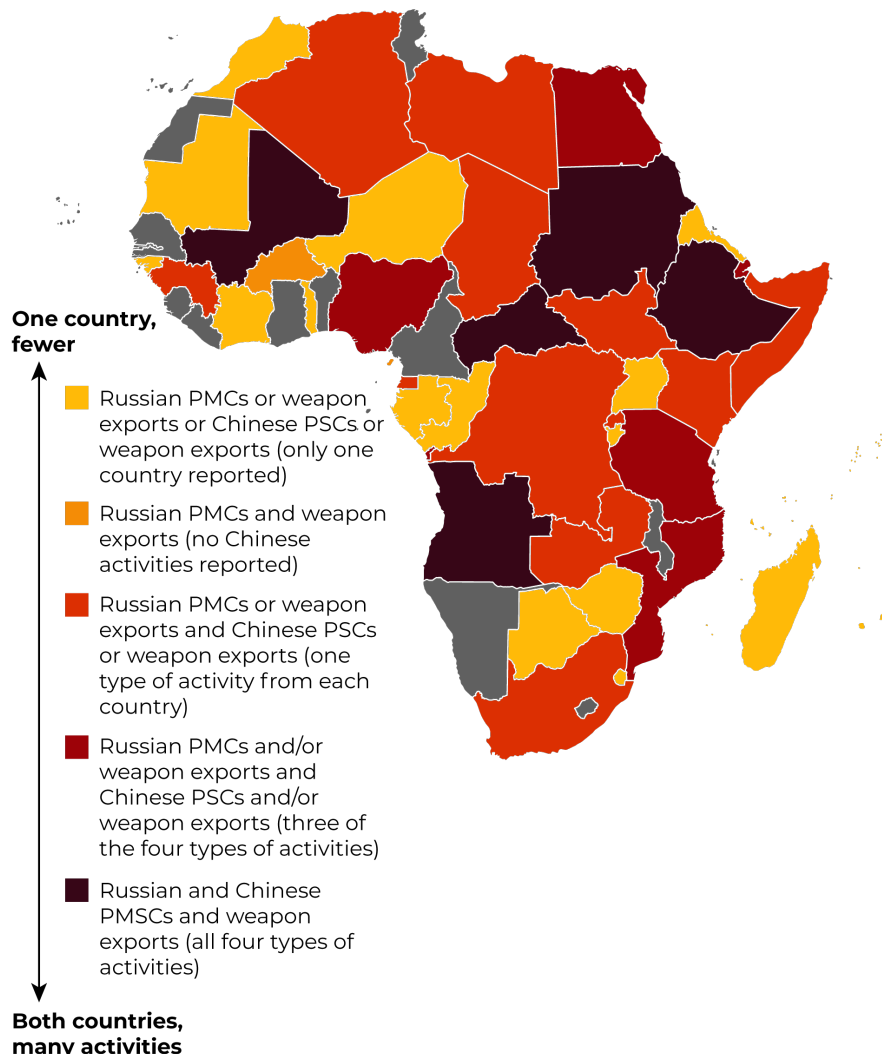
traestatais, e são assolados por fenómenos de terrorismo jihadista, tráfico ilegal diverso e banditismo ou pirataria marítima ao largo das suas costas, sendo cada vez mais comum um sentimento de insegurança regional. Podemos até, sem exagero, afirmar que a conflitualidade no continente africano é um problema que ultrapassou a dimensão regional ou continental e passou a ser um problema global, com impacto obvio na economia mundial. Neste contexto, o aumento do número de ataques violentos contra trabalhadores e interesses chineses em África, levou à tomada de consciência da comunidade chinesa (e dos dirigentes

políticos) para uma necessária proteção, associada à consequente perda económica que estes raptos e incidentes de segurança originam. Estes aspetos são assim alguns dos principais fatores que persuadiram o governo chinês a reagir e a apostar num reforço da segurança dos seus cidadãos e dos seus interesses económico-financeiros em África, no que parece ser uma "nova" Estratégia Militar Chinesa.

### A "nova" Estratégia Militar Chinesa em África

A República Popular da China passou assim, num lapso de cerca de uma dé-

### Influência Militar Chinesa em África (2022)

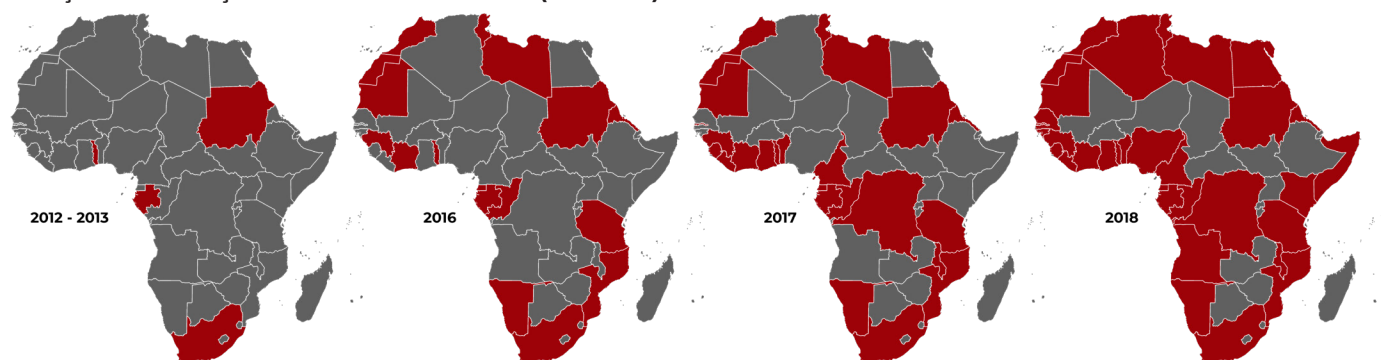


Fonte: <https://jamestown.org/program/an-anatomy-of-the-chinese-private-security-contracting-industry/>

cada, de um não-envolvimento intransigente para um envolvimento seletivo e incremental na cooperação bilateral, regional e global em matéria de paz e segurança. Nomeadamente, através da criação de programas de cooperação e assistência bilateral e multilateral integrados no “novo” quadro de Política Externa de Defesa, mantendo, contudo, o princípio intransigente da não ingerência nos assuntos internos dos países estrangeiros. Características que têm feito da República Popular da China, durante décadas, um ator pouco relevante em matéria de segurança e defesa em África. Segundo este novo paradigma, a China tem prosseguido uma abordagem estratégica assente em dois grandes vetores: primeiro, para defender os seus interesses económicos e de segurança, e numa segunda linha para expandir a sua influência em África e consequentemente no mundo<sup>1</sup>.

O envolvimento crescente da China em operações de paz em África forneceu também o pretexto para acelerar a construção da designada “Marinha de Águas Azuis”, no intuito de poder estar mais presente no Oceano Índico e no Oceano Pacífico, tendo estabelecido a sua primeira base militar ultramarina

### Evolução da Presença Militar Chinesa em África (2012-2018)



Fonte: <https://voen-news.ru/novosti/africom-prospal-yislenie-kitaia-v-afrike-zato-govorit-o-perebroske-rossiiskih-sameletov-v-liviu/>

em 2017, no Djibuti, precisamente em África. Por outro lado, alargou a sua presença militar envolvendo bilateralmente os países Africanos através da realização de exercícios militares conjuntos, reforçando a formação e assessoria militar, estabelecendo protocolos para o fornecimento de sistemas de informação ligados à cibersegurança, e ainda reforçando a venda (e doação por contrapartidas) de material bélico, e estabelecendo programas de construção de infraestruturas militares que têm garantido um reforço da cooperação de defesa com praticamente todos os países africanos.

## “O envolvimento crescente da China em operações de paz em África forneceu também o pretexto para acelerar a construção da designada “Marinha de Águas Azuis(...)”

A vertente bilateral é reforçada, multilateralmente, através da relação cada vez mais privilegiada e estratégica, com a UA e as ORA, através do recém-criado Fórum China-África para a Segurança (tendo sido realizado até ao momento sete fóruns), combinando as duas vertentes da cooperação numa abordagem bi-multilateral estratégica.

Atualmente, a FOCAC cobre praticamente todo o continente africano e relaciona-se com Estados e Organizações Regionais. A China tem atualmente embaixadas em 50 Estados

Africanos e está representada em todas as ORA, norteando as relações da China com a UA e as Comunidades Económicas Regionais, pois esta cooperação tornou-se, cada vez mais, institucionalizada e estratégica para a China. Este quadro de referência permitiu criar oportunidades para alinhar a China e África com normas e acordos de âmbito bi-multilateral, resultando numa parceria estratégica com as Organizações e os Estados Africanos, envolvendo várias áreas da cooperação, nomeadamente a económico-financeira e a de segurança e defesa inscritas no Plano de Ação 2019-2021.

Em 2022, a China ocupava o 9º lugar em termos de contribuições das tropas para todas as missões da ONU com um total de 2.235 militares e polícias, e é o maior contribuinte de tropas entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das NU. Nos últimos anos, a República Popular da China, reforçou o seu contributo para o orçamento das operações de manutenção da paz da referida organização, representando cerca de 15,2% do orçamento do Departamento das Operações de Paz das NU, estando em 2º lugar depois dos EUA (27,9%).

Na dimensão bilateral, que constitui ainda o vetor primordial da cooperação de Defesa em África, assistimos na última década a um aumento significativo dos exercícios militares conjuntos e das visitas a portos dos navios da Marinha de Guerra Chinesa, nomeadamente através da participação em operação anti-pirataria liderada pela ONU ao largo do Corno de África, em que as visitas portuárias da Marinha Chinesa aos países africanos a partir

da base naval no Djibuti tornaram-se cada vez mais frequentes<sup>2</sup>.

Assim, a presença dos designados “security contractors”, empresas de segurança chinesas que respeitando o princípio da não ingerência têm se afirmado no contexto securitário africano visam colmatar, por um lado, as falhas dos governos africanos que não conseguem garantir a segurança das empresas e trabalhadores chineses, e por outro lado reforçam a cooperação e a influência em África, resultando num contributo para a Economia de Defesa Chinesa e uma fonte de emprego para os cerca de 50 milhões de militares reservistas das PLA que são integrados nestas empresas de segurança semi-estatais.

O emprego destas empresas de segurança é entendido como um complemento à estratégia securitária chinesa em África, beneficiando a segurança regional (e dos Estados) e beneficiando a China pelo nível de negócios e de receitas na área da Economia de Defesa que são capazes de gerar.

### Conclusões

A Estratégia Militar Chinesa para África tem vindo a desenvolver-se, recentemente, assente numa dinâmica crescente de envolvimento seletivo, privilegiando sempre a não ingerência nos assuntos internos dos Estados Africanos. Contudo, esta estratégia bi-multilateral tem levado a China a ser mais interventiva e a assumir-se como um dos principais atores para a segurança e defesa regional em África. Este aspeto, no que designamos por uma “nova” Estratégia Militar em África,



conjuga elementos de continuidade e alguns aspetos inovadores que se caracterizam por um maior envolvimento no quadro multilateral das Operações de Paz, no reforço da presença de empresas militares privadas chinesas e no reforço da cooperação, assessoria e aconselhamento militar, a par de um aumento na venda de armamento e do número de programas de assistência técnica e tecnológica militar com os países africanos.

No futuro, pensamos que esta influência vai crescer e expandir-se para outras latitudes dentro do continente africanos, levando ao engajamento em operações navais no Oceano Atlântico e ao envolvimento em operações terrestres no quadro da ONU e da UA, reforçando assim, cada vez mais, a sua relevância e presença militar em África, como parte relevante de uma estratégia de globalização da sua Política Externa de Defesa.

## Referências

<sup>1</sup> A China vem contribuindo para as estruturas e instrumentos multilaterais existentes para promover a paz e a segurança global. Neste contexto, destaca-se a participação em missões de manutenção da paz lideradas pela ONU para África e na ação de contra-pirataria ao largo do Corno de África, perfazendo em 2022 o empenhamento de 2235 militares e o envolvimento direto em 5 das 6 missões de paz em África levadas a efeito pelas NU, empenhando 1758 militares e staff (79,6%), nomeadamente no Sudão do Sul (1031), Mali (413), R.D. do Congo (218), Sudão (86) e no Sahara Ocidental (10). [<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>]

<sup>2</sup> Segundo esta "nova" estratégia militar a China tem patrocinado a formação das Forças de Segurança e Forças Armadas Africanas, apelado aos governos para que estas garantam a proteção dos cidadãos e dos interesses económicos chineses, aspeto que nem sempre tem acontecido. Este imobilismo levou não só a um reforço da presença de militares chineses em África, como à contratação de empresas privadas de segurança que garantem a segurança dos interesses económicos, das rotas comerciais, e da proteção aos cerca de um milhão de cidadãos a trabalhar e nas cerca de dez mil empresas chinesas que estão atualmente no continente africano.

## Outras Referências e Notas

ARDUINO, Alessandro (2017). China's Belt and Road Initiative Security Needs: The Evolution of Chinese Private Security Companies. RSIS Working Paper, August 29, 2017. <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/08/WP306.pdf>

CHINA WHITE PAPER (2019). China's National Defense in the New Era: Beijing. [http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content\\_4846452.htm](http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm)

CHINA'S GROWING ROLE AS A SECURITY ACTOR IN AFRICA (2019). Briefing Parlamento Europeu. Bruxelas. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642232/EPRS\\_BRI\(2019\)642232\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642232/EPRS_BRI(2019)642232_EN.pdf)

CHINA-AFRICA BUSINESS COUNCIL. (2023). Chinese Investment in Africa 2022. <http://www.focac.org/zqgytzfbg/202108/PO20220914838137103976.pdf>

WEINBAUM, Cortney; SHOSTAK, Melissa; CHANDLER, Sachs and PARACHINI, John V. (2022). Mapping Chinese and Russian Military and Security Exports to Africa. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2022. <https://www.rand.org/pubs/tools/TLA2045-3.html>

KWASI, Stellan (2019). High cost of having China as Africa's partner of choice. Institute for Security Studies. 13 março 2019 <https://issafrica.org/iss-today/high-cost-of-having-china-as-africas-partner-of-choice>

SUKHANKIN, Sergey (2023). An Anatomy of the Chinese Private Security Contracting Industry. January 3, 2023. <https://jamestown.org/program/an-anatomy-of-the-chinese-private-security-contracting-industry/>

<https://soundcloud.com/chinatalkingpoints/chinas-expanding-military-presence-in-africa>

<https://voen-news.ru/novosti/africom-prospalysilenie-kitaia-v-afrike-zato-govorit-o-perebroske-rossiiskih-samoletov-v-liviu/>



## Far from Random: Decoding the Geopolitics of the Belt and Road Initiative

Francisco José Leandro

### What does B&RI stand for?

Ten years after Chinese President Xi Jinping unveiled the “Silk Road Economic Belt” (September, 2013) at Astana’s Nazarbayev University in Kazakhstan and announced the “21st-Century Maritime Silk Road Development Strategy” in an address to the Indonesian House of Representatives (October, 2013), it seems to be the right time to decode its geopolitical rationale. Both declarations were initially part of the same initiative designated as the “one belt, one road” (一帶一路) strategy, but were later (in 2015) modified and turned into the “Belt and Road Initiative” (B&RI), with emphasis on “initiative” rather than on “one” or “strategy” (although currently in China, “one belt, one road” is still frequently seen in public communication).

Since its inception, according to the National Development and Reform Commission (2023), China has signed more than 200 cooperation documents related to the B&RI with 152 states and 32 international organizations, investing nearly USD\$1 trillion, covering 83% of states with whom China has established diplomatic relations. As depicted by Table 1, the B&RI is not a standalone initiative. Rather, it is a framework of policies that have a global reach. The aim of the framework is to facilitate access with consent by combining different, intertwining hardware and software and promoting infrastructural development. As such,

the B&RI has continued to improve, with its initial reach now supplemented and extended by a number of other initiatives that have been put forward since its inception.

The B&RI can be associated with three mutually reinforcing dimensions (as depicted by Table 1): material, immaterial and supplementary initiatives with global reach. In addition, the framework is designed with the following major objectives: (1) to promote connectivity and remove obstacles that may be impeding trade flows between major production centers and both large and niche markets; (2) to access both the rimland and the heartland, as well as to create alternatives to global choke points; (3) to induce an evolution of international trade, and to contribute to the formation of a new financial order; and, ultimately, (4) to advance China’s perceived global power-status.

### What are the B&RI’s geopolitical readings?

The B&RI’s major spatial development initiatives within China are developed across three domestic trade axes that connect the country’s economic heartland to cross-border areas, which, in turn, link the economic heartland to a global access network of economic agents. As Map 1 shows, the three domestic development axes are extended and connected to the B&RI’s six regional economic corridors and three blue economic passages, forming the

B&RI’s material architecture of access via trade and investment with a global vision and certainly a geopolitical purpose.

Moreover, the B&RI has been designed to combine critical learnings from classical and contemporary geopolitics, and to function as an instrument to provide economic, social and reputational security. B&RI (re)interpreters use the classic thoughts of Ratzel-Haushofer-Kennam State Darwinism — which stems from the idea of “economic spheres of influence” instead of living spaces to provide the same pivots for engagement — to characterize the Initiative. Their interpretation further combines core lessons from Spykman (especially in regard to the role of the rimland, offshore islands and Eurasia) and from the Haushofer-Mackinder-Mahan geopolitical theories: the three blue economic passages and six land corridors facilitate economic access with consent to the “heartland” and “rimland”, using Mackinder and Spykman’s respective terms (or what Mackinder alternatively calls “the inner marginal crescent” and “the (outer) insular crescent” or “the second heartland”).

Combined, Table 1 and Maps 1 and 2 illustrate the B&RI’s material, immaterial and supplementary initiatives with global reach, as the initiative represents an architecture designed to access what Mackinder calls “the natural seats of power”, using trade and investment as inducements. In

the same line of reasoning, as a global geopolitical framework of policies, the B&RI takes advantage of the combination of land corridors and blue passages (including sea lines of communication (SLOC)) to offer alternatives to choke points across the world, but all the while observing and acting in accordance with contemporary perspectives of geopolitics, including global governance, energy security, sovereign digitalization, cyber-space regulation, environmental security, social integration, and de-dollarization.

Furthermore, the B&RI has been branded as a multi-partner, multi-sector platform that promotes trade flows across multiple spaces. In 2013, China obtained observer status on the Arctic Council, and in 2014 opened its fourth research base in Antarctica (after the Great Wall, Zhongshan and Kunlun bases). It is therefore natural that the B&RI's scope is expansive, extending not only to the Arctic and the Antarctic but also to outer space. In fact, China is well aware that the outer space is the "Lebensraum of galactic proportions".

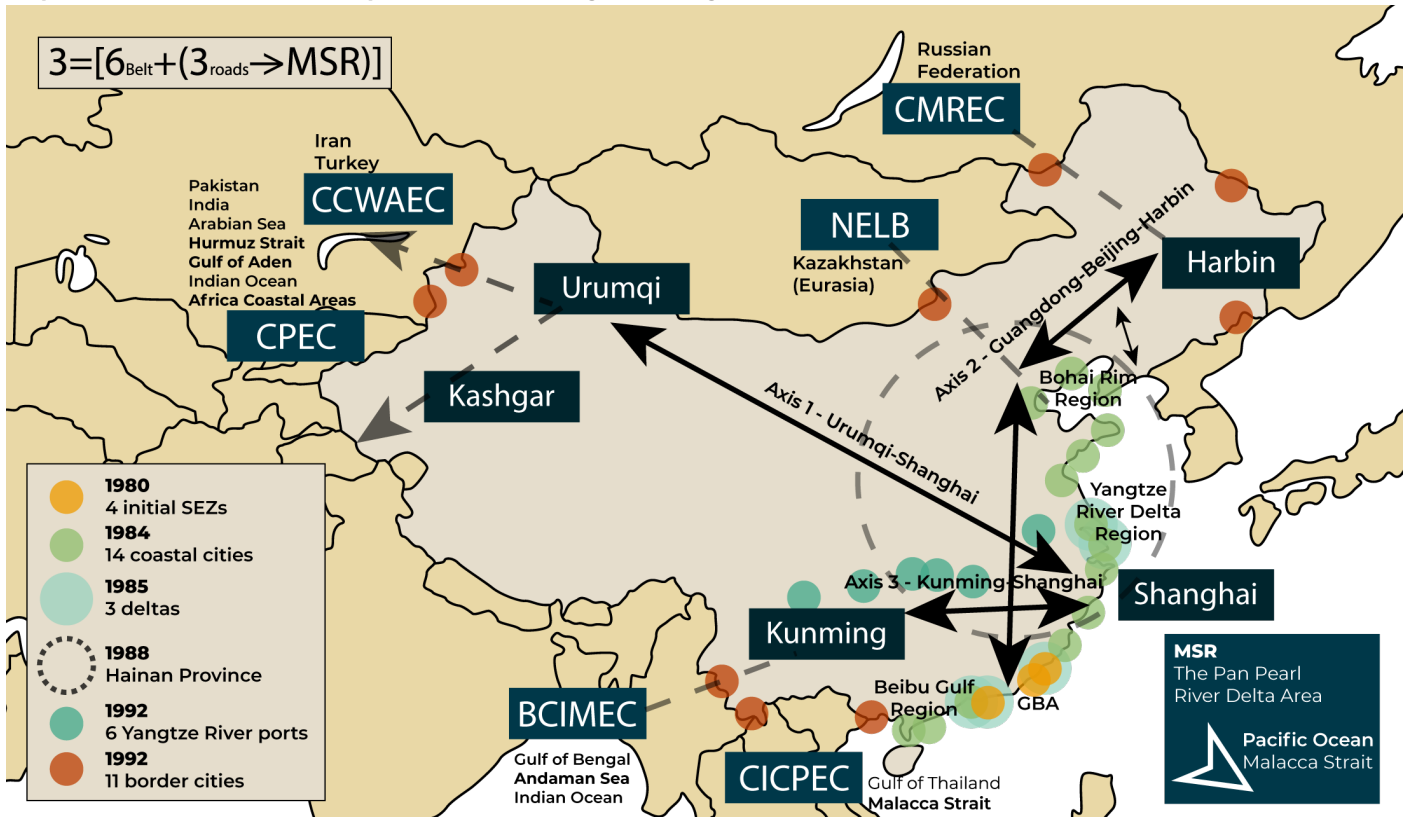
As Deudney describes the overall picture: "China, with its mega-engineering tradition, and powerful central government, is now better situated to make large-scale space to happen than the fiscally hollowed, politically gridlocked, and captured states in the west"<sup>2</sup>. To put it simply, the leading technological and industrial sectors of China are using the three blue economic passages in conjunction with the six land economic corridors to consolidate China's access with consent to an enormous global trade and investment network.

**Table 1 - The Dimensions of B&RI as a Framework of Policies**

<b>Material Dimensions</b>	<b>Land</b>	<b>Three Domestic Axes</b>		<b>The Belt is Composed of Six International Economic Corridors</b>			
		Axis 1 Kashgar-Urumqi-Shanghai		China-Central and Western Asia Economic Corridor		<b>CCWAEC</b>	
		Axis 2 Harbin-Guangdong		China-Pakistan Economic Corridor		<b>CPEC</b>	
		Axis 3 Kunming-Shanghai		China-Mongolia-Russia Economic Corridor		<b>CMREC</b>	
			New Economic Land Belt		<b>NELB</b>		
			China-Bangladesh-India-Myanmar Economic Corridor		<b>CBIMEC</b>		
		China-Indochina Peninsula Economic Corridor		<b>CICPEC</b>			
<b>Maritime</b>	<b>Marine Silk Road</b>		<b>The Road is Composed of Three Blue (Maritime) Economic Passages</b>				
	<b>South and Southeast</b>	Guangdong Fujian Zhejiang Shanghai Jiangsu Shandong Hebei	China-Indian Ocean-Africa-Mediterranean Blue Economic Passage (Extension to Lusophone B&RI)				<b>CIOAMBEP</b>
			China-South Pacific Blue Economic Passage				<b>COSPBEP</b>
			China-Arctic-Europe Blue Economic Passage (Silk Polar Maritime Road)	Northwest Passage goes along the Northern Canadian and Alaskan coasts			<b>CAEBEP</b>
				Northeast Passage follows the Russian and Norwegian coasts			
				Transpolar Sea Route crosses the Arctic through the North Pole (Still not available)			
<b>Space Silk Road</b>		The Space Silk Road is composed of China's International Space Programs and the China's Belt and Road Space Information Corridor				<b>SSR</b>	
<b>Immaterial and Global Dimensions</b>	<b>Immaterial Dimensions</b>		<b>Supplementary Initiatives with Global Reach</b>				
	Green Silk Road		2012 Global Governance Concept Community with a Shared Future for Mankind		2023 Global Security Global Security Initiative (GSI)		
	Education Silk Road		2020 Data Global Security Global Initiative on Data Security (GIDS)				
	Cultural Silk Road		2021 Global Development Global Development Initiative (GDI)		2023 Global Culture Global Civilization Initiative (GCI)		
	Digital & Cyber-space Silk Road		2021 Global Visions on Democracy Global Think Tank Network for Democracy Studies - Beijing Initiative (GDS)		2023 Global Artificial Intelligence (AI) Global Initiative for Artificial Intelligence Governance		

Source: Adapted from Leandro (2023, p. 38)

Map 1 - China's Domestic Development Axes and Regional Integration



Source: Adapted from Leandro (2018, p. 89)

China's domestic regional functional economic integration, which organized the whole Chinese territory in cooperative production-developing clusters connected by the three major axes, is allowing transnational flows of goods and services. Cooperative production-developing clusters, such as different types of SEZ and the Bohai Rim Region, the Yangtze River Delta Region, the Greater Bay Area (GBA), and the Beibu Gulf Region are playing a key role in building the B&RI. Map 1 also illustrates China's economic heartland as well as the following formula (Table 2), which has been used to integrate the B&RI's domestic and regional functions with the "going out" strategy:

The three domestic land axes connect the domestic production centers and markets inside China to those in the

"Belt" (i.e., the six land economic corridors) (Table 1). Similarly, the three domestic axes are connected to the three blue passages, which constitute the Maritime Silk "Road". Both the Belt and the Road's connections are facilitated through special economic zones, and this is how the Belt and the Road operate in coordination with each other. These networks of spatial and hard development initiatives are the core of an expanding number of other bilateral and multilateral arrangements, such as B&R MoUs and partnerships. The Maritime Silk "Road" supplements the core network of global material and immaterial infrastructures.

The global reach of this conglomerate of initiatives can be illustrated through the following layout: (1) in Central and Eastern Europe, the B&RI for the Wes-

tern Balkans and the New Economic Land Belt; (2) in Africa, the Maghreb-Sahel Silk Road, the Great Lakes Silk Road, the Trans-Africa Highway, the Western-Africa Railways, the Angola-Tanzania Railways, and the Great Lakes Infrastructure Plan; (3) in Asia, the Great Eurasian Partnership (EAEU), the ASEAN integrated master plan of connectivity (the Thailand Regional Connectivity Plan, the Southeast Asia Railways Plan), the Pan-Asia Railway Network, the Mekong India Economic Corridor; (4) in the Pacific, the Trans-Pacific Maritime Silk Road, and the B&RI for Pacific Island Countries; (5) in the Americas, the Latin America Silk Road, the Inter-Oceanic Railway, the Nicaraguan Canal, and the Cartagena-Caribbean Railway; (6) in the Arctic, the Arctic Silk Road, the Greenland Arctic Base, and the 4+1 Antarc-

tic Research Bases; and (7) the Space Silk Road, which comprises international space programs and the Belt and Road Space Information Corridor.

**Is the B&RI a standalone initiative?**

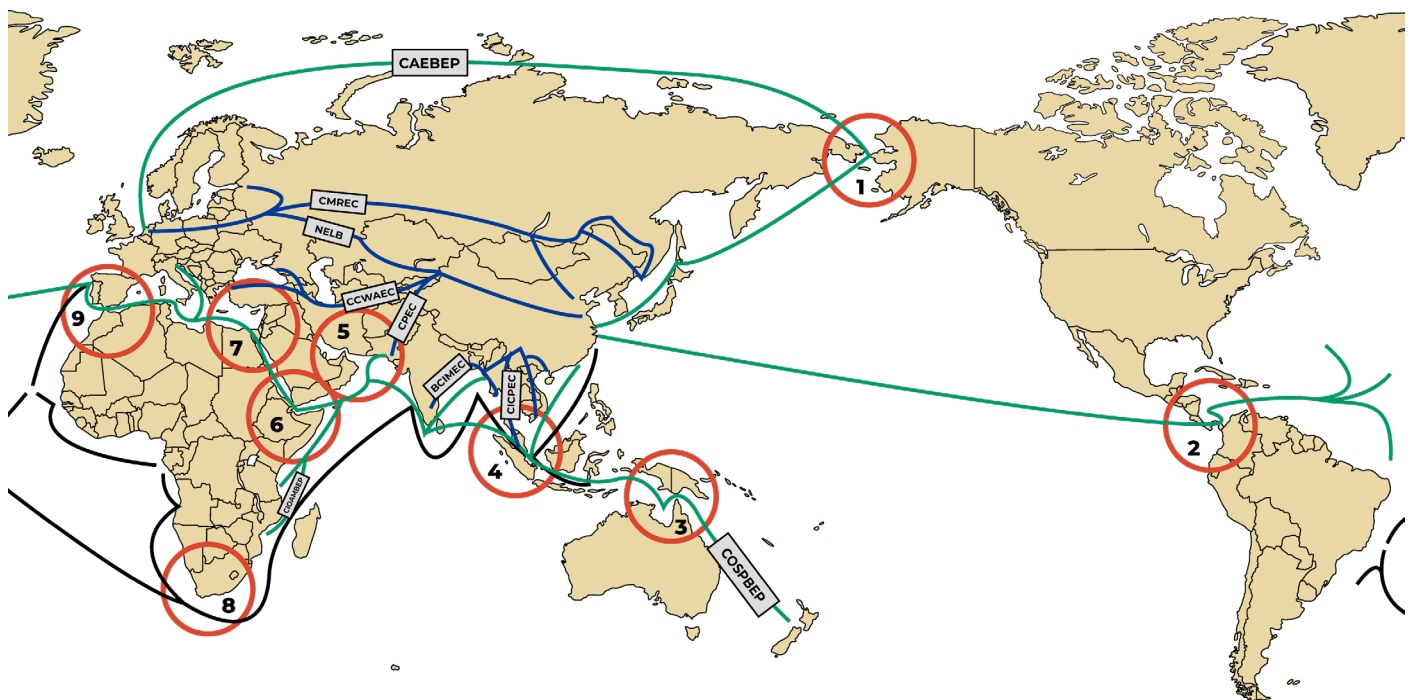
The B&RI is not a standalone initiative. In addition to the B&RI, China has put forward a number of initiatives with global reach (Table 1) that supplement the initial B&RI in different domains. Among them is the announcement at the United Nations General Assembly in September 2021 of the Global Deve-

lopment Initiative (GDI). The GDI expands the scope of the B&RI by focusing on distinct issue areas as well as learning from initiatives put forward by China's competitors, with a view to attaining a more comprehensive understanding of development. As such, the GDI puts weight on endorsing the so-called "software for development", addressing different areas such as poverty reduction, food security, pandemic responses, financing for development, climate change and green development, industrialization, digital economy, and connectivity<sup>3</sup>.

Another global initiative is the global governance concept and the community with a shared future for mankind.

**“The B&RI’s major spatial development initiatives within China are developed across three domestic trade axes that connect the country’s economic heartland to cross-border areas(...)”**

**Map 2- China's Economic Heartland and the Global Economic Access Network**



**Legend:**

- GLOBAL CHOCK POINTS
- BELT AND ROAD INITIATIVE
- THE LUSOPHONE EXTENSION OF THE CIOAM BLUE ECONOMIC PASSAGE

---

**Legend 2:**

<span style="color: red;">○</span> 1 BERING STRAIT	<span style="color: red;">○</span> 4 MALACCA STRAIT	<span style="color: red;">○</span> 7 SUEZ CANAL
<span style="color: red;">○</span> 2 PANAMA CANAL	<span style="color: red;">○</span> 5 ORMUZ STRAIT	<span style="color: red;">○</span> 8 CAPE OF GOOD HOPE
<span style="color: red;">○</span> 3 TORRES STRAIT	<span style="color: red;">○</span> 6 BAB-EL-MANDEB STRAIT	<span style="color: red;">○</span> 9 GIBRALTAR STRAIT

**Legend 3:**

BCIMEC:	BANGLADESH - CHINA - INDIA - MYANMAR ECONOMIC CORRIDOR
CAEBEP:	CHINA
CCWAEC:	CHINA - CENTRAL ASIA - WEST ASIA ECONOMIC CORRIDOR
CICPEC:	CHINA - INDOCHINA PENINSULA ECONOMIC CORRIDOR
CIOAMBP:	CHINA
CNREC:	CHINA - MONGOLIA - RUSSIAN FEDERATION ECONOMIC CORRIDOR
COSBEP:	CHINA
CPEC:	CHINA - PAKISTAN ECONOMIC CORRIDOR
NELB:	NEW EUROASIAN LAND BRIDGE

Source: Paulo Gonçalves (2024)

The idea was unveiled by President Xi during the 18th CPC Congress (2012). Then, in a 2023 speech at the Moscow State Institute of International Relations, Xi introduced the notion of “mankind as a community of common destiny” outside China for the first time. “A community with a shared future” is also the guiding principle of China’s international relations, and China advocates it to promote common development and the fight against hegemonism.

**Who are the B&RI’s competitors?**

Since its inception, the B&RI has faced consistently growing competition from similar hard and soft initiatives —

a testament to the rest of the world’s implicit recognition of the B&RI’s geopolitical values. These initiatives are mostly based on massive investments in infrastructure, as they are a result of a coalition of will among a number of states or international organizations. As depicted by Table 3, in 2016, India and Japan launched the Asia-Africa Growth Corridor (AAGC), which was designed to be an open, inclusive, sustainable, and innovative growth of the entire Asia-Africa region, in cooperation with the international community. The Asia-Africa Growth Corridor is an India-Japan economic cooperation agreement aimed at the socio-economic development of Asia and Africa using infrastructure and digital con-

nectivity based on Indo-Japan collaboration.

The vision document for AAGC was released by India during the 2017 African Development Bank meeting<sup>4</sup>. In 2019, the United States, Australia, Japan, the United Kingdom and the OECD inaugurated the Blue Dot Network (BDN), which, according to the U. S. Department of State (2023), “aims to promote quality infrastructure investment that is open and inclusive, transparent, economically viable, Paris Agreement aligned, financially, environmentally and socially sustainable, and compliant with international standards, laws and regulations [... by certifying] infrastructure projects against robust criteria and standards”. In addition,

<b>Table 2 - The B&amp;RI Formula</b>	
<p><b>3 = [(1+1+1)] x Immaterial and global dimensions</b></p> <p><b>3 Domestic Axes =</b>  <b>[(1 Land Belt* + (1 Road** -&gt; Maritime Silk Road (MSR) + 1 SSR ***)] x Immaterial and global dimensions</b></p> <p><b>*1 Land Belt = 6 Land Corridors</b>  <b>**1 Maritime Road = 3 Blue Passages</b>  <b>***1 Space Silk Road = Space program and space information corridor</b></p>	

Source: Author

<b>Table 3 - Global (soft and hard) Infrastructure Initiatives</b>					
<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>	<b>June 2021</b>	<b>December 2021</b>	<b>2023</b>
<b>B&amp;RI</b>	Asia Africa Growth Corridor (AAGC)	Blue Dot Network (BDN)	Build Back Better World (B3W) Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)	Global Gateway	G20 Summit - India - Middle East - Europe Economic Corridor (IMEC)
<b>China</b>	Asia Africa Growth Corridor (AAGC)	United States, Australia, Japan, United Kingdom and OECD	G7	European Union	India, U.S., Saudi-Arabia, UAE, France, Germany, Italy, European Union

Source: Author



launched in 2021 at the UK-hosted G7 summit, the B3W declared itself to be “a values-driven, high-standard, and transparent infrastructure partnership”, with a focus on investments in renewable energy, digital technology, healthcare and female-led business<sup>5</sup>.

Of particular note is the Global Gateway, launched in 2021 by the European Union as a means to narrow the global investment gap. The Global Gateway is also a values-driven, high-standard and transparent infrastructure partnership to meet global infrastructure development needs, and is fully aligned with the UN’s Agenda 2030, its Sustainable Development Goals, as well as the Paris Agreement<sup>6</sup>. Through the Global Gateway, the European Commission has clearly laid out its commitment to Africa (Africa-Europe Investment Package), the Asia-Pacific, Latin America and the Caribbean. In 2023, 90 key projects were launched worldwide across the digital, energy and transport sectors through the Global Gateway to strengthen health, education, and research systems globally.

Finally, in 2023, the India–Middle East–Europe Economic Corridor (IMEC) was announced on the side-lines of the G20 meeting in New Delhi, when a memorandum of understanding was signed between the European Union and seven states: India, the United States, Saudi Arabia, the United Arab Emirates (UAE), France, Germany, and Italy. The IMEC has been designed to include a shipping route connecting Mumbai and Mundra (Gujarat) with the UAE, and a rail network connecting the UAE, Saudi Arabia, and Jordan

with the Israeli seaport of Haifa in the Mediterranean Sea. Haifa will be connected by a SLOC to Europe via the seaport of Piraeus in Greece<sup>7</sup>.

### How do we decode the Geopolitics of B&RI?

The B&RI is a framework of policies that has been expanding beyond its visible infrastructural dimension. It is the result of combining lessons from both classical and contemporary narratives of geopolitics. One of these narratives is the Portuguese sea-trade global strategy — to rely on establishing new commercial routes and having presence in key coastal locales, without attempting large occupation (i.e., crab civilization)<sup>8</sup>; another one is to engage in what Mackinder calls the “heartland” and to be present in what Spykman calls the “rimland” — both envisaging economic and trade access with consent to an extended network of agents located in natural seats of power. Moreover, the B&RI learns from Mahan the need to control SLOC, to access dual-use sea-related facilities, to maintain a commercial navy, and to invest in sea-related technology (i.e., transforming a continental power into one capable of bi-Oceanic engagement). In addition, the B&RI is building hard infrastructure to connect production centers and markets and to provide alternatives to global choke points.

Furthermore, the initiative learns from contemporary narratives, as it is designed as a framework of policies with reinforcing soft and hard dimensions, and involves different moments, geo-

graphies and matters (such as outer space, development, technology, digitalization, currency, health, and culture), all with a global reach. The B&RI is therefore an intergenerational, multi-sector, multi-agent and multi-regional initiative that is purposefully and carefully designed, and is implicitly recognized by other leading international actors, as they are replicating, individually or in coalitions, the same normative idea at smaller scales. Indeed, the Belt and Road initiative is far from random, as it has a clear rationale, allocation of resources and political purpose — to advance the global power-status of China.

### References

- <sup>1</sup> Deudney, Daniel (2020). *Dark Skies: Space Expansionism, Planetary Geopolitics & the End of Humanity*. Oxford University Press, p.10.
- <sup>2</sup> Idem, p. 380.
- <sup>3</sup> Wu, Lunting (2023). China’s Transition from the Belt and Road to the Global Development Initiative. China is transitioning from one major global project to another. How are they different? *The Diplomat*. Retrieved in November 2023, from: <https://thediplomat.com/2023/07/chinas-switch-from-the-belt-and-road-to-the-global-development-initiative/>
- <sup>4</sup> Clearias (2023) Asia-Africa Growth Corridor (AAGC) — A Game Changer? Retrieved in November 2023, from: <https://www.clearias.com/asia-africa-growth-corridor/>
- <sup>5</sup> China Dialogue (2021). Can the G7’s B3W infrastructure initiative work in Latin America? Retrieved in November 2023, from: <https://chinadialogue.net/en/business/can-the-g7s-b3w-infrastructure-initiative-work-in-latin-america/>
- <sup>6</sup> European Commission (2023). Global Gateway overview. Retrieved in November 2023, from: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en)
- <sup>7</sup> Gilani, I. (2023). India-Middle East-Europe Economic Corridor: A passage of possibilities. *The Hindu*. Retrieved in November 2023, from: <https://frontline.thehindu.com/world-affairs/how-the-india-middle-east-europe-economic-corridor-opens-up-a-passage-of-possibilities/article67344064.ece>
- <sup>8</sup> Mallet, A. (1907). *Cours Complet de Histoire: les Temps Modernes*. Paris, Hachette.

### Other references

- Leandro, Francisco (2023). The Last Five Decades of Sino-Portuguese Relations: The Quest for the Belt and Road Initiative. *Daxiyangguo | Portuguese Journal of Asian Studies*. Issue 30, pp. 13–79. <https://doi.org/10.33167/1645-4677/DAXIYANGGUO2023.30/>

## Conflict Mediation "The African delegation in the Russian-Ukrainian conflict"

Paixão António José

### Introduction

The Russian-Ukrainian war, previously referred to as the Ukrainian crisis in its initial phase, is an ongoing international conflict between Russia, along with Russian-backed separatists, and Ukraine that began in February 2014. Since the conflict began, the Russian army has been gaining territory, controlling regions such as Bakmut, Donetsk, Lobkove, Tokmak, Mariupol, Zaporizhzhia, Dnipro, Donbas, and a part of the annexation of Crimea in 2014. It is estimated that at least 62,295 people were killed, at least 60,117 people suffered non-fatal injuries, at least 15,000 people were missing, about 17 million people were killed, at least 140,000 buildings were destroyed and about \$411 billion in property damage. Therefore, for the African continent, the consequences are visible, especially in increased imports of commodities from Russia, in addition to international pressure, especially from its allies, and the US, who want Africa to take sides in the conflict. However, the continent refuses to follow a non-African agenda in its international politics, given the historical past of colonialism and the consequences of the cold war for the continent. Therefore, the African Union has taken the initiative to mediate the conflict on its own terms.

### The African approach to the conflict

From the beginning of the conflict, African countries had a single approach

to the conflict, which was non-interference in internal affairs. Over the course of the conflict, considering other approaches from outside the continent, the approach split into two: countries positioned against Russia's war in Ukraine and countries maintaining a policy of strategic non-alignment, and the few countries explicitly in favor of Russia's war.

Three major events at the UN General Assembly clearly demonstrate Africa's position on the conflict; the two consecutive resolutions condemning the Russian invasion of Ukraine were passed at the UNGA with about 50% of African countries voting in favor and the remaining half abstaining or absenting themselves from the vote. In 2023, only Eritrea and Mali voted against the resolution. In 2022, only Eritrea voted against the resolution. A resolution to suspend Russia from the UN Human Rights Council that passed the UNGA was more divisive within the African bloc. Of the 54 African countries, 24 chose to abstain, 12 were absent, 10 countries voted in favor, and 9 voted against.

### African's Peace Delegation

Four heads of state came to Kiev and St. Petersburg: President Cyril Ramaphosa of South Africa, President Macky Sall of Senegal, President Hakainde Hichilema of Zambia, and Azali Assoumani of the Comoros (current chair of the African Union). Egypt and

Uganda sent high-level officials to represent them. President Ramaphosa led the delegation.

**“From the beginning of the conflict, African countries had a single approach to the conflict, which was non-interference in internal affairs(...)”**

It is important to emphasize that African countries have a historical relationship with Russia, as Moscow supported the liberation struggle against colonialism in Africa; however, most of the ruling parties in African countries have closer ties to Russia from the pre-independence period. South Africa, which led the delegation, continues to have a delicate position by maintaining close ties with both the United States and Russia. South Africa is simultaneously regarded as Russia's closest ally in Africa and one of the United States' most important allies on the continent.

During the apartheid era, the Soviet Union supported the liberation movement led by the African National Congress (ANC) by providing military training to its members. Almost 30 years after the end of apartheid, the ANC continues to dominate South African politics, and some ANC leaders have a special fondness for Russia's support of

the anti-apartheid movement. Also at present, the two countries are members of the BRICS alliance (composed of Brazil, Russia, India, China, and South Africa), a powerful collective of major economies with significant global influence.

In February of this year, South Africa held naval drills with Russia and China off the coast of Durban, drawing significant criticism from countries aligned with Ukraine. In May, South Africa was involved in a diplomatic spat with the United States, with the latter accusing the former of shipping arms to Russia. All in all, South Africa's delicate diplomatic dance to appease both the United States and Russia has become near impossible since the start of the war in Ukraine. Despite South Africa's professed neutral stance toward the war in Ukraine, historical ties and recent events have thrown its neutrality into doubt. By leading this peace delegation, the country hopes to dampen accusations of favoritism toward Russia.

#### Africa delegation in Kiev - Ukraine

On June 16, a peacekeeping mission, which included the presidents of Zambia, Comoros, Senegal and South Africa, the prime minister of Egypt and senior officials of the Republic of Congo and Uganda, visited Kiev, where it held talks with Ukrainian President Vladimir Zelensky. During the visit, the African delegation discussed the same ten points mentioned in the next point, to build peace; in addition, the delegation also paid tribute to the civilians killed during the Russian occupation of part of Kiev's Bucha region.

#### Africa Delegation in St. Petersburg - Russia

On June 17, 2023, President Vladimir Putin received heads of delegations from African states at the Constantine Palace, located on the outskirts of St. Petersburg, the former capital of Russia. Petersburg, the former capital of Russia, the group included the same entities the same entities that visited Kiev. On the Russian side, Foreign Minister Sergei Lavrov and Presidential Advisor Yury Ushakov attended the meeting.

**“South Africa’s delicate diplomatic dance to appease both the United States and Russia has become near impossible since the start of the war in Ukraine(...)”**

Therefore, the group proposed ten points around which peace can be built:

1. The group has recognized many other proposals that have been put forward by a number of other major players in the world.
2. The second point is that the group drew attention to – the key element of the general proposal – is that this war must be ended; the conflict must be resolved through negotiations and through diplomacy. The war cannot go on forever. All wars must end at some point.

3. The third point is de-escalation of the conflict, a de-escalation from both sides. The escalation is not conducive to peace negotiations.
4. The fourth point, which also appeared in other proposals, is to recognize the sovereignty of countries in the understanding of the UN Charter. Moreover, understanding of the UN Charter, on the basis of internationally recognized principles. The group declared the necessity to recognize the sovereignty of countries within the meaning of the UN Charter.
5. The fifth point is that all countries need security guarantees. All parties have already raised this issue. All parties want certain guarantees, and the group agreed with that.
6. Point six directly affects African countries. The group called for the opening up of the movement of grains across the Black Sea so that any barriers that currently exist are removed so that grains and other commodities can reach the markets.
7. Point seven. The necessity to ensure that there is humanitarian support for those who need it, as well as for those who suffer as a result of this conflict.
8. Point eight concerns the release of prisoners of war on both sides. A related issue concerns children who have been held hostage by this conflict. These children must return to where they came from, to their homes.
9. Point nine. Wars breed destruction and therefore post-conflict reconstruction is necessary. The group supports this post-recovery effort.



**African countries' votes on UN resolutions 2022 and 2023 condemning Russia's invasion of Ukraine**

N.	Country	Vote 2022	Vote 2023
1	Algeria	Abstain	Abstain
2	Angola	Abstain	Abstain
3	Benin	Yes	Yes
4	Botswana	Yes	Yes
5	Burkina Faso	No vote recorded	No vote recorded
6	Burundi	Abstain	Abstain
7	Cabo Verde	Yes	Yes
8	Cameroun	No vote recorded	No vote recorded
9	CA Republic	Abstain	Abstain
10	Chad	Yes	Yes
11	Comoros	Yes	Yes
12	DR Congo	Yes	Yes
13	Republic of Congo	Abstain	Abstain
14	Ivory Coast	Yes	Yes
15	Djibouti	Yes	Yes
16	Egypt	Yes	Yes
17	Guinea Equatorial	Abstain	No vote recorded
18	Eritrea	No	No
19	Eswatini	No vote recorded	No vote recorded
20	Ethiopia	No vote recorded	Abstain
21	Gabon	Yes	Abstain
22	Ghana	Yes	Yes
23	Gambia	Yes	Yes
24	Guinea	No vote recorded	Abstain
25	Guinea Bissau	No vote recorded	No vote recorded
26	Kenya	Yes	Yes
27	Lesotho	Yes	Yes
28	Liberia	Yes	Yes
29	Libya	Yes	Yes
30	Madagascar	Abstain	Yes
31	Malawi	Yes	Yes
32	Mali	Abstain	No
33	Mauritania	Yes	Yes
34	Morocco	No vote recorded	Yes
35	Mozambique	Abstain	Abstain
36	Namibia	Abstain	Abstain
37	Niger	Yes	Yes
38	Nigeria	Yes	Yes
39	Rwanda	Yes	Yes
40	Sao Tome and Principe	Yes	Yes
41	Senegal	Abstain	No vote recorded
42	Seychelles	Yes	Yes
43	Sierra Leone	Yes	Yes
44	Somalia	Yes	Yes
45	Sudan	Abstain	Abstain
46	Tanzania	Abstain	No vote recorded
47	Togo	No vote recorded	Abstain
48	Tunisia	Yes	Yes
49	Uganda	Abstain	Abstain
50	Zambia	Yes	Yes
51	Zimbabwe	Abstain	Abstain

Source: United Nations 2022: A/RES/ES-11/1; 2023: A/RES/ES-11/6

10. The tenth point is adopting certain processes that will lead to the end of this war. The group clearly expressed the idea that the African continent, the African countries present here, can play a certain role in this.

**Final Considerations**

The delegation heard both sides, in the case of Kiev, upon arrival the delegation was greeted with a rocket, to

later participate in a press conference open to the public, the delegation also clarified the African position in the war. Therefore, In St. Pittsburg, the delegation met with President Putin and his aides, the Russian president introduced the agreement signed in 2014 between Russia and Ukraine, which resulted in Ukraine's non-compliance. Moscow accused Kiev of pursuing its own agenda in the conflict.

Thus, relying on the ten points men-

tioned above, the delegation played its historic role in the historic mission in the context of Peace building; hoping that both sides would abide by the points as much as they could, especially point three, which mentions de-escalating the conflict.

## Referências

- <sup>1</sup> Nzuki, Catherine. Africa's Peace Delegation: A New Chapter for Africa and the Ukraine War. 18 de June de 2023. 20 de June de 2023. <<https://www.csis.org/analysis/africas-peace-delegation-new-chapter-africa-and-ukraine-war>>.
- <sup>2</sup> Klomegah, Kester Kenn. Modern diplomacy. 2 de June de 2023. 20 de June de 2023. <<https://moderndiplomacy.eu/2023/06/18/african-peace-mediators-present-10-points-document-to-vladimir-putin/>>.

## Outras Referências e Notas

- Magome, Mogomotsi. On Ukraine-Russia trip, South African leader's delegation stuck at Polish airport over arms permits. 16 de June de 2023. 20 de June de 2023. <<https://abcnews.go.com/International/wireStory/ukraine-russia-trip-south-african-leaders-delegation-stuck-100141128>>.
- Ray, Michael. Russia-Ukraine War. 2022. 20 de June de 2023. <<https://www.britannica.com/event/2022-Russian-invasion-of-Ukraine>>.
- Sharp, Alexandra. African Peace Mission to Ukraine Gets Off to a Rocky Start. 16 de June de 2023. 20 de June de 2023. <<https://foreignpolicy.com/2023/06/16/africa-peace-mission-delegation-russia-ukraine-missiles-blinken-china/>>.
- Tandwa, Lizeka. Poland prevents Ukrainian bound South African delegation from disembarking for hours. 16 de June de 2023. 19 de June de 2023. <<https://mg.co.za/politics/2023-06-16-poland-gives-the-middle-finger-to-south-african-security-personnel/>>.
- Team, Visual Journalism. Ukraine in maps: Tracking the war with Russia. 18 de June de 2023. 20 de June de 2023. <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682>>.

## Aprofundamento da Coordenação Estratégica China-Rússia

Luís Tomé

A “coordenação estratégica” entre a Rússia de Vladimir Putin e a República Popular da China (RPC) de Xi Jinping aprofundou-se durante o ano 2023, assistindo-se também à articulação entre ambas na expansão do “círculo de amigos” comum e no apoio a outros regimes autocráticos.

### Putin-Xi, guerra Russo-Ucraniana e “preocupações legítimas de segurança”

A cooperação estratégica com a China é uma prioridade de Putin desde que subiu ao poder, em 1999/2000. Em junho de 2001, assinava com o Presidente Chinês Jiang Zemin o “Tratado China-Rússia de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável” e, em 2008, estava ao lado do Presidente Hu Jintao na abertura dos Jogos Olímpicos de Pequim no mesmo dia 1 de agosto em que a Rússia invadia a Geórgia, iniciando a “guerra dos cinco dias” na sequência da qual Moscovo reconheceu as “independências” da Ossétia do Sul e da Abkhazia georgianas. Mas foi desde a ascensão de Xi Jinping à liderança do Partido Comunista da China (PCC), em 2012, e à Presidência da RPC, em 2013, logo seguida da “Revolução da Dignidade” Ucraniana e da anexação russa da Crimeia, em 2014, que a “parceria estratégica” China-Rússia que vinha desde 1996 foi elevada à categoria de “Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para a Nova Era”. Em maio de 2014, dois meses depois

de a Rússia anexar a Crimeia, Putin foi a Shangai, naquela que foi a sua primeira ida à China na Presidência Xi. Em 2019, Moscovo e Pequim inauguraram o gasoduto Power of Siberia 1 que transporta gás natural russo para a China, acordando também aumentar o comércio bilateral de 107 mil milhões dólares norte-americanos (USD), em 2018, para 200 mil milhões até 2024. Em junho de 2021, noutra regresso à China no quadro das celebrações do 100º aniversário da criação do PCC, Putin estendeu com Xi por mais cinco anos o Tratado China-Rússia de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável no seu 20º aniversário.

Em 4 de fevereiro de 2022, Putin voltou a Pequim para a abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno, proclamando com Xi uma parceria e amizade “sem limites” escassos vinte dias antes de a Rússia invadir a Ucrânia. A China de Xi nunca condenou a Rússia por essa invasão e, além de também não impor sanções, aumentou consideravelmente o volume de investimentos e trocas comerciais bilaterais, que atingiram novos máximos: em 2022, o comércio bilateral subiu 29,3% comparativamente a 2021, atingindo 190,27 mil milhões USD, um novo recorde<sup>1</sup>. Em 2023, aumentou ainda mais, chegando, só entre janeiro e novembro, aos 218,2 mil milhões USD, ultrapassando assim o objetivo estabelecido pelos dois países, em 2019, um ano antes do previsto; esse valor dos primeiros onze meses de 2023 também ultrapassou o total

para todo o ano 2022, garantindo um novo máximo no comércio bilateral<sup>2</sup>. A RPC emergiu, portanto, como “tábua de salvação económica” para a Rússia sob sanções “Ocidentais”, a que se somam ainda sucessivos exercícios militares bilaterais e de ambas juntamente com o Irão ou com a África do Sul.

**“(…)a China de Xi e a Rússia de Putin têm articulado a expansão do “círculo de amigos” comum, designadamente, através da Organização de Cooperação de Shangai (SCO) e do grupo BRICS(…)”**

Mais do que isso, o regime chinês legitimou a agressão russa manifestando compreensão pelas suas “preocupações legítimas de segurança” – conceito que não tem base no Direito Internacional, mas configura, assim, exceção válida para violar a soberania e a integridade territorial. A intenção de Pequim é, evidentemente, criticar a NATO e o “sistema de alianças americano” que, tal como Moscovo, responsabiliza por ter provocado a guerra na Ucrânia e considera uma ameaça à sua própria segurança, em particular, às suas ambições relativamente a Taiwan e também a territórios que disputa com países vizinhos.

**Mapa: Rússia e RPCChina e respectivas prioridades geoestratégicas**



Fonte: Elaboração do autor

A 21 de abril de 2022, Xi Jinping apresentava a “Iniciativa de Segurança Global”/Global Security Initiative (GSI), criticando a “mentalidade da Guerra Fria” por “destruir o quadro de paz global” e propondo, em contraposição, a sua Iniciativa com base na “segurança indivisível” e no respeito quer das “soberania, independência e integridade territorial constantes na Carta das Nações Unidas” quer das tais “preocupações legítimas de segurança”<sup>3</sup>. Ou seja, a China de Xi enunciava uma nova doutrina de segurança com preceitos contraditórios, em que um e outro dos princípios podem ser aplicados consoante os interesses e os atores em questão – significando, na prática, um novo regime internacional de soberania territorial diminuída para uns à custa da expansão da soberania territorial de outros (como a própria China e a Rússia).

Os princípios fundamentais dessa Iniciativa de Segurança Global chinesa seriam desenvolvidos num concept paper publicado por Pequim, em feve-

reiro de 2023<sup>4</sup>. Três dias depois, em 24 de fevereiro, exatamente um ano depois da invasão russa da Ucrânia, o regime chinês deu a conhecer a “Posição da China Sobre a Resolução Política da Crise na Ucrânia”, assente em 12 pontos<sup>5</sup>. Não se trata de um verdadeiro “plano de paz”, mas da defesa velada da Rússia numa guerra a que Pequim chama “crise” e resultante de uma invasão que não designa como tal e nunca condenou. Nessa “posição”, a RPC não distingue agressor do agredido; critica aqueles que apoiam a Ucrânia e sancionam a Rússia, mas sem apresentar alternativas para defender o invadido e travar o invasor; apela à “facilitação das exportações de cereais”, mas depois não criticou Moscovo quando, em julho, abandonou unilateralmente o acordo sobre exportação de cereais pelo Mar Negro; e, fundamentalmente, nunca refere que “soberania, independência e integridade territorial” estão a ser violadas pela Rússia na Ucrânia, apelando novamente ao respeito por “preocupações legítimas de seguran-

ça” (russas, claro). Tanto assim que o próprio Presidente russo afirmou que «muitas das disposições do plano de paz apresentado pela China estão em consonância com as abordagens russas e podem ser tomadas como base para um acordo pacífico quando estiverem prontos para isso no Ocidente e em Kiev»<sup>6</sup>.

Em março de 2023, na sua primeira ida ao estrangeiro desde que assegurou um inédito terceiro mandato como Presidente da China, e logo após o Presidente russo ter sido alvo de mandado de detenção pelo Tribunal Penal Internacional acusado de cometer “crimes de guerra” na Ucrânia, Xi foi a Moscovo encontrar-se com Putin. Os dois discutiram, entre outros, os planos de construção de novos gasodutos – o Power of Siberia 2 (Rússia-Mongólia-China) e outro que traz gás da ilha russa de Sakhalin até à província chinesa de Heilongjiang via Mar do Japão – e firmaram a “Declaração Conjunta da República Popular da China e da Federação Russa sobre o Aprofundamento

da Parceria Estratégica Abrangente de Coordenação para a Nova Era". E, na coreografia despedida, perante os media de todo o mundo, Xi disse a Putin: «Neste momento há mudanças – como não víamos há 100 anos – e somos nós que conduzimos essas mudanças em conjunto»<sup>7</sup>.

## “(...)a Rússia é fonte de energia e de armamentos para Pequim, e a China é fonte de investimentos e um gigantesco mercado para Moscovo(...)”

Sete meses mais tarde, em outubro, foi Putin à China a convite de Xi, naquele que foi o 42º encontro entre ambos em dez anos, exibindo o “alto nível de coordenação estratégica” bilateral. Esta visita coincidiu com o 3º Fórum Internacional da Nova Rota da Seda, com Xi a fazer da presença do seu “melhor amigo” a manchete do evento, apesar de alguns custos, já que foi notória a escassa presença de líderes europeus: além de Putin, apenas outros dois compareceram, o primeiro-ministro da Hungria e o Presidente da Sérvia; no primeiro Fórum, em 2017, estiveram dez dirigentes europeus e no segundo, em 2019, onze. Aliás, o terceiro Fórum da mais emblemática das Iniciativas de Xi, e logo no seu décimo aniversário, teve menos chefes de Estado e de Governo do que as edições anteriores: apenas vinte e três quando, em 2017, tinham sido trinta e, em 2019, trinta e sete. Inabalável, Xi repetiu

no seu discurso de abertura (perante Putin, o Secretário-Geral da ONU António Guterres e dignitários de mais de 150 países e 30 organizações internacionais) que «Mudanças no mundo, nos nossos tempos e com significado histórico estão a desenrolar-se como nunca antes»<sup>8</sup>.

### Alargando o “círculo de amigos” comum

A par do aprofundamento da coordenação estratégica bilateral, a China de Xi e a Rússia de Putin têm articulado a expansão do “círculo de amigos” comum, designadamente, através da Organização de Cooperação de Shanghai (SCO) e do grupo BRICS. Em 2023, em abril, o Irão tornou-se oficialmente o nono Estado-membro da SCO, juntando-se a China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Uzbequistão, Índia e Paquistão, enquanto a Arábia Saudita passava a ser, desde março, “Parceiro de Diálogo” da SCO – estatuto que têm também Azerbaijão, Arménia, Bahrein, Egípto, Camboja, Qatar, Kuwait, Maldivas, Myanmar, Nepal, Emirados Árabes Unidos, Turquia e Sri Lanka. Além dos agora nove membros e catorze Parceiros de Diálogo, a SCO conta ainda com Afeganistão, Bielorrússia e Mongólia como “Observadores”.

Por seu lado, na 15ª Cimeira do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) de 22-24 de agosto de 2023, na África do Sul, participaram dirigentes de outros sessenta e sete Estados, dos quais seis foram convidados a tornar-se membros plenos do “BRICS+” a partir de 1 de janeiro de

2024 – Argentina, Egípto, Irão, Etiópia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos –, no que constitui o primeiro alargamento do grupo desde 2010. Entretanto, o Novo Banco de Desenvolvimento ou “Banco BRICS” já se tinha alargado a Bangladesh, Emirados Árabes Unidos e Egípto, em 2021, estando o Uruguai a meio do processo e tendo Argélia, Honduras, Zimbabué e Arábia Saudita formalizado interesse em aderir.

Como se percebe pelos membros e parceiros SCO e BRICS+, o “círculo de amigos” da Rússia e da RPC também inclui democracias. A realidade é que a abordagem sino-russa de relacionamento produtivo com “todos”, independentemente das circunstâncias de cada um, desde que úteis aos seus interesses, favorece, evidentemente, os regimes autocráticos. Da Coreia do Norte ao Irão, Bielorrússia, Síria, Sudão, Venezuela, Cuba, Afeganistão Talibã, juntas militares golpistas no Myanmar ou no Níger e muitos outros beneficiam do apoio de Pequim e Moscovo para os legitimar politicamente, travar ou boicotar sanções internacionais, vendendo-lhes armamentos e fazendo business as usual.

Dos visitantes que Putin recebeu na Rússia durante 2023, destacam-se os vários encontros com Alexander Lukashenko, ditador da Bielorrússia e, em particular, com o “rei” da Coreia do Norte, Kim Jong-un, no Extremo-Ocidente russo, em setembro, e com quem terá acordado a troca de munições norte-coreanas por alimentos, energia e tecnologias militares russas. Também do lado da China de Xi são inúmeros os casos de líderes auto-

cráticos acolhidos, alguns particularmente significativos: em setembro de 2023, a RPC tornou-se o primeiro país do mundo a reconhecer o governo dos Talibã desde que, em agosto de 2021, regressaram ao poder em Cabul, aceitando credenciais de um “embaixador afegão” em Pequim e convidando uma delegação Talibã para o 3º Fórum Internacional da Rota da Seda no mês seguinte; também em setembro, o ditador da Síria Bashar al-Assad (acusado de usar armas químicas contra o seu próprio povo) foi recebido nos Jogos Asiáticos de Hangzhou, onde chegou num jato fretado pela própria China.

A coordenação estratégica entre Moscovo e Pequim é visível igualmente a respeito da nova guerra no Médio Oriente, envolvendo diretamente Israel e indiretamente o Irão, dois dos “parceiros estratégicos” de ambas na região. Na sequência do ataque terrorista sem precedentes, em 7 de outubro de 2023, do Hamas – um dos elementos do “Eixo da Resistência” do Irão – contra Israel, e da subsequente brutal retaliação israelita, designadamente, na Faixa de Gaza, Rússia e China têm seguido uma estratégia dupla articulada, inclusive no Conselho de Segurança da ONU de que são ambos membros-permanentes: por um lado, associam-se às críticas e acusações dos países árabes e islâmicos (e não só) contra a “catástrofe humanitária” provocada por Israel, bem como aos apelos de “cessar-fogo imediato e duradouro”; por outro, responsabilizam os Estados Unidos pela instabilidade e conflitualidade no Médio Oriente e pelo “inferno de Gaza”.

### **Convergência de interesses geopolíticos, geoestratégicos e geoeconómicos**

O aprofundamento da coordenação estratégica entre a China de Xi e a Rússia de Putin não decorre de fazerem parte de uma “internacional autocrática” ou de terem visões totalmente coincidentes, mas porque ambas consideram que isso serve os respetivos interesses geopolíticos, geoestratégicos e geoeconómicos. Desde logo, são largamente complementares: a Rússia é fonte de energia e de armamentos para Pequim, e a China é fonte de investimentos e um gigantesco mercado para Moscovo.

Em segundo lugar, têm um nítido interesse geoestratégico uma na outra: a Rússia é parceira essencial nas “costas asiáticas” da China cuja prioridade geoestratégica é a sua “frente marítima”, nos Mares do Sul e Oriental da China e Taiwan, tal como a China é parceira essencial nas “costas asiáticas” russas cuja prioridade geoestratégica é a sua “frente europeia”, do Báltico ao Cáucaso Sul, como se pode verificar pelo mapa. A isso acrescem interesses convergentes na segurança e estabilidade da Ásia Central, bem como em limitar a influência dos EUA, da UE e da NATO na Ásia situada entre elas.

Terceiro, ambas partilham determinadas conceções e propósitos geopolíticos: o pressuposto de que as grandes potências têm certos “direitos naturais” que devem ser respeitados, incluindo esferas regionais de influência e enquanto polos determinantes num “sistema multipolar”; conceções

próprias de “democracia”, “direitos humanos” e “Estado de direito”, distintas entre si, mas ambas contrárias às conceções liberais ditas “Ocidentais”; uma noção tradicional de segurança e de soberania, que absolutizam para si próprias e podem ser limitadas para outros, a começar pelos seus vizinhos; e procuram ambas conter a supremacia dos EUA, dividir o “Ocidente” e as potências democráticas, e suprimir influências políticas liberais nas organizações e convenções internacionais e na ordem mundial.

Nesta convergência de interesses, é muito provável que a coordenação estratégica China-Rússia continue a aprofundar-se, mesmo com Moscovo a tornar-se cada vez mais um “parceiro júnior” da “ordem internacional com características chinesas”.

### **Referências**

- <sup>1</sup> RUSSIA BRIEFING, Russian-Chinese Economic Relations and Belt & Road Initiative Investments, 18 October 2023. Url: <https://www.russia-briefing.com/news/russian-chinese-economic-relations-and-belt-road-initiative-investments.html/>
- <sup>2</sup> REUTERS, China-Russia trade hits \$218 bln in Jan-Nov, completing goal planned to reach in 2024, 7 December 2023. Url: <https://www.reuters.com/markets/china-russia-trade-hits-218-bln-jan-nov-completing-goal-planned-reach-2024-2023-12-07/>
- <sup>3</sup> XI JINPING, Rising to Challenges and Building a Bright Future Through Cooperation. Keynote speech via video at the opening ceremony of the Boao Forum for Asia Annual Conference, 21 April 2022.
- <sup>4</sup> PRCHINA, The Global Security Initiative Concept Paper. Beijing, 21 February 2023.
- <sup>5</sup> PRCHINA, China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis, 24 February 2023.
- <sup>6</sup> REUTERS, Putin says Chinese proposal could be basis for peace in Ukraine, 21 March 2023. url: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-wants-chinese-business-replace-western-firms-putin-tells-xi-2023-03-21/>
- <sup>7</sup> AL JAZEERA, China's Xi tells Putin of 'changes not seen for 100 years', 22 March 2023. Url: <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/22/xi-tells-putin-of-changes-not-seen-for-100>
- <sup>8</sup> XI JINPING, Building an Open, Inclusive and Interconnected World For Common Development. Keynote speech at the Opening Ceremony of the Third Belt and Road Forum for International Cooperation. Beijing, 18 October 2023.

## A Europa da defesa em tempo de obrigatória reflexão

Luís Valença Pinto

Perfilam-se hoje no Mundo tendências que parecem contradizer muito do que tem caracterizado o processo europeu consubstanciado pela União Europeia (UE).

De facto, tudo sugere que estamos de volta a um tempo marcado por uma crescente multipolaridade e por competição geopolítica entre os Poderes mais expressivos. A um tempo também de crise das ideias de multilateralismo e de cooperação.

Manifestamente são tendências distintas do que a UE tem procurado ser na ordem global: um Ator normativo, fortemente apostado no multilateralismo e conseqüentemente na cooperação, e com uma prática concordante com essas opções.

**“A Ucrânia é evidentemente um game changer para a Europa. Mas não é o único.”**

A isto se adicionam preocupantes situações de graves conflitos na periferia da UE, designadamente na Ucrânia e em Gaza.

Este conjunto de novas circunstâncias impõe uma obrigatória reflexão. Não é algo que em si mesmo deva ser encarado como muito estranho e preocupante. Preocupante será a inação.

O processo europeu é um processo aberto, em larga medida construído com originalidade, mediante a livre ex-

pressão de vontade dos Estados Membros, assente na visão política e estratégica e na ambição que tenham para a União Europeia e, naturalmente, no seu querer. Pode e deve continuar a ser assim.

### O ambiente político e estratégico

Para refletir com critério sobre a situação que contemporaneamente se lhe coloca a União carece de ponderar vários parâmetros. Longe de ser exaustivo talvez se devam enunciar oito como sendo principais. Com a consciência de que não há exatamente uma hierarquia entre eles, havendo, contudo, sobreposição de efeitos e mútuas influências.

O primeiro parâmetro corresponde à consideração da relação entre as duas principais potências do planeta, os Estados Unidos da América (EUA) e a China. Uma relação que não é adequado tomar como de absoluto e permanente antagonismo. Mas que não dispensa o entendimento de que é regida por competição em vários planos e pelo distanciamento e crítica chineses à designada ordem liberal que, em síntese, entendemos como filiada no Estado de Direito democrático, no primado da Lei e na observância dos Direitos Humanos. A relação entre estes dois superpoderes deve igualmente conter a importância de ter a China integrada na ordem internacional, segundo moldes para os quais tem o dever e o direito de também contribuir.

Este é para a Europa um determinante fator de ambiente. Mas não é o único. A ele se deve juntar o apregoado propósito de Poderes ditos emergentes para terem uma voz maior num Mundo cujo ordenamento acham iníquo e injusto. Falta, todavia, saber que propósito querem dar a essa voz. Se desejam desempenhar um papel normativo, aspirando a maior justiça e equidade ou se, opostamente, aspiram a ter uma voz maior, mas igualmente egoísta nas questões internacionais. E não é questão de somenos a circunstância da China, hoje uma superpotência, procurar persistir como parte deste grupo de poderes emergentes, talvez tendo como intenção tirar vantagem de algumas posições revisionistas e não pró-ocidentais do Brasil e do nacionalismo hindu que impera na Índia. Ao que se junta a utilização da relação russo-chinesa em claro benefício da China.

A par disto verifica-se, tanto à direita como à esquerda do espectro político, o crescimento de perspectivas iliberais e autoritárias, algumas delas com potencial para cavarem divisões entre os EUA e a Europa e no seio da Europa. Sob modelos diferentes, a Eslováquia, a Hungria e a Turquia representam situações desse tipo. Isto no pressuposto que será agora possível retirar a Polónia desta lista e que os Países Baixos não virão a integrá-la.

No que mais diretamente lhe respeita, a Europa está confrontada a Leste com a guerra na Ucrânia, provocada



pela inaceitável agressão russa, que pode vir a confirmar-se como um conflito prolongado, enquanto se verifica uma escalada dramática nas tensões que percorrem o Médio Oriente e para as quais é muito difícil identificar solução.

É um erro pensar na Ucrânia como sendo the game changer. A Ucrânia é evidentemente um game changer para a Europa. Mas não é o único. O que se passa no Médio Oriente, no Norte de África e no Sahel impõe igualmente que a Europa repense a sua Segurança e Defesa. Em moldes diferentes por comparação com a Ucrânia, mas não menos importantes. Mas para a Europa e para a sua Defesa é ainda muito importante atentar noutros fatores. Um deles é o aumento apreciável da atividade terrorista

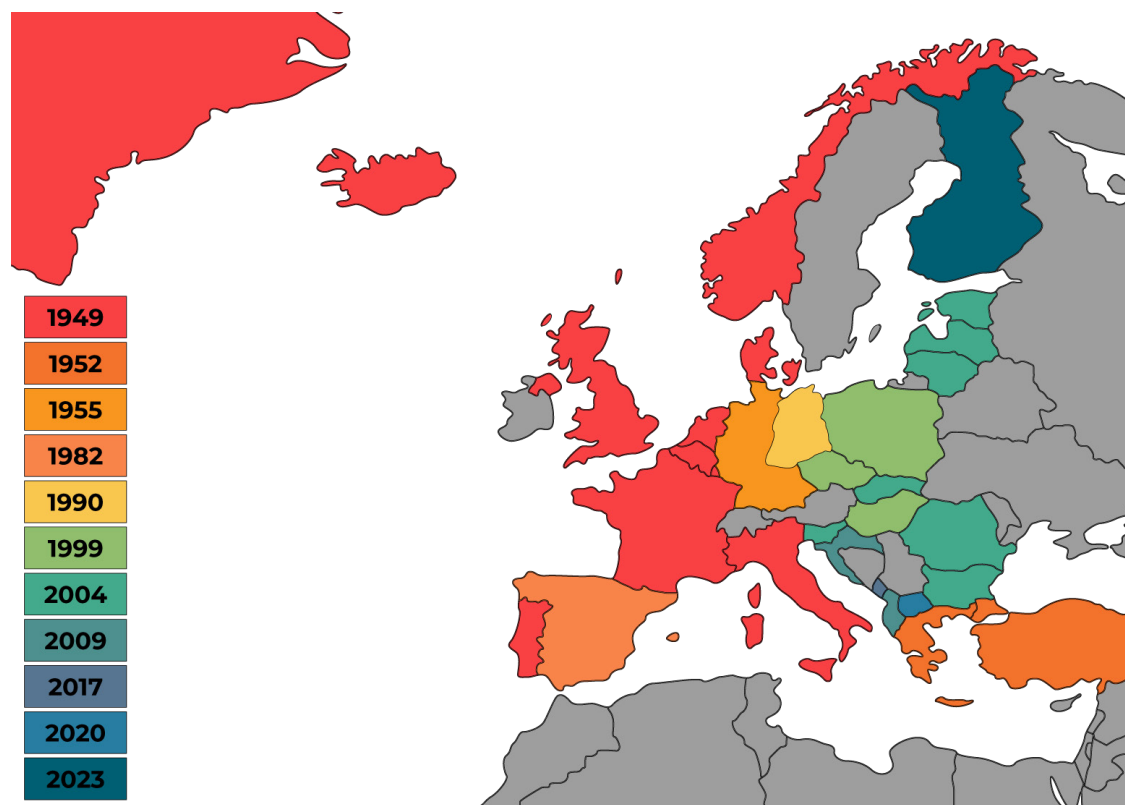
transnacional, fundamentalmente com inspiração conotável com o Daesh.

Outro, a persistente campanha de desinformação que alastra no Médio Oriente e em África, visando os valores e as opções ocidentais e tendo como principais protagonistas a Rússia e a China, cujos propósitos são a promoção de sentimentos antiocidentais, para assim se substituïrem nesses espaços à histórica influência ocidental e europeia.

Finalmente, e este é um aspeto muito preocupante, o crescendo de instabilidade e de vazio de Poder na vizinhança europeia, nomeadamente na região do Sahel, a que se junta um aumento das presenças russa (especialmente através do Grupo Wagner) e também da China. Pela ação do Grupo Wag-

ner a Rússia é largamente responsável por este processo tão negativo e tão preocupante. Um processo que tem originado vários golpes de Estado, o fomento de grupos rebeldes e de milícias, e a conseqüente saída da região de importantes e tradicionais Atores europeus, designadamente da França. Para garantir uma voz europeia na região, tanto por razões geopolíticas e securitárias, bem como por razões humanitárias, está fora de causa presumir manter uma influência pós-colonial. Também por essa razão a Europa deve, em unidade e na base do multilateralismo e da cooperação, trabalhar com os governos da região, com as organizações regionais existentes e fomentar a criação deste tipo de organizações, sempre respeitando o ownership, dos Atores locais.

### História do alargamento da NATO



Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:History\\_of\\_NATO\\_enlargement.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:History_of_NATO_enlargement.svg) Atribuido a Patrickneil, CCBY-SA3.0



### As condições existentes

É um facto que, no essencial, a comunidade ocidental foi capaz de evidenciar, manter e mesmo reforçar uma postura comum no que respeita à Ucrânia. Mas, designadamente no que tange à UE, não parece que o mesmo tipo de unidade seja atingível no que respeita ao que se passa a Sul e a Sudeste.

**“(...)bom será que a União levante forças que sejam caracterizáveis como sendo de Reação Rápida, aptas a intervir com elevada prontidão onde os seus legítimos interesses sejam postos em causa(...)”**

Relativamente a África e desconsiderando os múltiplos e dramáticos problemas que afetam o continente, o que muito frequentemente se observa é um erróneo distanciamento de alguns países da Europa Central e do Norte, que se iludem presumindo o que se passa em África como algo de muito distante. No que tange ao Médio Oriente, constatam-se, infelizmente, divisões de facto. Votações recentes nas Nações Unidas atestam-no com eloquência, com parceiros europeus a votar a favor, outros contra e outros ainda a abster-se. Estas divisões não podem deixar de gerar grande satisfação em Moscovo. A enorme derro-

ta política e estratégica de Putin na Ucrânia no referente à sintonia entre os EUA e a UE e à coesão desta pode ser revertida em Gaza.

Se mais não houvesse, isto é bastante para que se atente nas conexões políticas e estratégicas entre o que se passa na Ucrânia e o que se está a passar no Médio Oriente. A isto deve ainda adicionar-se a circunstância de Poderes não convergentes com a UE estarem a atuar simultaneamente nesses dois espaços: é o caso da Rússia, da China, da Turquia e do Irão.

Não se pode pretender que exista um Master Plan visando maximizar de modo coerente, coordenado e sincronizado todos estes aspetos tão negativos para a Europa. Mas facto é que a Europa está exposta a todos eles e a todos tem de fazer face.

Realmente, em matéria de Segurança e Defesa, a Europa enfrenta tempos muito difíceis e, ao mesmo tempo, muito desafiantes. A sua voz e a sua capacidade para intervir continuam a ser bastante limitadas. Mesmo levando em linha de conta a sua intervenção muito positiva nos contextos humanitário e da ajuda ao Desenvolvimento. Essa intervenção, que continua a ser esperada, continua a ser uma realidade, fazendo da UE um efetivo produtor de Segurança, fundamentalmente através das suas dimensões civis, uma vez que, por enquanto, as suas capacidades militares são limitadas e relativamente fracas.

Uma conclusão manifesta é que, para alterar positivamente este estado de coisas, a União carece de concentrar esforços sobretudo no domínio da Defesa militar.

### Um caminho de evolução

O primeiro requisito para uma evolução da UE no que respeita à Segurança e Defesa é a existência entre os Estados Membros de uma comum vontade política nesse sentido. Não é algo que se possa dizer que, por definição, está disponível.

Reconhecendo que o método de integração funcional (esse suave despotismo iluminado, como também foi chamado), que regeu o aprofundamento europeu em tantas áreas, não é aplicável nos domínios da Política Externa, da Segurança e da Defesa, tão íntimas elas são das soberanias. Ainda assim, será recomendável adotar um caminho incremental na construção dessa necessária vontade comum. Não por razões de experimentalismo, mas antes como um processo de crescente estabelecimento de confiança.

Um passo fundacional desse caminho pode talvez corresponder ao desenvolvimento de uma compreensão comum sobre a atual situação, o que implica começar por entender que as situações existentes na Ucrânia e no Médio Oriente são ambas parte da mesma equação. Depois, e como corolário, desenvolver uma perspetiva comum em matéria de identificação de ameaças e riscos, ainda que admitindo naturais diferenças de grau na perceção que cada Estado possa ter relativamente a cada ameaça e risco. Outro aspeto a ponderar respeita à articulação com os EUA. É sabido o enfoque prioritário que os norte-americanos dão hoje à região do Indo-Pacífico, algo que nada sugere que venha a ser alterado. O que não significa

que os EUA se tenham desinteressado e descomprometido com a Europa. A Ucrânia evidencia-o. Uma expectativa razoável consiste em assumir que os EUA não se dispensarão em matérias que envolvam a Rússia, a dimensão nuclear ou a existência de Israel, mas que noutros casos alimentam a ideia de que os europeus podem e devem reagir por si. Isto deve levar a UE a procurar desenvolver a sua autonomia estratégica, sem com isso prejudicar o vínculo transatlântico, prestando, todavia, boa atenção a uma eventual reeleição de Donald Trump ou de alguém com visões semelhantes, certamente muito nefastas para a NATO.

O aprofundamento da cooperação NATO-UE é também um requisito imperativo, cujo primeiro fundamento deve residir no reconhecimento da partilha do modelo civilizacional e político entre as duas organizações e que encontra tradução na pertença simultânea a ambas de vinte e três Estados. E também na identificação da natural complementaridade funcional entre elas, com a NATO forte no plano militar, fraca enquanto ente coletivo nos planos político e diplomático e inexistente nos outros domínios; e a UE razoavelmente forte em quase todos os domínios que hoje definem a Segurança (político, diplomático, económico, financeiro, social, ambiental, cultural, etc), exceto no plano militar que, embora exista, é ainda limitado. Aprofundar esta cooperação pode permitir algo tão essencial como a compatibilização, no mínimo a coordenação, dos respetivos Planeamentos de Defesa. Pelo menos para vinte e três Estados faz todo o sentido, na

medida em que, para cada um deles, os compromissos com a NATO e com a UE assentam no mesmo conjunto de pessoas, de forças militares e de recursos financeiros.

Proceder dessa forma conduzirá, em cada uma das organizações, à identificação da sua Estrutura de Forças, o que nada terá de novo para a NATO, mas será uma enorme novidade e um enorme avanço para a UE. Nesse âmbito, bom será que a União levante forças que sejam caracterizáveis como sendo de Reação Rápida, aptas a intervir com elevada prontidão onde os seus legítimos interesses sejam postos em causa. Isto não fará necessariamente dela um Ator global, mas qualificá-la-á como um Ator capaz de intervir em qualquer ponto do globo.

No quadro da cooperação NATO-EU, outros aspetos podem e devem evoluir igualmente. Um deles é a partilha de informações, embora aqui tenha de se compreender que haja naturais limites; outro é a vantagem em promover o uso coordenado e não competitivo das suas Bases Tecnológicas e Industriais de Defesa.

Porém, há muito trabalho que a União tem de fazer por si própria, desde logo, melhorando a sua capacidade para planear e executar operações militares, pelo menos e numa primeira fase, de média intensidade.

Outra tarefa que a UE tem de enfrentar consiste na necessidade de contrariar a competição e a consequente duplicação intraeuropeias que se observam no tocante ao fabrico de armamento e equipamento. O que hoje se passa explica em parte porque é que, para o mesmo volume financeiro, o produto

operacional europeu é tão baixo quando comparado com o dos EUA. A Cooperação Estruturada Permanente no domínio da Defesa (PESCO), instituída em 2017, e o Fundo Europeu de Defesa, criado em 2020, são instrumentos que visam atacar esta grande fragilidade europeia, mas que precisam de ir mais longe.

Mas, antes de tudo, há que levar a cabo trabalho político, no conjunto da União e em cada um dos seus Estados Membros, designadamente fazendo compreender a Defesa como uma política pública fundamental e as respetivas despesas como relevante e útil investimento público. O indicador dos 2% do PIB como nível financeiro a atribuir à Defesa deve funcionar como um benchmark. No entanto, não pode fazer perder de vista que o que realmente importa é a compatibilidade e a convergência das capacidades militares dos diferentes Estados Membros num adequado patamar de modernidade tecnológica e de atenção e aptidão para acompanhar a inovação e as tecnologias emergentes disruptivas que se identificam e pressentem no domínio da Defesa.

No passado, ficar para trás nesta matéria significava perder interoperabilidade com Aliados e Parceiros. Hoje e no futuro continua a ter essa muito relevante consequência, mas tem a implicação maior de não permitir exercer soberania partilhada, um modelo político tão intrínseco e tão caro à União Europeia no sentido do seu aprofundamento.

A revalidação e o revigoramento das Políticas de Vizinhança da UE, orientadas para Leste e para o Sul e com-

preendidas como parte da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) justificam igualmente uma reforçada atenção. Desejavelmente na base de uma vontade política comum e forte, é prioritário rever e atualizar a Estratégia Global de Segurança da UE, bem como a Bússola Estratégica, enquanto plano de ação para a boa concretização da PCSD, exigindo a boa atenção da UE. Passou-se muita coisa depois da elaboração destes dois documentos, em 2016 e 2022, respetivamente.

Ainda uma consideração acerca do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). É preciso que a União o compreenda como sendo mais do que um “proto-serviço” diplomático. O SEAE deve certamente integrar a rede de Delegações da União, mas precisa de ser reorganizado e reestruturado para igualmente contar com os demais órgãos ligados à Segurança e Defesa da UE. Nesse figurino, o SEAE precisa de ser um staff consistente, convergente, coerente e coordenado, que espelhe unidade de propósitos e de ação.

Tudo isto exige um trabalho intenso, bem feito e reiterado no domínio da comunicação estratégica.

Se a Europa, e concretamente a União Europeia, tiver sucesso em todos estes diferentes aspetos estará criada, de modo formal ou informal, uma organização de Defesa Europeia, fundamental para que seja mais significativo o seu papel enquanto Ator de Segurança, ao mesmo tempo preservando o seu distintivo carácter normativo, traduzido por uma prática renovada do multilateralismo e da cooperação.

Focando-se de modo integrado no díptico composto pelas situações no

Leste europeu e no Médio Oriente e África, parecem ser estes dois últimos os espaços geopolíticos onde a União Europeia mais pode acrescentar valor à Segurança do Mundo Ocidental.

## Referências

AVÓ, César, Rússia toma cada vez mais o lugar da França no Sahel, in Diário de Notícias, 26 setembro 2023

PINTO, Luís Valença, A Segurança Europeia e a agressão russa à Ucrânia, in Revista Militar, nº 2641/2642, Lisboa, fevereiro/março 2022

PINTO, Luís Valença Os desafios da Defesa Europeia num novo contexto de Segurança. Uma perspectiva do Sul, in Revista Militar, nº 2645/2646, Lisboa junho/julho 2022

RODRIGUES, Maria João, A Europa em tempo de Guerras, in Público, 4 novembro 2023

SOUSA, Teresa, A impotência europeia, in Público, 29 outubro 2023

## Impactos do Conflito Rússia vs. Ucrânia na Hegemonia do Padrão Dólar

Alessandro Fernandes

Entre os trunfos que o Kremlin exhibe no atual confronto com a Ucrânia está a energia que aquece e move a Europa, afinal “as armas mais poderosas da Rússia agora, excetuando os mísseis nucleares, não são o Exército e a Força Aérea, mas o gás e o petróleo”, uma vez que a Rússia é o maior produtor de gás e o segundo maior produtor de petróleo, com uma média de cerca de cinco milhões de barris por dia.

A maioria das sanções externas sobre a economia russa, principalmente em função da dependência europeia do gás russo, incide sobre as suas exportações de petróleo e carvão, dado o papel central desempenhado pela energia nas atividades econômica e social nos países industrializados<sup>2</sup>.

A ideia por detrás destes embargos é prejudicar de sobremaneira a economia russa, e, em contrapartida o regime Putin, até um ponto que fique insustentável manter a ofensiva militar em seu vizinho, em que pese as medidas de restrição econômica não terem levado o Kremlin a qualquer moderação bélica significativa<sup>3</sup>.

Não por acaso as primeiras sanções impostas à Rússia, em função do reconhecimento de independências das Províncias de Donetsk e Luhansk, impactaram na certificação do gasoduto Nord Stream-2, que transportaria gás natural russo pelo Báltico diretamente até a Alemanha, contornando os países do leste europeu e possibilitando um comércio em maior quantidade e a preços menores.

O Kremlin acredita que será mais fácil para a Rússia mudar as suas entregas de petróleo da Europa para os mercados asiáticos do que mudar o destino do gás, cujo transporte depende de uma infraestrutura inflexível, porém, conforme se percebeu com as sanções ao petróleo do Irã, as sanções dos Estados Unidos da América, da União Europeia, do Reino Unido e da Noruega podem privar os negociantes russos do mercado de seguro marítimo para navios-tanque, afastando estas frotas mundiais do mercado russo<sup>4</sup>, fato este abrandado pela utilização dos gasodutos Power of Sibéria, na Rússia, e ao gasoduto Soyuz Vostok, na Mongólia, que ligará o transporte de gás entre Rússia e China<sup>5</sup>.

Estas sanções, porém, evidenciaram a realidade de que um país pode sofrer um bloqueio de reservas e severas restrições monetárias por decisão unilateral dos Estados Unidos e dos seus parceiros, com extensão e duração indefinidas, explicitando o antagonismo existente no Direito Internacional Público: “enquanto alguns países são duramente castigados por sanções e nada podem fazer, outros esbaldam ilegalidade e evidentes demonstrações de força preparadas para agressão sem qualquer prejuízo”<sup>6</sup>.

Esta desproporção acabou reforçando a necessidade do desenvolvimento de serviços de compensação e liquidação paralelos ao SWIFT, uma vez que os Estados Unidos, a partir de 11 de setembro, construíram ferramentas

para alavancar a centralidade da sua economia e transações denominadas em dólares para bancos, empresas e países estrangeiros, procurando atingir objetivos políticos, na forma de sanções contra indivíduos, entidades e até nações inteiras, expulsando atores indesejáveis de instituições aparentemente comerciais<sup>7</sup>.

**“Estas sanções, porém, evidenciaram a realidade de que um país pode sofrer um bloqueio de reservas e severas restrições monetárias por decisão unilateral dos Estados Unidos e dos seus parceiros (...)”**

O SWIFT (abreviatura para *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, ou Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais) é um sistema criado em 1973 por órgãos dos Estados Unidos e da Europa, que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras, realizadas então por meio do Telex.

### Ascensão do renminbi

O modelo alternativo mais avançado é o Chinês CIPS, sistema ainda restrito,

mas de uso intenso entre a China e a Índia, já utilizado por bancos e organizações de mais de cem países e que deve agora absorver as operações externas russas, podendo inclusive servir como oportunidade de incentivo para transações comerciais em renminbi. Este é um processo de criação de uma ordem monetária alternativa num futuro previsível em que os Estados Unidos pretendem estender os benefícios da globalização económica exclusivamente para às nações alinhadas com os seus interesses<sup>8</sup>.

A participação da moeda norte-americana nas reservas globais de divisa regrediu de 71%, em 2000, para um pouco menos de 60%, em 2020, demonstrando uma lenta movimentação, suficientemente tímida para evitar que seja decretada a morte do dólar. Este movimento deve ainda ser impactado pela adoção do renminbi digital, uma vez que preocupações como privacidade digital e monitoramento pelo poder central não repre-

sentam um óbice para alterações necessárias na economia chinesa<sup>9</sup>.

Aquando da invasão da Crimeia, a Rússia criou um sistema próprio de pagamentos, a MIR (mundo ou paz em russo), em substituição das operadoras VISA e Mastercard que encerraram as operações em solo russo. Após um período de turbulência, as operações com esta bandeira se tornaram um dos pilares para a construção de uma estratégia de fortalecimento e proteção da economia russa, auxiliando ainda na acumulação de reservas internacionais e no corte da dívida externa, já preparando o país para futuras sanções internacionais.

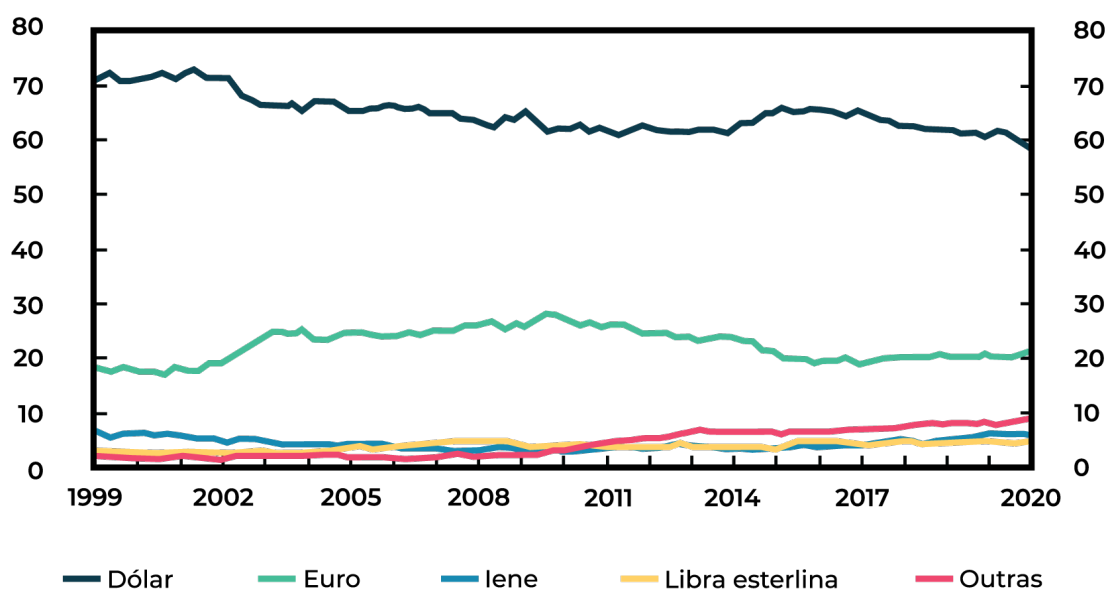
Além do mais, na condição de maior importador de commodities, caso a China tenha sucesso em precificar as suas compras na sua própria moeda, eliminaria a necessidade de manter superávits na sua balança comercial, mudando a lógica económica vigente no planeta<sup>10</sup>. Em contrapartida, a posição russa de exportadora de cereais,

principalmente para nações em desenvolvimento, poderia reforçar a estratégia de enfraquecimento do dólar como moeda global<sup>11</sup>.

A aproximação sino-russa dá-se menos por uma proximidade ideológica e mais pelo receio que após a adesão da Ucrânia as atenções da OTAN se direcionem para a situação de Taiwan, sendo a China futuramente o alvo de novas sanções financeiras, uma vez que se entende que se trata de uma “disputa pela hegemonia entre os Estados Unidos e a República Popular da China”<sup>12</sup>.

A China compartilha com Putin o sentimento de que aquilo que é tolerado para os Estados Unidos, principalmente as ingerências militares nos países soberanos<sup>13</sup>, para a Rússia e a China é algo condenado e devem, em função da incapacidade russa de substituir as importações industriais e tecnológicas posteriormente ao bloqueio ocidental, desenvolver relações comerciais cada vez mais assimétricas.

**Gráfico: Participação Moedas Estrangeiras nas reservas Cambiais Mundiais**



A internacionalização do renmimbi ainda não acompanhou o ritmo de crescimento chinês no comércio exterior. Enquanto a China experimentou um crescimento de mais de dez vezes do seu volume de exportações em 20 anos, o uso de sua moeda nestas operações aproxima-se de apenas 6% das negociações. Numa tentativa de reverter este quadro, os chineses criaram, ainda em 2018, contratos de compra de outro e petróleo em renmimbi, conversíveis em ouro em Hong Kong ou Xangai. Esta é primeira oportunidade no pós-Segunda Guerra Mundial que se pode comercializar petróleo por ouro sem se precisar desembolsar valores em moeda norte-americana<sup>14</sup>.

**“Enquanto a China experimentou um crescimento de mais de dez vezes do seu volume de exportações em 20 anos, o uso de sua moeda nestas operações aproxima-se de 6% das negociações (...)”**

Este enfraquecimento do padrão dólar teria grande impacto sobre a economia mundial, uma vez que os governos e os seus bancos centrais, quando querem controlar a inflação, costumam subir os juros, retirando moeda de circulação. Porém este movimento tem um preço amargo, aumentando o endividamento, exceto no caso dos norte-americanos, donos da máquina

que imprime dólares. Ante a necessidade de reduzir a liquidez no país, em vez de subir juros e emitir títulos, os Estados Unidos podem liberalizar a importação, ajustando assim a oferta do mercado com a demanda exterior e ainda enviam dólares para o exterior, retirando dinheiro de circulação, exportando a sua inflação para os demais países.

O domínio do dólar sobre o Sistema Monetário Internacional consolidou-se de forma substancial depois dos acordos de Bretton Woods, em 1944. Mesmo que o ouro tivesse sido mantido como âncora cambial, a única moeda inicialmente conversível era o dólar, de forma que os agentes públicos e privados do sistema financeiro internacional se viram na situação de ter que incentivar a acumulação de dólares como pré-condição para alcançar a conversibilidade em ouro, mantendo-se esta situação mesmo depois de os Estados Unidos, unilateralmente, acabarem por dissolver o regime monetário de Bretton Woods, ainda na década de 1970<sup>15</sup>.

#### **Moeda Comum Sul-Americana**

Este movimento também tem impactado em países sem envolvimento no conflito, levando Fernando Haddad, o atual ministro da Fazenda do governo de Lula da Silva, e Gabriel Galípodio (atual secretário-executivo do mesmo Ministério) a propor a criação de uma moeda comum sul-americana, o Sur, como estratégia para “fortalecer a soberania monetária dos países da América do Sul, que enfrentam limitações econômicas decorrentes da fragilida-

de internacional de suas moedas”, citando inclusive episódios em que os Estados Unidos “exportaram” as suas crises para os demais países e relacionando a utilização do dólar como ferramenta bélica, demonstrando que este não é um fato inédito: “Em 1979, a elevação da taxa de juros nos EUA para reafirmar o poder do dólar como moeda global levou diversos países a uma situação de insolvência”<sup>16</sup>.

É importante frisar que a proposta de moeda comum não se confunde com a proposta de “moeda única” levantada pelo Chicago boy Paulo Guedes, antigo ministro da Fazenda de Jair Bolsonaro, que defendia a criação do peso real. A moeda única proposta por Haddad serviria somente na operação da compensação de pagamentos e créditos recíprocos, processo atualmente realizado exclusivamente em dólares.

Ao contrário da moeda única, que substituiria todas as moedas nacionais dos países que a adotaram, no caso da proposta de moeda comum, o real e o peso argentino mantêm-se como moedas soberanas, preservando na íntegra a capacidade de intervenção nas suas economias<sup>17</sup>.



## Referências

- <sup>1</sup> MARSHALL, Tim. Prisioneiros da geografia: 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global. Zahar, 1, ed., 2018, 258 p. Kindle.
- <sup>2</sup> JOHNSON, Simon. USTENKO, Oleg. O fim da Rússia como potência energética. Valor Econômico, 05 abr. 2022, p. A15.
- <sup>3</sup> KRUGMAN, Paul. Who's Embargoing Whom? New York Times, 02 ago. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/08/02/opinion/russia-ukraine-war-embargo-gas.html>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- <sup>4</sup> JOHNSON, Simon. USTENKO, Oleg.
- <sup>5</sup> GAZPROM. Gazprom and CNPC discuss progress of project for Russian gas supplies to China via Far Eastern route. 06 set. 2022. Disponível em: <http://www.gazprom.com/press/news/2022/september/article556286/>. Acesso em: 29 jan. 2023.
- <sup>6</sup> DIAS, Vinícius Turibio. Ucrânia e Rússia e o Acordo de Munique. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 27, n. 6812, 25 fev. 2022.
- <sup>7</sup> GJOZA, Enea. RMB Internationalization: Implications for U.S. Economic Hegemony. Cambridge, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2018, 48 p.
- <sup>8</sup> CARVALHO, Carlos Eduardo. GABRIEL, João Paulo Nicolini. Vigor da desvalorização depende da China. Valor Econômico, 04 abr. 2022, p. A17.
- <sup>9</sup> DAVIES, Howard. Sanções mudarão o sistema financeiro? Valor Econômico, 02 mai. 2022, p. A15.
- <sup>10</sup> RIAL, Sérgio. Guerra Fria e novo normal econômico. Valor Econômico, 02 mai. 2022, p. A15.
- <sup>11</sup> UNITED NATION. Impact of War in Ukraine on Food, Energy and Finance Systems. Brief n.1. 13 abr. 2022. 22 p.
- <sup>12</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Prefácio. In: BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e Dimensão Estratégia dos Estados Unidos: das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio? 1. ed., 2013, pp. 17-29. Kindle edition.
- <sup>13</sup> Entre 1990 e 2003 os EUA participarão de, ao menos, 14 intervenções militares em outros países, visando a mudança de regime ou a "construção de nações", buscando muito mais defender sua segurança e interesses econômicos do que construir e consolidar regimes democráticos (BANDEIRA, 2013).
- <sup>14</sup> CHEY, Hyoung-Kyu; LI, Yu Wai Vic. Chinese Domestic Politics and the Internationalization of the Renminbi. Political Science Quarterly, V. 135, Issue 1, pp. 37-65, 2020.
- <sup>15</sup> SOUZA, Ana Tereza Lopes Marra de. A internacionalização do renminbi como um meio de contestação. Bogotá: Desafios, v. 32, n.1, pp. 01-30, 2020.
- <sup>16</sup> HADDAD, Fernando. GALÍPOLO, Gabriel. Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional. São Paulo: Folha de São Paulo, 01 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/criacao-de-moeda-sul-americana-pode-acelerar-integracao-regional.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- <sup>17</sup> LEMOS, Francisco Manuel Figueira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Poderá o "Sur" ser o novo "Euro" da América Latina? FGV, 06 fev. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/podera-sur-ser-novo-euro-america-latina>. Acesso em: 10 fev. 2023.

## O Cazaquistão e o Regionalismo Centro-asiático: o dilema Rússia versus China

Paulo Afonso B. Duarte,  
Letícia Teixeira de Jesus

Embora abastada em recursos energéticos, hídricos e minerais, a Ásia Central tem permanecido duplamente remota: por um lado em termos de geografia, por outro por falta de atenção por parte da literatura. No entanto, tal como no outrora Grande Jogo disputado pelo império britânico e o império russo, a região volta a revestir-se de centralidade nas dinâmicas de competição e cooperação envolvendo atores regionais e extra-regionais. Com efeito, no Novo Grande Jogo da atualidade estão em causa visões nem sempre convergentes para o regionalismo centro-asiático, em função dos interesses da China, mas também da Rússia que concebe este espaço como parte do seu *near abroad*. Dito isto, ao invés do Grande Jogo do passado em que os impérios utilizavam a força militar para alcançar os seus objetivos, os protagonistas do Novo Grande Jogo recorrem sobretudo à esfera da economia e do *soft power* (sobretudo o multilateralismo) para lograrem influência na região. Por serem diferentes em termos de PIB, demografia e recursos energéticos (embora com uma história comum), julgamos ser mais pertinente tomar o Cazaquistão como estudo de caso perante a competição sino-russa por influência neste espaço do espaço pós-soviético.

### O regionalismo sino-russo: a União Económica Eurasiática versus a Faixa e Rota Chinesa

Na ausência de um projeto oficial de integração para a região, a Rússia concebe a União Económica Eurasiática (UEE) como o instrumento multilateral, por excelência, para preservar a influência de Moscovo na Ásia Central. Lançada em 2015, a UEE assenta, contudo, naquilo que fora o falhanço prévio da EurAsEC. Um dos objetivos primordiais para Vladimir Putin subjacentes à criação da UEE visa o estreitamento de laços comerciais entre os seus membros. Ao mesmo tempo, a construção de um mercado comum para o petróleo e gás natural e de uma união aduaneira, inspirados no modelo europeu, serve como motor para os desígnios russos acima mencionados. Para a Rússia, a UEE é ainda encarada como um meio para a prossecução das suas aspirações, que se traduzem na consolidação da hegemonia regional russa, marcada por uma realocação da atenção de Moscovo na Eurásia. À semelhança da UEE, também a Faixa e Rota Chinesa (FRC) foi oficialmente anunciada em Astana, em setembro de 2013. Conhecida inicialmente por One Belt One Road (OBOR), atualizada mais tarde para Belt and Road Initiative (BRI), esta iniciativa (ver figura 1) procura reavivar o glorioso passado da China milenar. Com efeito, no século II a.C., a Rota da Seda havia sido um dos primeiros modelos da globalização,

algo que leva Xi Jinping, atualmente, a inspirar-se no passado milenar chinês, com vista a apetrechar a globalização (consideravelmente ocidentalizada) de características chinesas. Neste sentido, conectividade e desenvolvimento de infraestruturas (através da construção de estradas, ferrovias, oleodutos e gasodutos) afirmam-se como as bandeiras fundamentais da iniciativa chinesa, que, em muitos aspetos, volta a colocar a Ásia Central novamente no centro da geopolítica mundial.

**“O Cazaquistão pode, no entanto, ter de adotar uma posição mais assertiva de modo a promover os seus próprios interesses no seio dos projetos regionais sino-russos para a Ásia Central.”**

Utilizando uma estratégia que assenta essencialmente no recurso ao *soft power*, a China procura aumentar a sua influência no sistema internacional, enquanto tenta, paralelamente, desviar a atenção da comunidade internacional das tensões experienciadas quer no Xinjiang que é, segundo o governo chinês, assolado pelos chamados três males: terrorismo, separatismo e extremismo, quer também no Mar do Sul da China.

Mapas: A Faixa e Rota China



O Cazaquistão entre a UEE e a FRC

O Cazaquistão encontra-se no centro de um jogo de poder entre duas grandes potências, a Rússia e a China, que procuram expandir a sua esfera de influência na Ásia Central. De forma a aproveitar as potencialidades que resultam da competição sino-russa na região, o Cazaquistão tem prosseguido uma política externa multivetorial. De facto, esta permite-lhe maximizar os seus ganhos face aos interesses de duas potências sem, contudo, comprometer a sua independência. Neste sentido, o Cazaquistão beneficia, por um lado, de uma maior integração económica por meio da sua participação na UEE e na FRC e, por outro, de uma melhoria das suas vias de comu-

nicação em virtude dos investimentos chineses na região. A resposta do Cazaquistão à anexação da Ucrânia pela Rússia pode ser vista como o exemplo de um equilíbrio pragmático na esfera diplomática, uma vez que, apesar de o Cazaquistão ser um dos maiores aliados de Moscovo, o presidente cazaque, Kassym-Jomart Tokayev, declarou: "Não podemos violá-las, especialmente porque recebemos avisos sobre possíveis sanções secundárias contra a nossa economia por parte do Ocidente"<sup>1</sup>. Apesar de a FRC e a UEE apresentarem objetivos diferentes, os planos ambiciosos que a China tem vindo a desenvolver na Ásia Central podem colidir com a estratégia russa, uma vez que a Rússia encara esta região como a sua

esfera de influência. Quando, em 2013, Xi Jinping lançou oficialmente a FRC no Cazaquistão, o antigo Presidente Nazarbayev rapidamente mostrou o seu apoio à iniciativa, tendo encarado o projeto como um meio para mitigar o seu estatuto de landlocked country, bem como para promover a sua integração económica na Ásia Central. Ao mesmo tempo, a integração do Cazaquistão na UEE também permite o desenvolvimento do seu papel no comércio internacional. Tendo em conta a condição de landlocked do Cazaquistão, a sua integração nos mercados internacionais depende em grande medida da qualidade das suas redes de transportes. Com efeito, através da FRC, o país beneficiou de melhorias significativas na sua rede, pois três das

seis rotas terrestres da iniciativa atravessam o Cazaquistão. Como refere Pieper (2021, p.466), “o Cazaquistão não precisou de fazer lobby para a utilização de qualquer rota específica. De facto, a geografia e a logística jogam a seu favor devido à localização central do país no coração da Eurásia”<sup>2</sup>.

## “O Cazaquistão encontra-se no centro de um jogo de poder entre duas grandes potências, a Rússia e a China, que procuram expandir a sua esfera de influência na Ásia Central”

No entanto, apesar dos avultados investimentos da China no Cazaquistão, o país carece de uma estratégia específica para desenvolver áreas como a agricultura e a indústria, ou seja, sectores não-energéticos cujo potencial ainda não foi suficientemente explorado. Esta situação contribui para uma escassa diversificação da economia cazaque, que se traduz numa forte desindustrialização, exacerbada também pela sua adesão à UEE. A importação de produtos russos a preços mais baixos prejudica a competitividade da produção nacional (Wolczuk, 2021)<sup>3</sup>. O desenvolvimento destes sectores está, por sua vez, também dependente de reformas que o governo do Cazaquistão não conseguiu até agora efetuar. O controlo chinês sobre o fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas no/

para o Cazaquistão, bem como o reforço da sua presença e investimentos no país, tem aumentado a desconfiança da população cazaque em relação à China, embora a elite política do país acolha com agrado o investimento chinês<sup>4</sup>. Sendo o Cazaquistão um Estado recente, os sentimentos nacionalistas e de proteção da sua soberania acabam por ser exacerbados, dada a sua história de subjugação a Moscovo ao longo de mais de metade do século XX. Assim, qualquer tentativa de influência chinesa que possa levar a uma perda de soberania é vista com desconfiança pela população cazaque. O mesmo se aplica à política externa russa. A este respeito, o governo cazaque tem vindo a afirmar que, apesar de manter boas relações com a Rússia, não pretende voltar a integrar a sua esfera de influência, como está implícito nas aspirações de Vladimir Putin. De facto, inicialmente, a criação da UEE foi vista com alguma preocupação pela população, tendo a oposição chegado a propor um referendo sobre a adesão do país à UEE.

As relações do Cazaquistão com Moscovo (alicerçadas na UEE) são importantes, uma vez que a Rússia é atualmente o principal competidor da China na Ásia Central, limitando a sua influência na região. Ainda assim, a população cazaque também reconhece a relevância das infraestruturas construídas pela China, uma vez que estas têm vindo a melhorar a sua qualidade de vida. Paradoxalmente, apesar do excedente de mão-de-obra cazaque, estas construções são feitas por empresas chinesas cujos empregadores são maioritariamente chineses, algo que

não contribui para gerar mão-de-obra local. Por outro lado, os avultados investimentos económicos chineses no Cazaquistão não se fazem necessariamente acompanhar por uma (maior) aceitação da China no país.

Apesar das várias bolsas de estudo que a China tem vindo a atribuir a estudantes cazaques, para além da promoção dos Institutos Confúcio, o soft power chinês no Cazaquistão permanece fraco. Acrescente-se que as relações culturais históricas entre a Ásia Central e a Rússia e os estereótipos associados aos chineses são alguns dos fatores que mais influenciam a visão dos cazaques em relação à China.

Relativamente à UEE, a adesão do Cazaquistão a esta organização nem sempre foi benéfica para o país. As sanções ocidentais aplicadas contra a Rússia no contexto da anexação da Crimeia, em 2014, acabaram por se refletir numa forte desvalorização da moeda cazaque, evidenciando as desvantagens inerentes à participação no multilateralismo russo para a Ásia Central. Ao longo dos anos, o sonho de integração económica defendido pelo antigo Presidente Nazarbayev tem vindo a desvanecer-se. De facto, Nazarbayev tinha-se recusado a transferir competências estatais em matéria de política comercial para a Comissão Eurasiática, além de ter criticado fortemente a politização, bem como as tentativas de englobar os domínios da segurança e da defesa na UEE.

A harmonização de tarifas estipulada pela UEE obrigou o Cazaquistão a aumentar as suas taxas por vezes em quase 50%, prejudicando os comerciantes com perdas de rendimento

e diminuição dos salários. Para além disso, as barreiras não-tarifárias que se tornaram prática frequente no seio da UEE dificultavam a entrada de mercadorias no país, pelo que o acesso ao mercado não era recíproco na prática. De facto, quando a UEE foi lançada, esperava-se que a organização permitisse um aumento do Investimento Direto Estrangeiro dos estados-membros no Cazaquistão. Tal não aconteceu, ao contrário do investimento chinês que aumentou significativamente.

Embora a política externa do país tenha sido perspicaz e pragmática ao longo do tempo, por procurar balancear os seus interesses entre os dois atores regionais, o Cazaquistão pode, no entanto, necessitar, a médio e longo prazo, de adotar uma posição mais assertiva de modo a promover os seus próprios interesses no seio dos projetos regionais sino-russos para a Ásia Central.

Apesar da reafirmação recente da relação profunda entre a Rússia e o Cazaquistão, a retração da economia russa, bem como a sua ostracização pela comunidade internacional, tem impactos sobre os países que compõem a UEE. Por conseguinte, face ao declínio da economia russa e ao promissor desenvolvimento económico da China, nas próximas décadas, não é descabido propor que o Cazaquistão possa vir a abandonar a UEE para abraçar plenamente o potencial decorrente da FRC.

O Cazaquistão não tem conseguido aproveitar plenamente as potencialidades decorrentes da sua participação simultânea nas iniciativas multilaterais da China e da Rússia. Concordamos

com Clarke e Rice, segundo os quais “(...) apesar das entrevistas, discursos, comunicados de imprensa e memorandos que exaltam os benefícios da parceria sino-russa, praticamente não existem projetos concretos de cooperação entre a UEE e a FRC no Cazaquistão”<sup>5</sup>. Dito isto, dada a ausência de coordenação entre a UEE e a FRC, o Cazaquistão vê-se, portanto, forçado a escolher entre dois projetos regionais diferentes para a Ásia Central, um chinês e outro russo. Embora a política externa do país tenha sido perspicaz e pragmática, o Cazaquistão pode ter de adotar, a médio e longo prazo, uma posição mais assertiva de modo a promover os seus próprios interesses no seio dos projetos regionais sino-russos para a Ásia Central.

Enquanto a dinâmica da FRC se encontra mais centrada no desenvolvimento económico e de infraestruturas na Ásia Central, a UEE parece ter nascido sobre os mesmos objetivos geopolíticos da antiga e fracassada EurAsEC. Esta situação pode ter sido causada pelo facto de os verdadeiros objetivos da EurAsEC para a Ásia Central serem sobretudo geopolíticos e não geoeconómicos. No fim, os objetivos ocultos da Rússia de criar uma espécie de moeda comum e um parlamento regional inspirado no modelo da UE não convenceram os Estados da Ásia Central, que continuam relutantes em oferecer a Moscovo uma influência significativa sobre a região. Este facto também explica o motivo pelo qual estes países da Ásia Central (nos quais se inclui o Cazaquistão) preferem ter mais do que uma potência a competir pelos recursos da região.

Russos e cazaques partilham um vasto legado histórico, bem como laços económicos, geográficos, culturais e de segurança. Não obstante, as suas relações atravessaram um momento de tensão. Na prática, a abstenção do Cazaquistão na votação da ONU que condenava a invasão russa da Ucrânia, a sua adesão às sanções ocidentais contra a Rússia, bem como o não-reconhecimento das autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk por Tokayev no Fórum Económico Internacional de São Petersburgo marcaram um ponto de viragem nas relações entre os dois países. Uma realidade pouco provável e previsível em janeiro de 2022, quando o Cazaquistão solicitou a intervenção da Organização do Tratado de Segurança Coletiva no seu território – a primeira na história da organização – no contexto dos violentos protestos que eclodiram em todo o país.

## Referências

- <sup>1</sup> GIS. (2022). Kazakhstan gives Russia the cold shoulder. GIS <https://www.gisreportsonline.com/fr/kazakhstan-war-ukraine/>
- <sup>2</sup> Pieper, M. (2021). The linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian economic union between Russia's defensive regionalism and China's new Silk Roads. *International Politics*, 58, 462-482.
- <sup>3</sup> Wolczuk, K. (2021). The Eurasian Economic Union is a genuine and meaningful counterpart to the EU. Chatham House. [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-05/2021-05-13-myths-misconceptions-debate-russia-nixey-et-al\\_0.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-05/2021-05-13-myths-misconceptions-debate-russia-nixey-et-al_0.pdf)
- <sup>4</sup> Owen, C. (2017). "The Sleeping Dragon Is Gathering Strength": Causes of Sinophobia in Central Asia. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 3 (1): 101-119.
- <sup>5</sup> Clarke, M., & Rice, D. (2020). Kazakhstan in Sino-Russian Relations: Cooperation and Competition between the EEU and BRI. *The Asian Forum*. <https://theasianforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/-3>

## “Dilúvio de Al-Aqsa” – Operação Inghimasi do Hamas?

Hermínio Matos

Na madrugada de 7 de Outubro de 2023, o Hamas – Movimento de Resistência Islâmico<sup>1</sup> palestino –, através de centenas de comandos organizados do seu braço armado, as Brigadas Izz ad-Din al-Qassam, lançou a Operação Al-Aqsa Flood – “Dilúvio” de Al-Aqsa<sup>2</sup>. Este ataque-surpresa<sup>3</sup> do Hamas em território de Israel, foi desencadeado por uma sucessão de lançamentos massivos de rockets contra o interior de Israel, chegando alguns a atingir Tel Aviv. Em simultâneo, comandos armados do Hamas, organizados em pequenos grupos de assalto, penetravam – por via marítima, aérea e terrestre – em diversas localidades israelitas contíguas à Faixa de Gaza.

**“(...) o Hamas tem vindo a demonstrar grandes capacidades de inovação e aprendizagem(...)”**

Quer o primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, quer o secretário-de-estado norte-americano, Antony Blinken, compararam o Hamas ao Daesh, tendo em conta as atrocidades cometidas no massacre de cidadãos israelitas dentro do seu território: execuções sumárias, fuzilamentos, decapitações, imolações, incêndios e esfaqueamentos aleatórios, de militares e da população civil, incluindo homens, mulheres e crianças. A decapitação e fuzilamento de bebés e crianças, a sangue-frio, causou especial comoção

e repulsa da comunidade internacional, assim como a captura e detenção de mais de uma centena de reféns em Gaza. A analogia com o Daesh pode ser estabelecida também, aos níveis operacional e tático, tendo em conta o modus operandi do ataque agora perpetrado contra Israel.

Tal como escreveu Jefferis, “a estrutura organizacional do Hamas é uma mistura única de flexibilidade e burocracia”<sup>4</sup>. Não obstante o papel de relevo que alguns dos seus membros fundadores e dirigentes tiveram no percurso e estruturação da organização – Ahmed Yassin, Khalid Mishal, Abdel Aziz al-Rantisi ou Ismail Haniyeh, entre outros –, importa a análise da sua ala militar, as denominadas Brigadas Iz ad-Din al-Qassam<sup>5</sup>, lideradas, desde 2002<sup>6</sup>, por Mohammed Ibrahim al-Masri, alias Mohammed Deif, o “homem-sombra” que resistiu a sucessivas tentativas das forças e serviços de segurança de Israel para o eliminar. Ahmed Jabari (1960-2012), o segundo no comando de Deif, acabou por substituí-lo, como comandante em exercício, após este ter sido gravemente ferido no final de 2002, mantendo um papel importante, então e depois, na liderança das Brigadas al-Qassam, até à sua morte, em 14 de Novembro de 2012<sup>7</sup>.

O Hamas, à semelhança de outras organizações terroristas de matriz islamista, demonstrou já elevada competência nas áreas de informações e contra-informações, demonstrando elevados níveis de segurança e eficácia

operacional. Algumas organizações terroristas operam, de facto, como autênticos serviços de segurança e de informações, chegando, nalguns casos, a exceder expectativas em termos de inovação técnica e tática do seu modus operandi.

### Informações e Espionagem Palestinianas

Farouk Qaddumi formou, em 1959, a primeira estrutura de informações palestina – a Ras-al-Amman – dentro da Organização para a Libertação da Palestina (OLP). Em 1967, Yasser Arafat substituiu Qaddumi por Salah Khalaf e ordenou a criação de um novo órgão de segurança, o Jihaz al-Razd, destinado a combater infiltrações dos serviços de informações israelitas, e para vigilância interna dos seus membros, suspeitos de dissensão ou traição<sup>8</sup>. Segundo Mishal & Sela, Ahmed Yassin procedeu então à criação, em 1986, da primeira unidade de segurança e contra-informações do Hamas<sup>9</sup>:

*The security apparatus that would collect information about collaborators with Israeli intelligence. Once established, the security unit also became involved in the “internal jihad” which had the aim of imposing Islamic rules on the society and punishing drug dealers, prostitutes, and purveyors of pornographic videos. (...) The new apparatus was entitled the Organization of Jihad and Da’wa (Munazzamat al-jihad wal-da’wa), abbreviated Majd*



(literally, glory). In 1987, Majd was headed by Salah Shihadah<sup>10</sup>.

O Hamas tem investido vastos recursos em guerra psicológica (PSYOPS), de propaganda e desinformação, visando alvos diferenciados através de canais de comunicação operados em diferentes plataformas digitais<sup>11</sup>; tem desenvolvido de modo eficaz, também, operações com recurso a agentes duplos. Esta técnica, do domínio da contra-informação, é extremamente útil no confronto assimétrico com actores estatais. Cria o efeito de “assimetria duplicada”<sup>12</sup>, replicando as fontes do oponente em seu favor – transformando a ameaça numa oportunidade ou vantagem. É um mecanismo eficiente, de baixo custo, e que confunde as forças de defesa e os serviços de informações israelitas.

## “Quer o primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, quer o secretário-de-estado norte-americano, Antony Blinken, compararam o Hamas ao Daesh(...)”

Quando descoberto o seu papel de agentes duplos, não é possível já ao actor estatal aferir da extensão e profundidade dos danos causados, tanto em matéria de informações, como de operações planeadas ou em curso, o que compromete a segurança dos seus agentes e o sucesso das operações. Destarte, podemos concluir que o Hamas tem vindo a demonstrar grandes capacidades de inovação e aprendi-

zagem – operacional e tática –, mimetizando táticas, técnicas e procedimentos (TTP) de agências estatais israelitas, aprendendo com estas, e tornando assim mais difícil a identificação, localização e monitorização, quer dos seus membros e estrutura, quer do seu processo de tomada de decisão<sup>13</sup>.

### Operações de Martírio vs. Operações Inghimas

Ibn Taymiyyah (1263-1328), o teólogo islâmico da Escola Hanbalita cujo pensamento influenciaria, no séc. XVIII, a corrente wahhabista<sup>15</sup> do Islão, terá sido pioneiro<sup>16</sup> na defesa do uso, em situações específicas, de inghimasi contra os inimigos da fé islâmica.

O uso de inghimasiyyin<sup>17</sup> – combatentes fortemente armados e organizados em pequenas unidades de assalto ('marauding operations') que penetram e envolvem as linhas inimigas, com grande velocidade de manobra e extraordinárias capacidades de combate corpo-a-corpo, constitui, historicamente, uma arma psicológica atractiva e altamente devastadora contra a moral dos inimigos do Islão. Um vídeo oficial do Daesh, de 2015, resumia assim o valor destes combatentes e o impacto resultante das suas operações: *“inghimas operations are considered to be a lethal weapon by which to make the enemy shudder. As such, just one inghimas fighter can make an entire army collapse”*<sup>18</sup>.

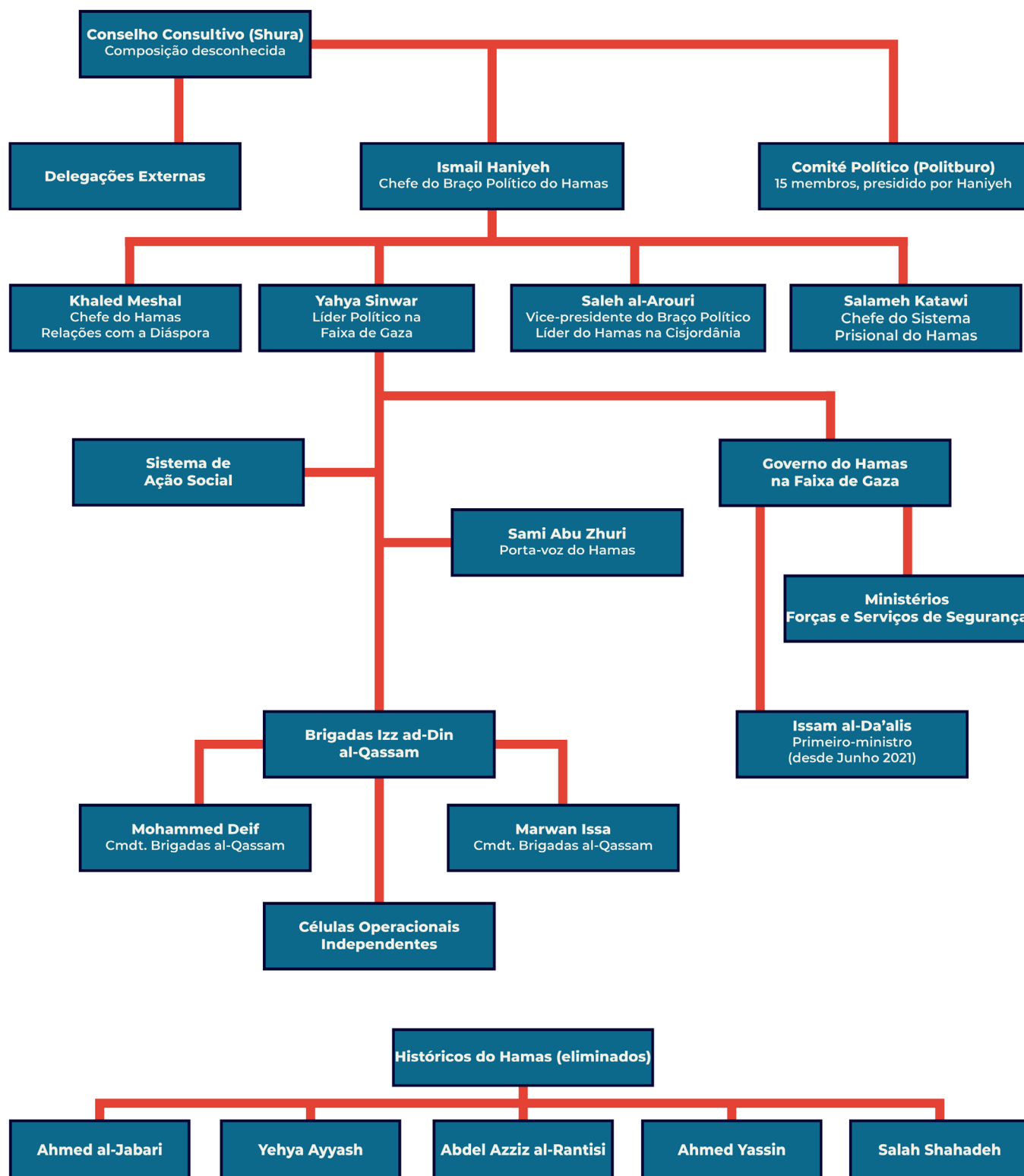
Grupos terroristas como o Lashkar-e-Tayyiba (Bombaim, Índia, 2008), ou o Daesh (Paris, 2015), perpetraram ataques terroristas recorrendo a este

modus operandi: através da infiltração de pequenas unidades de assalto, bem equipadas, com poder de fogo e recurso alternativo ao uso de explosivos, protelaram no tempo a matança do maior número de vítimas, antes que pudessem ser eliminados pelas forças e serviços de segurança dos respectivos países, ou que a sua morte resultasse do confronto com estas, ampliando assim o seu efeito mediático. Nesta forma de ataque por “enxameamento”, ou “swarming”<sup>19</sup>, o efeito de surpresa resulta da projecção de pequenas unidades móveis, dispersas mas coordenadas, que convergem para um ou mais alvos, e que rapidamente se reagrupam para visar múltiplos e sequenciais alvos. O ataque do Hamas parece ter por base este modus operandi.

Como bem lembrou Handel<sup>20</sup>, “no caso de oponentes desiguais, o engano e a surpresa podem ajudar o lado mais fraco a compensar desequilíbrios numéricos ou outros. Por essa razão, o lado que está em desvantagem geralmente tem um maior incentivo para recorrer a estratégias e táticas de engano”. Os combatentes do Hamas – provavelmente já com elementos dissidentes do Daesh nas suas fileiras – levaram a cabo uma operação inghimasi contra o Estado de Israel. Ao fazê-lo, não só souberam surpreender e enganar eficazmente as linhas de defesa de Israel, como também paralisar a sua capacidade de resposta imediata.



Figura 1 – Estrutura Política e Militar do Hamas



Fonte: Matos (2023), Cf. Robinson (2023); European Council on Foreign Relations (2023); Counter Extremism Project (2023) & Lia (2006)<sup>14</sup>



## Referências

1. Acrônimo de Harakat al-Muqawama al-Islamiyya.
2. Para Kluckhohn (1959) e Peschel (1971), "os mitos do dilúvio são variações do tema da catástrofe na mitologia": assim, "(1) o dilúvio é frequentemente tratado como uma forma de punição; e (2) os mitos do dilúvio e da criação estão frequentemente ligados", uma vez que a destruição provocada pelos primeiros, conduzem, inexoravelmente, a um ciclo de redenção e ascense, constituindo-se, em última análise, como instrumentos de um caos regenerador (Matos, 2010, p. 202).
3. A surpresa, segundo Handel (1982, p. 149), é "relativa e raramente completa ou total. Na maioria dos casos de ataque súbito, o lado surpreendido normalmente tinha informações e sinais de alerta suficientes para indicar a possibilidade de um próximo ataque – momento, local, direção".
4. Jefferis, J. (2016). *Hamas Terrorism, Governance, and its Future in Middle East Politics*. Santa Barbara: Praeger, p. 47.
5. Sheikh Izz al-Din al-Qassam (1882-1935). Al-Qassam foi morto, em 20 de Novembro de 1935, após confronto com uma força de Polícia do Mandato Britânico, em Ya'bad, localidade situada no distrito de Jenin. Jefferis refere que "em 1991, a facção combatente do Sheikh Yassin foi integrada nas recém-formadas Brigadas Izz ad-Din al-Qassam, então lideradas por Salah Shehadeh".
6. Após a eliminação de Salah Shehadeh (1953-2002), em 22 de Julho de 2002, pelas forças militares israelitas; o seu mentor foi Yahya Abd-al-Latif Ayyash (1966-1996), a.k.a. "o engenheiro", um membro importante da ala militar do Hamas, com elevadas competências em matéria de armamento e explosivos.
7. Counter Extremism Project (2023). *Hamas Report*. <https://www.counterextremism.com/threat/hamas/report> (acesso em 10-10-2023); Jefferis, J. (2016); Filiu, J.-P. (2012). The origins of Hamas: Militant Legacy or Israeli Tool? *Journal of Palestine Studies*, 41 (3): 54-70. <https://doi.org/10.1525/jps.2012.XLI.3.54>; Lia, B. (2006). *A Police Force without a State. A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*. London: Ithaca Press; Nafi, B. (1997). Shaykh 'Izz al-Din Al-Quassam: a reformist and a rebel leader, *Journal of Islamic Studies*, 8 (2): 185-215. <https://doi.org/10.1093/jis/8.2.185>
8. Bennett, G. (2006). The Battle for the Palestinian Security Services. *Conflict Studies Research Centre, Middle East Series 06/51*, October 2006. <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/28893>, pp. 1-2.
9. Mishal, S., and Sela, A. (2000). *The Palestinian Hamas - Vision, Violence, and Coexistence*. New York: Columbia University Press, p. 34.
10. a.k.a. Salah Shehade; vide Fig. 1.
11. Rubinstein-Shemer, N., Flamer, N. (2023). Projective Psychological Warfare (PPW): an analysis of Hamas Hebrew video clips as part of its propaganda campaign against Israel (2007-2014), *Middle Eastern Studies*. <https://doi.org/10.1080/00263206.2023.2186859>; Flamer, N. (2022). Hezbollah and Hamas's main platforms for recruiting and handling of human sources after 2006, *Middle Eastern Studies*. <https://doi.org/10.1080/00263206.2022.2126835>
12. Flamer, N. (2023). "An Asymmetric Doubling": A Nonstate Actor Using the Method of Doubling Sources – Hamas against Israeli Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 36 (1): 63-77. <https://doi.org/10.1080/08850607.2022.2104054>
13. Matos, H. (2021). Intelligence & Counterterrorism: What Police organizations Can (and should) Learn with Terrorist Organizations? In *Challenges of Police Academies for Near Future* (pp. 127-145), Edited Book of the 9th INTERPA International Conference, Antalya, Turkey: Polis Akademisi Yayinlari; Matos, H. (2022). Inteligência e Contra-inteligência no Contraterrorismo: Utopia, Distopia, Retrotopia. *Revista brasileira de Ciências Policiais*, 13 (8): 251-286. DOI: <https://doi.org/10.31412/rbcp.v13i8.937>; Matos, H. (2023). *Agências Estatais versus Organizações Terroristas. Analogia, reciprocidade e interdependência ao nível estratégico, operacional e tático – uma aprendizagem mútua?* (capítulo de livro, no prelo); Flamer, N. (2022).
14. Matos, H. (2023). *Agências Estatais versus Organizações Terroristas. Analogia, reciprocidade e interdependência ao nível estratégico, operacional e tático – uma aprendizagem mútua?* (capítulo de livro, no prelo); European Council on Foreign Relations (2023). *Mapping Palestinian Politics*. [https://ecfr.eu/special/mapping\\_palestinian\\_politics/introduction/](https://ecfr.eu/special/mapping_palestinian_politics/introduction/) (acesso em 9-10-2023); Counter Extremism Project (2023). *Hamas Report*. <https://www.counterextremism.com/threat/hamas/report> (acesso em 10-10-2023); Robinson, K. (2023). What is Hamas? Council on Foreign Relations (October, 9th). <https://www.cfr.org/backgrounder/what-hamas> (acesso em 10-10-2023); Lia, B. (2006). *A Police Force without a State. A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*. London: Ithaca Press.
15. Fundada por Muḥammad ibn Abd al-Wahhāb (1703-1792).
16. Embora anteriormente a questão já tivesse sido abordada de modo superficial. Por exemplo, para Hanafi Muhammad ibn al-Hasan al-Shaybani (séc. VIII-IX), "O parâmetro principal era que os atributos do martírio deveriam ser considerados especificamente no contexto da guerra santa. (...) Um guerreiro sagrado tinha permissão para atacar uma grande força inimiga? De acordo com al-Shaybani, tem permissão para atacar até mesmo mil homens das forças inimigas se houver uma chance razoável de que ele permaneça vivo ou cause danos ao inimigo antes de ser morto." (Hatina, 2014, p. 47)
17. Rumiyaḥ (2017). It Will be a Fire that Burns. The Cross and its People in the Raqqah. *Al-Hayat Media Center, Issue 12*. <https://gwern.net/doc/crime/terrorism/rumiyah/2017-rumiyah-12.pdf> (acesso em 12-10-2023).
18. Winter, C. (2017). *Suicide Tactics and the Islamic State*. <https://www.icct.nl/publication/suicide-tactics-and-islamic-state> (acesso em 08-10-2023); Bloom, M., Horgan, J., and Winter, C. (2016). Depictions of Children and Youth in the Islamic State's Martyrdom Propaganda, 2015-2016. *CTC SENTINEL*, 9 (2): 29-32. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2016/02/CTC-SENTINEL-Vol9Iss210.pdf>; Matusitz, J. (2017). The Communication of Suicide Terrorism. In Kumar, U. (ed.). *Handbook of Suicidal Behaviour* (pp. 159-180). Singapore: Springer; Barfi, B. (2016). *The Military Doctrine of the Islamic State and the Limits of Ba'athist Influence*. *CTC SENTINEL*, 9 (2): 18-23. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2016/02/CTC-SENTINEL-Vol9Iss210.pdf>.
19. Arquilla, J., and Ronfeldt, D. (2001). *Networks & Netwars*. Santa Monica: Rand Corporation.
20. Handel, M. I. (1982) Intelligence and deception, *Journal of Strategic Studies*, 5 (1): 122-154. <http://dx.doi.org/10.1080/01402398208437104>, pp. 121-124.

## Outras Referências e Notas

- Hatina, M. (2014). *Martyrdom in Modern Islam. Piety, Power, and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Kluckhohn, C. (1959). Recurrent Themes in Myths and Mythmaking, *Daedalus*, 88 (2): 268-279. <http://www.jstor.org/stable/20026495>
- Matos, H. (2010). O Sistema de Segurança Interna: O Caso Português, In Moreira, A., Ramalho, J. (coord.), *Estratégia* (pp. 173-246), vol. XIX. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Peschel, E. (1971) Structural Parallels in Two Flood Myths: Noah and the Maori, *Folklore*, 82 (2): 116-123. <http://dx.doi.org/10.1080/0015587X.1971.9716717>

## Operação “Espadas de Ferro” – O Fantasma de Batis (Parte II)

Hermínio Matos

Em 332 a.c., Alexandre o Grande tomou Gaza – praça-forte estratégica para a conquista do Egito –, mas só depois de um longo cerco e enfrentando uma resistência feroz dos habitantes de Gaza, e o apoio de mercenários árabes, liderados por Batis, apelidado de “rei de Gaza” e leal servidor de Dario III, o Codomano, que já então fez uso de uma rede de túneis que a textura do solo de Gaza lhe permitiu desenhar dentro das muralhas da cidade. Depois de finalmente conseguir tomar a cidade, Alexandre, assolado pela raiva, exibiu o cadáver de Batis, arrastando-o, ao longo das muralhas da cidade, numa evocação explícita do episódio homérico de Aquiles e Heitor, autor que Alexandre muito admirava e de quem era leitor confesso.

Segundo Filii<sup>1</sup>, os relatos desta batalha parecem ser as primeiras referências históricas ao subsolo de Gaza, cuja imbricada rede de túneis permanece na actual Faixa de Gaza. Factos históricos que, inexoravelmente, evocam o conflito armado actualmente em curso entre o Estado de Israel e a organização terrorista islamista Hamas.

### Operação “Espadas de Ferro”

Em resposta aos ataques de 7 de Outubro de 2023, o Estado de Israel deu início à Operação “Espadas de Ferro”, uma operação militar que tem como alvos específicos as estruturas militares e de liderança do Hamas, cujo planeamento estabelece três fases de

intervenção: ataques aéreos, contra estruturas físicas e disposição estratégica das forças terrestres, visando delimitar um perímetro de segurança e contenção da ameaça; incursão das forças terrestres, especialmente através de unidades de operações especiais, por forma a eliminar quaisquer bolsas de resistência do Hamas; resgate dos reféns em segurança. Nenhuma destas fases é estanque, podendo as operações militares ocorrer em articulação, complemento ou sobreposição.

### “Israel desenvolve acções militares, de carácter defensivo e preemptivo, na fronteira com o Líbano e nos Montes Golã(...)”

Embora a Faixa de Gaza, enquanto centro de gravidade do Hamas, seja o epicentro desta guerra, Israel desenvolve acções militares, de carácter defensivo e preemptivo, na fronteira com o Líbano e nos Montes Golã. Na Cisjordânia (Judeia e Samaria) – em cidades como Nablus, Jenin e Jerusalém – acções contraterroristas visam o controlo e detenção de elementos pertencentes ao Hamas, Saraya al-Quds ou Batalhão Jenin (Jihad Islâmica Palestina)<sup>2</sup>, com vista à segurança e protecção de civis e militares israelitas naquele território.

A página oficial da Tzahal – acrónimo hebraico para Forças de Defesa de Israel<sup>3</sup> – dava nota, em 12 de Outubro de 2023, de que os “terroristas do Hamas levaram bandeiras do ISIS para o massacre de homens, mulheres e crianças israelitas<sup>4</sup>, no ataque perpetrado na manhã do dia 7 de Outubro contra alvos civis e militares em território israelita. Esta informação era acompanhada por uma foto de uma bandeira do Daesh deixada num dos Kibutz alvo daquela organização terrorista.

Em publicação anterior, fizemos referência aos indícios técnicos que demonstravam a infiltração do Hamas por militantes do Daesh, ou grupos afiliados deste. Pelos níveis de violência e carnificina demonstrados, as táticas de acção empregues, e as fortes suspeitas de que alguns dos terroristas podiam estar, também, sob o efeito de substâncias psicotrópicas ou farmacológicas. Amiúde usado pelos “combatentes” do Daesh e pelo grupo Hay’at Tahrir al-Sham (HTS)<sup>5</sup>, na execução de ataques-relâmpago na Síria e no Iraque, o captagon (Fenetilina) é uma substância psico-activa, do grupo das anfetaminas, há muito traficada por redes clandestinas do Hezbollah, e sírias, o que faz da região do Médio Oriente um dos principais pontos de produção contrafeita, e posterior distribuição, a nível mundial.

Como referem Ganor & Halperin-Wernli<sup>6</sup>, o seu uso “reduz a sensação de dor, neutraliza as inibições e cria uma sensação de êxtase misturada com

euforia, que provoca comportamentos extremos e selvagens”. Esta “cocaína dos pobres”, potencia nos seus consumidores capacidades físicas, estado de alerta permanente e uma resistência física quase inesgotáveis, o que constituiria uma vantagem tática num confronto militar cuja duração e desfecho as cúpulas do Hamas desconheciam.

### **“Olho por olho, dente por dente” – um ciclo de violência interminável**

Em Maio de 2023, as FDI eliminaram, na Faixa de Gaza, numa operação cirúrgica visando alvos terroristas de elevado perfil (HVT)<sup>7</sup>, Jihad Shaker al-Ghannam, Tareq Izzeldeen e Khalil Al-Bahtini, figuras de topo da Saraya al-Quds, o braço armado da Jihad Islâmica Palestiniana. A Operação, denominada “Escudo e Flecha”, teve a supervisão directa do Ministro da Defesa Yoav Gallant. Em resposta aos ataques, Tariq Selmi, o porta-voz da Jihad Islâmica, proferiu ameaças de retaliação e vingança pelos seus mártires.

As estratégias de decapitação – de líderes e estruturas de topo de organizações terroristas – continuam a dividir académicos e especialistas na área do contraterrorismo. Por um lado, a sua eliminação pode enfraquecer a coesão, comando e liderança dessas organizações<sup>8</sup>; por outro, a sua eliminação ou captura, designadamente em estruturas pouco centralizadas, descentralizadas em rede ou heterárquicas, não tem impacto na continuação da actividade terrorista. Atento o denominado “efeito boomerang”, podem até desencadear respostas mais frequentes e violentas dessas organizações,

concedendo-lhes até um maior grau de legitimação, e base de apoio e recrutamento. No contexto de acções ofensivas, especialmente aquelas com recurso a operações especiais e acções encobertas de que o contraterrorismo faz uso, a eliminação de HVT parece ser a resposta mais frequente por parte de Estados cujas estratégias contemplam, em larga medida, o recurso frequente ao instrumento militar na acção contraterrorista<sup>9</sup>.

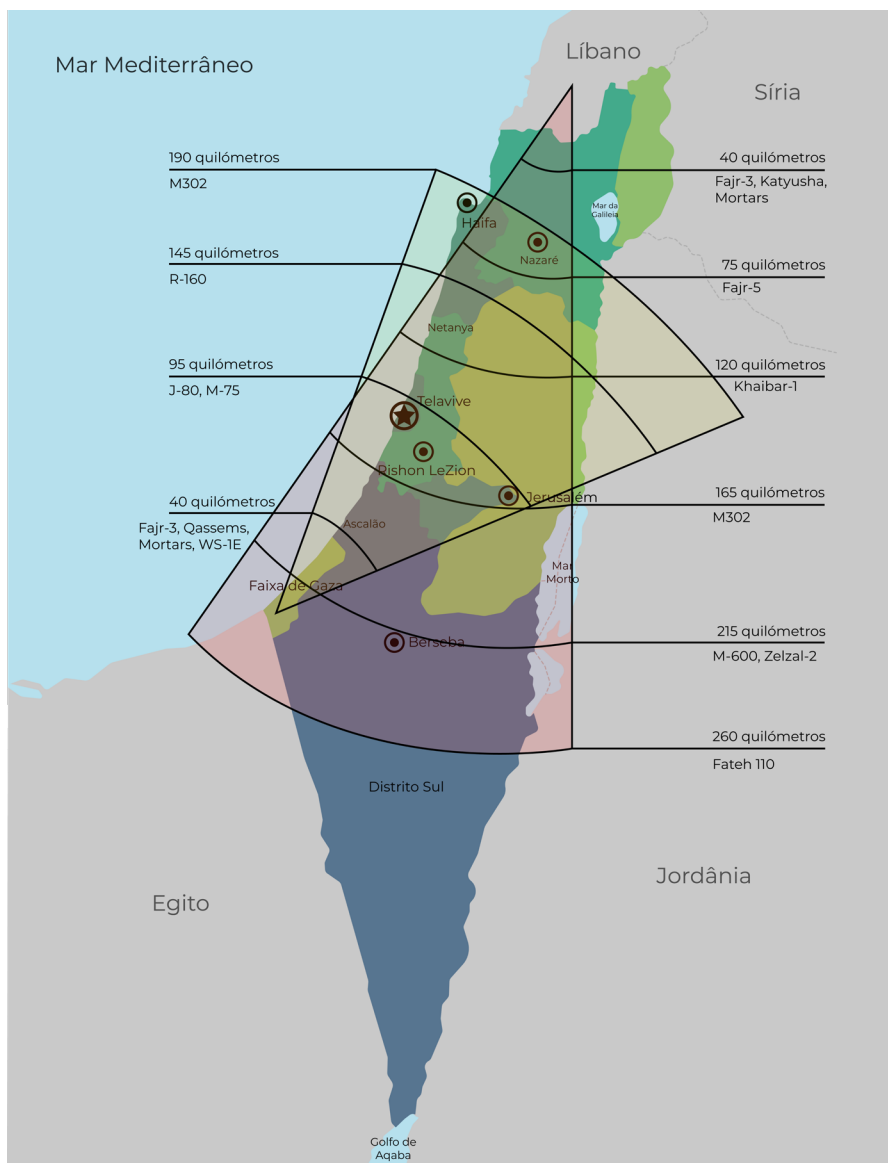
## **“O Irão não hesitará em influenciar o conflito, empurrando o Hezbollah para o teatro de operações(...)”**

Ganor<sup>10</sup>, num estudo recente sobre a (inexistência de) estratégia contraterrorista de Israel, e entrevistando ex-líderes das agências de segurança e de defesa israelitas, refere que, em geral, todos fazem menção à “ausência de uma Magna Carta Contraterrorista”, existindo apenas uma panóplia de técnicas e de táticas desenhadas, implementadas e testadas ao longo do tempo, como resposta às diversas ameaças, e sucessivamente (re)adaptadas em cada novo contexto específico.

A inexistência de uma estratégia contraterrorista formal – mas apenas de uma “política” contraterrorista – não é, porém, factor de vulnerabilidade para Israel. Segundo Ganor<sup>11</sup>, “na sua essência, o contraterrorismo é uma forma de arte. A arte de combate ao

terrorismo envolve um equilíbrio entre várias alternativas de acção, por vezes contraditórias, abrangendo diferentes ideologias e visões do mundo, e consistindo numa variedade de abordagens e medidas”. Forma de arte que deve “encontrar o equilíbrio necessário entre acções que visam neutralizar a capacidade operacional de uma organização terrorista e aquelas destinadas a neutralizar a motivação subjacente aos actos de terrorismo”. Fórmula que, no caso concreto do presente conflito, tem aplicação diferenciada devido à multiplicidade de actores envolvidos. Não é recente o apoio do Hezbollah ao Hamas. Um documento dos serviços de informações palestinianos de 2001 refere que, sob a égide e financiamento do Irão, autoridades do Hamas, da Jihad Islâmica Palestiniana e do Hezbollah reuniram-se em Damasco com vista “a aumentar a actividade terrorista conjunta dentro de Israel, na Cisjordânia e na Faixa de Gaza”<sup>12</sup>. Na década de noventa do passado século, o Hezbollah intensificou a sua acção ofensiva contra Israel, quer no financiamento ao Hamas, através da criação de infra-estruturas terroristas na Faixa de Gaza, quer através da criação da Unidade 1800 do Hezbollah, responsável pelas operações de recrutamento e infiltração de fontes humanas em território israelita, recolha de informações, selecção e vigilância de alvos, e planeamento e execução de ataques terroristas. Neste sentido, a ameaça terrorista proveniente do Hezbollah não está localizada apenas a Norte de Israel, na fronteira com o Líbano, mas está há muito instalada nos territórios palestiniano e israelita.

### Ameaças ao território de Israel - Hezbollah (Líbano) e Hamas (Gaza)



### Conclusões

Nesta “guerra Israel-Hamas”, cuja duração e escalada não é possível prever, o Estado de Israel confrontar-se-á com um Hamas com grandes capacidades militares, e com vontade e ideologia sólidas, que contará com inúmeros apoios de outras organizações terroristas e de alguns Estados. O Irão não hesitará em influenciar o conflito, empurrando o Hezbollah para o teatro de operações, com eventuais repercussões na escalada do conflito. A Irmandade Muçulmana continuará a sua “jihad silenciosa”, através do seu proselitismo clandestino – ad-da’wa as-sirriyya<sup>13</sup>, que permite a acção encoberta do seu “Aparelho Secreto”, à escala global, onde se inclui uma extensa rede de influência política e social há muito instaladas na Europa e nos Estados Unidos.

Este será um conflito que provocará, para lá do Médio Oriente, ondas de violência política e social, exacerbando sentimentos anti-semitas e islamofóbicos, polarização e confrontos sociais. Ataques terroristas aleatórios, serão perpetrados por indivíduos isolados ou células autónomas, inspirados pelos apelos da jihad global. Ainda que na forma de um simples “dia de raiva”. No “fogo cruzado”, envoltas em morte e sofrimento, estarão sempre as populações palestina e israelita. A tática de combate empregue por Batis, vinte e cinco séculos antes, serve agora aos terroristas do Hamas...e de cárcere a mais de duzentos reféns israelitas.

## Referências

- <sup>1</sup> Filiu, J-P. (2014). *Gaza, A History*. New York: Oxford University Press.
- <sup>2</sup> Embora fundado por operacionais da Jihad Islâmica Palestina, o Batalhão integra elementos das Brigadas al-Qassam, dos Mártires de al-Aqsa e outros grupos dissidentes da facção violenta da Fatah.
- <sup>3</sup> Doravante, designadas pela sigla FDI.
- <sup>4</sup> <https://www.idf.il/en/mini-sites/hamas-israel-war-articles-videos-and-more/general-articles/hamas-terrorists-brought-isis-flags-to-massacre-israeli-children-women-and-men/>
- <sup>5</sup> Anteriormente denominado Jabhat al-Nusra e Jabhat Fateh al-Sham, respectivamente.
- <sup>6</sup> Ganor, B., Halperin-Wernli, M. (2015). The Paris Black Friday 13/11/2015 Attacks - A Captagon Connection? International Institute for Counter-Terrorism. <https://ict.org.il/UserFiles/ICT-PBFA-A-Captagon-Connection.pdf>
- <sup>7</sup> High-Value Target, na terminologia anglo-saxónica.
- <sup>8</sup> Jordan, J. (2019). *Leadership Decapitation, Strategic targeting of terrorist organizations*. Stanford: Stanford University Press.
- <sup>9</sup> Matos, H. (2012). Contraterrorismo Ofensivo. O "targeted killing" na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e de Israel, JANUS. NET e-journal of International Relations, 3 (2): 122-147. [http://observare.ual.pt/janus.net/pt/component/content/article/66-portugues-pt/v-3-n-2-2012-outono/artigos/194-pt-pt\\_vol3\\_n2\\_art7](http://observare.ual.pt/janus.net/pt/component/content/article/66-portugues-pt/v-3-n-2-2012-outono/artigos/194-pt-pt_vol3_n2_art7) e Matos, H. (2019). Requiem para o "Estado Islâmico"? Jihadismo na Europa – infiltração, dissimulação e engano no planeamento de ataques terroristas (pp. 37-65). In Fagundes, C., Lasmar, J., & Chuy, J. (org.). *Perspectivas do Terrorismo Internacional Contemporâneo*. Belo Horizonte: Arraes Editores.
- <sup>10</sup> Ganor, B. (2021). *Israel's Counterterrorism Strategy*. New York: Columbia University Press, pp. 10-14.
- <sup>11</sup> Idem, p. 333.
- <sup>12</sup> Levitt, M. (2013). *Hezbollah, The Global Footprint of Lebanon's Party of God*. Washington, DC: Georgetown University Press. P.208.
- <sup>13</sup> Farahat, C. (2022). *The Secret Apparatus, The Muslim Brotherhood's industry of Death*. Nashville: Bombardier Books.

## Outras Referências e Notas

- Filiu, J-P. (2012). The origins of Hamas: Militant Legacy or Israeli Tool? *Journal of Palestine Studies*, 41 (3): 54–70. <https://doi.org/10.1525/jps.2012.XLI.3.54>

## Inteligência Artificial: Um novo centro de poder

António Raimundo

Thomas Hobbes, em 1652, expressou a opinião que o “pensamento humano resulta da manipulação de símbolos” e afirmou mesmo que “quando um homem raciocina, não faz mais do que conceber uma soma total, pela adição de parcelas, ou conceber um resto, pela subtração de uma soma a outra”. Numa expressão mais elementar e simplificando o complexo, o cérebro humano é um processador de símbolos. Ora um computador é, no essencial, um mecanismo que processa símbolos, mas isso não o faz inteligente, mas simplesmente mais rápido. Em 1936, Alan Turing, matemático, demonstrou que qualquer computador com suficiente memória, que manipule símbolos, consegue fazer cálculos e Alonzo Church descreveu um mecanismo de cálculo que pode ser executado por uma máquina que processe símbolos. O conjunto destes dois princípios base, conhecido como tese Church-Turing, permite induzir que qualquer resultado que possa ser efetivamente calculado pode ser processado por uma máquina de Turing<sup>1</sup>. A partir desta tese, não podemos concluir que um sistema automático, um computador, possa ser considerado inteligente, mas, e tão só, que pode processar modelos matemáticos que simulam (emulam) funções consideradas como constituintes da inteligência humana – aprender, reconhecer, simular, etc. As técnicas utilizadas na emulação destas funções são suportadas em modelos, modelos matemáti-

cos, que simulam o funcionamento de neurónios e sinapses, em processos de complexidade crescente.

### “Passada a primeira fase – motores de regras e redes neuronais –, a IA entrou na fase de tratamento massivo de dados como fulcro da aprendizagem(...)”

O funcionamento destes modelos, por mais complexos que sejam, procura simular o funcionamento do cérebro humano, mas é, ainda, substancialmente diferentes daquele. António Damásio expressa de forma simples a situação atual ao mencionar que “tentaram emular aquilo que consideravam ser o mais essencial e útil – chamam-lhe de inteligência simples – e omitiram a outra componente da inteligência, os sentimentos, porque o universo dos afetos, como manifestação histórica de inteligência, é crucial para o aparecimento e desenvolvimento da criatividade<sup>2</sup>.

A investigação em Inteligência Artificial (IA) tem já várias décadas e centrou-se inicialmente nos Estado Unidos da América e na União Europeia. O termo Inteligência Artificial reporta-se a 1956 e ao “Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence”. A China, no presente, é um ator

determinante com bastante capacidade instalada (humana e técnica) e que avança a ritmos elevados. Estima-se que, em 2025, a maioria dos artigos de primeiro nível científico, publicados e citados, serão de produção chinesa<sup>3</sup>. Os primeiros produtos de IA foram chamados de “motores de regras”. Na prática, os algoritmos mais não eram que transposições (codificação) de regras de comportamento/conhecimento que os especialistas disponibilizavam. Foi assim que foram programados os algoritmos que jogam xadrez e ganham aos melhores especialistas humanos<sup>4</sup>. Nestes casos, os algoritmos foram programados de modo a transmitir-lhes as regras e todas as jogadas possíveis a partir de cada situação de jogo.

A evolução seguinte da IA foram as chamadas “redes neuronais”, onde apenas são transmitidas aos algoritmos as regras de funcionamento. As redes neuronais possuem a “inteligência” para, com base nas regras do sistema, “pensarem os movimentos”, avaliarem possíveis respostas e decidirem para cada situação, as jogadas seguintes.

Passada a primeira fase – motores de regras e redes neuronais –, a IA entrou na fase de tratamento massivo de dados como fulcro da aprendizagem. Assim, e em função do nível de “profundidade tecnológica”, existem quatro tipologias de soluções que começaram a integrar produtos concretos<sup>5</sup>:

- IA como motor de recomendações:



prende-se com a capacidade de os algoritmos apreenderem com as nossas preferências e apresentarem conteúdos escolhidos em função dessas preferências. Existem implementações de sistemas que geram “fakenews” ou mesmo “deepfakes” (manipulação de imagens), que deturpam notícias, denigrem personalidades e destroem imagens de pessoas e empresas;

- IA como algoritmo funcional: prende-se com a utilização de algoritmos no contexto empresarial. São exemplos os “brokers de alta frequência” que analisam os comportamentos da bolsa e desencadeiam de forma automática ordens de compra ou venda em funções de parâmetros predefinidos;

- IA com capacidade de interação: prende-se com a capacidade de os sistemas reconhecerem padrões – fotografias, rostos humanos ou sons. Esta tecnologia começa a fazer a ponte entre o mundo real e o mundo digital. A identificação de pessoas e o processamento da voz fazem parte deste tipo de funcionalidades. Uma evolução particularmente relevante prende-se com a melhoria da capacidade de visão e as chamadas redes neuronais convolucionais (RNC);

- IA global: reside na integração das vagas tecnológicas anteriores, ou seja, na produção de sistemas que olham, veem, “sentem” e interagem com o mundo físico. Os primeiros sistemas integram robôs, mas com capacidades ainda muito limitadas.

Um campo particular de investigação está centrado na capacidade de tratamento da linguagem natural assim como de imagens. Neste contexto,

os algoritmos têm de ter a capacidade de “memorizar” passos anteriores. Esta função algorítmica é chamada de “Long-Short Term Memory” – LSTM e baseia-se numa função que pondera a cada passo o dado de entrada e o resultado do passo anterior. Esta função de realimentação permite as chamadas RNN – Recurrent Neuronal Network e os “transformers”. Ambos são modelos de aprendizagem avançada e baseiam-se em algoritmos matemáticos que, como sucintamente mencionado, realimentam funções com resultados de iterações anteriores. Estas funções foram, no essencial, desenvolvidas pela Google, em 2017, no contexto do projeto “Google Brain”<sup>6</sup>. Uma das aplicações desta tecnologia mais em “moda” é o ChatGPT que responde a questões abertas e consegue mesmo produzir um texto sobre quase qualquer tema.

A forma simplificada como fizemos a “história” da IA não pode transmitir uma ideia de facilidade. Muito investimento e muitas horas de investigação permitem o estado atual da tecnologia no reconhecimento da caligrafia, no reconhecimento e legendagem de imagens, no reconhecimento da fala ou no reconhecimento facial, para apenas referir alguns domínios de investigação. Tecnologias tão complexas como a aprendizagem profunda por reforço (DRL), a otimização bayesiana de hiperparâmetros, as grelhas LSTM (memórias de curto e longo prazo), as redes de memória, os autocodificadores variacionais, a representação vetorial da palavra nas frases, as redes generativas adversas, os modelos generativos baseados na atenção, para além de abordagens diversas da pro-

gramação probabilística, são alguns dos domínios de investigação que constroem os sistemas inteligentes do futuro<sup>7</sup>.

Uma das aplicações dos sistemas de reconhecimento facial é utilizada pelas camaras e sistemas de segurança, quer aeroportuárias quer urbanas. Todas as grandes metrópoles possuem sistemas sofisticados suportados em algoritmos de reconhecimento facial que cruzam, em tempo real, informação de qualquer eventual “suspeito” com toda a informação relevante que possa existir. Como qualquer tecnologia de utilização dual, pode ser utilizada para benefício dos cidadãos, aumentando a segurança pública, ou para funções políticas, como o que acontece na China no controle dos Uigures<sup>8</sup>.

**“No domínio militar ninguém quer dar o primeiro passo nos sistemas 100% autónomos, mas a IA domina hoje cerca de 80% das transações financeiras de Wall Street(...)”**

Na aplicação ao domínio dos armamentos, importa separar duas realidades. Por um lado, as armas assistidas e suportadas em algoritmos de IA, o que lhes confere maior precisão, mais eficiência, maior capacidade para evitar sistemas de contramedidas e que com intervenção ou sem intervenção humana direta, desempenham missões com mais precisão e eficácia; por

outro, as armas equipadas com sistemas de IA completamente autónomas da supervisão e decisão humana, ou seja, com capacidade autónoma de decisão. Nos sistemas autónomos, o suporte à decisão está detalhadamente especificado, mas, em última análise, o julgamento tem sempre de depender do contexto específico, o que é muito difícil de expressar numa função matemática sempre que duas situações críticas se apresentam em alternativa. Um algoritmo só conhece as instruções que foram codificadas, não possuindo funções que permitam expressar considerações éticas ou dúvidas morais<sup>9</sup>.

Em 2020, a “IA resolveu um enigma da biologia – dobramento das proteínas – com 50 anos, ultrapassou humanos no reconhecimento de discursos e objetos, simulou humanos na fala, teve melhor aproveitamento em provas académicas, foi mais justo na aplicação da justiça, mais preciso no diagnóstico médico e mais eficiente a gerir ‘drones’ usados na agricultura, em expedições a lugares impossíveis para humanos, e em tecnologia militar”<sup>10</sup>.

Todos os sistemas automáticos geram informação, que pode ser apreendida por algoritmos que assim podem realimentar e otimizar o seu funcionamento. Os sistemas industriais e todos os sistemas técnicos, quer integrem uma cidade, uma fábrica, ou sistemas críticos, como os nucleares, podem ser objeto de maior ou menor automatização, mas esse grau de implementação, na sociedade civil ou no militar, apenas depende do nível de confiança, porque a sofisticação e a emulação continuarão a evoluir.

O controle de cidadãos, a partir de sistemas de reconhecimento facial, que integram dados com sistemas de pagamento, redes sociais e sistemas de mailing, constroem uma sociedade sem privacidade ou liberdade. Sistemas de controlo de armas associadas a supervisão por satélite que identificam movimentações e equipamentos e guiam sistemas autónomos, podem mudar o curso da guerra e os conceitos de segurança. Sabotagem informática de sistemas vitais, como energia, saúde ou telecomunicações, podem bloquear um país ou uma região. Autómatos que analisam exames médicos, realizam atos cirúrgicos, administram a lei, ensinam e realizam funções administrativas e sociais, podem alterar profundamente a estrutura do emprego e da sociedade.

De acordo com a teoria da singularidade e dado o crescimento exponencial da computação, a IA autodirigida poderá também crescer exponencialmente e ganhar superinteligência<sup>11</sup>. Estamos longe de qualquer destes objetivos pese embora as aplicações, em cada um dos domínios, se sucederem a ritmo crescente. Porém, subsistem problemas de dimensão e qualidade dos dados para, nomeadamente, suportar a aprendizagem automática necessária para a análise de exames médicos ou o reconhecimento facial, o que provoca erros e viés de análise.

No domínio militar ninguém quer dar o primeiro passo nos sistemas 100% autónomos, mas a IA domina hoje cerca de 80% das transações financeiras de Wall Street (a partir de autómatos cada dia mais sofisticados e que pesquisam automaticamente informa-

ções sobre empresas, pessoas e negócios), Londres tem mais câmaras de vigilância do que Beijing e a Huawei vendeu sistemas de reconhecimento facial a mais de cinquenta países e quer a China quer os EUA trabalham em sistemas que aumentam a capacidade de identificação de objetos e pessoas quer a partir de satélites quer de “drones” por forma a tornar os veículos e sistemas autónomos mais poderosos e eficientes<sup>12</sup>.

Uma máquina superinteligente superará o ser humano mais dotado e terá capacidade para criar máquinas ainda mais inteligentes. Talvez possamos imaginar que esse sistema venha a possuir uma unidade de comando externa (sistema de segurança) que proteja a Humanidade da sua capacidade de decisão (I. J. Good)<sup>13</sup>. Mas a conjugação entre estes diferentes campos de aplicação, permite antever um poder tecnológico que poderá bloquear qualquer modelo de sociedade (em particular as democráticas) e criar, por si, a capacidade autónoma para decidir<sup>14</sup>.

## Referências

- <sup>1</sup> Oliveira, Arlindo. (2019). Inteligência Artificial. Fundação Manuel dos Santos.
- <sup>2</sup> Damásio, António. (2020). Sentir e Saber. Temas e Debates.
- <sup>3</sup> Lee, Kai-Fu. (2023). Inteligência Artificial 2041. Relógio D'Água.
- <sup>4</sup> O'Reilly, Tim. (2017). Como será o Futuro e porque depende de Nós. D. Quixote.
- <sup>5</sup> Lee, Kai-Fu. (2018). As Superpotencias da Inteligência Artificial. Relógio de Água.
- <sup>6</sup> Kaku, Michio. (1997). Visões. Bizancio.
- <sup>7</sup> Bostrom, Nick. (2014). Superinteligência. Relógio D'Água
- <sup>8</sup> Ford, Martin. (2022). O Futuro da Inteligência Artificial. Bertrand.
- <sup>9</sup> Bostrom, Nick. (2014).
- <sup>10</sup> Lee, Kai-Fu. (2023).
- <sup>11</sup> Idem.
- <sup>12</sup> Ford, Martin. (2022).
- <sup>13</sup> Citado por Martin Ford em O Futuro da Inteligência Artificial, p.295.
- <sup>14</sup> Ford, Martin. (2022).

## O papel dos dados na competição global

Inês Gil

A era digital e a disseminação das tecnologias da informação têm moldado profundamente a forma como as nações interagem e competem no cenário global. Nesse contexto, os dados têm emergido como um recurso estratégico de alto valor, desempenhando um papel central nas Relações Internacionais. Pretende-se, neste artigo, analisar a geopolítica dos dados, abordando questões como a soberania dos dados, a ciberespionagem, a interligação entre os pilares da segurança da informação e a proteção dos dados pessoais.

A crescente digitalização da sociedade global trouxe consigo um aumento exponencial na quantidade de dados pessoais recolhidos e processados tanto por governos como por empresas. Esses dados incluem informações sensíveis sobre os indivíduos, como por exemplo nomes, endereços, históricos médicos e detalhes financeiros. A preocupação com a proteção desses dados pessoais tem sido uma prioridade tanto para governos quanto para a sociedade civil. Pelo mapa apresentado, podemos observar que ainda há um longo caminho a ser percorrido. No mundo todo, os governos têm implementado legislações para garantir a privacidade e a segurança dos dados dos seus cidadãos.

Um dos exemplos mais notáveis é o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)<sup>1</sup> da União Europeia, que entrou em vigor em maio de 2018 e que tem servido como modelo para

muitos outros países. Iniciativas como esta refletem a importância de uma abordagem coordenada e global para a proteção dos dados pessoais. A interconexão dos dados pessoais e a natureza transfronteiriça da internet exigem normas e regulamentações globais que possam equilibrar a necessidade de proteger a privacidade com a facilitação do fluxo de informações para fins legítimos, como o comércio internacional e a cooperação.

### A soberania dos dados

A soberania dos dados refere-se ao direito de um Estado exercer controle sobre os dados gerados e armazenados no seu território. Os Estados enfrentam desafios para manter o controle sobre os dados que cruzam as suas fronteiras e as empresas de tecnologia, muitas vezes, operam em vários países, recolhendo dados de utilizadores do mundo todo. Consequentemente, tudo isto levanta questões sobre quem é que realmente detém a soberania sobre esses dados.

O aumento exponencial no número de utilizadores de internet a nível global têm implicações significativas na proteção dos dados pessoais. O gráfico apresentado demonstra o crescimento do número de utilizadores de internet de 2005 a 2022, e por sua vez, desempenha um papel fundamental ao ilustrar esta tendência.

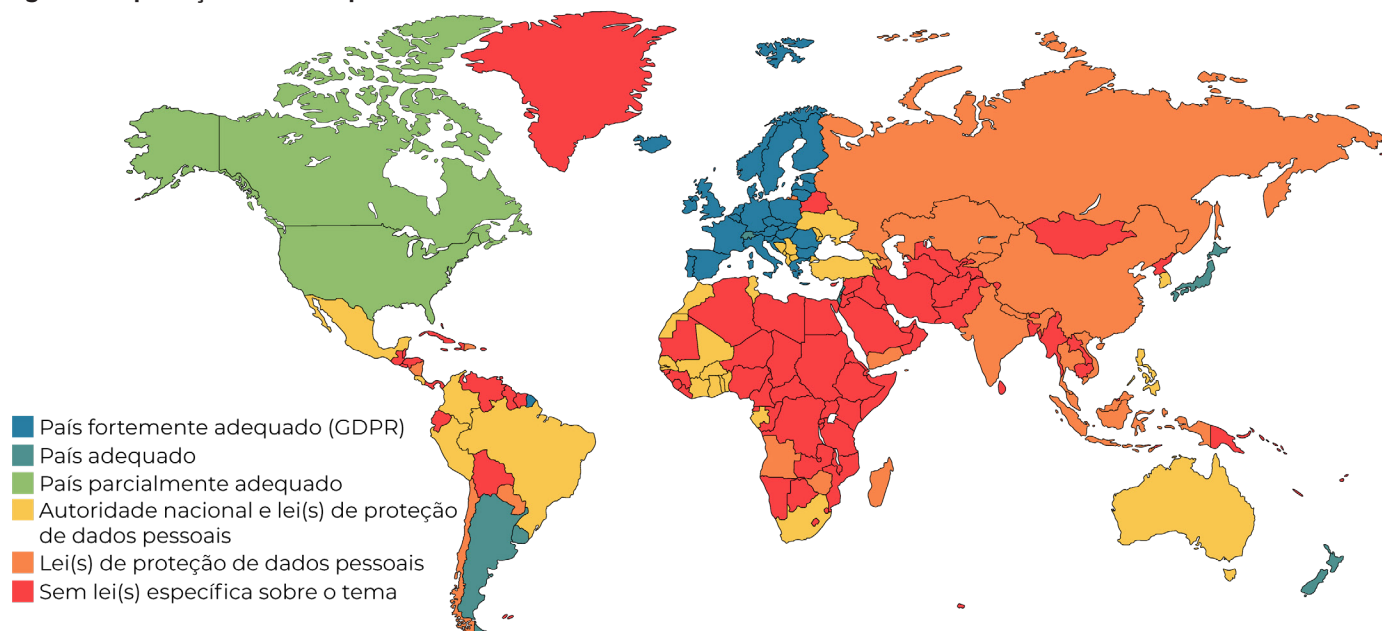
A expansão do número de utilizadores de internet de 2005 a 2022 reflete

a transformação radical da sociedade global em direção a uma dependência cada vez maior da internet. A soberania dos dados, num contexto em que os dados atravessam fronteiras, tornou-se uma questão complexa e crucial. Para enfrentar esses desafios e garantir a proteção da privacidade num mundo digital em constante evolução, é imperativo que se estabeleçam normas globais eficazes que equilibrem a inovação e a segurança da informação.

**“Os Estados estão constantemente envolvidos em atividades de recolha de informações sensíveis de outros países através de operações digitais(...)”**

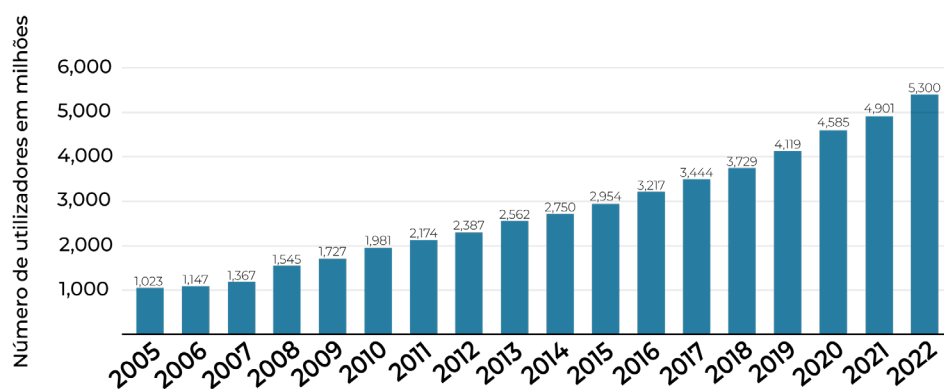
Esta imagem traduz a quantidade de dados que são produzidos a cada minuto na internet, um fenómeno que não pode ser subestimado devido à sua importância. A proteção da privacidade dos cidadãos é uma prioridade crescente num mundo onde os dados são gerados a uma escala sem precedentes. Nesse contexto, é imperativo que as medidas de proteção de dados evoluam para enfrentar os desafios apresentados pela expansão do big data e de forma a garantir que tanto a privacidade como a segurança dos indivíduos são preservadas no mundo digital em constante mutação.

Figura 1 - A proteção de dados pessoais no mundo



Fonte: Serpro

Figura 2 - Número de utilizadores da internet no mundo todo de 2005 a 2022 (em milhões)



Fonte: Statista

### Ciberespionagem e conflitos digitais

A ciberespionagem é uma das manifestações mais visíveis da geopolítica dos dados. Os Estados estão constantemente envolvidos em atividades de recolha de informações sensíveis de outros países através de operações digitais. Essas atividades incluem exemplos como a infiltração em redes de

computadores, a intercetção de comunicações e a recolha de dados de inteligência.

Os casos notórios de ciberataques, como a interferência russa nas eleições dos Estados Unidos em 2016, destacam os riscos associados à cibersegurança e à ciberespionagem. Esses incidentes desencadearam respostas diplomáticas e económicas, eviden-

ciando como os conflitos digitais podem ter repercussões nas Relações Internacionais.

### A interligação entre os pilares da segurança da informação e a proteção de dados pessoais

A proteção dos dados pessoais tornou-se uma preocupação central em todo

o mundo, à medida que a sociedade digital se expande e as ameaças à privacidade aumentam. Os pilares da segurança da informação são essenciais para a proteção dos dados pessoais. A confidencialidade assegura que apenas as pessoas autorizadas têm acesso aos dados; a integridade previne alterações não autorizadas; e a disponibilidade garante o acesso quando necessário. Além disso, a autenticidade e o não repúdio garantem a identificação das partes e a sua responsabilidade em transações que envolvam dados pessoais. Estes pilares são fundamentais para cumprir regulamentações de privacidade, como o RGPD da União Europeia.

### O papel das empresas na geopolítica dos dados

Além dos Estados, as empresas desempenham um papel fundamental na geopolítica dos dados. Com a expansão das operações digitais e o crescimento exponencial da recolha de informações, as corporações multinacionais tornaram-se atores significativos. A geopolítica dos dados é um campo dinâmico e em constante evolução, que exige uma análise contínua e aprofundada para se compreender plenamente as suas dinâmicas complexas. Um dos aspetos cruciais deste cenário em evolução é a interação entre Estados e empresas, que desempenha um papel central na determinação dos rumos da geopolítica dos dados.

Empresas de tecnologia, como a Google, o Facebook, a Amazon e a Micro-

soft, por exemplo, têm uma presença global massiva e recolhem uma quantidade colossal de dados de utilizadores no mundo todo. Esses dados incluem informações pessoais, preferências de consumo, histórico de navegação, entre muitos outros aspetos. A capacidade que essas empresas têm de recolher e analisar dados em grande escala confere-lhes um poder tremendamente considerável no cenário internacional.

Os interesses dessas empresas muitas vezes entram em conflito com as políticas e regulamentações de diversos países. A proteção dos dados pessoais, por exemplo, é uma das questões em que frequentemente as empresas es-

tão em desacordo com os governos que procuram garantir a privacidade dos seus cidadãos. Esse conflito de interesses pode levar a litígios e tensões nas Relações Internacionais.

Para além disto, empresas de tecnologia não são apenas gigantes económicos, também têm uma influência política significativa. A capacidade de moldarem a opinião pública através de algoritmos de recomendação e o papel que têm em termos de disseminação de informações têm implicações políticas globais. A forma como essas empresas respondem a pressões dos governos e a desafios regulamentares pode também afetar significativamente as Relações Internacionais.

Figura 3 - Quantidade de dados criados por minuto



Fonte: Sopra Steria

Conseqüentemente, as empresas de tecnologia estão cada vez mais envolvidas em iniciativas diplomáticas e em negociações internacionais relacionadas à governação da internet e à proteção de dados. Participam em fóruns globais e em grupos de trabalho, influenciam a criação de normas e regulamentações que afetam diretamente a geopolítica dos dados.

**“(...)as empresas de tecnologia estão cada vez mais envolvidas em iniciativas diplomáticas e em negociações internacionais relacionadas à governação da internet e à proteção de dados(...)”**

#### Considerações finais

À medida que os dados se tornam um ativo estratégico cada vez mais valioso nas Relações Internacionais, é essencial reconhecer-se a recolha massiva de dados realizada por empresas multinacionais. Muitas vezes, operam em várias jurisdições, e recolhem informações de milhões de utilizadores em todo o mundo, conforme foi referido. Esta abundância de dados confere a essas empresas um poder económico e político significativo, tornando-as atores fundamentais na geopolítica dos dados.

No entanto, essa influência também está relacionada com conflitos de in-

teresses e questões complexas relacionadas à privacidade, à segurança digital e à soberania de dados. À medida que Estados e empresas procuram alcançar os seus próprios objetivos, a diplomacia corporativa desempenha um papel cada vez mais proeminente na definição das políticas e regulamentações relacionadas à proteção dos dados.

À medida que avançamos, é imperativo acompanhar de perto estas dinâmicas em evolução para se garantir que os Estados e as organizações estão preparados para enfrentar os desafios e oportunidades que a geopolítica dos dados continua a apresentar. A colaboração entre Estados e empresas, juntamente com uma análise crítica e informada, será fundamental para moldar o futuro da governação dos dados a nível internacional.

#### Referências

<sup>1</sup> Parliament, E. (2018). General Data Protection Regulation. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

#### Outras Referências e Notas

Parliament, E. (2018). General Data Protection Regulation. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

Serpro. (n.d.). Mapa da Proteção de Dados. Obtido de <https://www.serpro.gov.br/lqpd/menu/a-lqpd/mapa-da-protecao-de-dados-pessoais>

Statista. (n.d.). Number of internet users worldwide from 2005 to 2022. Obtido de <https://www.statista.com/statistics/273018/number-of-internet-users-worldwide/>

Steria, S. (2022). Data - a strategic asset. Obtido de <https://www.soprasteria.co.uk/insights/blogs/details/data---a-strategic-asset>



## Notas acerca de la situación actual en la lucha contra los efectos del cambio climático

Rosa Maria Rodrigues de Abreu

El calentamiento global parece haber quedado en un segundo plano frente a la actual situación geopolítica con los conflictos bélicos existentes principalmente entre Ucrania y Rusia y ahora, más recientemente, en la franja de Gaza entre los palestinos, Hamas e Israel. No cabe duda de que los conflictos bélicos generan múltiples efectos, no sólo desde el punto de vista de la geopolítica, sino también por sus consecuencias humanitarias, sociales, económicas y hasta climatológicas debido a la polución que de ellos se deriva. El Instituto Copérnico recuerda que este año está registrando cifras de temperatura históricamente altas, siendo el pasado mes de octubre el más caluroso, alcanzando 1,7°C por encima de los registros que se conservan desde la etapa preindustrial (esto es, finales del siglo XIX, años 1850 – 1900).

### UNFCCC y las metas para 2030 y 2050

La Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) fue adoptada en 1992 en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. Su mecanismo de funcionamiento, las reuniones anuales de la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), constituyen el órgano supremo de decisión de la Convención. Desde el año 1995, la COP reúne cada año a los países firmantes de esta convención, con el objeto de lograr avances en la lucha contra los efectos del cambio climático.

**“El Instituto Copérnico recuerda que este año está registrando cifras de temperatura históricamente altas, siendo el pasado mes de octubre el más caluroso(...)”**

### El Acuerdo de París, las acciones de Mitigación, Adaptación y Financiamiento

Durante la reunión de la COP 21 de París, en 2015, se celebró el Acuerdo de París el cual establece medidas flexibles, a través de las acciones de:

- Mitigación, como los compromisos determinados a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) para limitar la temperatura global dentro de la franja de dos grados centígrados;
- Adaptación, para promover la resiliencia de los países a los efectos del cambio climático;

- Financiamiento para conseguir los fondos para la infraestructura resiliente al clima.

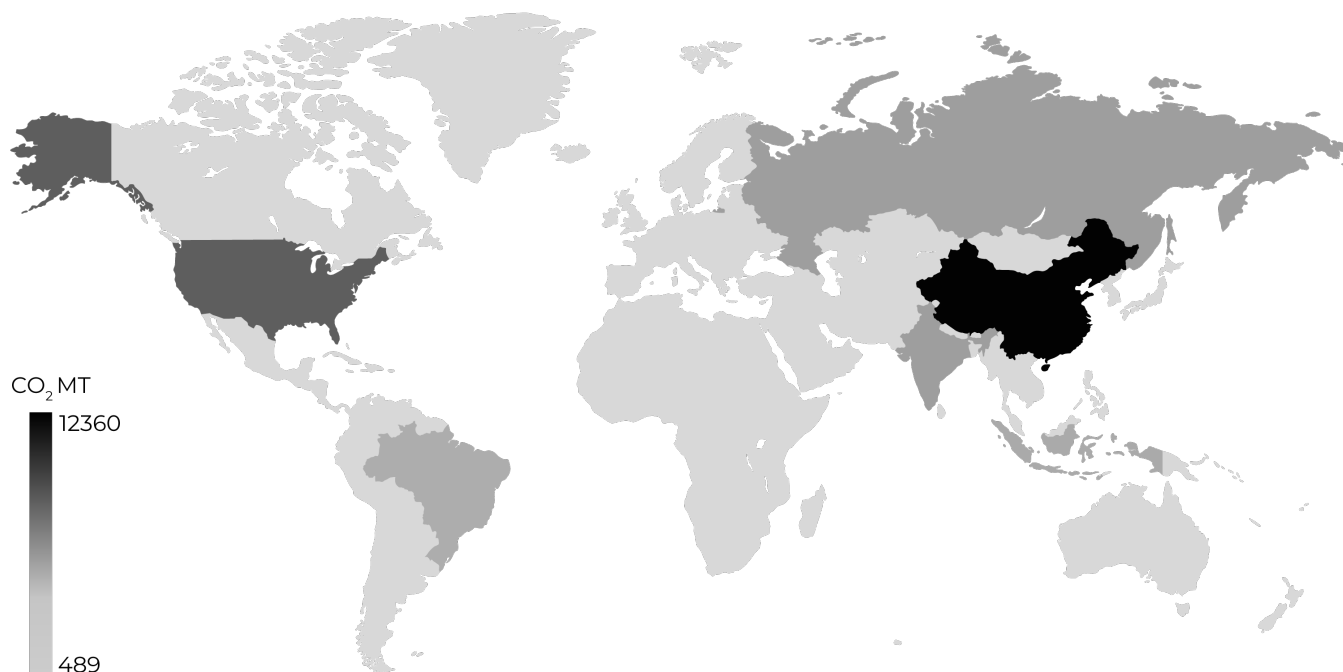
Con el Acuerdo de París, los países se comprometieron a lograr, para el año 2030, un límite máximo de dos grados centígrados y, de ser posible, limitar a un grado centígrado y medio el aumento de la temperatura global comparado con los niveles de la era preindustrial. Es decir, estamos apenas a siete años para llegar a la fecha límite para alcanzar esta meta.

Sin embargo, esos Compromisos Nacionales Determinados deben ser reformulados, toda vez que, al ser revisados en 2020, se determinó que, de mantenerlos tal como están, implicaría el no cumplimiento de la meta de aumento de temperatura global en un grado centígrado y medio para el año 2030 y el incremento en un 10% de las emisiones de gases con efecto de invernadero, lo que implicaría un incremento de la temperatura global en tres grados centígrados.

**Los siete principales emisores (China, Estados Unidos de América, India, la Unión Europea, Indonesia, la Federación Rusa y Brasil) representaron aproximadamente más de la mitad de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero**

**El Grupo de los 20 es responsable de alrededor del 75% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.**

## Principales emisores de CO2



Fuente: Australian Bureau of Statistics, GeoNames, Geospatial Data Edit, Microsoft, Navinfo, Open Places, OpenStreetMap, TomTom, Wikipedia, Zenrin

## Metas para los años 2030 y 2050

**Año 2030**  
1,5°C  
Alcanzar la meta de 1,5°C de aumento de temperatura global

Para alcanzar la meta de 1,5°C se deben reducir las emisiones a 45% en comparación con el año 2010

**Año 2050**  
Emisiones netas cero  
Transición hacia emisiones netas cero

Lograr el cero neto requiere que los mayores emisores refuercen sus NDC y emprendan fuerte reducción de emisiones actuales

Fuente: Elaboración propia.

Muy pocos países (apenas veinte y cuatro) han cumplido con la entrega de sus Contribuciones Nacionales Determinadas reformuladas para alcanzar los objetivos de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, para que la temperatura global no aumente más de un grado centígrado y medio y alcanzar la meta de emisiones netas igual a cero – neutralidad carbónica o net zero emissions, es decir, que el porcentaje de las emisiones de gases de efecto invernadero y el recuperación del CO<sub>2</sub> sea igual

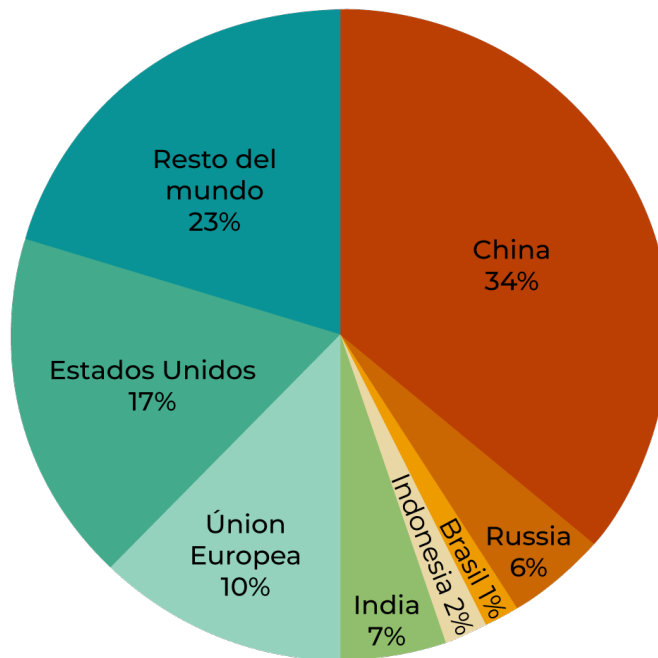
a cero – en el año 2050, lo cual significa reducir las emisiones de gases de efecto invernadero lo más cerca posible a las emisiones nulas, y de haber emisiones residuales, que sean reabsorbidas en la atmósfera.

En 1988 la Organización de Naciones Unidas creó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Este grupo se encarga de analizar el cambio climático y aportar las bases para las negociaciones en las

COP. Los expertos han señalado que, para lograr la meta de limitar el calentamiento global a un grado centígrado y medio en el año 2030, globalmente, deberían reducirse las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 45% en comparación con el año 2010. En efecto, el límite de un grado centígrado y medio ya está muy cerca de ser alcanzado mucho antes de lo previsto, siendo que actualmente, se ha registrado un incremento promedio de temperatura global de un grado centígrado y una décima,

lo que hace suponer que para el año 2030 no vaya a ser cumplida la meta de un grado centígrado y medio de aumento de la temperatura global. Esta realidad hace que los esfuerzos sean dirigidos hacia el financiamiento de las infraestructuras necesarias que deben ser construidas para hacer que la población sea resiliente frente a los efectos del cambio climático.

En este sentido, existe el deber de resarcimiento de los países más industrializados, responsables del mayor porcentaje de las emisiones de CO2 globales, que deben financiar a los países en desarrollo, que son los más afectados con los efectos generados por el cambio climático; y existe el compromiso mundial de movilizar 100.000 millones de dólares estadounidenses anuales hasta el año 2025, con el objeto de ayudar a los países en desarrollo para que puedan enfrentar los efectos del cambio climático.



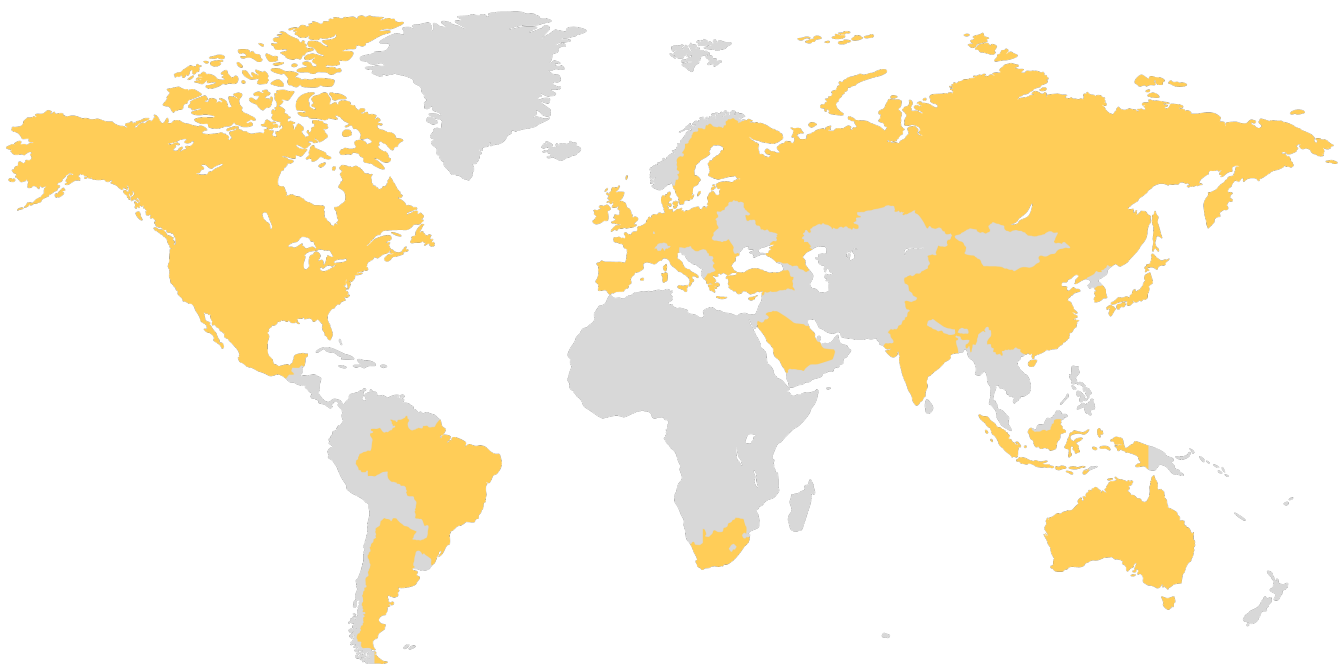
Fuente: Elaboración propia

### Siguientes pasos

En el año 2022 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP27, en Sharm el Sheikh (Egipto), entre los días 6 y 18 de

noviembre de 2022, donde se aprobó la creación de un fondo para indemnizar a los países que están sufriendo las consecuencias del calentamiento global y que no han contribuido al mismo. Por otra parte, dentro de las accio-

### Países miembros del G20



Fuente: Elaboración propia

nes de recuperación de la economía global post pandemia COVID-19, en el seno de la ONU, se está discutiendo una convención tributaria global propuesta por iniciativa de las naciones africanas. Dentro de esta convención, uno de los objetivos planteados es generar recursos para financiar la crisis climática.

Para la próxima reunión, la COP 28, que se celebrará este año en la ciudad emirato de Dubái, en los Emiratos Árabes Unidos, entre el 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023, se hará por primera vez el balance mundial de los avances logrados desde la adopción del Acuerdo de París y la situación global del mundo en materia de cambio climático. Esta será una nueva oportunidad para saber en qué punto se encuentra el planeta y poder planificar las acciones futuras oportunamente.





**Capítulo 2:  
Ibero-América:  
uma aproximação  
interdisciplinar à  
Região**





## APRESENTAÇÃO

Os Assuntos Ibero-Americanos têm vindo a ganhar uma relevância cada vez maior para os portugueses nas áreas da Segurança e Defesa, Cooperação ao Desenvolvimento, no plano político-diplomático e institucional, e no plano económico. Para além dos interesses nacionais, uma história comum, que se baseia num intercâmbio contínuo e poderoso entre as populações de um lado e do outro do Atlântico, que inclui a Língua e a Cultura, dotando este espaço de coerência e potencial estruturante, ou seja, capaz de intervir como actor no palco internacional.

No actual contexto em que não são poucos os desafios globais e nacionais (combater as alterações climáticas, definir estratégias a fim de evitar a propagação de doenças infecciosas, acabar com as desigualdades sociais, alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, transitar para um modelo de economia verde e digital, combater o terrorismo e outras ameaças à paz, etc.), o potencial de diálogo, concertação e cooperação entre os Estados Ibero-Americanos é enorme. Junto a estes, merece destaque o papel interventivo que cada dia mais desempenham outros actores como, as Organizações Internacionais Governamentais e Não Governamentais, as Empresas, as Fundações e as Universidades.

Esta edição especial dedicada à Ibero-América responde aos objectivos de divulgar informação e incentivar o debate e a reflexão sobre o acervo ibero-americano, e ainda promover as duas línguas, o Português e o Castelhana. Os artigos aqui publicados coincidem com algumas das linhas temáticas da Cátedra de Estudos Ibero-Americanos OEI-UAL: “Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos”, “América Latina – África – União Europeia/Europa”, “Integração Ibero-americana ou Integração regional”, e “Tráficos e Migrações”.

A todos os que contribuíram para esta Edição especial, incluindo os nossos parceiros, a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, o Instituto de Defesa Nacional, e a Universidade Europeia do Atlântico; a todos os especialistas convidados pertencentes a distintas instituições nacionais e internacionais; aos professores e ex-alunos das várias edições do Curso de Estudos Avançados sobre América Latina; e aos professores e alunos, mestrados e doutorandos do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, agradecemos o vosso inestimável apoio e contributo.

**Nancy Elena Ferreira Gomes**

COORDENADORA DA CÁTEDRA DE ESTUDOS IBERO-AMERICANOS OEI-UAL

## O “fado” da América Latina e Caraíbas entre players globais

Ana Luísa Miguéis

Durante 2023, assistimos a um mundo tendente a multipolar, com desafios comuns e escalar de conflitos. Por outro lado, 2023 destacou-se, no marco das relações entre a União Europeia (UE) e a América Latina e Caraíbas (ALC), pelo retorno da Cimeira UE-CE-LAC. Postergada por quase uma década, a terceira cimeira entre os dois polos regionais voltou a Bruxelas reunindo líderes europeus, latino-americanos e caribenhos para renovar a associação tendo em vista os objetivos de fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável.

Pese embora os laços históricos da ibero-américa, a América Latina não figura como prioridade na agenda complexa da UE. Em contraposição, a China converteu-se rapidamente num aliado e sócio estratégico da maioria dos países latino-americanos, com uma política de longo prazo direcionada à região.

### O “fantasma do desenvolvimento” que paira na América Latina

A temática do desenvolvimento constituiu-se como fundamental para pensar a América Latina e Caraíbas, uma vez que a sua inserção no sistema internacional é indissociável da posição subordinada na divisão internacional do trabalho, assim como dos interesses de atores externos sejam as antigas metrópoles europeias, o vizinho Estados Unidos da América (EUA) ou, mais recentemente, a China.

Ao longo da história independente, os Estados latino-americanos e caribenhos, diferenciados entre si por particularidades nacionais, têm privilegiado relações de cooperação e diversos projetos de integração regionais, dos quais figura a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CE-LAC) como exemplo.

**“Não obstante as conquistas económicas associadas à crescente demanda chinesa de commodities, a relação sino-latino-americana teve efeitos inibidores na industrialização e na integração regional, sobretudo no caso do Mercosul(...)”**

A região, no seu conjunto, apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano intermédio, tendo alcançado êxitos políticos, sociais e económicos, no entanto, persistem os índices de pobreza e desigualdade exacerbados pela pandemia COVID-19 e relativa erosão da qualidade democrática.

Apesar dos esforços de industrialização, a maioria dos países latino-americanos mantêm o padrão exportador

de matérias-primas, estando por isso vulneráveis ao respetivo preço e demanda internacionais. Esta vulnerabilidade ocasiona vaivéns em índices de desenvolvimento, pobreza e desigualdade, com consequências políticas e sociais.

No mundo global de pós-Guerra Fria, a América Latina mostrou resiliência nos projetos de integração e democracia. No último quarto de século a democracia latino-americana tornou-se mais ampla, profunda e inclusiva demonstrando-se que a “democracia pode e tem prevalecido mesmo em tempos difíceis e lugares inóspitos”<sup>2</sup>. Porém “a combinação de variáveis estruturais inóspitas (pobreza e desigualdade) e o fraco desempenho do governo têm facilmente efeitos corrosivos na solidez e qualidade do regime”<sup>3</sup>. Não obstante as conquistas económicas associadas à crescente demanda chinesa de commodities, a relação sino-latino-americana teve efeitos inibidores na industrialização e na integração regional, sobretudo no caso do Mercosul<sup>4</sup>, assim como suscitou debate quanto à influência chinesa nos valores e regime democrático da região.

### China-CELAC

Desde o início do século XXI, a relação entre a República Popular da China e os países da América Latina e Caraíbas tem se intensificado dado o crescimento exponencial dos fluxos comerciais.

Em 2008, o gigante asiático lançava o primeiro documento específico para a região intitulado “Livro Branco para a América Latina e Caribe”, contendo as diretrizes que seguiam interesses comuns, a lógica de cooperação *win-win*, e a ideia de que o desenvolvimento chinês é apenas possível com o desenvolvimento de outros países<sup>5</sup>. Este documento demonstraria a crescente importância da região da América Latina e Caraíbas para o projeto chinês. Também a partir de 2008, começaria a diminuição do investimento da UE para a América Latina e Caraíbas devido à crise econômica global<sup>6</sup>.

## “A região da América Latina e Caraíbas enfrenta, todavia, em 2023, o desafio de equilibrar fatores conjunturais e estruturais do desenvolvimento(...)”

A China tem vindo a aumentar a sua participação em organizações regionais e instituições multilaterais na América Latina e Caraíbas como demonstra a aquisição do estatuto de observador na Organização de Estados Americanos (OEA), na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), na Associação Latino-americana de Integração (ALADI), no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Parlamento Latino-americano (Parlatino). Esta presença foi complementada com a criação do Fórum China-CELAC.

Em 2015, celebrou-se o primeiro Fórum China-CELAC, do qual resultou o plano de cooperação 2015-2019. Em 2016, é lançado o segundo documento referente à ALC para atualizar as diretrizes. No documento constava a ampliação das áreas de cooperação política, econômica, financeira e social, assim como a heterogeneidade dos países latino-americanos e caribenhos. Durante o “ciclo de ouro das matérias-primas” (2001-2013)<sup>7</sup> a demanda chinesa na região favoreceu a “reprimarização” das economias, assente em produtos primários como o cobre chileno ou a soja brasileira, e impactou as estratégias de integração da América do Sul dado que a China substituiu os “sócios sul-americanos de industrialização intermédia”<sup>8</sup>. Em menos de trinta anos, a China conseguiu ser (desde setembro de 2019) o principal socio comercial do Brasil, Chile, Venezuela, Perú, Uruguai e Argentina, especializando a região como exportadora de produtos primários<sup>9</sup>.

O plano da China para a região advém da sua visão do mundo, baseada nos cinco princípios de coexistência pacífica e na defesa de uma só China. Seguem uma retórica de horizontalidade, pragmatismo, futuro comum, demarcando-se dos laços coloniais e neocoloniais que caracterizaram as relações da América Latina e Caraíbas com a Europa e os EUA. Contudo, a relação sino-latino-americana acarreta também novos desafios políticos, como expressa: “el éxito de la modernización china, bajo un sistema político autoritario, puso de manifiesto el fracaso de los líderes latinoamericanos para promover, bajo sistemas políticos

democráticos, exitosas modernizaciones económicas”<sup>10</sup>.

Em 2021, realizou-se o terceiro fórum China-CELAC, resultando o plano de ação conjunto China-CELAC para a cooperação em áreas chave (2022-2024). Inclui a cooperação política e de segurança, econômica com comércio e investimento, inovação científica e tecnológica, energia e recursos, infraestruturas, entre outras. Além disso, considera os desafios dos países em desenvolvimento sem litoral, como os casos da Bolívia e Paraguai, e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Em 2023, durante a VII Cimeira da CELAC, o presidente Xi Jinping, convidado pela presidência pro tempore argentina, declarou a importância da relação China-CELAC para o desenvolvimento de ambos.

### UE-CELAC

Relativamente à relação entre a América Latina e Caraíbas e a UE, destaca-se que a primeira cimeira entre chefes de Estado e de governo da UE e da ALC teve lugar no Rio de Janeiro em 1999. Seguiram-se, com periodicidade de dois anos, Madrid em 2002, Guadalajara em 2004, Viena em 2006, Lima em 2008 e novamente Madrid em 2010.

Em 2013, já institucionalizada a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), iniciam-se as cimeiras UE-CELAC. Esta instância de diálogo entre ambas regiões, protagonizada pelos máximos representantes, contou com a primeira cimeira UE-CELAC na cidade chilena de Santiago, em 2013, e com a segunda cimeira na cidade de Bruxelas em 2015. No entanto,

verificou-se uma interrupção de oito anos até à realização da terceira cimeira. Pese a que em 2016, 2018 e 2022 reuniram ministros e ministras de relações exteriores de ambas regiões, o “abandono presidencial” mostrava certo distanciamento.

Em 2023, acontecimentos como o regresso de Lula da Silva a presidente da República Federativa do Brasil e a presidência espanhola do Conselho da UE suscitaram expectativas de proximidade e prioridade entre regiões, verificado com o retorno a Bruxelas da terceira cimeira UE-CELAC. Além disso, era esperado que potenciase a conclusão do acordo UE-Mercosul, todavia em aberto.

Na declaração da cimeira UE-CELAC de 2023, releva-se a alusão aos valores comuns e a desafios como a insegurança alimentar, as desigualdades, a inflação e as alterações climáticas. São abordados o bloqueio a Cuba e a guerra contra a Ucrânia. Também é referido o direito ao desenvolvimento, dentro dos Direitos Humanos, como princípio chave da renovada aliança, assim como a necessidade de reforçar o sistema multilateral e de promover uma governança mundial mais eficaz e inclusiva. É reconhecido o impacto das alterações climáticas sobretudo nos países em desenvolvimento. De salientar também a referência à cooperação pós pandemia para o desenvolvimento sustentável e a agenda de investimentos da Global Gateway UE ALC, com incidência de investimento nas prioridades comuns. Por fim, é manifesto o interesse estratégico comum em manter a colaboração de

alto nível entre a UE e a CELAC cada dois anos<sup>11</sup>.

### Global Gateway da UE

Em 2021, a União Europeia lançava o “Global Gateway” como um projeto global de investimento em setores chave, considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e o deficit global de investimento em infraestrutura no período pós-Covid, como destacou Úrsula von der Leyen, presidente da Comissão Europeia<sup>12</sup>.

O projeto constitui um compromisso político de investimento fundamental em quatro pilares como a transição verde justa, a transformação digital inclusiva, o desenvolvimento humano e a resiliência sanitária e vacinas<sup>13</sup>. Inclui a UE, os seus Estados-membros, instituições financeiras assim como parcerias público-privadas.

Na conferência da Global Gateway, ficou em evidência a fragmentação das demandas latino-americanas, pela carência de uma visão conjunta de como a estratégia da UE poderia beneficiar a região como um todo, ao contrário dos países africanos que apresentaram demandas comuns à UE, especificamente os objetivos de industrialização e construção de cadeias de valor regionais através da União Africana<sup>14</sup>. Tal potenciou que se mantenha a prioridade da UE assente nos continentes africano, asiático e, por fim, na América Latina e Caribe. Por outro lado, permanece certa imprecisão ao diferenciar entre esta estratégia e as iniciativas da China e dos EUA quanto às necessidades

e demandas das demais regiões.

Concretamente a UE-LAC Global Gateway Investment Agenda incidu sobretudo na infraestrutura digital com o projeto BELLA (Building Europe link to Latin America) que atualmente conecta Portugal ao Brasil, Argentina, Chile, Perú, Equador e Colômbia<sup>15</sup>. A participação portuguesa na UE-LAC Global Gateway Investment Agenda assenta em projetos na área de transportes na Costa Rica, na área do clima e energia na Colômbia e, com maior presença, no Brasil nas áreas de clima e energia, transportes e digital<sup>16</sup>.

### Reflexões finais

A região da América Latina e Caraíbas enfrenta, todavia, em 2023, o desafio de equilibrar fatores conjunturais e estruturais do desenvolvimento. Analisar as relações UE-CELAC e China-CELAC, evidencia que a região da ALC, que é frequentemente examinada como um todo homogéneo, carece de união e de um projeto coeso de desenvolvimento de longo prazo, estando fragmentada e sujeita a ciclos económicos de bonança ou vulnerabilidade externas ditados pelos players globais.

## Referências

- <sup>1</sup> Alusão ao texto: Quijano, A. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6(2), pp. 73-90.
- <sup>2</sup> Mainwaring, S., & Hagopian, F. (2005). Introduction The Third Wave of Democratization in Latin America. En S. Mainwaring, & F. Hagopian, *The Third Wave of Democratization in Latin America* (págs. 1-13). Cambridge: Cambridge University Press, p. 5.
- <sup>3</sup> Idem.
- <sup>4</sup> Bernal-Meza, R. (2021). Latin America: an interpretation to explain the new core-peripheral relationship with China. *Universum*, 36(1), 289-312. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762021000100289>
- <sup>5</sup> China-CELAC Forum. (8 de novembro de 2023). Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. Disponível em China-CELAC Forum: [http://www.chinacelacforum.org/esp/zwj\\_4/201611/t20161125\\_6587586.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zwj_4/201611/t20161125_6587586.htm)
- <sup>6</sup> Neves, B. C. (10 de novembro de 2023). Global Gateway: a estratégia europeia para impulsionar a conectividade mundial. Disponível em Observatório de Regionalismo: <http://observatorio.repri.org/2022/06/28/global-gateway-a-estrategia-europeia-para-impulsionar-a-conectividade-mundial/>
- <sup>7</sup> Bernal-Meza, R. (2021), p. 298.
- <sup>8</sup> Idem, p. 292.
- <sup>9</sup> Ibidem, p. 297.
- <sup>10</sup> Ibidem, p. 306.
- <sup>11</sup> Conselho da União Europeia. (8 de novembro de 2023). Declaração da Cimeira UE-CELAC 2023. Disponível em Conselho da União Europeia: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/pt/pdf>
- <sup>12</sup> Neves, B. C. (10 de novembro de 2023).
- <sup>13</sup> European Commission. (8 de novembro de 2023a). EU-LAC Global Gateway Investment Agenda. Disponível em European Commission: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_en)
- <sup>14</sup> Neves, B. C. (10 de novembro de 2023).
- <sup>15</sup> Idem.
- <sup>16</sup> European Commission. (8 de novembro de 2023b). EU-LAC Global Gateway Investment Agenda - Infographics. Disponível em European Commission: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/eu-lac-global-gateway-investment-agenda-infographics\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/eu-lac-global-gateway-investment-agenda-infographics_en)

## Os imigrantes portugueses na Venezuela: políticas culturais e interculturalidade

Andrea Imaginario Bingre

O nosso objetivo é fazer uma aproximação a algumas das práticas e políticas culturais, públicas ou privadas, que têm influído no processo histórico de interculturalidade entre os imigrantes portugueses e a sociedade venezuelana, especialmente na segunda metade do século XX, período da modernização da Venezuela e a consequente grande imigração. Entendemos a interculturalidade como um processo de intersecção de grupos culturais diferentes que, também dentro deles, são heterogéneos, e que se constrói a través de fenómenos de comunicação de diferente teor entre as partes envolvidas, como as práticas culturais, as políticas culturais e os conflitos<sup>1</sup>. Este artigo é parte de uma investigação doutoral em andamento na Universidade Autónoma de Lisboa e, por tanto, não pretendemos esgotar o tema, mas sim dar conta dos dados encontrados mais relevantes até o momento.

### Um início com preconceitos, mitos e realidades

Uma olhada à história da imigração portuguesa na Venezuela permite reconhecer a presença de políticas culturais impulsadas por atores institucionais (públicos ou privados) com interesses e propósitos. Se a Venezuela se tornou no século XX num destino propício para a imigração, foi por conta dos esforços em políticas de modernização feitos por diferentes governos venezuelanos.

Começemos por esclarecer que, segundo o investigador Antonio de Abreu Xavier, existiram quatro períodos de políticas imigratórias na Venezuela: o primeiro, no século XIX, que não teve sucesso; o segundo, entre 1935 e 1949, ponto de partida para à modernização da Venezuela numa democracia ainda frágil, no qual se conferiu aos imigrantes um estatuto legal; o terceiro, entre 1954 e 1955, chamado *Período de Puertas Abiertas* no governo militar de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), onde as exigências foram simplificadas em favor da imigração europeia; e, finalmente, o quarto, a partir do ano 1974<sup>2</sup>. Facilitadas as condições de imigração a partir de 1935, os portugueses começaram a chegar à Venezuela na década de 1940, e cada vez com mais vigor nas décadas de 1950 e 1960, até o declínio progressivo da imigração a partir de 1980. Neste tempo, alcançaram estabilidade e protagonismo na sociedade venezuelana, especialmente na área do comércio, que conseguiram dominar a 60%<sup>3</sup>.

Atentos a este horizonte, perguntamos: quais são as políticas culturais que têm existido, se existiram, em favor da interculturalidade entre os dois países? Grande parte dos portugueses que chegaram a Venezuela no percurso das décadas de 1940 e 1950 caracterizava-se pela baixa instrução formal (apenas a quarta classe), ou até pelo analfabetismo, produto das políticas do Estado Novo em Portugal, de ordem nacionalista, tradicionalista, con-

servador e colonialista<sup>4</sup>. Muitos provinham do campo, nomeadamente do norte de Portugal continental e da ilha da Madeira, setor marginado nas políticas educativas do Estado Novo.

**“Na década de 1950, os portugueses eram vistos por muitos cidadãos venezuelanos como pessoas ignorantes e sem higiene(...)”**

Para as delegações diplomáticas, isto representava um problema de urgente atenção, pois não podiam garantir a organização de uma comunidade cada vez maior. Segundo uma carta do embaixador L. Esteves Fernandes, com data de 8 de abril de 1947: “É analfabeta a maioria dos portugueses que vive neste país e desse mal resulta da sua relutância em aceitar qualquer disciplina associativa”<sup>5</sup>. Para o embaixador, o associativismo era o mecanismo para melhorar a imagem de Portugal, manter o sentido de pertença e garantir a ligação económica com o país de origem. Na carta, Esteves Fernandes fala também da existência de uma “Casa de Portugal em Caracas”, ativa desde 1944, originalmente pensada como espaço cultural, mas, no fim, só operativa como espaço recreativo. Mesmo assim, é expressão de uma das primeiras iniciativas culturais da comunidade.

Entre os anos de 1940 e 1950, o principal interesse da Venezuela em relação aos imigrantes estava focado na captação de mão-de-obra e no povoamento do país em aras da modernização. No entanto, a política cultural portuguesa focava-se no estímulo do associativismo, e na necessária alfabetização dos emigrantes. Por isso, o centro da política gravitava em torno da educação e da promoção da língua portuguesa através das escolas da comunidade. Nos anos de 1960 e nas décadas seguintes, a integração dos estrangeiros foi fulcral para a Venezuela, tendo em conta o seu elevado número, originários de diferentes partes do mundo. Deste modo, as políticas implementadas tanto no setor público como no privado direcionaram-se a favor da integração, incluídas as campanhas e as diferentes iniciativas para melhorar a imagem dos portugueses perante os venezuelanos. Nessa altura, as políticas do governo português mostraram preocupação pela nova geração de lusodescendentes, pelo que foram impulsionadas diferentes ações para promover o vínculo dos filhos com a herança cultural dos ascendentes.

Quando a política de *Puertas Abiertas* acabou, os portugueses continuaram a chegar por convite dos seus familiares estabelecidos no país. A integração ainda tomou o seu tempo. Na década de 1950, os portugueses eram vistos por muitos cidadãos venezuelanos como pessoas ignorantes e sem higiene. Chamar alguém de *portugués* era um insulto, segundo declara Miguel Acosta Saignes no livro *Historia de los portugueses na Venezuela*<sup>6</sup>, publicado originalmente pela Direção de Cultura da Universidade Central da Venezuela no ano 1959. No livro, o autor descrevia aos portugueses como pessoas que se adaptavam com facilidade à sociedade de acolhida. De facto, foi para construir uma melhor imagem dos portugueses na Venezuela que se redigiu este livro. Por outras palavras: foi uma política cultural.

Dois anos antes da publicação desse livro, em 1957, Amália Rodrigues tinha visitado o país e reparou no tom depreciativo da expressão venezuelana “*mira, portugués*”. Segundo o investigador Miguel Carvalho, durante uma entrevista para o diário *Últimas*

*Noticias*, Amália tentou explicar aos venezuelanos que muitos daqueles imigrantes não tinham tido acesso à educação por causa da pobreza e que, por tanto, não representavam a totalidade do gentílico. Segundo Carvalho, aquilo desatou o mal-estar da comunidade e trouxe problemas para a fadista em Portugal<sup>7</sup>. No entanto, a revista cultural venezuelana *Elite* não tinha interesse naquela polémica. Dirigiu todos os holofotes à artista e o fado num artigo intitulado “*Amalia Rodrigues en persona: Ella lleva Lisboa por el mundo*”, na sua edição do Ano 33, No. 1679, de 1957. Nos meios culturais do país, impunha-se a valorização da artista e da cultura portuguesa.

#### **A democracia como alicerce da integração**

O governo militar chegou ao fim na Venezuela em 1958 e consolidou-se uma nova constituição democrática em 1961. Tanto Rómulo Betancourt (1959-1964) como Raul Leoni (1964-1969), ambos do partido *Acción Democrática*, fizeram grandes investi-

mentos na modernização do país, não isentos de polémica. O associativismo português continuou a crescer, não só em instituições vocacionadas à recreação e a cultura; também organizações políticas.

À diferença dos anos anteriores, o nível de integração era palpável, e a aceitação e solidariedade venezuelana aumentavam, após vários anos de participação clara e comprometida no setor agrícola, comercial e industrial. Não estranha que, no ano 1960, diferentes empresas venezuelanas dedicassem páginas completas na imprensa nacional para cumprimentar os portugueses no Dia Nacional de Portugal, 10 de Junho. São algumas delas *Industrias Pampero*, a *Confederación Nacional de Trabajadores de Venezuela* (CTV), as Bodegas Hispanoamericanas e, muito especialmente, a *Asociación Pro-Venezuela*, uma organização civil de empresários venezuelanos fundada em 1958 para promover a indústria dentro das políticas nacionalistas da democracia em andamento.

Nesta altura os portugueses atingem alguma estabilidade e, de facto, a co-



munidade conta com várias escolas em Caracas, Los Teques e Valencia com instrução em português para os lusodescendentes. A integração era favorável ao clima de desenvolvimento nacional e foi promovida pelo Estado, assim como por associações civis nacionais, como Pro-Venezuela. Por exemplo, esta última planificou programas de integração cultural em 1961, tais como as visitas aos monumentos históricos para estrangeiros, com o apoio de diferentes ministérios. Desenvolveu também várias campanhas de apoio aos imigrantes, nomeadamente aos portugueses, segundo uma entrevista a Daniel Morais, figura prominente do associativismo português, no jornal *El Nacional*, do dia 10 de Junho de 1969.

## “A integração dos portugueses na sociedade venezuelana já não é um problema no século XXI(…)”

No entanto, existia o temor de que a integração fizesse esquecer o vínculo histórico com Portugal, especialmente nos lusodescendentes, o que diminuiria significativamente as remessas que recebia Portugal dos seus emigrantes. Numa carta enviada ao chefe de gabinete do ministro da Educação Nacional, com data do dia 7 de novembro de 1969, o embaixador Frederico José Teixeira de Sampaio propunha: “manter (...) a consciência da sua origem lusa aliada à um sã orgulho da pátria dos

seus ascendentes, o que só se conseguiria com uma *política de larga divulgação do nosso património cultural naquele país*” [ênfases nosso]<sup>8</sup>. Além das remessas, o embaixador alegava a conveniência de ter como aliado este país, que se projetava como promessa económica.

O otimismo sobre o futuro venezuelano também animava, em contrapartida, o nacionalismo do novo governo de Rafael Caldera (1969-1974), candidato do partido conservador COPEI. As suas políticas nacionalistas, mesmo que moderadas, eram cada vez mais intensificadas. Sabemos, por uma correspondência da embaixada de Portugal dirigida ao presidente do Instituto de Alta Cultura em Portugal, de 23 de março de 1971, que, nesse ano, o governo obrigou por decreto as escolas de comunidades estrangeiras a lecionar a totalidade do programa em espanhol. Mesmo assim, foi permitido propor um modelo educativo com horas complementares na língua respetiva. Isto pode ser interpretado como um

fator em contra da promoção da cultura portuguesa que tanto recomendava o embaixador.

Um novo horizonte na Venezuela estabeleceu-se a partir de 1974, o último fôlego da grande imigração portuguesa para o país. O ano da Revolução dos Cravos em Portugal coincidiu com a era da “Venezuela Saudita”, chamada assim em função das grandes quantidades de dinheiro que entravam no país após a nacionalização do petróleo no novo governo, liderado por Carlos Andrés Pérez (1974-1979), no contexto da crise energética internacional. Neste período, pela primeira vez na história da Venezuela, um presidente venezuelano — Pérez — foi convidado a visitar Portugal e, em retribuição, um presidente português visitou o país sul-americano: o general António Ramalho Eanes. Esta visita teve lugar em 1978 e foi no seu âmbito assinado o primeiro Acordo Cultural entre os Estados de Portugal e Venezuela<sup>9</sup> (*Es-treitar as relações de Portugal com o mundo*, 21 de maio de 1978).

### Venezuela

1936-1948. Modernização, abertura e democratização inicial.

1948-1958. Ditadura militar.

1958-1978. Consolidação democrática e auge da modernização económica.

1978-1998. Crise do Modelo de desenvolvimento e do sistema democrático.

### Portugal

1933. Início do Estado Novo. Ditadura corporativista.

1961-1974. Guerras coloniais portuguesas (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique)

1974. Revolução dos Cravos (fim do Estado Novo) e início da democratização.

1985. Entrada de Portugal na União Europeia.

Nos anos seguintes, o associativismo português continuou a crescer, especialmente no âmbito cultural. Muitos eventos foram organizados, entre eles, a polémica *Exposición Luso-Venezolana de Comercio, Industria y Turismo. Venezuela-Portugal*, 1982, que teve o apoio das empresas venezuelanas *Organización Gramibeca; Embotelladora Caracas* (em nome de Pepsi-Cola), entre outros. Dentro da comunidade também eram frequentes os arraiais, as festas religiosas de grande dimensão, especialmente dedicadas a Nossa Senhora de Fátima e a criação de múltiplos meios de comunicação, entre jornais, revistas, emissoras e programas de rádio, entre outros.

#### **No declínio da democracia representativa**

Quando Luis Herrera Campins sucedeu a Pérez na presidência da República (1979-1984), não havia dinheiro, mas uma enorme dívida, consequência da ambiciosa modernização promovida por Pérez. Iniciava assim a recessão económica da década de 1980, que trouxe consigo a desvalorização da moeda nacional, o bolívar, em 1983. Se bem muitos portugueses, especialmente os continentais, voltaram para Portugal, a maior parte optou por ficar, mesmo que no governo de Jaime Lusinchi (1984-1989) os escândalos de corrupção fossem aumentando. Foi nesse período presidencial que se criou, finalmente, o Instituto Português de Cultura (IPC), em 1985, sob a liderança de Daniel Morais. Num associativismo caracterizado pela promoção da tradição popular, o IPC salienta-

va pelo interesse particular nas letras. Carlos Andrés Pérez foi reeleito para o período 1989-1993 para “reparar” os seus erros. O seu governo enfrentou, logo no início, uma onda de saques entre 27 e 28 de fevereiro, denominada El Caracazo, que deixou muitas vítimas fatais e profundos danos económicos no setor do comércio. Em 1992, enfrentou também duas tentativas de golpe de Estado, um no dia 4 de fevereiro, liderado por Hugo Chávez Frías, e outro no dia 27 de novembro. A Carlos Andrés Pérez sucedeu outro mandato de Rafael Caldera (1994-1999), marcado pelo deteriorar da situação económica nacional e por um indulto a Chávez. Num ambiente político de polarização, Chávez chegou ao poder democraticamente em 1999, impulsionando uma nova constituição que marcou o fim da democracia representativa.

Nesses anos, declinou significativamente a imigração portuguesa, mas não desapareceram as iniciativas em nome desta cultura. Pelo contrário: as iniciativas cresceram e muitas delas se institucionalizaram. Até aos primeiros anos do século XXI, e além das instituições oficiais do Estado português, como o Instituto Camões, temos registado:

- Mais de trinta e cinco grupos folclóricos portugueses e luso-venezuelanos.
- Mais de trinta e oito médios de comunicação (jornais, revistas, programas de rádio, etc.).
- Mais de quarenta instituições, entre as quais o IPC, a Missão Católica Portuguesa, grupos de teatro, associações benéficas, grupos políticos, a AVELP (*Asociación Venezolana*

*para la Enseñanza de la Lengua Portuguesa*).

- Pelo menos, nove escolas (dentro dos parâmetros permitidos).

Muitas destas formas de associativismo têm estado vocacionadas às necessidades da comunidade portuguesa, mas a interculturalidade faz-se sentir sempre que existe uma articulação com a sociedade de acolhimento. Temos de nos lembrar também que a interculturalidade precisa de dois atores. No âmbito cultural, têm sido assinados vários acordos entre os governos venezuelano e português, mas até agora não temos conseguido descobrir quais têm sido as ações sistémicas ou retributivas entre os atores, com exceção da atribuição de bolsas outorgadas por Portugal para o estudo da sua língua a candidatos sugeridos pelas autoridades venezuelanas competentes.

Certas instituições venezuelanas têm estado abertas às propostas de divulgação cultural portuguesa, nomeadamente da língua. Podemos salientar a Universidade Central da Venezuela (UCV), que desde a entrada do Instituto Camões no país, em meados da década de 1990, abriu o departamento de Português, ainda ativo e com importantes avanços nos seus objetivos. A UCV coordena também, com o apoio da Coordenação de Ensino Português no Estrangeiro (CEPE), a cátedra Fernando Pessoa desde 2002; e o centro Camões, Centro de Língua Portuguesa, dirigido pela professora Digna Tovar. Também a Universidade Pedagógica Experimental Libertador de Maracay abriu o seu Centro de Língua Portuguesa, assim como diferentes

escolas primárias no interior do país, não relacionadas com a comunidade portuguesa, estão a lecionar a língua portuguesa através de um convénio com a CEPE, segundo informação proporcionada numa entrevista pessoal por Rainer Sousa, coordenador desta entidade na Venezuela.

No âmbito das humanidades venezuelanas, os portugueses têm sido objeto de importantes investigações e reflexões. Além do livro de Acosta Saignes, podemos mencionar o livro do lusodescendente Antonio de Abreu Xavier, *Con Portugal en la maleta* (2007). A jornalista Yoyiaha de Ahumada escreveu *Venezuela y Portugal: 20 testimonios*, editado pela *Fundación para la Cultura Urbana* em 2013. Sublinhamos também as investigações de Froilán Ramos Rodríguez, particularmente aquela publicada em 2018 com o título *Travesía de la Esperanza: La inmigración portuguesa en Barquisimeto* (1948-1958).

Na literatura, a cultura portuguesa ou temas sobre Portugal têm sido tratados na obra de diferentes autores, tais como Krina Ber, escritora e arquiteta polaca-venezuelana, ou Eugenio Montejo, poeta que fora adido cultural da embaixada venezuelana em Lisboa durante seis anos. Podemos adicionar o nome de conceituados escritores e investigadores luso-venezuelanos que também têm tratado o assunto, direta o indiretamente: Joaquim Marta Sosa, Miguel Gomes e Ana Lucía Bastos, entre outros.

Hoje, estimamos que existem diversas iniciativas que falam mais de uma vontade expressa de interculturalidade do que da adesão identitária. O aumento

dos espaços para o ensino da língua portuguesa, as iniciativas de diferentes cantores e músicos lusodescendentes fora dos muros da comunidade e o trabalho de divulgação do Instituto Português de Cultura, que começa a alargar o seu alcance mais além dos muros da sua sede (o clube Centro Português), acusam novas necessidades. A integração dos portugueses na sociedade venezuelana já não é um problema no século XXI. A identidade só pode sê-lo se acreditamos que a “cultura nacional” é um repertório fixo. A realidade é que, voluntariamente ou não, as políticas culturais atuais têm de ser pensadas desde a interculturalidade.

## Referências

- <sup>1</sup> GRIMSON, Alejandro (2020): Los límites de la cultura. Buenos Aires: Siglo XXI editores. Libro digital ePub.
- <sup>2</sup> XAVIER, António de Abreu (2009), "A comunidade portuguesa na Venezuela. Uma cronologia da sua presença contemporânea", in PADILLA, Beatriz e XAVIER, Maria (org.), Revista Migrações - Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina, outubro 2009, n.º 5, Lisboa: ACIDI, pp. 171-184.
- <sup>3</sup> GOMES, Nancy (2009). Os portugueses na Venezuela. Relações Internacionais R:1 (24), pp. 083-092.
- <sup>4</sup> MELO, Daniel (2013): Salazarismo e Cultura Popular (1933-1958). Lisboa: ICS, Imprensa de Ciências Sociais. Coleção Estudos e Investigações 22.
- <sup>5</sup> ESTEVES FERNANDES, L. (8 de Abril de 1947). Carta do embaixador em Caracas dirigida ao Exmo. Senhor Presidente do Instituto para a Alta Cultura em Lisboa. Disponível no Arquivo do Instituto Camões, Lisboa, Livro N.3. Folio 71. Processo N.º. 4415, sob o título da pasta: Expansão da Língua Portuguesa na Venezuela.
- <sup>6</sup> ACOSTA SAIGNES, Miguel (1959): Historia de los portugueses en Venezuela. Caracas. Publicaciones de la Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela.
- <sup>7</sup> CARVALHO, Miguel (2020): Amália: Ditadura e Revolução. A história secreta. Lisboa: Dom Quixote, p. 102.
- <sup>8</sup> TEIXEIRA DE SAMPAIO, Frederico José (7 de novembro de 1969): Carta do senhor Embaixador em Caracas enviada ao chefe de Gabinete do ministro da Educação Nacional. Disponível no Arquivo do Instituto Camões, Lisboa, N.º de Processo 81, 82. CLT. 1368.
- <sup>9</sup> Estreitar as relações de Portugal com o mundo: textos oficiais relativos às visitas do presidente da República Portuguesa ao Brasil, Venezuela e Estados Unidos da América, incluindo as palavras proferidas aquando da sua passagem pela República de Cabo Verde. 21 de Maio de 1978, Ministério da Comunicação Social. Direção Geral da Divulgação.

## A Cooperação Cultural Ibero-americana como estratégia regional

Cristiane Marques de Oliveira

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe define a comunidade Ibero-americana como: “uma comunidade formada por Estados da América e Europa onde se falam as línguas portuguesa e espanhola”<sup>1</sup>. No entanto, essa interação ultrapassa a língua e a geografia, de forma que seu conceito e evolução é atravessado por aspectos históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais.

O movimento de aproximação ibero-americano se iniciou a partir da criação da União Ibero-Americana fundada em Madrid em 1885. Os princípios norteadores da cooperação na região eram: “interdependência, credibilidade, continuidade, não discriminação, comunidade e unidade na diversidade”<sup>2</sup>.

A partir do “I Congresso Ibero-americano de Educação” realizado em Madrid em 1949, surge a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), um organismo intergovernamental, cujo objetivo fundamenta-se em:

trabalhar para reforçar as políticas públicas, o desenvolvimento de uma cidadania participativa, uma sociedade mais justa e solidária, e a consolidação da democracia e de uma cultura de paz na região<sup>3</sup>.

A partir dos anos 1990, a OEI passa a desempenhar um papel na implementação, apoio e desenvolvimento dos programas de cooperação ibero-americana no plano educativo e, mais tarde, no domínio cultural. As áreas prioritárias de cooperação são:

Conhecimento, Cultura e Coesão Social. Atualmente 23 países<sup>4</sup> integram a Comunidade e a OEI tem escritórios espalhados por vinte países<sup>5</sup>, sendo a sede em Madrid. O mais recente escritório foi inaugurado em março de 2022, em Cuba.

O espaço ibero-americano de cooperação se alarga para além da Europa e América do Sul, com a inclusão da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>6</sup> como membros observadores da OEI, bem como Luxemburgo e outras instituições como o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) e a Fundação EU-LAC.

Outra instituição chave é a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) que foi estabelecida a partir da “I Cumbre Ibero-americana”, realizada na cidade de Guadalajara em 1991, quando se deu início às cimeiras anuais dos chefes de Estado. A criação da SEGIB tinha como objetivo dar apoio institucional, técnico e administrativo à Conferência Ibero-Americana. Igualmente seu objetivo é “promover os vínculos históricos, culturais, sociais e económicos entre os países ibero-americanos, reconhecendo e valorizando a diversidade dos seus povos.”<sup>7</sup>.

O principal documento norteador da Política de Cooperação Cultural Ibero-Americana é a Carta Cultural Ibero-Americana (CCI), que foi aprovada na XVI Cimeira de chefes de Estado e de Governo em Montevideu (2006). O conteúdo apresenta princípios provenientes da Declaração Universal sobre

a Diversidade Cultural (2001) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005).

**“O principal documento norteador da Política de Cooperação Cultural Ibero-Americana é a Carta Cultural Ibero-Americana (CCI), que foi aprovada na XVI Cimeira de chefes de Estado e de Governo em Montevideu (2006)(...)”**

Outro documento relevante é a Estratégia Ibero-Americana para a Cultura e o Desenvolvimento Sustentável (2022), que trata de uma resposta ao mandado dirigido ao Espaço Cultural Ibero-Americano (ECI) pela XX Conferência de Ministras e Ministros de Cultura da Ibero-América, realizada em outubro de 2019<sup>8</sup>. Neste documento ressalta-se a importância da cultura para alavancar o desenvolvimento dos países, e busca-se o alinhamento das políticas públicas de cultura, tendo em vista atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Outra ação de destaque no âmbito da Cooperação Cultural são os Programas Ibero-Americanos de Cultura.

## Programas Ibero-americanos de Cultura

Programa	Ano de Criação	Descrição
Ibermedia	1995	Fomenta a integração para a criação de um espaço audiovisual próprio na região.
Rede de Arquivos Diplomáticos Ibero-americanos	1996	Apoia a restauração de arquivos históricos para fomentar a investigação e enriquecer a cultura ibero-americana.
Iberarquivos	1998	Concede ajudas para arquivos ibero-americanos, cujos projetos se enquadrem nas linhas estratégicas aprovadas no Plano Operacional Anual.
Iberbibliotecas	2000	Promove o acesso livre e gratuito de todos à leitura, à informação e ao conhecimento, e busca modernizar e fortalecer as bibliotecas da Ibero-América.
Ibermuseus	2007	Promove a integração, consolidação, modernização, qualificação e desenvolvimento dos museus.
Iberoquestras Juvenis	2008	Difunde a educação musical entre crianças e jovens como um valioso instrumento para o desenvolvimento artístico e humano.
Iber-rotas	2010	Contribui para a promoção da diversidade cultural na Ibero-América através da criação de um espaço comum para a proteção dos direitos dos migrantes.
Ibermúsicas	2011	Estimula a formação de novos públicos na região a fim de alargar o mercado de trabalho dos profissionais do setor musical.
Iberartesanías	2012	Elabora políticas para a promoção dos artesanatos ibero-americanos no âmbito da competitividade.
Ibercultura Viva e Comunitária	2013	Fortalece políticas culturais de base comunitária.
Ibermemória Sonora e Audiovisual	2013	Promove ações de cooperação técnica para preservação de documentos sonoros audiovisuais do patrimônio intangível dos países ibero-americanos.
Ibercozinhas Tradição e Inovação	2014	Promove políticas para a difusão e divulgação do potencial gastronômico ibero-americano.
Iberescena	2006	Fomenta ações no âmbito das artes cénicas.

## Spillover Cultural: Programas Ibero-Americanos de Cultura

Os Programas Ibero-Americanos de Cultura são iniciativas de cooperação técnica e financeira multilateral criadas no âmbito da SEGIB. Cada programa possui fundos específicos que reúnem aportes financeiros obrigatórios e regulares por parte de cada país participante. Preveem o fomento, intercâmbio e a integração das atividades dos países membros; visam incentivar ações de criação, distribuição, circulação, aperfeiçoamento profissional de artistas e agentes culturais, bem como ações de coprodução.

A seleção de propostas funciona através de concursos que são divulgados nacionalmente. Cada país tem o seu “ponto focal”, ou seja, uma instituição cultural vinculada ao Estado nacional que é responsável por pré-selecionar os projetos contemplados.

## Cooperação Cultural Ibero-Americana & Economia Criativa

Atualmente, estima-se que a Economia Criativa contribua com 3% do PIB global, movimentando cerca de 30 milhões de empregos em todo o mundo<sup>9</sup>. Considerando sua relevância como meio para alavancar o desenvolvimento dos países, diversos arranjos foram iniciados no espaço ibero-americano.

Na década de 1990, por meio da Convenção Andrés Bello<sup>10</sup> (CAB), iniciaram-se estudos sobre o valor econômico da cultura. A partir daí, foram estabelecidos acordos regionais para desenvolver indicadores de cultura e promover

a criação das contas satélite de cultura (CSC) dos países ibero-americanos. O objetivo era gerar dados e observar o consumo cultural na região. De acordo com relatório, a contribuição da cultura para o desenvolvimento econômico na Ibero-América, a participação do setor da cultura no PIB dos países ibero-americanos, por volta de 2017, oscilou entre 1.8%<sup>11</sup> e 3.1%<sup>12</sup>, considerando os oito países que detêm CSC.

Além destas, pode-se citar a realização dos mercados criativos que são eventos articulados pelos países latino-americanos, e que integram o Mercosul Cultural<sup>13</sup>. Um exemplo disso, foi a realização da 3ª edição Mercado das Indústrias Criativas do Brasil (MICBR), que ocorreu de 8 a 12 de novembro de 2023, na cidade de Belém do Pará. O evento foi realizado pelo Ministério da Cultura do Brasil e a OEI, em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), além de outros parceiros estratégicos<sup>14</sup>. Esta é uma ação vinculada ao MICSUL – Mercado das Indústrias Criativas do Sul, cuja 1ª edição foi realizada na Argentina (2014); a 2ª edição na Colômbia (2016); e a 3ª edição no Brasil (2018). A próxima edição está programada para ocorrer no Chile em abril de 2024.

Os mercados criativos são realizados nos seguintes países latino-americanos: Argentina (MICA), o mais antigo (2011); Chile (CHEC); Paraguai (Crea+PY); Uruguai (MICUY) e (DÍNA-MO) Canelones, também no Uruguai. As ações de mercado criativo têm se intensificado na região, na medida em que são compreendidas como estratégicas na busca por dinamizar o comércio internacional de bens e servi-

ços culturais na região, e passam a ser implementados como política pública cultural externa.

### VIII Congresso Ibero-americano de Cultura

No período de 15 a 17 de novembro de 2023, ocorreu o VIII Congresso Ibero-Americano de Cultura em Lisboa. Essa ação tem sido realizada desde 2008, e visa reforçar o espírito da Carta Cultural Ibero-Americana. Esta edição tratou de uma ação conjunta entre o Governo de Portugal, o Instituto Camões, SEGIB e OEI, e congregou esforços para discutir uma agenda Ibero-Americana da Cultura para a Cidadania e a Cooperação. O evento surge alinhado aos princípios propostos pelo MONDIACULT<sup>15</sup>: políticas públicas renovadas e reforçadas; patrimônio e diversidade cultural; cultura para o desenvolvimento sustentável e o futuro da economia criativa.

As reflexões pautaram-se a partir de cinco eixos: cidadania cultural ibero-americana, sustentabilidade, territórios, inovação e cooperação, em que se salientou a importância da cultura para o desenvolvimento sustentável, o direito e a coesão social, e a cultura de paz para uma cidadania plena. De entre pontos destacados, verificou-se a pertinência em reafirmar um conceito próprio de cultura ibero-americana e consolidar a Ibero-américa como uma potência cultural. Tudo isto, sem desconsiderar as diferenças estruturais que constituem os países neste espaço, além de ressaltar a importância dos territórios e a inclusão de suas comunidades tradicionais, a valorização da diversidade e da sustentabilidade.

Igualmente, afirmou-se o compromisso por desenvolver as indústrias criativas como suporte para geração de empregos, de modo que, para isto, se faz necessário a constituição de equipes intersetoriais, além do alinhamento das políticas públicas de cultura no espaço ibero-americano.

Com a finalidade de atingir este objetivo, foi firmado, no dia 16 de novembro de 2023, o protocolo de cooperação entre a Fundação Itaú (Brasil) e a OEI para a manutenção de uma comissão de especialistas, cujos objetivos são constituir indicadores culturais para o espaço ibero-americano, realizar informes, conferências e intercâmbios de políticas públicas no campo da cultura e economia criativa. O primeiro encontro da comissão está programado para ocorrer em 10 de abril de 2024, no Brasil.

### Portugal na Cooperação Cultural Ibero-americana

A partir da inauguração do escritório da OEI em Portugal (2017), o país tem apresentado protagonismo em uma série de atividades, entre as quais: a organização da Conferência Internacional das Línguas Portuguesa e Espanhola (CILPE) (2019); o estabelecimento da Cátedra de Estudos Ibero-americanos em parceria com a Universidade Autónoma de Lisboa (2022); e a realização do VIII Congresso Ibero-Americano de Cultura (2023), sendo pela primeira vez o anfitrião.

Atualmente, por meio da DGArtes, Portugal representa a operacionalização de três dos doze programas ibero-americanos de cultura: Iberescena, Ibermúsicas e Iberorquestras Juvenis,



passando a investir meio milhão de euros em programas culturais na Ibero-América<sup>16</sup> (DGARTES, 2023).

No VIII Congresso Ibero-Americano de Cultura, foi também firmado um protocolo de cooperação entre a OEI e a DGArtes, o qual prevê como linhas de ação futuras a valorização e promoção da mobilidade, do intercâmbio artístico e a criação de um programa de bolsas de aperfeiçoamento artístico nos espaços geográficos da OEI e da CPLP. Para além disso, o ministro da Cultura de Portugal, Pedro Adão e Silva, propôs o lançamento de um programa de residências literárias no âmbito dos programas ibero-americanos de cultura que seria intitulado “Prêmio José Saramago”.

### Considerações Finais

O senso de reciprocidade presente na cooperação cultural ibero-americana perpassa os domínios do cosmopolitismo na busca por uma cultura de paz, com valores assentados na diversidade e compreensão da cultura como bem público mundial. A partir deste discurso, identificou-se como imperativo o reconhecimento das culturas tradicionais de base comunitária como um ativo, do mesmo modo que as ações no âmbito da educação cultural são compreendidas como urgentes, tendo em vista fortalecer a cidadania e a democracia.

Verifica-se que os esforços da OEI, SEGIB, Mercosul Cultural e Estados visam articular ações estratégicas e de concertação, fortalecer as redes de cooperação e fazer avançar as indústrias criativas no espaço ibero-americano, na busca por, de fato, constituir um

mercado cultural na região, contudo, sem perder de vista a singularidade da relação entre cultura e mercado, outrossim, visto como alternativa para mitigar as desigualdades.

Finalmente, os países ibero-americanos reivindicam em uníssono, conforme declarado no VIII Congresso Ibero-Americano de Cultura, a inserção da Cultura na agenda do desenvolvimento sustentável, e que o tema seja discutido na Cimeira do Futuro prevista para ocorrer em 2024, na Organização das Nações Unidas.

### Referências

- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização Dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e Organização Das Nações Unidas (ONU). Cultura y Desarrollo Económico en Iberoamérica. Madrid, 2014. Acedido a 02 de novembro de 2023 em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39948-cultura-desarrollo-economico-iberoamerica>.
- Gomes, Nancy Elena. Cátedra de Estudos Ibero-americanos. Aula: Ibero-américa, um espaço de concertação e cooperação em processo de reformulação, ministrada em 16 de maio de 2022. Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa, 2022.
- Organização dos Estados Ibero-Americanos. El sistema Iberoamericano: la cooperación al servicio de la comunidad (2016), p. 11. Acedido a 18 de novembro de 2023 em: <https://www.segib.org/informeCODEI/>.
- Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Guiné Equatorial, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela. (SEGIB, 2023).
- Os escritórios da Organização estão localizados em Madrid, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Uruguai, Peru, Portugal, República Dominicana e Uruguai (OEI, 2023).
- Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.
- Organização dos Estados Ibero-Americanos (2016).
- XX Conferência de Ministras e Ministros de Cultura de Iberoamérica, realizada em Bogotá, Colômbia, entre 17 e 18 de outubro de 2019.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Mundialcult 2022. Acedido a 20 de novembro de 2023, em: <https://www.unesco.org/es/mondiacult2022>.
- Convênio de integração educativa, científica, tecnológica e cultural estabelecido na década de 1970.
- Equador, valores provisórios.
- México, valores provisórios.
- Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Ecuador, Uruguay, Peru y Paraguai (Mercosur Cultural, 2023).
- Sebrae, Governo do Estado do Pará, Prefeitura de Belém, Empresa Brasileira de Comunicação Patrocínios (MINC, 2023).

<sup>15</sup> O Mundialcult foi a Conferência Mundial da UNESCO sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável, realizada entre 28 e 30 de setembro de 2022, no México. (UNESCO 2022).

<sup>16</sup> Direção Geral das Artes. DGArtes assina Acordo de Cooperação Internacional com OEI. Acedido a 20 de novembro de 2023, em: DGARTES Assina Acordo de Cooperação Internacional com OEI.

### Outras Referências e Notas

VIII Congresso Ibero-americano de Cultura. Acedido a 2 de novembro de 2023, em: <https://congresoiberoamericanodecultura.org/>.

Conferência Andrés Bello. Acedido a 2 de novembro de 2023, em: <https://convenioandresbello.org/cab/>.

Conferência Internacional das Línguas Portuguesa e Espanhola (2019). Acedido a 18 de novembro de 2023, em: <https://oei.int/pt/escritorios/secretaria-geral/noticia/cilpe2019-portugues-y-espanol-a-dialogo-en-lisboa>.

Gama, Manuel. Projetos Culturais em Rede a partir da Carta Cultural Ibero-Americana. Casa de Allen. Porto, 2018.

Mercosur Cultural. Acedido a 19 de novembro de 2023, em: <https://www.mercosur.int/que-es-el-mercocultural/>.

MICBR 2023. Painele de Mercado: Mercados Criativos como Política Sul-americana de Desenvolvimento Setorial (2023). Acedido a 9 de novembro de 2023, em: [https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/micbr/PROGRAMACAO\\_0911.pdf](https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/micbr/PROGRAMACAO_0911.pdf).

Ministério da Cultura do Brasil. MICBR 2023. Acedido a 02 de novembro de 2023, em: <https://www.gov.br/micbr>.

Mondiicult. Acedido a 18 de novembro de 2023, em: <https://mondiacult2022.cultura.gob.mx/>.

Organização dos Estados Ibero-Americanos. Acedido a 31 de outubro de 2023, em: <https://oei.int/pt/iberoamerica/oei>.

Organização dos Estados Ibero-Americanos. Carta Cultural Ibero-americana (2006). Acedido a 31 de outubro de 2023, em: <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/carta-cultural-iberoamericana/la-carta-cultural-iberoamericana>.

Organização dos Estados Ibero-Americanos. Os programas Ibero-americanos de Cultura. Acedido a 31 de outubro de 2023, em: <https://www.segib.org/pt-br/programas-iniciativas-y-proyectos-adscritos-de-la-cooperacion-iberoamericana/>.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001). Acedido a 31 de outubro de 2023, em: <https://www.peaunesco-sp.com.br/destaque/diversidade-cultural.pdf>.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). Acedido a 31 de outubro de 2023, em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150224>.

Secretaria Geral Ibero-Americana. Estratégia Ibero-Americana para a Cultura e o Desenvolvimento Sustentável. Madrid, 2022. Acedido a 15 de novembro de 2023, em: <https://www.segib.org/pt-br/?document=estrategia-iberoamericana-de-cultura-y-desarrollo-sostenible>.

United Nations Conference on Trade and Development. Creative Economy Outlook 2022. Acedido a 20 de novembro de 2023, em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsc2022d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctsc2022d1_en.pdf).

Cimeira do Futuro 2024. Acedido a 20 de novembro de 2023, em: <https://news.un.org/pt/story/2023/02/1809787>.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). A contribuição da cultura para o desenvolvimento econômico na Ibero-América. Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Madri, 2021.

## Lula 3.0: balanço do primeiro ano de governo

Daniel Cardoso

1 de Janeiro de 2023. Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República Federativa do Brasil. O momento era de celebração e catarse. Durante a presidência do seu antecessor, Jair Bolsonaro, o país tinha passado pela principal prova à sua democracia reinstalada no final dos anos 80 do século XX. Foram quatro anos de sucessivos ataques pelo presidente às instituições políticas nacionais, com frequentes ameaças de golpe de Estado, que se tornaram em ameaças de não aceitação dos resultados em caso de derrota nas eleições de 2022.

A celebração não era apenas de Lula da Silva e dos seus apoiantes mais diretos, mas também de vários partidos, setores políticos e cidadãos, que se tinham unido durante as eleições de 2022 na vontade de terminar com as pressões antidemocráticas de Jair Bolsonaro. Contudo, este momento de graça durou pouco. A 8 de janeiro de 2023, uma semana depois da posse, milhares de apoiantes de Bolsonaro tomaram Brasília e invadiram a praça dos três poderes. As sedes de cada um dos três poderes (executivo, legislativo e judicial) foi vandalizada. As imagens chocaram o Brasil e o mundo, fazendo lembrar o que tinha acontecido no Capitólio em Washington DC, dois anos antes. A invasão de 8 de janeiro mostrou um país que se mantinha dividido e, sobretudo, radicalizado.

Este artigo faz um balanço do primeiro ano de governo de Lula no seu terceiro mandato enquanto presidente do

Brasil, tendo como enquadramento a tensão entre democracia e autoritarismo que marcou a política brasileira na última década.

### Governo Bolsonaro e o desafio autoritário à democracia brasileira

As cenas de 8 de janeiro de 2023 podem ser vistas como uma tragédia anunciada. Durante os quatro anos em que esteve na presidência do Brasil, Jair Bolsonaro actuou da mesma forma como tinha actuado enquanto membro da Câmara dos Deputados durante mais de duas décadas: ameaçando, radicalizando, inflamando. A sua vitória nas eleições de 2018 deveu-se, em grande parte, ao facto de se ter apresentado e de ter sido visto como um candidato antissistema. Num contexto em que o sistema político brasileiro estava bastante descredibilizado por causa da crise económica de 2013 e da destituição da presidente Dilma Rousseff em 2016, um candidato como Bolsonaro, com pouco peso político, ganhou apelo popular e relevância eleitoral.

Tendo concorrido e vencido as eleições de 2018 enquanto candidato “antissistema”, Bolsonaro procurou comportar-se retoricamente também como um presidente “antissistema”. Fê-lo criando tensões com os media, universidades, agências estatais, outros órgãos de poder, governadores estaduais e oposição. A sua retórica incidiu também sobre o sistema de-

mocrático, tendo ameaçado várias vezes não aceitar os resultados em caso de derrota. Leonardo Avritzer identificou neste comportamento a principal característica de Bolsonaro e do bolsonarismo (movimento político encabeçado por Bolsonaro): a anti-política, definida como a “reação à ideia de que instituições e representantes eleitos devem discutir, negociar e processar respostas a temas em debate no país”<sup>1</sup>. Neste sentido, para o investigador brasileiro, Bolsonaro “chegou à presidência não como líder político, mas como alguém a destruir políticas e políticos”<sup>2</sup>. E na ausência de política o que passou a contar foi a narrativa, ou seja quem controla a história de forma a mobilizar as bases<sup>3</sup>.

**“Tendo concorrido e vencido as eleições de 2018 enquanto candidato “antissistema”, Bolsonaro procurou comportar-se retoricamente também como um presidente “antissistema(...)”**

Esta tensão constante com o sistema político foi, de acordo com Christian Lynch e Paulo Henrique Cassimiro, uma das características do populismo que esteve na base da atuação política

de Bolsonaro e do bolsonarismo<sup>4</sup>. Para os investigadores brasileiros, populismo é definido como a divisão retórica entre elite (que domina o sistema) e o povo (excluído desse sistema). Bolsonaro apresentava-se assim como representante do povo e anti-elite<sup>5</sup>. Neste contexto, Bolsonaro não era diferente de outros políticos que assumiram a mesma estratégia como Donald Trump nos EUA e Rodrigo Duterte nas Filipinas, só para dar alguns exemplos<sup>6</sup>.

É, pois, nesta tensão e polarização estrategicamente cultivada por Bolsonaro desde as eleições de 2018 que se podem encontrar as causas estruturais para a invasão das sedes dos três poderes em janeiro de 2023. A invasão foi o culminar da antipolítica e do populismo de Bolsonaro e do bolsonarismo que, ao contribuírem para descredibilizar as instituições, as tornaram alvos de atos de delinquência e violência política.

Foi este o país que Lula da Silva recebeu ao assumir a presidência em janeiro de 2023 e ao iniciar a governação do seu terceiro mandato. Um país polarizado e com défices graves em termos de respostas aos problemas políticos, sociais e económicos.

### Balanço do primeiro ano do governo Lula 3.0

Uma das principais conclusões do primeiro ano de Lula da Silva no regresso à presidência é a normalização da política brasileira. O debate e as negociações entre Congresso, Tribunais e Presidência voltaram ao centro da atividade política do país, retomando

o padrão de democracia liberal em vigor desde 1988. Por contraste, as ruas e as redes sociais perderam relevância. A avaliação das vantagens e desvantagens desta opção vai para além do propósito deste artigo, mas vale a pena salientar que a institucionalização da política contribuiu visivelmente para o acalmar das tensões. Até a própria discussão sobre o 8 de janeiro se dá principalmente nos fora tradicionais como o Congresso e os Tribunais. Apesar de ter havido uma normalização institucional da política brasileira, as sondagens continuam a mostrar um país dividido. Os dados mais recentes indicam que a aprovação do governo Lula se situa em torno dos 54%, enquanto os que desaprovam estão em torno dos 42%. Não deixam de ser, contudo, dados positivos já que a aprovação está acima dos 50%. Os elevados níveis de desaprovação poderão estar relacionados com a força do bolsonarismo a nível social, isto apesar de, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, Jair Bolsonaro não poder ser candidato a ocupar qualquer lugar político nos

próximos oito anos no Brasil. A decisão fundou-se na atuação de Bolsonaro na campanha presidencial de 2022.

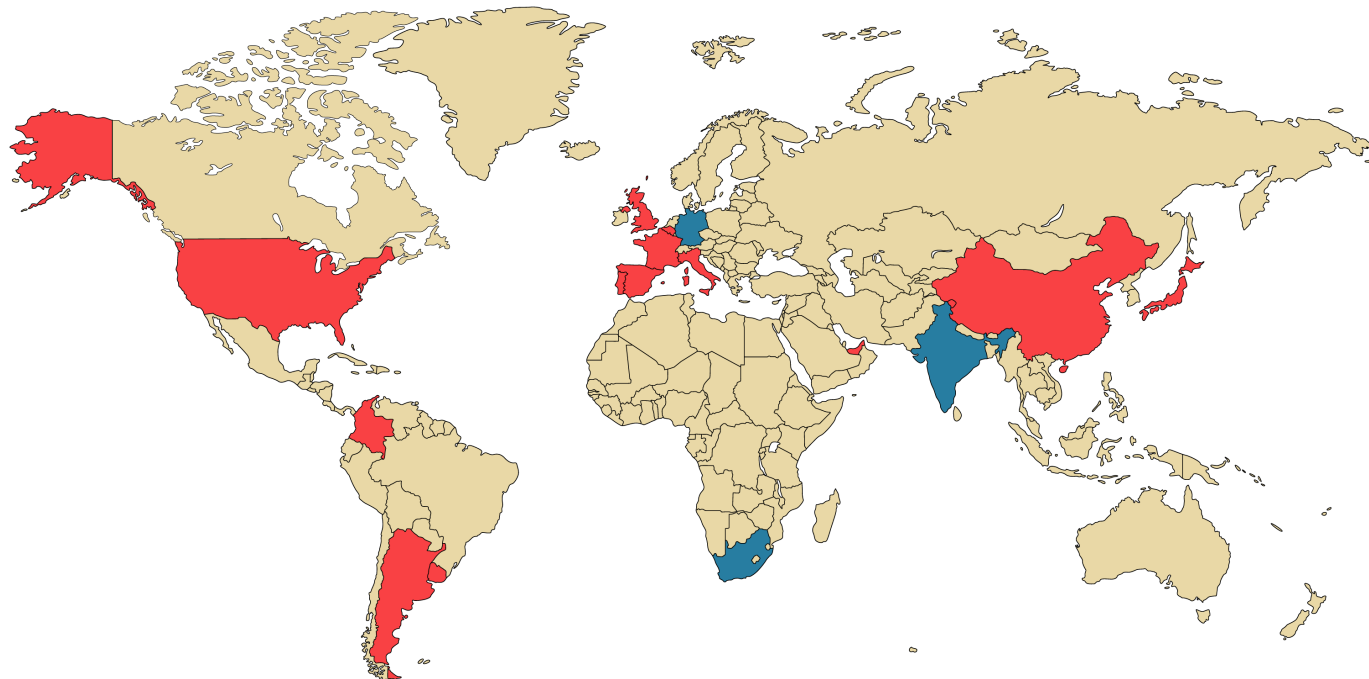
A economia tem sido um dos pontos fortes do governo. Dados do IBGE mostram que o PIB brasileiro cresceu nos dois primeiros trimestres do ano, projetando-se um crescimento anual em torno de 3%, acima das expectativas do mercado e do governo. A economia brasileira foi, em 2022, a 12ª maior do mundo e, de acordo com projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) passará a estar entre as dez maiores a partir deste ano. Também na área social tem havido avanços com a revitalização dos programas “Minha casa, minha vida” e “Bolsa família”. Noutras áreas, o governo tem tido mais dificuldades em se impor. Além de já ter havido rotação de ministros, o facto de ser um governo muito heterogéneo e com muitas forças políticas têm dificultado a implementação de uma agenda comum e de políticas concretas. A base de apoio ao governo Lula conta, nesta altura, com 11 partidos, somando 389 deputados.

### 12 maiores economias do mundo em 2022 – PIB (milhares de milhões)

Produto Interno Bruto (PIB) em milhares de milhões	
EUA	25 464.48
China	18 100.04
Japão	4 233.54
Alemanha	4 075.4
Índia	3 386.4
Reino Unido	3 070.6
França	2 784.02
Rússia	2 215.29
Canadá	2 139.84
Itália	2 012.01
Brasil	1 924.13
Austrália	1 701.89

Fonte: Poder 360

### Viagens internacionais de Lula da Silva em 2023



Fonte: Poder 360

## “(...)o regresso de Lula à presidência representa um regresso à política convencional no Brasil(...)”

### Política externa: uma das prioridades do governo brasileiro

Limitado a nível interno, o presidente brasileiro tem concentrado as suas atenções nas relações internacionais. Nos dois mandatos anteriores, Lula da Silva já tinha demonstrado uma predileção pela dimensão externa. Não é, por isso, uma surpresa que, agora de regresso à presidência, Lula da Silva volte a revelar um grande interesse nesta dimensão. Desde que assumiu, Lula da Silva já se reuniu com todos os líderes das principais potências do sistema internacional, designadamente

Estados Unidos da América (EUA), China, Japão, União Europeia, Índia, entre outros. Num mundo multipolar, com vários centros de poder, e numa perspectiva de geometria variável, manter relações com vários países tornou-se fundamental para uma potência média como o Brasil.

Em termos de agenda, a política externa sob Lula segue aqueles que foram os princípios que nortearam o país nos dois mandatos anteriores: prioridade à região, ao Sul Global, sem descurar os principais parceiros políticos e económicos. A novidade neste mandato tem sido a vontade de se envolver mais diretamente nos assuntos que marcam as relações internacionais como um todo, por exemplo, a guerra da Ucrânia. Porventura, esta estratégia justifica-se pela intenção do Brasil de se tornar um dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo, por isso, que mostrar

que tem uma palavra a dizer sobre eventos internacionais. Contudo, a margem de manobra para um país de médio poder como o Brasil é reduzida. Isso faz com que a intervenção brasileira seja, sobretudo, discursiva. Neste aspeto, do ponto de vista do Ocidente, Lula da Silva tem tido alguns deslizes, designadamente quando colocou a culpa pela guerra na Ucrânia tanto na Rússia quanto nos EUA e Europa. Do ponto de vista do Sul Global, estas declarações têm uma reação mais favorável, já que muitos destes países têm a mesma visão.

Como conclusão, o regresso de Lula à presidência representa um regresso à política convencional no Brasil. O ambiente político permanece polarizado e as relações com o Congresso têm sido difíceis. Neste contexto, crises políticas com eventuais alterações de poder permanecem uma possibilidade. Mas, mesmo nestas condições, o

governo tem conseguido avançar em áreas importantes como a economia, sector social e política externa, indicando que há margem para concretizações nos próximos três anos.

## Referências

- <sup>1</sup> Avritzer, Leonardo (2020), *Política e Antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Editoria Todavia.
- <sup>2</sup> Avritzer, 2020
- <sup>3</sup> Chagas Bastos, Fabrício H. (2019), "Political Realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the Right Turn", *Revista de Estudios Sociales*, 69, 92-100.
- <sup>4</sup> Lynch, Christian, e Cassimiro, Paulo Henrique (2021), "O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021)", *Aisthesis*, 70, 223-249.
- <sup>5</sup> Lynch e Cassimiro, 2021
- <sup>6</sup> Fawcett et al. (2017), *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

## Brasil e Paraguai: notas sobre interdependência complexa e desenvolvimento

Eloiza Dal Pozzo,  
Luciano Stremel Barros

As relações entre Brasil e Paraguai se estendem em diversas áreas: o Brasil é o principal destino das exportações paraguaias e há um intenso comércio entre os dois países. Pela Ponte da Amizade transitam, em média, 50 mil veículos e 80 mil pessoas diariamente<sup>1</sup>. Em direção ao Paraguai, milhares de brasileiros se dirigem para cursar faculdades de medicina. Por outro lado, número acentuado de paraguaios se deslocam ao Brasil em busca de atendimento médico. Além destas movimentações rotineiras, os dois países também compartilham a Usina Hidrelétrica de Itaipu, entidade binacional, maior geradora de energia do mundo e, com ela, o reservatório de água da usina. No Lago de Itaipu, conforme será visto a seguir, um dos grandes problemas é o fluxo de mercadorias contrabandeadas e descaminhadas, o que gera prejuízos econômicos e sociais para ambos os países.

**“As relações entre Brasil e Paraguai se estendem em diversas áreas: o Brasil é o principal destino das exportações paraguaias e há um intenso comércio entre os dois países(...)”**

Com isso, o presente artigo debate, sob as teorias da interdependência

complexa, a necessidade de coordenação de esforços entre Brasil e Paraguai para gerar vantagens mútuas e atuar na proposição e/ou manutenção de instituições e regimes internacionais com foco em ações de fiscalização e/ou equalização de legislações, visto que ambas as iniciativas podem amenizar os prejuízos causados pelo contrabando e descaminho.

### **Contrabando, descaminho, tráfico de drogas e “commodities ilícitas” no Lago de Itaipu**

O Lago de Itaipu, reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaipu, foi formado artificialmente no ano de 1982, no Rio Paraná, e fica na fronteira entre Brasil e Paraguai, compreendendo uma área de 1.350 km<sup>2</sup>, cento e setenta quilômetros de extensão, doze quilômetros de largura máxima e sete quilômetros de largura média<sup>2</sup>. No total, dezasseis cidades do Brasil são banhadas pelo Lago, cuja população, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de mais de 1 milhão de habitantes. Porém, a partir dos anos 1990, o Lago de Itaipu tornou-se uma das principais rotas usadas por traficantes e contrabandistas para ingressar no Brasil produtos advindos do Paraguai. Conforme Dal Pozzo e Barros<sup>3</sup>, pelas características do Lago, bem como da região, que apresenta mata ciliar em toda a extensão do reservatório, há diversos pontos de passagem e portos clandestinos com rotas e logística

das atividades ilícitas já estabelecidas. "Com isso, há uma convergência criminosa, uma variedade de ilícitos que são transportados. Dentre os destaques, estão cigarros, drogas, armas, produtos contrabandeados e descaminhados [...]"<sup>4</sup>. Barros cunhou o termo “commodities ilícitas” para referir-se a toda gama de produtos ilegais comumente introduzidos do Paraguai para o Brasil que, em grande parte, se utiliza do Lago e da Hidrovia Paraná – Paraguai, rota mercantil lícita que o crime transfronteiriço tem aproveitado para exportar as “commodities ilícitas”.

### **Fiscalização conjunta e equalização de legislações: caminhos para a diminuição das complexidades**

Interdependência significa dependência mútua em meio a uma variedade de interesses dos atores envolvidos. Segundo Keohane e Nye<sup>5</sup>, “Interdepende in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries”<sup>6</sup>. Em NYE JR.: “[...] são situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente”<sup>7</sup>. Com isso, no cenário internacional e diante do objeto deste artigo, Brasil e Paraguai compartilham problemas ligados ao contrabando e descaminho, como os prejuízos na arrecadação de impostos, aumento da violência e aliciamento de jovens para o crime.

**Tabela: Diferença de tributação entre Brasil e Paraguai**

Produtos	Brasil	Paraguai	
		Imposto seletivo ao consumo (ISC)	Imposto sobre o Valor Agregado (IVA)
Cigarros, vaporizadores e similares	71%	18%	10%
Eletrônicos	51%	1%	10%
Informática	24% a 33%	1%	10%
Cosméticos	66%	5%	10%
<b>Bebidas</b>		<b>de 5 a 10%</b>	<b>10%</b>
Vinhos e champagnes de 10% a 30% de álcool	47%	11%	10%
Conhaque, whisky, tequila, rum, vodka, gim e similar com mais de 30% de álcool	49%	11%	10%

Fonte: Autores (2023)

O Paraguai também perde com o contrabando e descaminho. O próprio Presidente Santiago Peña, eleito em 2023, reforçava em seus discursos a promessa de "acabar com a evasão fiscal e promover políticas para que mais pessoas trabalhem na economia formal"<sup>8</sup>. No lado brasileiro, forças de segurança como o Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron) atuam diretamente na área de fronteira, além de outros órgãos de fiscalização, como Polícia Federal, Receita Federal e Departamento de Operações de Fronteira (DOF), dentre outros.

Em relação à equalização de legislações, há exemplos em destaque que influenciam na saúde pública, como medicamentos e produtos agroquímicos. Neste último caso, há substâncias e concentrações permitidas no Paraguai que não são liberadas no Brasil. De acordo com publicação do IDESF, dentre os produtos que poderiam fazer parte deste debate a nível de Mer-

cosul está o benzoato de emamectina, um dos inseticidas mais contrabandeados e com rigorosas restrições no Brasil, cujo percentual máximo de uso liberado pelas normas sanitárias vigentes é de 5%. "Nos registros de importação de benzoato de emamectina do Paraguai, constam cargas do produto com diversidade de concentração que varia entre 30%, 40%, 70%, 90% e até 95%"<sup>9</sup>.

Desta forma, as disparidades nas regras legais de importação de produtos fitossanitários oportunizam e atraem os operadores do mercado ilegal. Seria viável pautar tal questão pelas vias de diálogo, visto que os países vizinhos ao Brasil têm clima e solo parecidos, e poderia haver uma homogeneização de legislação para a regulação de tais produtos. Tais agendas de debate exigem organização e coordenação por parte dos Estados para articularem mecanismos institucionais a fim de resolver os problemas citados, mesmo que a

interdependência gere processos assimétricos, visto que tem características culturais, econômicas e capacidades distintas. Di Senna (2003, p. 25) cita "[...] os participantes não gozam do mesmo grau de desenvolvimento e não controlam os mesmos recursos"<sup>10</sup>.

Além dos aspectos citados, também vale destacar a assimetria tributária entre os dois países, o que estimula a prática do contrabando e descaminho. Segundo levantamento realizado pelo IDESF (2022), no Paraguai, nos casos em que há a cobrança do Imposto Seletivo ao Consumo (ISC), quem paga são as fábricas ou as importadoras. O consumidor ou cliente final somente pagará o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), fixado em 10% nos exemplos que serão apresentados. Os dados referentes ao Brasil são uma média, levando em conta as diferenças que ocorrem entre os estados e com base na tabela do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)<sup>11</sup>.



## “(...)os custos de transação relacionados à interdependência complexa entre Brasil e Paraguai são altos(...)”

No Brasil, a organização tributária é diferente. São pagos impostos federais (PIS, COFINS e IR), estaduais (ICMS e outros) e em alguns casos, municipais, como ISSQN, o que torna o sistema tributário brasileiro um dos mais complexos do mundo.

### Conclusões

Em geral, a interdependência é assimétrica: há inúmeros pontos que envolvem diversas áreas e relações entre os Estados e pode gerar vantagem para um e perdas ao outro. Entretanto, os exemplos citados envolvem aspectos éticos, sociais e da dignidade humana. Apesar de a teoria da interdependência não fazer alusão a estas questões citadas, sugere-se aqui, abordar tal necessidade como primordial na política internacional para que Brasil e Paraguai viabilizem o desenvolvimento sustentável de seus territórios e populações.

Em relação ao diálogo entre Brasil e Paraguai, as proposições de ações passam pela construção de um plano de fiscalização principalmente na área do Lago de Itaipu, de forma a abranger a segurança de forma multidimensional e verificar como seriam contemplados os espaços aquáticos transfronteiriços. Na mesma linha, deverão ser incluídas também as competências legais de

atuação das forças de segurança do Brasil e do Paraguai em tais áreas. No âmbito da tributação, o Brasil tem a chance, atualmente, de pormenorizar tal problemática por meio da reforma tributária, em pauta de votação na Câmara de Deputados. Em relação a casos de equalização de legislações, há a necessidade de debate não somente no âmbito bilateral, mas nos canais de governança e articulação do Mercosul. Diante dos debates suscitados, os custos de transação relacionados à interdependência complexa entre Brasil e Paraguai são altos. Entretanto, conforme exposto, os esforços para a resolução dos problemas citados serão viáveis a partir de processos democráticos de diálogo, cooperação e integração entre os dois países.

## Referências

- <sup>1</sup> UDC (2023). Resultados das pesquisas nas Pontes internacionais da Tríplice Fronteira. Disponível em: <https://www.udc.edu.br/site/#/udc/noticia/2942>. Acesso em: 29 out. 2023.
- <sup>2</sup> ITAIPU. Reservatório. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/reservatorio>. Acesso em: 23 out. 2023.
- <sup>3</sup> DAL POZZO, Eloiza; BARROS, Luciano Stremel. Cidades brasileiras lindeiras ao Lago de Itaipu: debate sobre o ambiente fluvial, violências e as commodities ilícitas. In: CRAVEIRO, Adriéli Volpato; PRIOTTO, Elis T. Palma (org). Violências na atualidade: olhares e perspectivas. Porto Alegre, Nova Práxis Editorial, 1. ed., 2023. p. 708.
- <sup>4</sup> BARROS, Luciano S. Hidrovia Paraguai-Paraná: conectografias lícitas e ilícitas dos "vazios" para as cadeias globais. Em fase de elaboração.
- <sup>5</sup> KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence Boston: Scott, Foresman and Company, 2001, p. 7.
- <sup>6</sup> "A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países" (tradução livre).
- <sup>7</sup> NYE JR., Joseph S. Cooperação e conflito nas relações internacionais. São Paulo, Editora Gente, 2009, pp. 250 e 251.
- <sup>8</sup> BBC (2023). Quem é Santiago Peña, novo presidente do Paraguai. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cnejwml49vgo>. Acesso em: 25 out. 2023.
- <sup>9</sup> Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). A tributação no Brasil e a entrada de produtos ilegais no país. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2021/11/25/assunto-antigo-problema-recorrente-a-influencia-da-alta-tributacao-no-brasil-e-a-entrada-de-produtos-ilegais-no-pais/>. Acesso em: 20 out. 2023.
- <sup>10</sup> DI SENA, Roberto. Poder e Interdependência: novas perspectivas e análises das Relações Internacionais. In: Cena Internacional. Brasília, FUNAG - Departamento de Relações Internacionais, ano 4, n° 2, 2022, p. 25.
- <sup>11</sup> Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). O Mercado Illegal de Defensivos Agrícolas no Brasil. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2022/02/mercado-illegal-defensivos-agricolas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

## As relações continentais África-América Latina: a participação do Brasil na segurança do Atlântico Sul

Eugénio Costa Almeida

Desde a época do império colonial luso-espanhol que as relações entre estas duas áreas continentais sempre existiram. No entanto, é o actual estágio geopolítico que interessa para este pequeno ensaio.

De facto, foi com as independências coloniais africanas, e em muito particular, após a independência de Angola, que as relações e a cooperação entre a América Latina e África mais se incrementaram. Para esta cooperação muito tem contribuído, principalmente, a República Federativa do Brasil sem, contudo, esquecer a contribuição de Cuba para a afirmação de Angola, enquanto Estado, no conflito pós-independência sucedido entre 1975 e 1988.

**“As relações entre o Brasil e África sempre foram muito ativas, quer durante a ditadura, quer, e sobretudo, com a primeira eleição de Lula da Silva(...)”**

Mas, a realidade mostra-nos que apesar de haver inúmeros acordos entre países latino-americanos e o continente africano, em geral, e bilaterais entre países latino-americanos e países africanos, a cooperação entre América Latina e África assenta, essencialmente, em acordos multilaterais no âmbito da associação da Organização

dos Estados da África Caraíbas e Pacífico (OEACP – antiga África, Caraíbas e Pacífico – ACP, hoje Organização dos Estados do ACP, ou, na versão inglesa, *Organization of ACP States -OACPS*) e de acordos bilaterais, de alguns países do Mercosul, primordialmente, do Brasil, Argentina e Uruguai, com os países africanos.

E, independentemente de todo este tipo de cooperação referido que ocorre entre a América Latina e África, com predominância entre três principais países do cone sul da América Latina, banhados pelo Atlântico, como mas também entre alguns países do Mercosul<sup>1</sup> e da OEACP, o que nos traz aqui é a cooperação brasileira em África, com especial relevo para a cooperação na defesa securitária do Atlântico Sul, quer no âmbito bilateral, quer no espaço da ZOPACAS, quer, ainda, nos cenários multilaterais de exercícios aeronavais que ocorrem neste espaço do Atlântico Sul.

### Cooperação brasileira no Atlântico Sul

Precisa-se referir que, em termos geopolíticos e geoestratégicos, o Atlântico Sul, no caso africano, vai da linha Cabo Verde – Senegal, até ao Antártico, pelo que, não surpreende que alguns dos cenários que aqui se vão descrever possam ocorrer nesta área geográfica. E é, precisamente, neste espaço geopolítico que as relações entre o Brasil e África mais se evidenciam, sejam a

nível, político, diplomático, económico-financeiro e securitário, e, agora, mais recentemente, também de cooperação a nível educacional<sup>2</sup>. E isso foi, recentemente, reafirmado na visita que o presidente Lula da Silva fez a Angola<sup>3</sup>, bem como durante a 15ª Cimeira dos BRICS, em Joanesburgo, África do Sul<sup>4</sup>. O Brasil afirma-se, cada vez mais como um *region-builder*.

Há, no entanto, um facto de relevar. As relações entre o Brasil e África sempre foram muito ativas, quer durante a ditadura, quer, e sobretudo, com a primeira eleição de Lula da Silva para a presidência brasileira, só tendo esmorecido com os consulados de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Esmorecido, mas não reduzido, como se verá, mais adiante, na cooperação securitária. E será nesta área que se irá desenvolver este ensaio.

No entanto, as relações Brasil-Atlântico Sul não se confinam somente a nível securitário. A nível político e diplomático, o Brasil tem uma presença activa no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>5</sup>, e nos diferentes acordos e tratados celebrados com países africanos – só referidos os da orla marítima atlântica –, destacando-se:

- i. Com Angola: “*Acordo de Cooperação Económica, Científica e Técnica*”, no âmbito das áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, desporto, estatística e agricultura, que se tem mantido e

desenvolvido ao longo destes anos (desde 1980 e renovado na recente visita de Lula a Luanda);

- ii. Com a África do Sul: “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação no Campo da Cultura” (1996), “Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica” (2003), em áreas de processamento agrícola, tecnologia industrial, biodiversidade, biotecnologia, energia, tecnologia limpa, tecnologias da informação e comunicação, pesquisa de materiais, ciência espacial e astronomia; e conhecimentos tradicionais; “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul para Estabelecimento de uma Comissão Mista” e “Plano para Cooperação Científica e Técnica no

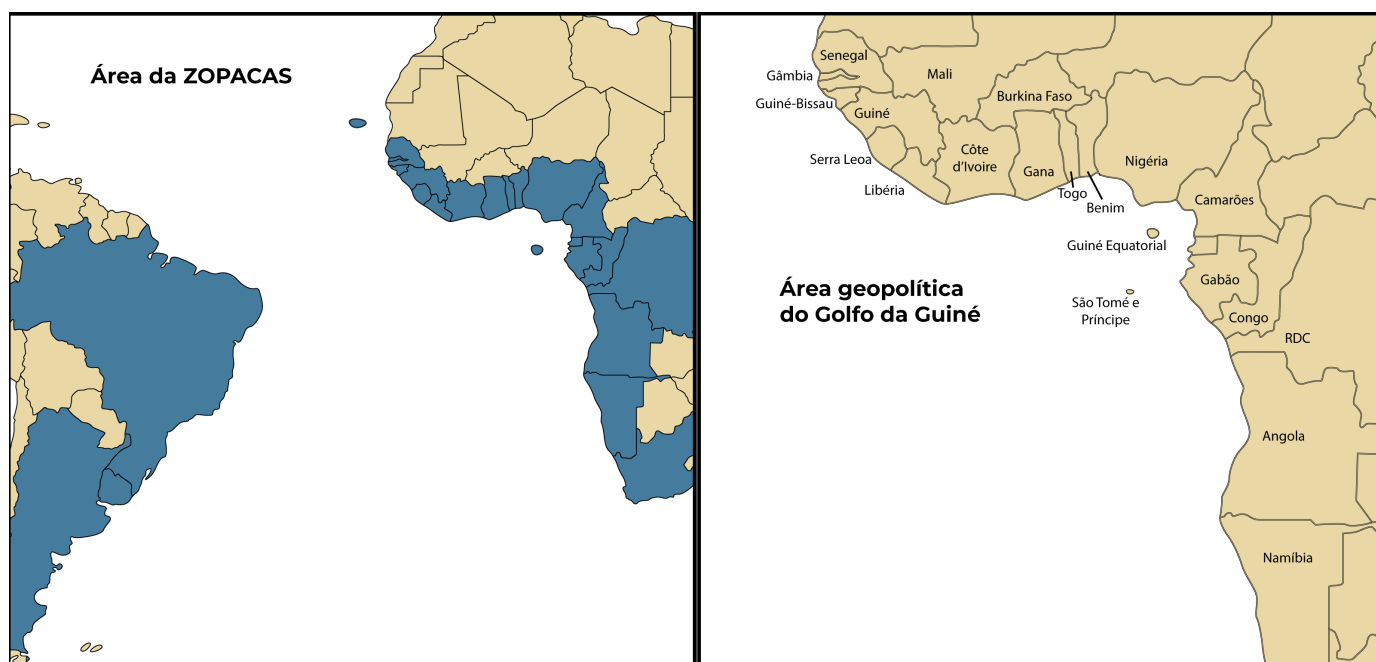
Atlântico Sul e Tropical e Oceanos Austrais” (ambos de 2001), além de um acordo bilateral, a nível de Defesa, adiante referido.

- iii. Com Marrocos: “Acordo-Quadro entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino de Marrocos sobre cooperação em matéria de defesa” – no âmbito da Defesa –, e “Tratado entre a República Federativa do Brasil e o Reino do Marrocos sobre o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal” e o “Acordo de Cooperação e Facilitação em Matéria de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e o Reino de Marrocos” e “Acordo, por troca de notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino de Marrocos para Evitar a Dupla Tributação Decorrente do Transporte Marítimo e Aéreo” (todos de (2019);

- iv. Com Cabo Verde: “Memorando de Entendimento entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades da República de Cabo Verde sobre a Implementação de um Sistema de Logística Agrícola em Cabo Verde” (2018);

- v. Com Camarões; “Acordo de Extradicação entre a República Federativa do Brasil e a República de Cameroun” e “Acordo de Transferência de Pessoas Condenadas à Privação de liberdade entre a República Federativa do Brasil e a República de Cameroun” (ambos de 2019) e “Memorando de Entendimento entre o Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Instituto de Relações Internacionais do Cameroun (IRIC)” (2021);

**Cooperação entre o Brasil e África a nível securitário.**



Fonte: Almeida & Bernardino, 2013; in: Revista Militar, vol 1, nº2532, Janeiro 2013

vi. Com a Namíbia: acordos de cooperação e defesa, um de 1994 o Acordo de Cooperação Naval, complementado, em 1995, pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica, reafirmado em novo acordo, em 2001<sup>6</sup>, e o acordo de Cooperação no Domínio da Defesa<sup>7</sup>.

vii. No âmbito da CPLP o “*Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*”, rubricado em 19 de Julho de 2021

viii. Recentemente, por ocasião dos 201 anos da independência do Brasil, o embaixador brasileiro em São Tomé e Príncipe (STP) declarou que vai ser celebrado um acordo para tornar este país numa plataforma de financiamento para África Central.

De realçar, ainda, que além destes acordos indicados, a nível económico e financeiro são de realçar as profícuas relações entre o Brasil e alguns países africanos, casos de Cabo Verde, Angola – considerado como o país mais bem pagante de África<sup>8</sup> – e Moçambique,

e a nível educacional de destacar a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), sediada em Redenção, Estado de Ceará<sup>9</sup>, e que Lula deseja ver relançadas, destacando a cooperação entre as Faculdades de Medicina e de Agropecuária e recordando que até ao final do consulado de Rousseff, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)<sup>10</sup> esteve implantada no continente africano, até ser desmantelada, o que Lula da Silva deseja ver recuperada<sup>11</sup>.

**“(...)é pertinente afirmar que é possível e desejável que mais acordos, e em muitas outras áreas para além das que aqui foram referidas, venham a ser celebrados(...)”**

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores. A participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa defenderem, no exterior, os interesses brasileiros. Essa atuação conjugada deve visar à diversificação de parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas de nações amigas, de maneira a fortalecer as relações entre países. (...) Diante desses desafios, fica potencializada a importância da implementação da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, por meio da realização de ações coordenadas entre diferentes órgãos governamentais (Livro Branco de Defesa Nacional, Brasil 2020).

Ao nível securitário, as relações nunca tiveram quebras, bem pelo contrário, como relevam as várias versões da Política de Defesa Brasileira, desde 2012.

A nível multinacional, a cooperação ocorre, essencialmente, sob as vertentes securitárias do Atlântico Sul, segundo o defendido no Livro Branco de Defesa Nacional brasileira de 2020<sup>12</sup>, tendo por base acordos no âmbito da ZOPACAS / Golfo da Guiné e da CPLP. Destaquemos os quatro principais exercícios multinacionais em que assentam as participações brasileiras. No espaço da ZOPACAS/Golfo da Guiné:

- *Obangame Express* (OE XX), exercícios aeronavais anualmente – o XX é o ano dos exercícios – levados a efeito pela US-Africom (United States Africa Command), na área geopolítica do Golfo da Guiné. O Brasil é participante habitual nestes exercícios que, além da força naval dos Estados Unidos da América (EUA), através das forças aeronavais da NAVAF (U.S Naval Forces Africa) e dos países africanos que sediam, anualmente, cada exercício – os Países Africanos “associados” aos EUA, são considerados *African Partners Nations* - APN). O OE23, ocorrido entre de 23 de Janeiro a 3 de Fevereiro de 2023 e cuja sede operacional foi em Lagos, Nigéria, além dos EUA, contou com a presença de dezanove APN (incluindo Angola, Cabo-Verde e STP) e países europeus (como Alemanha, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Polónia e Portugal), Canadá e Brasil, que participou com o navio patrulha oceânico “*Araguari*”.

A ZOPACAS foi criada em 1986, por iniciativa brasileira do presidente José Sarney com o apoio do presidente argentino Raúl Alfonsín, através de uma proposta à ONU (aprovada pela Resolução da Assembleia-geral da ONU 41/11, de 27 de Outubro de 1986. Iniciada no período final da Guerra Fria, logo após a Guerra das Malvinas/Falkland (1982), o fórum abrange os países africanos e sul-americanos banhados pelo Atlântico Sul e promove a cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região do Atlântico Sul, bem como cooperação que visem a integração e colaboração regional, nas áreas económica e comercial, científica e técnica, política e diplomática. Integram a ZOPACAS além da maioria dos países da orla Atlântica, Argentina, Brasil e Uruguai (Almeida & Bernardino, 2013).

A Argentina e o Uruguai (mais este) têm participado em outras edições. Os OE visam coordenar acções contra todo o tipo de crimes, como pirataria e sequestro marítimos, tráfico de drogas, roubo armado, terrorismo terrestre e marítimo e pesca ilegal;

- Os exercício GANo (*Grand African Nemo*), ocorrem na zona do Golfo da Guiné; e são co-organizados pela França e pela *Yaoundé Maritime Security Architecture* (YMSA), no campo de acção da *Yaoundé Architecture Regional Informations System* (YARIS), que visa a segurança marítima da África Ocidental e Central, cuja capacidade operacional foi atestada em Setembro de 2020 e reafirmada no exercício GANo 2021, que ocorreu em Ponta Negra (Pointe-Noire), Congo, entre Outubro e Novembro de 2021, o Brasil, com o navio patrulha oceânico “BNS Amazonas”, foi um dos parceiros internacionais, juntamente com França, Portugal, Itália e Reino Unido, em coordenação com o Centro Regional de Segurança Marítima da África Central (CRESMAC – *Centre régional de sécurité maritime de l’Afrique*

*Centrale* e o Centro Regional para a Segurança Marítima na África Ocidental (CRESMAO – *Centre régional de sécurité maritime de l’Afrique de l’Ouest*), ambos na égide da YMSA<sup>13</sup>;

- Operação *Guinex*, criada em 2021, cuja principal função é o aprimoramento das marinhas militares afro-brasileira, contribuindo para a estabilização do ambiente marítimo e proteção dos interesses brasileiros na região do Golfo da Guiné e, simultaneamente, reafirmar com a presença da marinha brasileira ser uma forte parceira estratégica da região, fortalecendo a ZOPACAS. Além dos exercícios militares, há acções cívico-sociais e apresentações de produtos da indústria de defesa brasileira, visando fomentar relações comerciais com o Brasil<sup>14</sup>. A Operação, a *Guinex-I*, ocorreu, entre Agosto e Outubro de 2021, na área marítima de STP e Guiné-Equatorial, coordenada pelo Ministério de Defesa e Ordem Interna de STP, e com a participação de representantes da Guarda Costeira STP, Estado-Maior das Forças Armadas do Brasil e da STP e dos Escritório das

Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a participação da marinha brasileira, através da fragata brasileira “Independência”, um avião *Wild Lynx* e de Mergulhadores de Combate, e de fuzileiros da Guarda Costeira de STP, bem como das marinhas e Guardas Costeiras de Cabo Verde, Camarões, Guiné-Equatorial e Nigéria. O principal objectivo destes exercícios, visando sempre o fortalecimento das relações no âmbito da ZOPACAS, passa pelos treinos e exercícios combinados no mar e em portos dos países africanos. O mais recente, o Guinex-III, ocorreu entre finais de Agosto e meados de Setembro de 2023, com a fragata brasileira “Liberal” e do avião UH-“Esquilo”, e percorreu a maioria dos portos do Golfo da Guiné, com treinamentos operacionais marítimos com forças navais, a maioria fuzileiros e guarda costeiras, do Togo, Côte d’Ivoire, Nigéria e Senegal e nos portos de Cabo Verde (porto de Mindelo), Camarões (porto de Kribi), tendo ainda havido a participação das Marinhas da Espanha, dos EUA, de Portugal e do Reino Unido<sup>16</sup>;

- Além destes habituais exercícios multinacionais, de notar que, pela primeira vez, o exército brasileiro participou nos exercícios da *US Special Operations Command Africa* (SOCAF), *Flintlock 23*, como observador, destinados ao treino de países africanos do Sahel na luta contra o terrorismo<sup>17</sup>.

No âmbito da CPLP:

- Exercícios *Felino*, organizados sob a égide da CPLP, de periodicidade anual, mas planificados pelos países

organizadores de cada exercício. O mais recente ocorreu na Guiné-Bissau, em 2023 (exercício de planejamento) e o próximo, previsto para 2024, de operacionalidade, será em Portugal<sup>18</sup>.

Já a nível bilateral, de salientar:

Brasil-Angola: “*Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio da Defesa*”, de 23 de Junho de 2010, que prevê, por exemplo, a formação de quadros e pessoal técnico-militar; promoção de ações conjuntas de treino e instrução militar e exercícios militares conjuntos, consultorias no domínio de armamentos e técnica militar; implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação de tecnologia de Defesa e o fornecimento, reparação e modernização de armamentos e técnica militar, além de visitas a navios de guerra e aeronaves militares” (PDL 86/2020 e PDC 1156/2018 e Decreto Legislativo 15/2022).

Brasil-África do Sul: acordos bilaterais a nível da Defesa, o *Maritime Area of South Atlantic*, de 1996 integrado no *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*<sup>19</sup>, onde sobressai a construção do míssil ar-ar V-3E ou A-Darter (Agile Darter) para aviões da Marinha brasileira e da *South African Air Force*<sup>20</sup>; sob este acordo a África do Sul, participou, em 2004, como observador, nos exercícios aéreos *Cruzeiro do Sul Exercise* (CRUZEX II), organizados pelo Brasil, desde 2002<sup>21</sup>.

Relativamente à cooperação com a Namíbia, os acordos de Defesa incidem, em particular, para a formação da Marinha namibiana<sup>22</sup>, e remonta a 1994 com a assinatura do já referido

do *Acordo de Cooperação Naval* – e reafirmado em 2001, e pelo Decreto nº 4.778, de 11 de Julho de 2003, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 153, de 30 de abril de 2003<sup>23</sup> e em 2009 o acordo sobre *Cooperação no Domínio da Defesa*<sup>24</sup>.

### Considerações finais

De uma maneira geral, podemos atestar que o Brasil, bem como a Argentina e o Uruguai aliados aos países da Bacia Africana do Atlântico Sul, principalmente no âmbito da ZOPACAS, têm construído uma alicerçada cooperação na área securitária.

Apesar da área securitária ter sido a mais desenvolvida neste texto, não podemos esquecer os diferentes acordos e tratados que ocorrem entre os países da Mercosul e África, em geral, com maior relevância para os celebrados entre os Brasil e diferentes Estados africanos.

Em qualquer dos casos, é pertinente afirmar que é possível e desejável que mais acordos, e em muitas outras áreas para além das que aqui foram referidas, venham a ser celebrados. No que tange ao Brasil, essa parece ser a vontade inequívoca do presidente Lula da Silva<sup>25</sup> (Planalto, 2023).



## Referências

- <sup>1</sup> A nível multilateral, há de realçar a cooperação que existe entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (Sacu –Southern Africa Customs Union), de Abril.2016, sobre comércio preferencial entre estes dois blocos económicos, cujo Tratado permite descontos tarifários aos países dos dois blocos na importação de produtos como costela suína, miúdos bovinos e pescados; envolve Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, África do Sul, Botswana, Lesoto e Namíbia.
- <sup>2</sup> Agência Lusa (2023). Presidente da república brasileiro promete reforçar apoios em diversas áreas aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e África; in: Observador, 03 ago. 2023; disponível em: <https://observador.pt/2023/08/03/presidente-da-republica-brasileiro-promete-reforcar-apoios-em-diversas-areas-aos-paises-africanos-de-lingua-oficial-portuguesa-e-africa/> (consultado em 05.09.2023)
- <sup>3</sup> Planalto (2023). Lula: Brasil vai recuperar relações com o continente africano; in: Gov.br, Publicado em 19/07/2023; disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/lula-brasil-vai-recuperar-relacoes-com-o-continente-africano> (consultado em 07.09.2023); Mazui, Guilherme (2023). Em Angola, Lula diz que Brasil vai voltar a investir na África; in: G1.Globo, 25/08/2023 15h44; disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/08/25/em-angola-lula-diz-que-brasil-vai-voltar-a-financiar-empresendimentos-na-africa.ghtml> (consultado em 05.09.2023)
- <sup>4</sup> Vasconcelos, Carlos (2023). Brasil: Lula em África para cimeira do BRICS e reforço de cooperação económica; in: e-Global, Agosto 21, 2003; disponível em: <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/brasil/brasil-lula-em-africa-para-cimeira-dos-brics-e-reforco-da-cooperacao-economica/> (consultado em 07.09.2023)
- <sup>5</sup> Na realidade já se deveria ter alterado para Comunidade de Países de Expressão (oficial) Portuguesa (CPEA), em grande parte, devido aos países, principalmente africanos, bem como para Timor-Leste, que não apreciam a expressão “Língua” dado conflitar com as denominadas Línguas Nacionais. Basta recordar como se denominam os países africanos lusófonos: PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, mas já há quem pondere alterar para PAEOP.
- <sup>6</sup> Hage, José Alexandre Alahyde et all (2020). Projeção de Poder do Brasil no Atlântico Sul: As Contribuições da Cooperação Brasil Namíbia no Campo da Defesa; in: Gov.br, XV\_Cadn, 27/05/2020; disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/xv\\_cadn/projecao\\_dea\\_podera\\_doa\\_brasilia\\_noa\\_atlanticoa\\_sul.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/xv_cadn/projecao_dea_podera_doa_brasilia_noa_atlanticoa_sul.pdf) (consultado em 05.09.2023)
- <sup>7</sup> Lemos, Gustavo Caramori de (2019). Cooperação Brasileira com Angola, com a Namíbia e com a África do Sul em Matéria de Defesa: os Benefícios para o Brasil. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais; disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24916/1/2019\\_GustavoCaramoriDeLemos\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24916/1/2019_GustavoCaramoriDeLemos_tcc.pdf) (consultado em 05.09.2023)
- <sup>8</sup> Mendes, Diego (2023). Vamos voltar a fazer financiamento para países africanos, disse Lula em fórum; in: CNN Brasil, 25/08/2023 às 16:09 | Atualizado 25/08/2023 às 17:06; disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/vamos-voltar-a-fazer-financiamento-para-paises-africanos-disse-lula-em-forum-economico/> (consultado em 07.09.2023)
- <sup>9</sup> Esta Universidade foi criada para desenvolvimento da língua portuguesa em África, em particular, nos PALOP, mas também em Timor-Leste e Macau. E a sua sede em Redenção, deve-se ao facto de, segundo alguns historiadores, ter sido nesta cidade a primeira a abolir a escravatura, no Brasil.
- <sup>10</sup> Brum, Alex Guedes (2018). A cooperação Brasil-África em defesa durante o Governo Lula; in: Hoplos, vol. 2nº2/2018, p. 25; disponível em: <https://periodicos.uff.br/hoplos/article/download/28782/16711/167273> (consultado em 20.09.2023)
- <sup>11</sup> Agência Lusa (2023).
- <sup>12</sup> Cf. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)
- <sup>13</sup> CIC (s/d). Yaounde Architecture: Regional Strategy for Maritime Safety and Security in Central and West Africa; in: Centre Interregional de Coordination (CIC); disponível em: [https://icc-gog.org/?page\\_id=1575](https://icc-gog.org/?page_id=1575) (consultado em 20.09.2023)
- <sup>14</sup> Barros, Marcelo (2023). Operação Guinex: Marinha Fortalece Laços na África; in: Defesa em Foco, 7 de agosto de 2023; disponível em: <https://www.defesaemfoco.com.br/operacao-guinex-marinha-fortalece-lacos-na-africa/> (consultado em 20.09.2023)
- <sup>15</sup> Veiga, Abel (2021). Militares de STP e do Brasil realizaram operações combinadas; in: Téla Nóm, 21 de Agosto de 2021; disponível em: <https://www.telanon.info/politica/2021/08/21/35012/militares-de-stp-e-do-brasil-realizaram-operacoes-combinadas/> (consultado em 20.09.2023); Fan, Ricardo (2021). Fragata Independência realiza Operação Guinex-I; in: Defesanet, 24 de agosto de 2021; disponível em: <https://www.defesanet.com.br/africa/noticia/41835/fragata-%C2%93independencia%C2%94-realiza-operacao-%C2%93guinex-i%C2%94/> (consultado em 20.09.2023)
- <sup>16</sup> GuinexIII (2023). Guinex III: Operação da Marinha do Brasil em São Tomé e Príncipe; in: Téla Nóm, 25 de Agosto de 2023; disponível em: <https://www.telanon.info/politica/2023/08/25/41458/guinex-iii-operacao-da-marinha-do-brasil-em-sao-tome-e-principe/> (consultado em 20.09.2023)
- <sup>17</sup> Wiltgen, Guilherme (2023). Exército Brasileiro participa do Exercício Flintlock 2023 na África; in: Defesa Aérea & Naval, 24/03/2023 - 06:12; disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/exercito/exercito-brasileiro-participa-do-exercicio-flintlock-2023-na-africa> (consultado em 20.09.2023).
- <sup>18</sup> SGMDN (2023). Exercícios Felino; in: República Portuguesa–Defesa Nacional / SGMDN; disponível em: <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/cplp/atuacao/formacao/Paginas/exercicios-felino.aspx> (consultado em 07.09.2023); Bernardino, Luís M. Brás & Azevedo, Francisco Duarte (2015). A nova identidade da CPLP no domínio da defesa: impactos para a centralidade geoestratégica de Portugal; in: Lusíada. Política Internacional e Segurança, n.º 12 (2015), pp: 101-125; disponível em: <https://doi.org/10.34628/k40y-3s58> (consultado em 07.09.2023)
- <sup>19</sup> Mattheis, Frank & Siman, Tain. (2023). Maritime Regional Security Governance in the Atlantic: Antagonisms, Overlaps and Cooperation; in: Nação e Defesa, n.º 164, Abril/2023, pp: 9-22; disponível em: [https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD164/NeDef164\\_Frank%20Mattheis\\_Taina%20Siman.pdf](https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD164/NeDef164_Frank%20Mattheis_Taina%20Siman.pdf) (consultado em 20.09.2023)
- <sup>20</sup> Brum, Alex Guedes (2018), p. 26.
- <sup>21</sup> FAB (2018). Cruzeiro do Sul Exercise (CRUZEX); in: Força Aérea Brasileira; disponível em: <https://www2.fab.mil.br/cruzex2018/index.php/pt/cruzex> (consultado em 20.09.2023)
- <sup>22</sup> Brum, Alex Guedes (2018), p. 26.
- <sup>23</sup> Decreto 4778. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo a República da Namíbia sobre Cooperação Naval, de 3 de dezembro de 2001; in: Casa Civil da Presidência da República; disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4778.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4778.htm) (consultado em 20.09.2023)
- <sup>24</sup> Lemos, Gustavo Caramori de (2019).
- <sup>25</sup> Planalto (2023).

## Outras Referências e Notas

- Almeida, Eugénio Costa & Bernardino, Cor. Luís M. Brás (2013). A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: Organizações interzonais para a perseguição da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica; in: Revista Militar, vol.1, n.º 2532, Janeiro 2013, pp: 43-61; ou disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/797> (consultado em 05.09.2023)
- Declaração de Yaoundé, (sobre Segurança Marítima na África Central e Ocidental); disponível em: [https://icc-gog.org/?page\\_id=1704&lang=pt](https://icc-gog.org/?page_id=1704&lang=pt) e em: <https://africancenter.org/wp-content/uploads/2020/06/2019-05-MSS-Namibia-3-Konan-PT.pdf> (consultado em 20.09.2023)

## Milei e Bolsonaro: duas faces de uma moeda populista

Filipe Vasconcelos Romão

### Ciclos curtos

As presidenciais argentinas celebradas no ano passado vieram confirmar o predomínio dos ciclos curtos na política latino-americana. Num continente dominado por sistemas presidencialistas (a grande exceção na América é o parlamentarismo canadiano), durante anos, depois do regresso da democracia à América Latina, no final da década de 80 do século XX, a reeleição parecia estar garantida para os presidentes em funções. A popularidade dos mandatários em exercício levou mesmo a reformas constitucionais que abriram portas à reeleição imediata em sistemas em que esta não era permitida – Argentina com Carlos Menem (1994); Brasil com Fernando Henrique Cardoso (1997); e Colômbia com Álvaro Uribe (2005).

Nos últimos anos, a tendência inverteu-se, tornando-se a reeleição ou a eleição de um candidato apoiado pelo presidente em exercício muito mais difícil. Para esta maior instabilidade contribuiu o deteriorar da situação económica ditado por crises, pela pandemia ou pela quebra do preço das matérias-primas. A crescente exposição de escândalos de corrupção, fruto de processos judiciais, também tornou as opiniões públicas mais cépticas em relação à classe política. Os partidos moderados não conseguiram responder com propostas de regeneração da vida pública, o que provocou um vazio preenchido por discursos

justicialistas com origem nos extremos.

**“(...)a memória dos períodos de ditadura militar desempenha um papel diferente para a extrema-direita dos diferentes países(...)”**

Um dos exemplos mais evidentes deste novo quadro foi o proporcionado por Jair Bolsonaro que, sobre os destroços provocados pela Operação “Lava-Jato” no sistema político brasileiro, em 2018, conseguiu erguer uma candidatura presidencial vencedora que derrotou o centro/centro-direita tradicional, representado por Geraldo Alckmin (4,76%), logo na primeira-volta, e o candidato do Partido dos Trabalhadores, Fernando Haddad (44,87%), na segunda-volta. Mais recentemente, em 2021, a segunda-volta da eleição presidencial chilena foi disputada entre o candidato da esquerda radical, Gabriel Boric, e José Antonio Kast, um assumido saudosista do ditador Augusto Pinochet. Entre os dois superaram os 52% na primeira-volta, relegando os candidatos dos partidos tradicionais para posições residuais.

O caso brasileiro também pode ilustrar o facto de nem os extremismos escaparem à voragem eleitoral que “tritura” governos nacionais: o mesmo Jair Bolsonaro, que vencera inusitadamen-

te em 2018, perdeu, em 2022, quando tentava a reeleição contra Lula da Silva. O extremar de posições e as barricadas ideológicas tornam praticamente impossíveis as cedências à outra parte e o desenho de políticas com um mínimo de consenso, o que dificulta o exercício do poder com uma base de apoio mais alargada e pode inviabilizar a reeleição de governos.

### A memória da ditadura militar

Quando olhamos para a realidade latino-americana, constatamos que cada país tem os extremos que ditam as suas circunstâncias específicas. A este respeito, a memória dos períodos de ditadura militar desempenha um papel diferente para a extrema-direita dos diferentes países.

No Brasil, país com um sistema eleitoral que favorece a multipolarização partidária sem base ideológica, um deputado conhecido por transitar de partido em partido e por ter tentado rebelar-se contras as chefias quando pertencia ao exército, ergueu-se como paladino da honestidade e defensor do regresso à política do protagonismo dos militares. Depois de quase vinte e nove anos no Congresso dos Deputados e sem qualquer registo legislativo digno de nota, Bolsonaro chegou à chefia de Estado e, com isso, uma série de cargos passaram a ser exercidos por oficiais das forças armadas.

Se, no Brasil, a chefia da ditadura militar foi mais difusa e a sua memória

é utilizada sobretudo para alegar ser esse um período com menos corrupção e mais competência, no Chile, a imagem de Augusto Pinochet é muito marcante, por ter sido o único líder do período militar e por ter o seu exercício de poder associado à liberalização e ao arranque da economia. Assim, o novo saudosismo de Pinochet conta com argumentos que permitem escamotear a violência e a repressão e centrar o discurso na dimensão económica e na forma como esta permitiu ao país destacar-se na região. Já a ditadura militar argentina foi das mais violentas da América do Sul do seu período e redundou num enorme fiasco económico. A sua recordação não é um activo político nem económico sob nenhuma perspectiva.

e proteccionistas, por outro. Este é o grande legado do peronismo, movimento populista que domina a política do país desde a segunda metade dos anos quarenta do século passado. Mais do que ser de direita ou de esquerda, parece importar saber como cada partido ou corrente se posiciona em relação ao peronismo e, por inerência, à ideia de um sector produtivo nacional protegido (mesmo que não competitivo no exterior).

O fenómeno Javier Milei encaixa, assim, nestas circunstâncias muito específicas da política argentina. Por facilidade de organização, a imprensa tende a classificá-lo como sendo de extrema-direita, baseando-se nas autoproclamadas afinidades com a família Bolsonaro, com Donald Trump ou

ra em relação a Bolsonaro. O anterior presidente brasileiro fazia gala num comportamento semelhante ao do que considerava ser o cidadão comum. Essa imagem de um político muito distante das elites tradicionais ter-lhe-á permitido conectar com uma cidadania cansada pela percepção de uma corrupção generalizada que a distanciava dos mais poderosos. Milei, pelo contrário, pretende projectar-se como um intelectual: tornou-se conhecido como um comentador que se destacava pelo discurso e cenografia violentos, mas também pelos argumentos baseados no cruzamento de dados quantitativos sobre a economia argentina com os postulados dos seus autores de cabeceira. Construiu uma candidatura presidencial assente numa espécie de

**Sergio MASSA**  
UNIÓN POR LA PATRIA

**36,68%**

**Javier MILEI**  
LA LIBERTAD AVANZA

**29,98%**

**Patricia BULLRICH**  
JUNTOS POR EL CAMBIO

**23,83%**

### Argentina e Brasil

Na Argentina, o grande protagonista continua a ser um debate que, na sua essência, se centra na posição económica que o país deverá ter no mundo. Sobre as discussões ideológicas e políticas mais imediatistas, paira sempre o espectro da dicotomia proteccionismo/liberalismo. Cada momento da história recente é lido à luz da forma como a economia foi gerida, o que permite agrupar períodos democráticos e autoritários liberais, por um lado,

com Giorgia Meloni. Porém, o discurso de Milei é muito mais centrado numa obsessão liberalizadora do que no elogio à ditadura militar ou na defesa de políticas xenófobas. Para o actual presidente argentino, a grande causa da decadência do país é a presença do Estado numa economia impulsionada por elites corruptas e essa deve ser combatida com a “política da motosserra” que permitirá cortar privilégios ilegítimos.

Javier Milei conta com um elemento que o diferencia de forma muito cla-

positivismo, dando por adquirido o carácter científico das suas soluções para devolver a Argentina ao grupo dos países mais desenvolvidos.

A forma como Milei e Bolsonaro pretendem projectar a sua imagem não é coincidente, mas a clivagem entre elites (“casta”, nas palavras do argentino) e cidadania comum (brasileiros e argentinos “de bem”) é idêntica nos dois discursos. Este ponto levou-os a não mencionar, durante a campanha eleitoral, abertura para acordos com outros partidos e instituições para

viabilizar as suas propostas. O presidencialismo permite uma maior autonomia do governo em relação ao parlamento, mas não é sinónimo de ditadura, pelo que este sistema de governo requer um diálogo entre os poderes executivo e legislativo para assim se poder viabilizar um programa. No início do mandato, Bolsonaro tentou contornar a necessidade de diálogo com a classe política – Câmara dos Deputados e Senado – recorrendo às forças armadas para fornecer quadros para uma espécie de governo tecnocrático. A ideia de que os militares seriam uma categoria profissional especialmente capacitada do ponto de vista técnico e imune à corrupção ia ao encontro da já mencionada visão benévola do período da ditadura militar, tantas vezes manifestada pelo deputado e candidato presidencial Bolsonaro. O bloqueio na tramitação de leis levou-o, no entanto, a assumir uma posição mais pragmática a meio do mandato e a optar por uma prática política muito mais próxima da dos seus antecessores. O governo Bolsonaro terminou, aliás, sob fortes críticas ao que a oposição denominava como o “orçamento secreto”, prática pouco

transparente de aprovação de propostas governamentais em troca de provisão de fundos para solicitações específicas de deputados ou partidos.

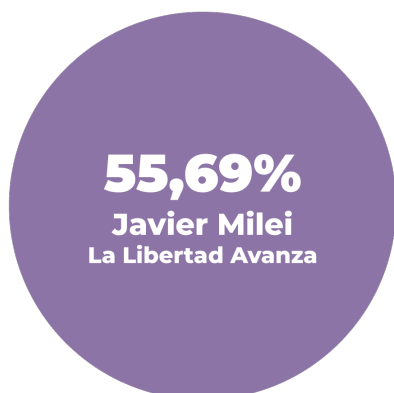
### “Ao presidente argentino restam os gestos: prolongar um discurso histriónico enquanto negocia com partidos(...)”

Sem poder recorrer aos quadros militares – pelo estigma em relação à ditadura e pelo facto de as forças armadas argentinas terem sido financeiramente “esvaziadas” por sucessivos governos de esquerda e de direita –, Javier Milei acabou por oficializar a sua aproximação à política “tradicional” logo na sequência da primeira-volta da eleição presidencial (22 de Outubro), quando obteve o apoio da candidata Patricia Bulrich da coligação de centro-direita Juntos por el Cambio. O apoio a Milei foi concertado com o antigo presidente Mauricio Macri (2015 – 2019) e viria a consubstanciar-se na entrada de Bulrich e do seu candidato a vice-pre-

sidente, Luis Petri, para o novo governo, respectivamente, como ministros da Segurança e da Defesa. O ministro da Economia, Luis Caputo, também desempenhou as funções de ministro das Finanças e de governador do Banco Central no mandato de Macri.

Apesar desta coligação informal entre Milei e uma parte da direita moderada, o novo presidente assumiu uma atitude hostil em relação ao poder legislativo logo na tomada de posse, preferindo discursar no exterior do Congresso (de costas para o edifício) a fazê-lo perante os deputados e senadores. A ideia de um contacto directo com a população em detrimento dos seus representantes eleitos pareceu querer transmitir uma imagem de contorno às instituições. O primeiro gesto legislativo do novo governo também foi pelo mesmo caminho: o executivo aprovou um decreto de necessidade e urgência que atingia uma série de sectores do Estado (legislação laboral, política de privatizações, fiscalidade, etc.) e tentou apresentá-lo ao poder legislativo como um dado adquirido para ratificação.

Javier Milei, à semelhança de Jair Bolsonaro, optou por prolongar a estratégia da sua campanha eleitoral no governo, chegando a veicular a possibilidade de substituir o poder legislativo por referendos. Porém, as suas propostas passam por uma alteração mais profunda ao sistema político e económico do que a representada pelo antigo presidente brasileiro. O sector público e os sindicatos têm muito mais peso na Argentina do que no Brasil e uma pedra angular das propostas de Milei é, justamente, esvaziar o seu po-



der. Assim, torna-se fundamental um conjunto de alterações legislativas que requerem forçosamente o apoio da Câmara dos Deputados e do Senado.

Jair Bolsonaro conseguiu prolongar por mais de um ano a ideia de distanciamento em relação à classe política. Para Milei, o choque com a realidade foi muito mais rápido e o seu mandato depende de profundas alterações na legislação argentina que podem até colidir com a constituição do país. Ao presidente argentino restam os gestos: prolongar um discurso histriônico enquanto negocia com partidos, deputados e senadores da oposição a aprovação de medidas que distam muito do que prometeu em campanha. As palavras visam manter arregimentada a sua base de apoio, distraindo as atenções em relação ao seu comportamento institucional e colaborante com a “casta”.

### **Conclusão**

Pedro Castillo e Keyko Fujimori no Peru; Gabriel Boric e José Antonio Kast no Chile; Jair Bolsonaro e Lula da Silva no Brasil; e Javier Milei e Sergio Massa na Argentina protagonizaram embates eleitorais que geraram a sensação de total ausência de pontos comuns entre os candidatos. Os cidadãos dos diferentes países latino-americanos estão, assim, hoje sujeitos a ciclos políticos cada vez mais curtos e a grandes alterações na forma e na substância em cada mudança de governo (presidente).

Javier Milei é mais uma dessas expressões, pretendendo implementar o programa econômico mais liberal

num dos países da região em que o Estado tem mais peso. Não nos deverá espantar se um seu sucessor procurar um dia reverter todas estas medidas.

## El espacio multinacional de países de lenguas española y portuguesa: La iberofonía<sup>1</sup>

Frigdiano Álvaro Durántez Prados

La lógica y la potencialidad derivadas de la afinidad sustantiva entre los dos principales idiomas ibéricos, el español y el portugués, junto a profundos y numerosos elementos de naturaleza cultural, histórica, geopolítica y cooperativa, están en la base del espacio multinacional de países de lenguas española y portuguesa —el llamado Espacio Panibérico o de la Iberofonía—, que corresponde en gran medida al sumatorio de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Se trata de un conjunto multinacional que en la actualidad agrupa a más de ochocientos sesenta millones de personas y una treintena de países de todos los continentes, que constituye el primer espacio lingüístico del mundo y que supera la décima parte de la población humana representando en términos ponderados la quinta parte de la superficie del Planeta.

En los últimos años se han dado pasos concretos y verificables en su proceso de articulación, lo que contribuirá a dar mayor visibilidad e influencia internacional a los países iberófonos, a promover la cooperación horizontal y triangular entre Estados de América, Europa, África y Asia, y a equilibrar en términos geoculturales —y en beneficio de la mayor diversidad cultural y lingüística de toda la Comunidad Internacional— algunos aspectos y cosmovisiones homogeneizadores de la globalización en curso.

### Fundamento lingüístico

El fundamento esencial del espacio multinacional iberófono lo representa la afinidad sustancial entre el español y el portugués, únicos dos grandes idiomas internacionales —grandes cuantitativamente— que son, al mismo tiempo y en líneas generales, recíprocamente comprensibles. Si filológicamente se trata de dos lenguas diferentes, en la práctica comunicacional internacional real pueden llegar a visualizarse, interpretarse o utilizarse como si fueran casi un solo idioma o lenguaje.

Esa realidad singular y única hace que, en materia geopolítica, geolinguística y geocultural, se pueda hablar de un gran espacio multinacional intercontinental iberófono que representa el primer bloque lingüístico del mundo al aunar el español —segunda lengua materna y de comunicación internacional, hablada por casi seiscientos millones de seres humanos— y el portugués —segunda lengua ibérica y latina, con cerca de doscientos sesenta millones de hablantes—. La consideración de la Iberofonía como primer bloque geolingüístico del mundo —reconociendo la condición de lengua franca internacional que actualmente corresponde al idioma inglés— resulta de la valoración combinada de dos parámetros fundamentales: el peso y la presencia como lengua materna, y el estatus como lengua oficial y de uso internacional. De este modo, la suma

del español y el portugués como lenguas maternas duplican los números de anglófonos maternos (sólo el español supera ampliamente en este rubro al inglés) y se acerca mucho a los algo más de novecientos millones de hablantes de chino mandarín. Por otro lado, la oficialidad de los dos idiomas ibéricos en una treintena de Estados y en la mayor parte de los organismos internacionales relevantes de las diferentes regiones del mundo —con el español también oficial en Naciones Unidas— sitúan a la ecuación español-portugués en una posición no muy alejada del inglés. Otra cuestión diferente es el ámbito del comercio internacional.

En el interior del espacio multinacional de la Iberofonía conviven también multitud de lenguas distintas que lo enriquecen, no solo en la Península Ibérica sino, en mucho mayor número, en América, África y Asia; pero el común denominador lingüístico de lo iberófono en el ámbito internacional lo constituyen los grandes idiomas vehiculares ibéricos, el español y el portugués y, más exactamente, la base lingüística común derivada de la afinidad sustantiva entre los mismos.

### Historia

La existencia de un espacio de estas características ha pasado, hasta ahora, relativamente desapercibida, aunque responde igualmente a un proceso histórico de convergencia que se pue-

de constatar entre los grupos de países hispanohablantes y lusófonos.

## “El español y el portugués son las dos únicas grandes lenguas internacionales recíprocamente comprensibles en líneas generales(…)”

Por un lado, las corrientes hispanoamericanistas nacidas en el último tercio del siglo XIX y desarrolladas durante el siglo XX siempre incluyeron en su visión espacial al conjunto de los países hispanoamericanos, a España, a Brasil y a Portugal. Y, muy a menudo, contemplaban también los territorios no americanos o europeos de presencia o raíz portuguesa y española. Por otro lado, el panlusitanismo del mismo período histórico, que postulaba la asociación de Brasil y Portugal, incluyendo en ocasiones las colonias en África y Asia de este último país, reconocía generalmente la especial afinidad del mundo lusitánico o lusófono con el estrictamente hispánico, y la existencia de facto de un gran espacio multinacional panibérico.

La articulación institucional a partir de mediados del siglo XX de un espacio iberoamericano con organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) o la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) supuso ya una convergencia real, aunque limitada, entre el espacio

estrictamente de lengua española y el de lengua portuguesa, pues estas instituciones comprendían conceptualmente y en líneas generales a los países de lenguas española y portuguesa de América y Europa (o sea, Brasil y Portugal junto a básicamente los países hispanoamericanos y España).

Es decir —y esto es muy significativo—, el espacio oficial iberoamericano se concebía y articulaba ya en sus inicios como un espacio plenamente iberófono —hispanohablante y lusófono a un tiempo—, pero incompleto en cuanto a su territorialidad al dejar fuera a los Estados iberohablantes de África y Asia. Además, algunos de estos organismos incorporaron como miembro pleno a la república hispanohablante y africana de Guinea Ecuatorial, por lo que ya albergaban en su seno una cierta proyección panibérica que apuntaba especialmente a los países de lengua portuguesa de África. La Conferencia Iberoamericana, creada en 1991 en torno a la reunión Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno, reafirmaba un espacio iberoamericano compuesto por los Estados soberanos de lenguas española y portuguesa de América y Europa.

Posteriormente, el estatuto de Observador Asociado a la Conferencia Iberoamericana, aprobado en 2008 en virtud del Consenso de San Salvador sobre las Modalidades de Participación en la Conferencia Iberoamericana, estableció una prioridad formal para vincularse a la misma de los países que mantuvieran «afinidades lingüísticas y culturales» con los iberoamericanos, es decir, implícitamente los iberófonos lusófonos no iberoamericanos. Y

en 2014 la OEI incorporó, en bloque y en calidad de observadores colaboradores, a los representantes de los países lusófonos no iberoamericanos de África y Asia en lo que supuso un importante hito político-institucional en el proceso de articulación del «Mundo Ibérico».

En tiempos contemporáneos, algunos dignatarios y mandatarios de los países concernidos se han referido directa o indirectamente a la existencia y la potencialidad de un espacio multinacional iberohablante. El presidente portugués Mário Soares, tras acabar su mandato, se refirió en 1996 explícitamente a él en contextos mediáticos: y tanto Luiz Inácio Lula da Silva, presidente brasileño, como Ricardo Lagos, presidente chileno, mostraron su conformidad ante los planteamientos presentados en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005 sobre la vinculación de los países lusófonos africanos, y Guinea Ecuatorial, a Iberoamérica. También han aludido a esta idea otros altos dirigentes de otros Estados iberófonos de diferentes continentes, como Costa Rica, Timor Oriental o Guinea Ecuatorial.

En concreto, el Rey de España, Felipe VI, en su primer discurso fuera del país tras su proclamación, pronunciado en Portugal, destacó que gracias a la afinidad entre el español y el portugués «[...] podemos reconocer hoy la existencia de un gran espacio idiomático compuesto por una treintena de países de todos los continentes y por más de 700 millones de personas. Un espacio cultural y lingüístico formidable de alcance y proyección universal que no debemos perder de vista en el mundo



cada vez más globalizado de nuestros días...». El rey Felipe, que ya había realizado una declaración coincidente con la anterior en mayo de 2012, cuando todavía era Príncipe de Asturias, ha reiterado este planteamiento varias veces durante sus años de reinado.

Asimismo, en el ámbito no gubernamental y de la sociedad civil, se constata desde los años 90 la creación de entidades de promoción de esta tendencia paniberista y la rearticulación de organizaciones e iniciativas que, a partir de entonces, pasarían a tener ámbito o proyección panibérica. Esto se ha verificado en contextos académicos, fundacionales, deportivos, premiales, e incluso en algunas iniciativas de carácter político y público-privado.

En tiempos más recientes, el proceso de “convergencia de la Iberofonía” se ha acelerado con hitos fundamentales para la historia de esta evolución geopolítica. El 7 de octubre de 2021 tuvo lugar el “primer acto oficial panibérico” de la historia al más alto nivel al reunirse formalmente en las Islas Canarias los ministros de Justicia, o sus representantes, de todos los países de lenguas española y portuguesa del mundo, de Bolivia a Timor Oriental, de Brasil a España, de Angola a México, de Chile a Portugal... Y sólo dos días antes, el 5 de octubre, el presidente de Angola, João Lourenço, inauguraba en el centro de su país la Universidade Internacional do Cuanza (UNIC), la primera universidad iberoфона y de proyección iberoamericana y panibérica del continente africano.

## HITOS INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE ARTICULACIÓN DEL ESPACIO MULTINACIONAL DE LA IBEROFONÍA

### 1991

Se crea la Conferencia Iberoamericana entre los Estados soberanos de lenguas española y portuguesa de América y Europa.

### 1996

Se funda la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

El Comité Olímpico Internacional reconoce a la Asociación Panibérica de Academias Olímpicas, primera entidad de implantación en todos los países iberofonos.

### 1997

Se crea la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER), primera plataforma universitaria de definición iberoфона que alcanzará ámbito panibérico.

### 2008

Se aprueba el estatuto de observador asociado de la Conferencia Iberoamericana, que prioriza la vinculación de los países que mantengan afinidades lingüísticas y culturales con los iberoamericanos.

### 2014

Guinea Ecuatorial, país de lengua española, se incorpora como miembro pleno de la CPLP.

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) celebra la incorporación a sus trabajos, como observadores-colaboradores, de los Ministros de Educación de los países lusófonos de África y Timor Oriental.

### 2016

Desde este año se asocian a la CPLP, como observadores, diversos países de lengua española (Uruguay, Chile, Argentina, España, Perú y Paraguay).

### 2018

La OEI pasa a ser observador asociado de la CPLP. La CPLP de la OEI.

### 2021

La Conferencia Iberoamericana pasa a ser organismo observador de la CPLP

Se inaugura en Angola la primera universidad iberoфона y panibérica de África: la *Universidade Internacional do Cuanza*.

Tiene lugar el *primer acto oficial panibérico de la historia* al reunirse formalmente los ministros o máximos representantes de Justicia de todos los países de lenguas española y portuguesa del mundo.

### 2023

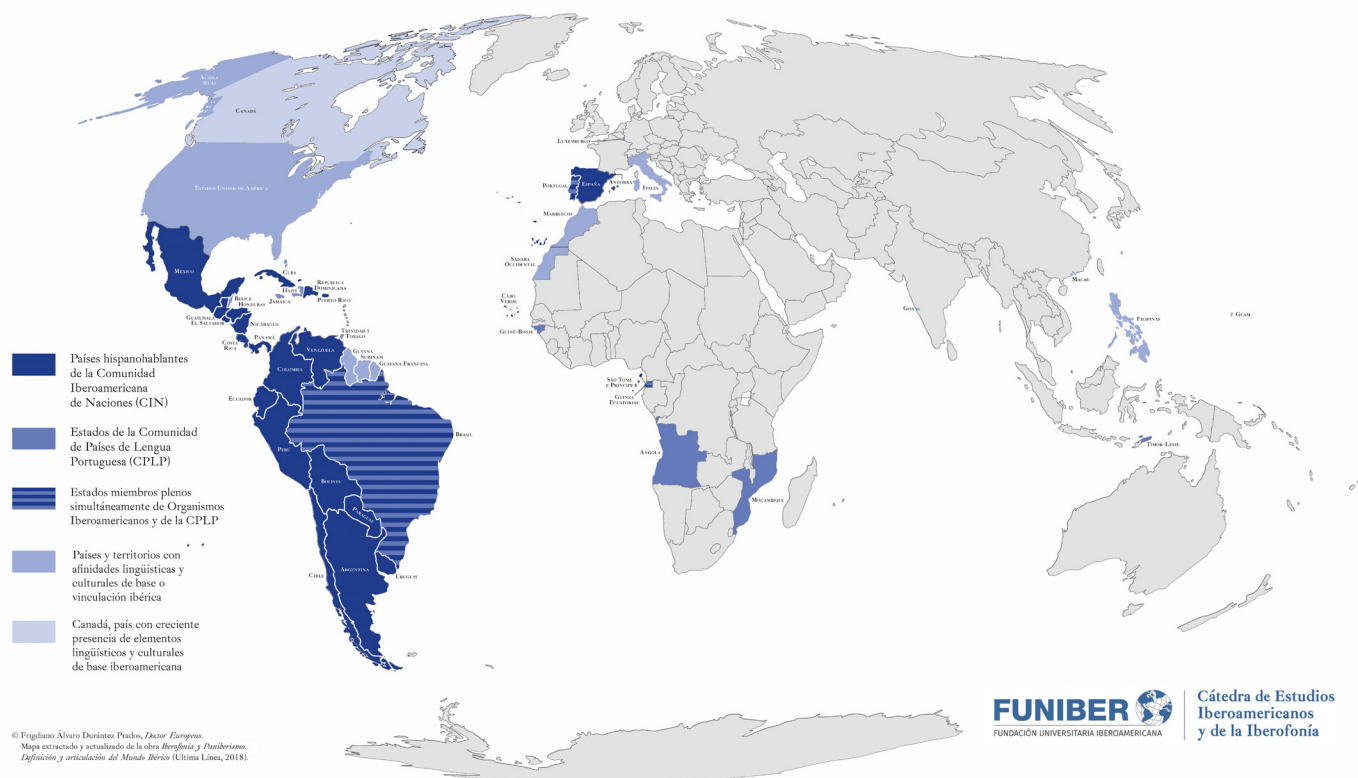
La CPLP se asocia formalmente a la Conferencia Iberoamericana como organismo observador.

En la XXVIII Cumbre Iberoamericana se afirma oficialmente que el bilingüismo español-portugués es característica identitaria de la Comunidad Iberoamericana y se reconoce que ambas “*lenguas hermanas, complementarias y mutuamente comprensibles, son matriz de un rico acervo cultural, lingüístico y humano compartido globalmente por 850 millones de personas*”.

## ESPACIO PANIBÉRICO O DE LA IBEROFONÍA / ESPAÇO PAN-IBÉRICO OU DA IBEROFONIA

ESPACIO MULTINACIONAL DE PAÍSES DE LENGUAS ESPAÑOLA Y PORTUGUESA

900 MILLONES DE PERSONAS - MÁS DE 30 PAÍSES EN TODOS LOS CONTINENTES - PRIMER BLOQUE LINGÜÍSTICO DEL MUNDO  
10ª PARTE DE LA POBLACIÓN MUNDIAL - 5ª PARTE DE LA SUPERFICIE DEL PLANETA



Por último, en la pasada Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en marzo de 2023 en la República Dominicana, se han dado varios pasos fundamentales en el proceso de convergencia iberofona; por primera vez en la máxima instancia multilateral de la Comunidad Iberoamericana, que es la propia Cumbre, se ha reconocido en un comunicado especial la existencia de este ámbito multinacional. Concretamente se señala que el español y el portugués, «lenguas hermanas, complementarias y mutuamente comprensibles, son matriz de un rico acervo cultural, lin-

güístico y humano compartido globalmente por 850 millones de personas».

### Comunidades multinacionales iberofonas actuales: la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa

Durante los últimos lustros se ha confirmado igualmente que las dos grandes comunidades multinacionales iberofonas existentes, la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), son las comuni-

dades de base cultural más afines del escenario internacional al compartir miembros, principios, objetivos y referentes identitarios. Efectivamente, Brasil y Portugal, que representan en términos demográficos, territoriales y económicos la mayor parte de la Luso-fonía, son al mismo tiempo una parte sustantiva del espacio iberoamericano; los principios y valores establecidos en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas (el llamado acervo iberoamericano) están rigurosamente contemplados también en los estatutos de la CPLP; y los objetivos generales de ambas Comunidades son la

concertación político diplomática y la cooperación en todos los ámbitos posibles. La CPLP añade un tercer objetivo general —la materialización de proyectos de promoción y difusión de la lengua portuguesa— que también es contemplado como objetivo específico por la CIN.

Pero, más allá de todo lo anterior, lo más significativo es que tanto la CIN como la CPLP comparten referentes lingüísticos e identitarios, ya que las lenguas española y portuguesa, y sus sustratos culturales derivados, son elementos generales de identidad de ambas Comunidades.

**“La articulación del espacio de la Iberofonía aporta influencia y visibilidad a los países iberohablantes y favorece esquemas de cooperación horizontal y triangular entre sociedades de distintas regiones(...)”**

Por un lado, el español y el portugués —considerados conjuntamente, no por separado— ya fueron reconocidos formalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos, en la Cumbre Iberoamericana de Bariloche, de 1995, como «una base lingüística común». Esta manifestación oficial era ciertamente relevante porque aludía tácitamente al hecho singular señalado de que se trataba de los dos grandes lenguas mundiales re-

cíprocamente comprensibles. Y en la última Cumbre Iberoamericana, como hemos adelantado, el reconocimiento a la intercomprensión iberófona y al acervo lingüístico común compartido por cientos de millones de personas en los distintos continentes —más allá de Iberoamérica— ya fue explícito.

Por otro lado, el portugués aparece como un común denominador idiomático de la CPLP y de la CIN. Y esto es también muy significativo, porque pone de relieve que Iberoamérica y la CPLP tienen en la lengua portuguesa un idioma compartido. Es decir, ambas Comunidades son lusófonas.

De cualquier modo, es necesario precisar que la intercomprensión hispano lusófona, aunque conocida y reconocida, no es perfectamente simétrica ni equivalente, sino que, por razones esencialmente fonéticas, el español es mejor entendido por el lusófono nativo que el portugués por el hispanohablante. Esta realidad tiene derivadas importantes, pues si, por un lado, el lusófono se beneficia de una ventaja subjetiva a la hora de comprender el castellano, por otro lado, el idioma español es lengua general y universalmente entendida de manera directa en todo el ámbito de la Iberofonía. Por ello, el fortalecimiento de la intercomprensión recíproca, y no el bilingüismo en un sentido formal, es el principal camino a seguir.

Cabe subrayar también que la articulación de un espacio panibérico o iberófono no es incompatible con las Comunidades existentes —la Iberoamericana y la CPLP— ni supone un menoscabo para las mismas, sino que, en realidad, contribuirá a la mayor

presencia y proyección internacional de ambas. Por otro lado, hay que reconocer que, en el caso de la Comunidad Iberoamericana, se verifica en la actualidad su amplio solapamiento, especialmente en términos geopolíticos, con los espacios de integración latinoamericanos. Por ello, es fundamental que la Comunidad y el Sistema Iberoamericanos, incluso por su propia funcionalidad y supervivencia, se proyecten y desarrollen en clave panibérica y con una visión global y universalista. Esta reflexión enlaza con el siguiente apartado.

#### **Procedimientos para la articulación del espacio multinacional iberófono**

Llegamos, pues, al punto en el que nos debemos preguntar cómo se puede articular en más alto grado este espacio multinacional cuya existencia es percibida y reconocida y que ya viene alcanzando una cierta estructuración de facto. ¿Cuáles son los procedimientos para estructurar funcional y, o, institucionalmente en mayor medida el espacio multinacional panibérico o iberófono?

Existen varias posibles vías principales. Una de ellas es el establecimiento de marcos de cooperación y concertación formales entre los organismos iberoamericanos y la CPLP, marcos que reconozcan y aprovechen la realidad de la existencia de facto de un gran espacio internacional iberohablante.

Otra, la ampliación de los organismos iberoamericanos hacia los países lusófonos de África y Asia (Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, y Timor

Oriental), la república hispanohablante de Guinea Ecuatorial y otros países y comunidades hispanohablantes y lusófonos del mundo (Filipinas, unos Estados Unidos crecientemente hispánicos, el Caribe no hispánico, el pueblo sefardí, lusodescendientes de muchas regiones...). Esta ampliación puede ser plena si esos países pasan a ser miembros de los organismos iberoamericanos, o limitada si se asocian como observadores y posibilitan también, bajo los formatos pertinentes, la participación de comunidades iberófonas no estatales de países terceros.

Igualmente, hay que subrayar la potencialidad que para la articulación panibérica supone la ampliación de la CPLP con Estados hispanohablantes, y esta es una vía que ya ha comenzado a dar sus frutos. Guinea Ecuatorial, tras un período como país observador en la CPLP, se incorporó finalmente a la misma en 2014 en calidad de miembro pleno, después de haber oficializado también el idioma portugués. Uruguay accedió como observador asociado al organismo panlusófono en noviembre 2016; Chile, Argentina y Andorra lo hicieron en 2018; España y Perú en 2021, y Paraguay en 2023.

Pero lo más significativo es que las organizaciones más representativas del espacio iberoamericano y del espacio de lengua oficial portuguesa han adquirido recíprocamente el rango institucional de observadores asociados, de modo que la CPLP es hoy organismo observador de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y de la Conferencia Iberoamericana; y estas dos altas instancias iberoameri-

canas lo son igualmente de la CPLP. Esta “membresía recíproca”, aun limitada, es de excepcional importancia, pues ambas instancias —Conferencia Iberoamericana y OEI por un lado, y CPLP por otro— abarcan conjunta y exactamente el espacio multinacional e intercontinental de la Iberofonía conformando así un auténtico marco espacial de cooperación panibérica basado en la iberofonía compartida a nivel mundial. De cualquier modo, constatado el proceso de convergencia existente entre los grupos de países de la Iberofonía, convendrá también diseñar fórmulas que optimicen ese potencial articulando los mejores mecanismos institucionales, quizás un Consejo de la Iberofonía o equivalente estructurado entre la CPLP y los organismos del Sistema Iberoamericano.

### Perspectivas de futuro

La realidad de un mundo crecientemente globalizado, interdependiente e interconectado —y las convergencias y afinidades existentes entre la Comunidad Iberoamericana, la CPLP y la generalidad de los países de lenguas portuguesa y española— constatan una tendencia de aproximación que podrá cristalizar a medio plazo en un mayor grado de estructuración formal de un espacio multinacional para la cooperación entre todas las naciones iberohablantes sin excepciones geográficas. Su articulación requiere sin duda altura y visión política, y responde a una realidad que no debe desconocerse ni obviarse.

Lo más importante, probablemente, es tomar conciencia de la oportunidad

que, gracias a la singular y única afinidad lingüística panibérica, se les ofrece a los pueblos y países iberófonos del mundo.

### Referencias

<sup>1</sup> El presente trabajo preparado para su publicación en el Anuario Janus, del Observatorio de Relaciones Exteriores (OBSERVARE) de la Universidad Autónoma de Lisboa (UAL), extracta y actualiza diversos elementos de la obra del autor “titulada Iberofonía y Paniberismo. Definición y articulación del Mundo Ibérico (Última Línea, 2018).

## Pesquisa científica e tecnologia: vetores estratégicos no enfrentamento ao feminicídio

José Antonio Fernandes de Macêdo,  
Sílvia Rebeca Sabóia Quezado,  
Tiago Dias da Silva

### Dados

A pesquisa científica e a tecnologia são vetores estratégicos no enfrentamento da violência de gênero, com destaque para a forma mais cruel da violência, qual seja, o feminicídio. Referido crime será o objeto central do presente artigo informativo.

**“A relevância em abordar o feminicídio reside no crescimento de ocorrências ao redor do mundo, sobretudo, na América Latina(...)”**

A relevância em abordar o feminicídio reside no crescimento de ocorrências ao redor do mundo, sobretudo, na América Latina. E, o Brasil, de acordo com os dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA<sup>1</sup>, publicado no formato de “Atlas da violência” (BRASIL, 2019), registrou um aumento de 30,7% no número de feminicídios entre 2007 e 2017.

Acerca da temática, cabe assinalar que em novembro de 2018, foi registrado um estudo oficial realizado em vinte e três países da América-Latina e Caribe pelo observatório de igualdade de gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas

– ONU, apontando que, em números absolutos, o Brasil lidera a lista de feminicídios (pelo menos 1.133 vítimas no ano de 2017), 40% do total de casos dos países em análise. Porém, quando verificados os números por 100 mil habitantes, o Brasil figuraria em 14º lugar, com 1,1 mulheres assassinadas a cada 100 mil habitantes, tendo a mesma taxa da Costa Rica e da Argentina<sup>2</sup>.

De acordo com a ONU Mulheres, a América-Latina e o Caribe possuem catorze dos vinte e cinco países que mais matam mulheres, sendo o continente mais perigoso para elas viverem<sup>3</sup>. Diante deste assustador diagnóstico, é papel das universidades produzirem pesquisas científicas para subsidiarem os governos na construção de políticas públicas assertivas e assim, fomentarem uma agenda em prol dos vulneráveis e ao encontro de uma sociedade antiviolença.

Cumprir esclarecer que, os periódicos constituem o meio mais importante para a comunicação científica. Graças a eles é que se vem tornando possível a comunicação formal dos resultados de pesquisas originais e a manutenção do padrão de qualidade na investigação científica<sup>4</sup>.

### Pesquisa científica e tecnologia

Como forma de enfrentar a violência contra as mulheres, a equipe de cientistas do Insight Data Science Lab da Universidade Federal do Ceará (Brasil), elaborou uma pesquisa científica<sup>5</sup>, in-

titulada, “Panorama do crime de feminicídio cadastrado no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – Comarca de Fortaleza (2018-2019)”, com o intuito de compreender de forma aprofundada esses fenômenos criminosos a partir da classificação realizada através de indicadores, bem como o acompanhamento em julgados de crime de feminicídio cadastrado no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – Comarca de Fortaleza (2018-2019) e por meio da tecnologia apresentar mecanismos de prevenção e enfrentamento da violência de gênero.

A Lei Maria da Penha inaugurou uma nova fase no iter das ações afirmativas em favor da mulher brasileira, consistindo em verdadeiro microssistema de proteção à família e à mulher, a contemplar, inclusive, norma de direito do trabalho. A Lei nº 11.340/2006, batizada em homenagem a Maria da Penha<sup>6</sup>, traduz a luta das mulheres por reconhecimento, constituindo marco histórico com peso efetivo, mas também com dimensão simbólica, e que não pode ser amesquinhada, ensombrecida, desfigurada, desconsiderada<sup>7</sup>.

É relevante mencionar que na América Latina os termos “femicídio” e “feminicídio”, embora sejam utilizados indistintamente, referem-se aos assassinatos sexuais de mulheres e, portanto, diferenciam-se do neutral “homicídio”. Porém, algumas correntes sustentam que o termo “femicídio” não dá conta da complexidade nem da gravidade dos delitos contra a vida das mulheres

por sua condição de gênero, pois etimologicamente significa unicamente dar morte a uma mulher. A expressão “feminicídio”, por sua vez, englobaria a motivação baseada no gênero ou misoginia, agregando a inação estatal frente aos crimes<sup>8</sup>.

Culmina-se, nesse contexto, o arcabouço legal do Brasil atinente ao enfrentamento da violência contra as mulheres, bem como os alarmantes índices que reforçam a magnitude da temática até alcance uma sociedade igualitária e alicerçada na tecnologia atuando desde a prevenção até mesmo após o cometimento do crime de feminicídio e auxiliando os cientistas no fomento de políticas públicas em prol dos vulneráveis.

**“A Lei Maria da Penha inaugurou uma nova fase no iter das ações afirmativas em favor da mulher brasileira, consistindo em verdadeiro microssistema de proteção à família e à mulher(...)”**

O estudo em questão visa fomentar o diálogo e reafirmar o necessário desenvolvimento da temática, haja vista que o fenômeno da violência de gênero é multifacetado e representado por meio dos números preocupantes na sociedade mundial, principalmente, na América Latina.

### Alcance da educação

Nesse sentido, o Insight Data Science Lab da Universidade Federal do Ceará – UFC (Brasil) conduz o diálogo entre as instituições que integram a rede protetiva à mulher vítima de violência, e como exemplo bem sucedido em tal interlocução, podemos mencionar o reconhecimento do projeto científico, intitulado, “Pacto Colaborativo Pela Não Violência Contra a Mulher”, vencedor do Prêmio Anamatra de Direitos Humanos (2022), categoria cidadã, sob a promoção da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) (Brasil).

Na esteira do contexto educacional, frisa notabilizar a magnitude da produção acadêmica “Feminicídio: mapeamento, prevenção e tecnologia”, que se sagrou vencedora no prestigioso Prêmio Juíza Viviane Vieira do Amaral 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Brasil), de autoria dos cientistas do Insight Lab, José Antonio Fernandes de Macêdo, Sílvia Rebeca Sabóia Quezado, em parceria com o juiz do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE (Brasil), Tiago Dias da Silva.

O trabalho científico propõe o reforço a imperatividade de ações articuladas em todas as instituições e esferas para o enfrentamento da violência contra as mulheres com o fito de construir uma sociedade livre de todas as formas de violência, sobretudo o feminicídio.

Por fim, resta translúcido que o caminho consiste na educação por meio das pesquisas científicas, da tecnologia e da cooperação internacional para avançarmos nas reduções dos índices

que medem as violências de gênero em cada país.

### Referências

- CERQUEIRA, Daniel et al. Atlas da Violência. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- Organização das Nações Unidas - Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe (CEPAL). Feminicídio ou femicídio. Publicado em: 15/11/2018. Disponível em: <https://go.gl/bM7PMJ> Acesso em: 1 ago 2019.
- Organização das Nações Unidas no Brasil - ONU Mulheres. ONU Mulheres convoca a América Latina para acabar com os feminicídios. Publicado em: 07/12/2017. Disponível em: <https://go.gl/wxf5b7> Acesso em: 1 ago 2019.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 66.
- O estudo contempla o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável ODS 16, que trata de Paz, Justiça e Instituições Eficazes da Agenda 2030. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. Provimento nº 85, de 2019. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988> Acesso em: 30 ago 2019.
- Maria da Penha Maia Fernandes escreveu o livro Sobrevivi... posso contar (publicado em 1994 e reeditado em 2010) que relata a sua história e os andamentos do processo contra o ex-marido. [...] Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html> Acesso em: 01 ago. 2019.
- ADC 19, rel. min. Marco Aurélio, voto da min. Rosa Weber, j. 9-2-2012, P., DJE de 29-4-2014. No mesmo contexto: ADI 4.424, rel. min. Marco Aurélio, voto do min. Celso de Mello, j. 9-2-201, P., DJE de 1º-8-2014.
- PROGRAM FOR APPROPRIATE TECHNOLOGY IN HEALTH (PATH). El femicidio en Nicaragua: abordaje y propuesta de indicadores para la acción. Managua: InterCambios, 2010, p. 30.



## Innovación tecnológica en América Latina: el rol del modelo de utilidad\*

Maria Antonieta Galvez Kruger

Al igual que la patente de invención, el modelo de utilidad es una modalidad de propiedad industrial (PI) que otorga derechos exclusivos y excluyentes de explotación respecto de invenciones técnicas. Grosso modo, podría decirse que la patente otorga protección a invenciones «mayores» mientras que el modelo de utilidad protege invenciones «menores», esto es, invenciones que - a pesar de no alcanzar el nivel de inventiva exigido a la patente - presentan mejoramientos técnicos que merecen protección legal. En América Latina, casi todos los países (por no decir todos), cuentan con la figura del modelo de utilidad.

Aun cuando no hay consenso global en torno a la necesidad y/o conveniencia económica de su existencia, la finalidad del modelo de utilidad está asociada, en particular, al incentivo de innovación tecnológica proveniente de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) y de inventores individuales; esto, asumiendo que el procedimiento de concesión del modelo de utilidad sea más simple, más rápido y menos oneroso que el de la patente. Un argumento a favor usualmente invocado es que el modelo de utilidad es de especial interés para países en desarrollo o países importadores netos de tecnología, en los que la inversión en actividades de investigación y desarrollo es exigua, asumiéndose que la producción autóctona de tecnología es escasa o no alcanza el nivel inventivo necesario para la concesión de una patente.

### Panorámica mundial

A diferencia de la patente, el modelo de utilidad no está recogido en el «Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio» de 1994 (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por ello, los países OMC no están obligados a «contemplantarlo» ni existe un parámetro internacional específico que tenga que ser seguido por los países que cuentan con el modelo de utilidad como modalidad de protección de invenciones menores. Esta «orfandad» multilateral<sup>1</sup> determina que exista un gran margen de libertad en la formulación de su régimen jurídico como instrumento de política económica, tecnológica o industrial a nivel nacional o regional<sup>2</sup>.

**“A diferencia de la patente, el modelo de utilidad no está recogido en el «Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio» de 1994 (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC)(...)”**

Arriesgando una estimativa, podría considerarse que un poco más de la mitad de los países OMC (e.g., China, Indonesia y Rusia) así como de los países Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (e.g., Alemania, Corea, España, Japón, Italia y Portugal) cuentan con una modalidad específica de protección de invenciones menores; aunque no siempre con la misma denominación y bajo regímenes con características diversas en lo relativo a lo que puede ser protegido, exclusiones, requisitos, duración, sistema de concesión, mecanismos de conexión con la patente y costes comparativos de obtención y mantenimiento del modelo de utilidad en relación con la patente.

Sin perjuicio de lo anterior, a grandes rasgos pueden distinguirse dos particularidades combinables en los regímenes de modelos de utilidad: (i) la exigencia o no de tridimensionalidad de la invención (léase también «corporeidad», «representación espacial» de la invención) y (ii) la obligatoriedad o no del examen de fondo para la concesión del título. Esto, sumado a una característica en común: la duración de la protección del modelo de utilidad es menor que la de la patente.

Nótese que no hay un régimen que sea mejor que otro. Su diseño en principio es, o debería ser, respuesta variable y estratégica a las necesidades y circunstancias económicas, tecnológicas, sociales, culturales – entre otras – del país del que se trate. La «virtud»



de un régimen determinado dependerá (al menos en teoría) de la aparente coherencia que observe su regulación con los objetivos que le hayan sido asignados a la figura del modelo de utilidad o, si se quiere, con las expectativas que tenga o que parezca

tener el legislador. Ya la medición en términos económicos del logro de los objetivos perseguidos (incluyendo los eventuales efectos negativos) es compleja y muy escasa, como en el caso de las patentes.

A nivel de acuerdos regionales exis-

ten por lo menos tres instrumentos que recogen como modalidad de PI al modelo de utilidad en el marco de: la Comunidad Andina (CAN), la Organización Africana de Propiedad Intelectual (OAPI) y la African Regional Intellectual Property Organization (ARIPO).

**CUADRO 1: Total de solíc. y conc. de MU y PAT (residentes) y porcentajes según modalidad, 1997-2009**

País	Solic. MU y PAT	% Solic. MU	% Solic. PAT	Conc. MU y PAT	% Conc. MU	% Conc. PAT
Argentina	14.920	25,70	74,30	4.163	25,38	74,62
Brasil	85.248	45,07	54,93	5.811	44,14	55,86
Costa Rica	414	25,60	74,40	52	32,69	67,31
Colombia	3.098	58,55	41,45	597	55,11	44,49
México	10.169	29,73	70,27	2.814	32,37	67,63
Perú	1.080	59,91	40,09	340	62,65	37,35
Uruguay	1.108	59,66	40,34	150	62	38

Fuente: Elaborado sobre la base de datos OMPI (incluye entradas en la fase nacional del PCT). <https://www.wipo.int/ipstats/es/>

**CUADRO 2: Total de solíc. y conc. de MU y PAT (residentes) y porcentajes según modalidad, 2010-2022**

País	Solic. MU y PAT	% Solic. MU	% Solic. PAT	Conc. MU y PAT	% Conc. MU	% Conc. PAT
Argentina	9.659	21,35	78,65	3.383	19,75	80,25
Brasil	98.606	35,66	64,34	19.446	36,55	63,45
Chile	6.272	19,66	80,34	2.832	15,50	84,50
Colombia	7.721	32,09	67,91	3.114	37,12	62,88
Costa Rica	277	39,35	60,65	47	57,45	42,55
Ecuador	567	51,68	48,32	50	50	50
El Salvador	65	55,39	44,61	29	86,21	13,79
Guatemala	213	61,97	38,03	38	68,42	31,58
Honduras	83	49,40	50,60	32	81,25	18,75
México	23.540	32,60	67,40	7.388	31,81	68,19
Panamá	421	8,79	91,21	55	34,55	65,45
Perú	3.962	71,02	28,98	1.585	84,10	15,90
Rep. Dominicana	356	39,61	60,39	153	37,25	62,75
Uruguay	358	57,82	42,18	89	79,78	20,22

Fuente: Elaborado sobre la base de datos OMPI (incluye entradas en la fase nacional del PCT). <https://www.wipo.int/ipstats/es/>

Cabe destacar que a mediados de la década del noventa existió una iniciativa de la Comisión Europea que dio lugar a dos Propuestas de Directiva sobre la materia, en gran medida inspiradas en la reforma de 1990 de la ley alemana de modelos de utilidad. Esta reforma eliminó en Alemania la exigencia de tridimensionalidad de la invención, posibilitando así la protección de sustancias químicas, medicamentos y circuitos electrónicos mediante modelo de utilidad<sup>3</sup>. Si bien la iniciativa «europea» fracasó por la oposición de una minoría de países – principalmente la del Reino Unido – que se habría visto obligado a introducir al modelo de utilidad en su legislación<sup>4</sup>, ella y sus antecedentes dejaron reflejadas algunas de las controversias relativas al binomio «patente de invención/modelo de utilidad», así como las motivaciones prácticas generalmente asociadas al modelo de utilidad.

#### **El modelo de utilidad en América Latina y su relación con la patente**

En América Latina los regímenes de modelos de utilidad presentan como principales características comunes, además de un plazo de protección menor que el de la patente: (i) la exigencia implícita de tridimensionalidad de la invención (mejoramientos técnicos en objetos conocidos, herencia del modelo de utilidad alemán de 1891<sup>5</sup>), lo cual excluye la protección de sustancias químicas y procedimientos; y (ii) el examen de fondo para la concesión del título.

En términos generales, en América Latina las leyes hablan de patente de «in-

vención» y de patente de «modelo de utilidad», léase, toda nueva forma, configuración o disposición de elementos en un objeto de uso práctico que lo mejore funcionalmente<sup>6</sup>; es decir, hay una distinción entre el título concedido y el objeto protegido. Sin embargo, con frecuencia el término «modelo de utilidad» es empleado también como si fuese la denominación del título. Por economía en la exposición, usamos esa aproximación.

**“(...)no hay un régimen que sea mejor que otro. Su diseño en principio es, o debería ser, respuesta variable y estratégica a las necesidades y circunstancias económicas, tecnológicas, sociales, culturales - entre otras - del país del que se trate(...)”**

¿Cuál es la importancia económica del modelo de utilidad en la innovación tecnológica en América Latina? Como ya se mencionó, la evidencia empírica en estos temas es casi inexistente, además de compleja. Cualquier intento de estimativa requeriría una evaluación ex post del impacto regulatorio del modelo de utilidad país por país. Sin embargo, ante la falta de mejor evidencia, las estadísticas comparativas de los índices de solicitudes (en adelante, «solic.») y concesiones (en ade-

lante, «conc.») de modelos de utilidad (MU) y de patentes (PAT) atribuidos a residentes siempre pueden servir de barómetro del rol o relevancia que tiene el MU para los usuarios locales.

Los Cuadros 1 y 2 muestran el total de solíc. y conc. de MU y PAT otorgados a residentes y, porcentualmente, la protección procurada y obtenida (según modalidad de PI) por usuarios locales en dos períodos (1997-2009 y 2010-2022); para estos cálculos se ha empleado información extraída de la plataforma online de Bases Estadísticas de la OMPI (cualquier error en los totales y porcentajes es nuestro). Los índices de solíc. podrían revelar las preferencias o el interés de los usuarios locales en la búsqueda de protección jurídica de sus invenciones, mientras que los índices de conc. de MU y PAT podrían llevar a la conjetura de que la prevalencia de una modalidad respecto de la otra revelaría cuál se adecua mejor al nivel de los avances técnicos provenientes de inventores locales usuarios del sistema de PI. Sin embargo, tales índices también pueden depender, entre otras consideraciones, de ciertas características de los regímenes.

El Cuadro 1 (1997-2009) muestra estadística de siete países de América Latina. No incluye Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Rep. Dominicana y Venezuela porque la información disponible para este período no siempre es completa u homogénea, lo que dificulta lanzar totales y porcentajes de MU y PAT mínimamente comparativos. En todo caso, del Cuadro 1 se desprende que, de siete,

en tres países (Colombia, Perú y Uruguay; los dos primeros, integrantes de la CAN) el porcentaje de solíc. y conc. de MU fue mayor que el de PAT.

En el Cuadro 2 (2010-2022) ya se cuenta con estadística de catorce países (nuevamente, no incluye Bolivia, Cuba, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, por las razones mencionadas). Se desprende del Cuadro 2 que en este período solo en cinco países las solíc. de MU superaron en porcentaje a las de PAT (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, y Uruguay) y en seis (los referidos, más Costa Rica) el porcentaje de MU concedidos superó el de PAT.

¿Esto significa que en los países en los que el porcentaje de MU concedidos es mayor que el de PAT la innovación local principalmente consiste en invenciones «menores» y en los otros no? Tal vez, pero no necesariamente. Usemos, por ejemplo, el caso de Perú, en el que la marcada preferencia por el MU bien puede ser atribuida, en parte, no solo a las campañas de difusión y asesoría gratuita realizadas por la Oficina de PI peruana desde 2012 sino también – y principalmente – a que desde 2009 el mantenimiento de la vigencia de la protección del MU tiene coste cero<sup>7</sup>. Más aún, los solicitantes pueden pedir que una invención que podría ser «digna» de PAT sea protegida, en su lugar, como MU. Así, se obtiene un título con mayor celeridad y a menor coste. En contrapartida, la duración de la protección es menor (el plazo de la PAT es de veinte años mientras que el del MU es de diez).

Volviendo a un plano general, una de las preguntas pendientes es: ¿no será ya momento de evaluar posibles

cambios en las legislaciones de MU en América Latina? Por ejemplo, eliminar la exigencia de tridimensionalidad de la invención, lo que posibilitaría la protección de invenciones menores consistentes en sustancias o composiciones químicas (como en Alemania desde 1990 y en España desde 2018); o bien, simplificar los procedimientos de concesión para facilitar el acceso de las PYMEs a la protección de sus invenciones mediante un derecho de exclusiva. Por último, cabe destacar que, en rigor, una invención (protegida o no como PAT o MU) solo calificaría como «innovación tecnológica» en sentido económico si es que ha sido «implementada», es decir, si ha sido introducida o puesta a disposición en el mercado<sup>8</sup> (ver OECD, Oslo Manual). En esa línea de ideas, no todas las invenciones protegidas implican siempre «innovación tecnológica». Para América Latina, es de particular importancia poder contar con evidencia empírica y detallada al respecto para que, sobre la base de eso, los legisladores nacionales puedan evaluar con conocimiento de causa la necesidad o conveniencia de introducir modificaciones en sus regímenes legales de modelos de utilidad.

## Referências

- <sup>\*</sup> Este artículo recoge y se nutre en parte de nuestra Tesis Doctoral intitulada «Modelos de Utilidad: el Caso Portugués», 2019 (Universidade Nova de Lisboa), <https://run.unl.pt/handle/10362/108425>.
- <sup>1</sup> Aunque hay tres tratados multilaterales administrados por la OMPI que mencionan al modelo de utilidad como modalidad de PI, estos no lo definen ni lo hacen obligatorio. Ver Convenio de la Unión de París (revisión de 1911), Patent Cooperation Treaty de 1970 (PCT) y la Clasificación Internacional de Patentes de 1970.
- <sup>2</sup> OMPI (2010), «Flexibilidades en materia de patentes en el marco jurídico multilateral y su aplicación legislativa en los planos nacional y regional» (doc. preparado por la Secretaría, CDIP/5/4). [https://www.wipo.int/meetings/es/doc\\_details.jsp?doc\\_id=131629\\_pp\\_29-32](https://www.wipo.int/meetings/es/doc_details.jsp?doc_id=131629_pp_29-32).
- <sup>3</sup> Liesegang, Roland (1992). German utility models after the 1990 Reform Act, AIPLA Quarterly Journal, n.º 20, pp. 3-4.
- <sup>4</sup> Gómez Segade, José A. (2008). Utility Models - Lost in Translation, IIC, vol. 39, n.º 2, pp. 137-138.
- <sup>5</sup> Que en la primera mitad del Siglo XX sirvió de inspiración a la legislación española, a la italiana y a la portuguesa.
- <sup>6</sup> Kresalja, Baldo (2017). Las creaciones industriales y su protección jurídica. Lima, Fondo Ed. Pontificia Univ. Católica del Perú, p. 116.
- <sup>7</sup> Lo cual es atípico, por no decir sorprendente, tratándose de derechos de PI.
- <sup>8</sup> OECD, Oslo Manual, 2nd. Ed. (1997) y Oslo Manual, 4th. Ed. (2018). Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation.

## Ciência e tecnologia: um novo cenário das relações internacionais

María de los Ángeles Bohórquez Gutiérrez

As dimensões em que operamos hoje permitem-nos interagir entre uma realidade virtual e uma realidade física. Este nível de paralelismo aumentou desde 2020 e o que alguns autores trataram como uma projeção do futuro, as grandes empresas dedicadas ao desenvolvimento de tecnologias e inovação veem como os seus cenários diários para responder às exigências do mercado.

Nesta fase do mundo globalizado, as Relações Internacionais têm uma dinâmica mais fluida e o seu alcance é ainda maior do que no século passado, no entanto, é importante notar o hiato ou a marca do encerramento de uma era, a era contemporânea, e a abertura de uma nova era, a era digital, com a criação e desenvolvimento da internet, como o paradigma que estabelece esta transcendência. Tal como Kuhn<sup>1</sup> afirma na sua teoria das revoluções. Um novo paradigma.

É possível mostrar uma visão geral das Relações Internacionais a partir das quais as ideias emergem e em que áreas são determinadas. Muitos pensam que apenas os acordos bilaterais ou multilaterais são feitos nas esferas política e económica. Esta era digital, que é determinada por novos conceitos como Drucker<sup>2</sup> expressou, está a desenvolver-se em tratados culturais e em ciência, tecnologia e inovação. Novas formas de pensamento criados por conceitos novos.

Neste sentido, a criação da UNESCO, comissão da Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura, na segunda metade do século XX, deu origem à criação de organizações e programas para o desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura que determinarão as Relações Internacionais de hoje.

**“O crescimento acelerado da ciência e da tecnologia levou à criação de programas de desenvolvimento das nações e de redes institucionais, primeiro de educação, depois de redes de conhecimento(...)”**

O crescimento acelerado da ciência e da tecnologia levou à criação de programas de desenvolvimento das nações e de redes institucionais, primeiro de educação, depois de redes de conhecimento, que evoluíram para redes de gestão do conhecimento e resultaram em redes de indicadores de ciência, tecnologia e inovação. Há fases marcadas pelo crescimento vertiginoso do domínio da ciência e da tecnologia, que passa de tema a domínio e depois a palco de poder entre Estados para os processos de decisão, primeiro fazendo parte do ensino, depois passando para o domínio do en-

sino superior e, por fim, estando acima do ensino superior.

Uma primeira revisão dos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, desde a criação e aplicação da bomba atômica até ao surgimento e criação da Internet, como marco que assinala o fim de uma era e o início de uma nova era em que as Relações Internacionais são determinadas pela transformação digital, pelos governos digitais e pelas cimeiras sobre questões de ciência, tecnologia e inovação.

### Como emergem as Relaciones Internacionais em ciência e tecnologia

As mudanças que ocorreram na sociedade, impulsionadas por fenómenos como a globalização e complementadas, por sua vez, pelo aparecimento de novas tecnologias de informação e comunicação, colocam-nos perante uma realidade, caracterizada por um elevado grau de complexidade, que merece uma abordagem mais integral. As transformações que devem ocorrer para alcançar o progresso e desenvolvimento da nossa sociedade assentam no recurso organizacional mais importante atualmente: o conhecimento<sup>3</sup>. Neste sentido, vemos a ciência e a tecnologia num novo cenário, onde ganham valor e determinam o mundo das Relações Internacionais, especialmente na América Latina, que é a nossa área geográfica de estudo.

As mudanças radicais provocadas pela

terceira revolução industrial – as novas tecnologias – criaram de facto uma nova dinâmica. Desde meados do século XX, a formação de indivíduos e de grupos, o avanço científico e técnico da para a UNESCO a oportunidade de orientação e direção aos países membros da ONU nas áreas da educação, ciência e cultura.

O alcance da bomba atômica fez o mundo refletir sobre se o que se procurava era o poder e a riqueza ou o extermínio da humanidade e, para isso, foi necessário o compromisso voluntário das nações em seguir orientações em áreas fundamentais como a educação, especialmente o ensino superior, porque é nas universidades que surge o conhecimento. A necessidade

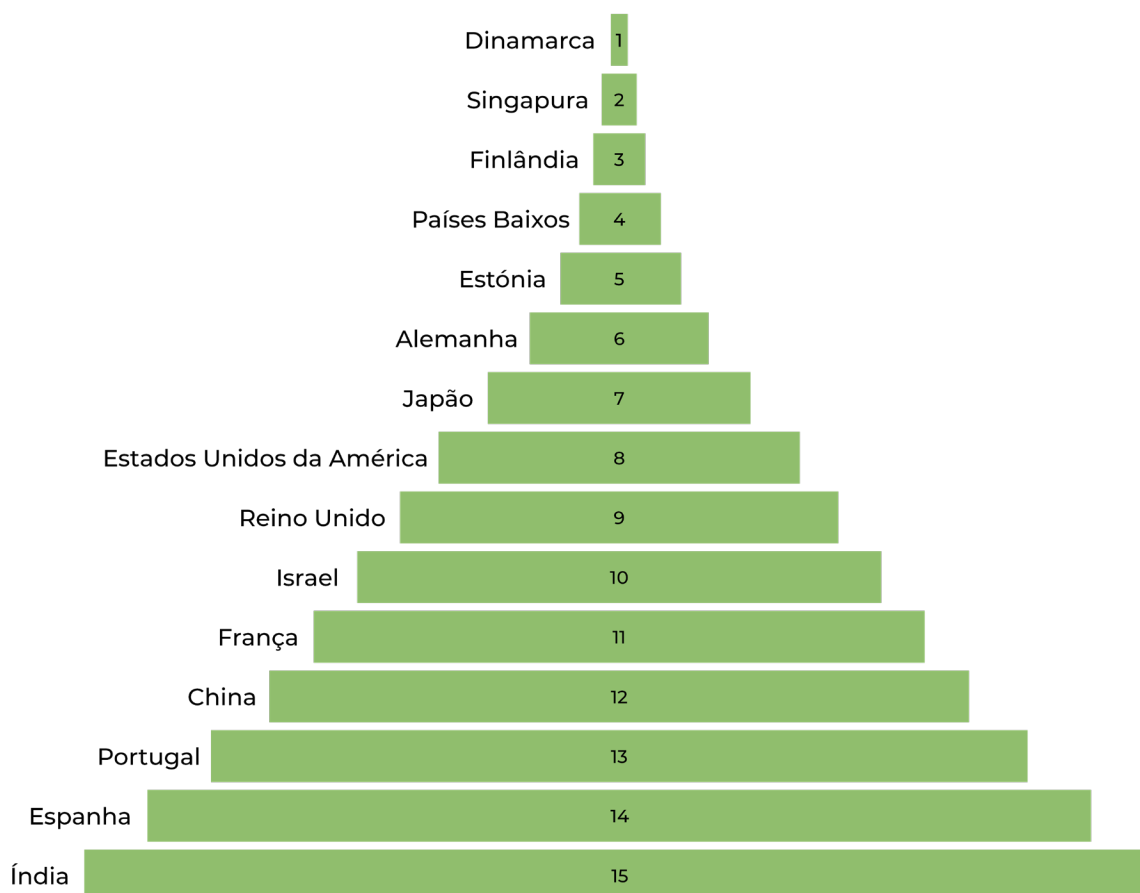
de gerar novas ideias de forma rápida e dinâmica facilitou o aumento do valor da informação e do conhecimento. A revolução em alguns sectores diretamente relacionados, como as telecomunicações, a internet, as tecnologias da informação em geral, a formação e/ou o ensino são prova disso<sup>4</sup>.

Simultaneamente, a OEI, Organização dos Estados Ibero-Americanos para a educação, foi criada no início dos anos 1950, tornando-se a organização que regula e controla a educação e, mais tarde, a educação superior universitária, sendo nos últimos anos a entidade que promove a cooperação internacional em ciência e tecnologia para a Ibero-América.

Desta maneira, surgem organizações

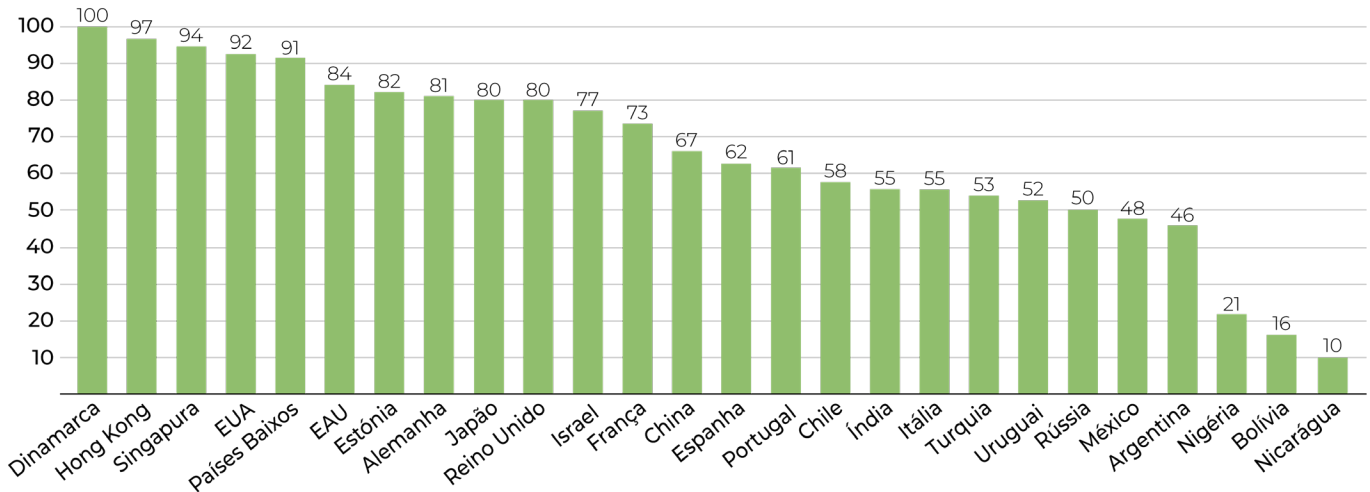
que têm vindo a construir o tecido das Relações Internacionais na área da ciência e tecnologia entre países. Alguns anos depois, na década de 1960, foram criados em cada país os CO-NACYT ou conselhos nacionais, estes Conselhos Nacionais de Ciência e Tecnologia, com a estrutura organizativa sugerida pela UNESCO, como organismos dependentes da Presidência da República em cada país, organizações sem orçamento próprio e de carácter consultivo. Depois de várias cimeiras então, já se faziam declarações aos governos, na Declaração Final, para investir pelo menos 1% do PIB em atividades de pesquisa e desenvolvimento (I&D) e também em programas de ciência e tecnologia.

### A Digitalização do Mundo



## Corrida pela digitalização no mundo

2020 DIGIX: Índice multidimensional do grau de digitalização (0-100)



Fonte: 2020 DiGix, BBVA (2020)

No entanto, apesar de ser um dos fatores de poder mais relevantes nas relações políticas e económicas internacionais, é uma variável chave para compreender a correlação de poder entre os Estados, a ciência e a tecnologia, nesta altura, estes aspetos não consideravam a área da ciência e tecnologia como determinante para as Relações Internacionais.

Nos últimos anos, já no século XXI, as Relações Internacionais passam para uma nova etapa onde é importante determinar ações e decisões que promoveram novos campos. Essa evolução vertiginosa, apoiada na criação da internet, passou de uma sociedade da informação para uma sociedade do conhecimento que passou a ganhar maior valor nas ações governamentais e, portanto, nas Relações Internacionais.

A OEI é, hoje, o maior organismo de cooperação multilateral de língua es-

panhola e portuguesa com cerca de quinhentos especialistas e colaboradores espalhados fisicamente por mais de vinte países na ibero-américa, nesse sentido, surgem dois programas importantes na América Latina: CYTED, o programa de ciência e tecnologia para o desenvolvimento, e, por outro lado, a RICYT, rede ibero-americana de indicadores em ciência e tecnologia.

### Programas e redes para as Relações Internacionais em ciência e tecnologia

O CYTED é o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, criado pelos governos dos países ibero-americanos para promover a cooperação em ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento harmonioso da Ibero-América. Por outro lado, a RICYT é a Rede

Ibero-Americana e Interamericana de Indicadores de Ciência e Tecnologia (RICYT), da qual participam todos os países das Américas, juntamente com Espanha e Portugal. A RICYT foi adotada pelo CYTED como rede ibero-americana e pela Organização dos Estados Americanos (OEA) como rede interamericana. Sua implementação foi efetivada no final de abril de 1995.

No final da década de 1990, houve um consenso sobre a necessidade de rever a estrutura da cooperação internacional. Estes programas foram, em certa medida, o que passou a permitir à região gerir informação e obter conhecimento acerca do que vai sendo desenvolvido nos países, com recurso a indicadores para compreender o alcance e a natureza das novas Relações Internacionais na região e com outros continentes, especialmente com a Europa.

## Sistemas Nacionais em Ciência e Tecnologia

Posteriormente, surgem as Organizações Nacionais de Ciência e Tecnologia (ONCYT), que são os organismos responsáveis pela política científica e tecnológica dos vinte e um países participantes do CYTED. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Tecnológica (SINACYT) é o conjunto de instituições e pessoas físicas do país dedicadas à pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica (P+D+I) em ciência e tecnologia e à sua promoção. Estas organizações vão substituir aos conselhos nacionais.

Estas novas formas de organização surgem para responder à dinâmica acelerada derivada da utilização das tecnologias de informação e comunicação, por parte dos governos e dos cidadãos, conseguindo uma troca de informação e de mercados. Propor um tecido institucional, agora de natureza ministerial, confere o privilégio de intervir nas Relações Internacionais, através de tratados entre governos, universidades e empresas privadas, o que significa novos atores, num novo jogo de poder, bem como cooperação e integração.

Agora, o cenário é novo para todos os envolvidos, diferentes fatores e novas diretrizes entram em jogo e já não se limita a saber o que está a ser investigado, quem está a investigar, quais os recursos de pesquisa ou o mercado de pesquisa. Passa a ser relevante a criação das políticas públicas em ciência e tecnologia, o que remete para um domínio ministerial, incluindo os ministérios de negócios estrangeiros,

bem como a transformação digital do mundo.

É a partir dos sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação, ou como se denominem em cada país, que os governos se vão adaptar ao caminho traçado nas diversas cimeiras onde todos acordam as mudanças futuras, como a digitalização do mundo. Em segundo lugar, também são abordadas a inteligência artificial e a segurança cibernética, como questões relevantes nas Relações Internacionais. E, em terceiro lugar, o domínio de hoje já não é imperialista, porque se abre uma nova porta que ainda não está bem definida nesta era digital.

## Ciência e Tecnologia como cenário das Relações Internacionais na Era Digital

Nesse contexto, podemos apreciar que a diplomacia científica foi superada pela cooperação ibero-americana e pela integração na ciência, tecnologia e inovação e que este é um campo de estudo atual e presente no século XXI. Por outro lado, o processo de digitalização do mundo é um percurso que todos os países têm como tarefa inevitável e que marca as agendas das cimeiras, em temas como mudanças climáticas, inteligência artificial, cyber segurança, mercado de negócios digitais, controlo aeroespacial.

Em conclusão, podemos afirmar que a inovação e os processos de transformação digital ou transição digital mudam a governança em governos digitais e que existe uma nova integração ou cooperação ibero-americana que molda a relações políticas, economi-

cas e culturais internacionais. Passa-se da diplomacia científica ao reconhecimento da ciência e tecnologia no âmbito das Relações Internacionais como um novo cenário de ação dos governos.

## Referências

- <sup>1</sup> KUHN, T. (1962) Teoría de las Revoluciones Científicas.
- <sup>2</sup> DRUCKER, Peter. (2007) Desafios Gerenciais para o Seculo XXI. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr.4. ed. São Paulo: Thomsco.
- <sup>3</sup> PEREZ, y CASTANEDA (2009) Redes de Conocimiento. Revista Ciencias de la Información Vol. 40, No.1, enero-abril, 2009
- <sup>4</sup> Idem.

## Outras Referências e Notas

- BREY LÓPEZ, Olivia (2016) Una teoría real de lo que es el pensar. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1817-40782016000100011](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782016000100011)
- FUNDACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Diagnóstico do sistema de investigação e inovação: desafios, forças e fraquezas rumbo a 2020" 13 de mayo, Fundación Champalimaud, Lisboa, Portugal
- MARQUINA SÁNCHEZ, L. (2014). "Aportación de las relaciones internacionales a los estudios sociales de la tecnología". En Kreimer, P.; Vessuri, H.; Velho, L. y Arellano, A. (coords.). Perspectivas latinoamericanas en el estudio social de la ciencia, la tecnología y la sociedad. Siglo XXI Editores.
- PAZ y PINEIRO (2019) Desarrollo y cooperación científico-tecnológica internacional en América Latina. Revista de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Puebla. México
- TAMAYO y TAMAYO (2006) Metodología de la Investigación. Editorial Panapo.
- UNESCO. Hacia las Sociedades del Conocimiento. (2005) Ediciones Unesco.
- UNESCO. Sistemas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe. (2010) Oficina Regional de ciencia y tecnología de América Latina y el Caribe. Ediciones UNESCO
- VERA y COLOMBO (2020) Capítulo 1: Reflexiones en torno a la cooperación internacional en ciencia y tecnología y la diplomacia científica: los casos de Estados Unidos y la República Popular China. Compilación sobre Ciencia, Tecnología y Universidad. Compilado por María Paz López para CAICEN.



## UE-ALC: Cooperação na luta contra as alterações climáticas

Nancy Gomes

A luta contra as alterações climáticas requer uma acção concertada dos países, soluções inovadoras e um grande investimento. A cooperação internacional torna-se, assim, essencial para atender a “emergência climática” que atravessa o planeta.

### O papel da União Europeia no processo de transição energética

Se considerarmos o Pacto Verde de 2019 e a enorme atividade que a União Europeia (UE) tem vindo a desenvolver, desde a revisão da normativa energética até a economia circular, passando pelas medidas de financiamento sustentável, podemos dizer que os europeus estão decididos a liderar a luta contra as alterações climáticas, assumindo um papel preponderante no processo de transição energética, ou seja “podendo determinar os rumos, a maneira e as tecnologias que deverão ser utilizadas”<sup>1</sup>. Trata-se aqui, pois, de promover um novo paradigma energético, para dentro e para fora.

Para dentro, a Declaração de Versalhes dos vinte e sete Estados membros, de Março de 2022, definiu um Plano de Acção para 2030 que visa a redução das dependências da Europa, inclusive no âmbito das energias. Neste âmbito, seguindo as orientações do Conselho, a Comissão Europeia aprovou, em Maio de 2022, a proposta RePowerEU, com o objectivo de aumentar a resiliência do sistema energético europeu e reduzir as dependências energéticas

dos combustíveis fósseis russos como resposta à invasão da Ucrânia. Para conseguir este objectivo, a Comissão estabeleceu um plano baseado nos seguintes pilares: poupança e eficiência energética, a diversificação dos provedores, e aceleração da transição verde europeia<sup>2</sup>.

A grande dependência por parte da União Europeia da importação das chamadas matérias-primas críticas – a maioria provenientes da China –, como o lítio, níquel, silício, magnésio, paládio, e outros elementos indispensáveis para a indústria de impacto zero, a indústria digital, a indústria aeroespacial e os sectores da defesa, convertem a região da América Latina e Caraíbas (ALC) num parceiro estratégico, sendo que a estratégia europeia passa também, como vimos atrás, pela diversificação dos provedores. O Chile, por exemplo, conta com as maiores reservas de lítio do mundo.

### O compromisso da América Latina e Caraíbas com a preservação do Ambiente

Os países da América Latina e Caraíbas tem mostrado desde o primeiro momento um sério compromisso com a preservação do meio ambiente. Já na década de 1970, os governos do Brasil, da Bolívia, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela assinaram o Pacto Amazónico com o objectivo de criar um mecanismo de desenvolvimento da

região amazónica. Este tratado serviria como instrumento multilateral de cooperação para tratar vários assuntos, entre os quais os estudos hidrográficos e climáticos. Em 1998, as partes decidiram institucionalizar de forma mais orgânica este esforço de cooperação regional através da criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazónica (OTCA), fixando a sua sede em Brasília.

**“Os países da América Latina e Caraíbas tem mostrado desde o primeiro momento um sério compromisso com a preservação do meio ambiente(...)”**

Num âmbito mais global, desde a Cimeira do Rio, os Acordos de Paris e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, até à assinatura mais recente, no âmbito ibero-americano, da Carta Ambiental – durante a XXVIII Cimeira Ibero-Americana realizada este ano (Março de 2023) em Santo Domingo – podemos observar uma vontade comum de todos os países da região de serem participantes deste compromisso.

Por outro lado, a região regista um bom histórico em matéria de soluções inovadoras. Recentemente, o Banco

de Desenvolvimento da América Latina ou Corporação Andina de Fomento (CAF), a Comissão Europeia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento identificaram mais de 130 projectos para financiar, por exemplo, para a produção de hidrogénio verde no Chile e Uruguai, de energias renováveis para a Jamaica, de mobilidade urbana sustentável em Bogotá, Quito, São José, São Paulo; de segurança alimentar na Guiana<sup>3</sup>.

### **UE – ALC: a institucionalização de uma parceria**

A relação entre a União Europeia e a América Latina e Caraíbas foi ganhando institucionalidade e, por isso, uma certa continuidade ao longo do tempo através da realização das várias cimeiras entre as duas regiões, a primeira realizada no Rio de Janeiro, em 1999. A partir de 2013, dois anos depois da constituição da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos ou CELAC, o encontro ao mais alto nível passou a realizar-se no formato UE-CELAC.

Em 2013, na I Cimeira UE-CELAC, realizada em Santiago de Chile, as partes assumem a necessidade de uma acção concertada frente a problemas globais, no quadro do multilateralismo, através da criação de mecanismos efectivos de combate às ameaças à segurança dos Estados. Naquela ocasião, o anfitrião chileno, o então presidente Sebastián Piñera, propôs a criação de uma nova parceria estratégica, com uma relação “mais simétrica”.

Em 2015, o Plano de Acção que resultou da II Cimeira, realizada em Bruxelas, identificou as principais áreas de cooperação, entre as quais, o desenvolvimento sustentável, médio ambiente, alterações climáticas, biodiversidade e energia.

A III Cimeira decorreu este ano (Julho, 2023) em Bruxelas, depois de oito anos de desencontros políticos e comerciais entre as duas regiões, alguns dos quais perduram até os dias de hoje, como por exemplo, os diferentes posicionamentos frente à crise humanitária que atravessa a República Bolivariana da Venezuela, e o impasse nas negociações entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul.

### **UE – ALC: uma parceria estratégica na luta contra as alterações climáticas**

A III Cimeira UE-CELAC ocorre num contexto de hostilidades na Europa, de competição pelos recursos estratégicos entre as grandes potências, e de grande complexidade como resultado do aparecimento de novos centros de decisão política, para além dos governos dos Estados. É neste contexto que os países da União Europeia acordaram uma maior autonomia estratégica, para além do militar, no plano energético (Autonomia Estratégica Aberta).

#### **Efeitos das alterações climáticas**

- De continuar a tendência atual, estima-se um aumento da temperatura na ordem dos 4,7 graus na região da América Latina e Caraíbas.
- O impacto do aumento da temperatura poderá sentir-se nalgumas economias de forma mais dramática. Alguns países, como o Brasil, Paraguai e toda a América Central, poderão ver reduzido o seu PIB em mais de 28 pontos até 2050.
- Nos últimos 30 anos, o planeta viu reduzida a sua biodiversidade num 40%. A América Latina e Caraíbas é a região com o maior aumento na redução da biodiversidade. Em particular, as regiões tropicais viram reduzido num 94% o “Índice Planeta Vivo” como resultado também das alterações climáticas.
- A contaminação atmosférica pode conduzir à morte prematura de até 7 milhões de pessoas em todo o mundo.
- Países como a Costa Rica, El Salvador e a Nicarágua podem ver reduzida a produção agrícola até um 40% em 2050.
- Os ecossistemas de corais nas áreas costeiras das Caraíbas podem colapsar em 2050.
- A subida do nível do mar afetará o turismo e provocará mais deslocações e migrações forçadas em toda a região.

Fonte: II INFORME DEL OBSERVATORIO LA RÁBIDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO PARA IBEROAMÉRICA, 2021. <https://www.segib.org/innovacion-para-el-desarrollo-sostenible-en-iberoamerica>

### Compromisso da União Europeia na América Latina e Caraíbas através das suas iniciativas verdes

**Euroclima:** Programa no quadro do Global Gateway criado há mais de uma década para apoiar a resiliência às alterações climáticas dos ecossistemas e comunidades vulneráveis da região, através da implementação de acções específicas que contribuam com a transição verde e justa nos 33 países da América Latina e Caraíbas.

**Euroclima+:** Iniciativa que apoia a criação de cenários climáticos regionalizados em vários países com base nas indicações do último relatório do IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, através do fortalecimento dos serviços meteorológicos nacionais, de acordo com as suas necessidades.

**AL – Invest Verde:** Iniciativa que promove o crescimento sustentável e a criação de emprego na América Latina, facilitando a implementação de modelos de produção sustentáveis.

**Amazonia+:** Estratégia que visa melhorar a capacidade dos países da bacia amazónica para mitigar as emissões de CO2 e para se adaptarem aos efeitos das alterações climáticas, enquanto reduzem a degradação da floresta e melhoram a protecção da sua biodiversidade, em cooperação com os povos indígenas e as comunidades locais.

**Lacif:** Instrumento regional da União Europeia para aportar financiamento aos sectores chave essenciais para a consecução da Agenda Global do Investimento Gateway na região de América Latina e Caraíbas.

Fonte: Secretaria-Geral Ibero-Americana - SEGIB, <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/>

“A liderança europeia do processo poderá facilitar à União Europeia a continuidade no exercício do seu papel tradicional como potência normativa e promotora do multilateralismo(...)”

Na Cimeira de Julho passado ficou evidente que se há temas de consenso entre as duas regiões os mesmos estão associados à luta contra as alterações climáticas e à “transição energética justa”. Neste sentido, a União Europeia comprometeu-se a destinar pelo menos 30% do seu orçamento de cooperação a iniciativas relacionadas com o clima e a biodiversidade na América Latina e Caraíbas. Na ocasião do encontro em Bruxelas, concreta-

mente, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou um investimento de 45 mil milhões de euros para apoiar a parceria reforçada com a região latino-americana e caribenha até 2027, no âmbito do Global Gateway, uma plataforma de investimentos da União Europeia destinada a projectos como a promoção de energias renováveis. Efetivamente, mais de 70% dos projetos do Global Gateway para a América Latina e Caraíbas concentram-se em questões como a produção de lítio e cobre, a promoção do hidrogénio verde ou limpo e a implementação de bónus verdes.

Relativamente ao tema das alterações climáticas, vale a pena referir que o posicionamento da América Latina e Caraíbas se orienta pela convicção de que são os países mais desenvolvidos ou mais poluidores os que devem assumir as suas responsabilidades, financiando os custos deste combate para a preservação do ambiente.

### Conclusão

Apesar do contexto atual cheio de incertezas e complexidade e dos desencontros políticos e comerciais entre as duas regiões, há consenso nos temas associados à luta contra as alterações climáticas e a uma transição energética justa. O resultado esperado da execução dos projetos poderá dar mais sentido à cooperação entre as partes e dotar o espaço bi-regional de capacidade estruturante para dentro e para fora.

A liderança europeia do processo poderá facilitar à União Europeia a continuidade no exercício do seu papel

tradicional como potência normativa e promotora do multilateralismo, enquanto aumenta a sua Autonomia Estratégica Aberta. Desde a Europa propõe-se uma parceria estratégica mutuamente benéfica, fomentando a par do desenvolvimento económico e o investimento em infraestruturas na região, a mitigação dos impactos que já se sentem particularmente sobre as populações mais vulneráveis às alterações climáticas, nomeadamente as mulheres, as crianças, os idosos, as famílias que se dedicam à agricultura e as comunidades indígenas.

## Referências

- <sup>1</sup> Frenkel, Alejandro (2023). A cúpula UE-Celac: uma aproximação sem acordos?. Nueva Sociedad. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. [Consult. 10/09/2023]. Disponível em <https://nuso.org/articulo/ue-celac/pt/>
- <sup>2</sup> Díaz Sánchez-Mariscal, Cristina (2023). América Latina y El Caribe como socio clave para la consecución de la autonomía estratégica abierta en el ámbito energético. El Futuro de la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Francisco Aldecoa e José Ángel Sotillo (eds.). Madrid: Catarata, pp. 155-156.
- <sup>3</sup> Díaz-Granados, Sergio (2023). Redefiniendo la relación entre la UE y América Latina. CAF (Banco de Desenvolvimento de América Latina e Caraíbas). Visiones. 14 de Agosto de 2023. [Consult. 11/11/2023]. Disponível em <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/08/definiendo-la-relacion-entre-la-ue-y-america-latina/>

## A III Cimeira UE – CELAC, oito anos depois

Nancy Gomes

Nos dias 17 e 18 de julho realizou-se a III Cimeira União Europeia (UE) – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), em Bruxelas, depois de um interregno de oito anos desde a realização da II Cimeira, no mesmo lugar, em junho de 2015.

### A UE e a América Latina e Caribe: a formalização de um espaço bi-regional

A guerra das Malvinas, em 1982, evidenciou o distanciamento entre ambas as margens do Atlântico, mas foi, precisamente, a partir da década de 1980 que uma série de acontecimentos na América Latina e Caribe (ALC) facilitou uma reaproximação e a revitalização dos interesses europeus na região.

A guerra na América Central e o evidente “cansaço” latino-americano face à política “intervencionista” dos Estados Unidos da América (EUA); a crise da dívida externa que irrompe em 1981-82, com o seu impacto negativo nas relações económicas internacionais dos latino-americanos; e o início do retorno da democracia, particularmente nos países do cone sul americano, atraiu a atenção dos governos do Velho Continente. Muitos dos processos de transição democrática na América Latina serão conduzidos de facto por partidos políticos com fortes ligações aos partidos europeus. Ao mesmo tempo, na Europa, o clima de “distensão progressiva” nas relações entre

Portugal e Espanha – que resulta do processo de negociação da adesão destes dois países às Comunidades Europeias (1976-1985) –, e as diferentes parcerias que a partir daí se estabelecem darão dinamismo e sentido ao relacionamento entre os Estados que configuram estas duas regiões.

### “Com o fim da Guerra Fria, a ALC perde a sua anterior relevância estratégica para os Estados Unidos(...)”

Com o fim da Guerra Fria, a ALC perde a sua anterior relevância estratégica para os Estados Unidos e os temas de segurança diluíram-se na agenda regional do vizinho do Norte para serem substituídos por assuntos considerados de menor alcance estratégico global, como o controlo do narcotráfico, dos fluxos migratórios, assim como as ameaças ambientais. . Ao mesmo tempo, a globalização dos processos produtivos tornou imperativo que a região diversificasse as suas trocas com o resto do mundo, incluindo os países da Velha Europa.

Com efeito, a participação europeia no processo de paz na América Central; a institucionalização do Diálogo UE – Grupo do Rio (Declaração de Roma, dezembro de 1990) e as Cimei-

ras Ibero-Americanas, a partir de 1991; as reuniões conjuntas no quadro da Assembleia Geral das Nações Unidas; e o desenvolvimento de relações económicas e políticas entre a UE e outros blocos que entretanto foram emergindo na região latino-americana, como o Mercosul, criaram, em pouco mais de uma década, uma intensa rede de intercâmbios e de interesses comuns.

Na Estratégia para América Latina de 1994, adoptada pelo Conselho da UE, e na Comunicação da Comissão de 1995, introduz-se a ideia de que é necessário construir uma relação de “parceria” com a América Latina, procurando dar um salto qualitativo neste relacionamento. Desta forma, “o diálogo político e a cooperação ao desenvolvimento”, prioridades na agenda bi-regional até então, cedem espaço para outros temas, como “a democracia, os direitos humanos, e a liberalização do comércio”.

A 23 Outubro de 1995, a Comissão definirá as Novas Orientações Gerais para a Cooperação com a América Latina, através de uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, intitulada “UE – América Latina. Actualidade e Perspectivas do Fortalecimento da Parceria (1996-2000)”, que propõe, pela primeira vez, uma política de cooperação exclusiva destinada à América Latina. Passamos a falar de uma “estratégia regionalista” por parte da UE, que aposta pela integração da região e propõe como objectivo o estabelecimento de uma parceria bi-regional.

## ALC “parceiro estratégico”



Fonte: elaboração própria com alguns dados obtidos a partir do site do Conselho da União Europeia, em <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/eu-celac-relations/>

A comunicação da Comissão “Uma Nova Parceria UE – América Latina nos Alvores do Século XXI”, de Março de 1999, insiste na necessidade de reforçar ainda mais os vínculos criados entre as duas regiões. Em Junho do mesmo ano, no Rio de Janeiro, realiza-se a I Cimeira UE – ALC visando o estabelecimento de uma parceria estratégica bi-regional.

### A dinâmica das Cimeiras até 2011

As datas de 28 e 29 de Junho de 1999 marcam o início dos encontros ao mais alto nível entre os Estados de

ambas regiões. Primeiro, no formato União Europeia (UE) – América Latina e Caribe (ALC), para depois passar, em 2013, para o formato UE – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC).

A I Cimeira UE – ALC ocorreu num contexto favorável – imbuídas as partes do espírito solidário dos primeiros anos do pós-Guerra Fria. Enquanto o projecto europeu se expandia para Leste, promovendo o seu modelo de integração pelo mundo fora, os latino-americanos investiam esforços para consolidar as suas democracias e melhorar as suas economias sob o paradigma “neolibe-

ral”. Os Estados, reunidos no Rio de Janeiro, decidem estabelecer uma “parceria estratégica” sobre as seguintes bases: diálogo político sob o primado do Direito Internacional; relações económicas e financeiras no quadro do livre comércio; e uma cooperação mais dinâmica e criativa nos âmbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano e social (ponto 7 da Declaração Final).

A II Cimeira realizou-se em Madrid, em 2002, pouco tempo depois dos atentados terroristas de 11 de Setembro, em Nova Iorque. A “securitização das agendas” por parte dos Estados Uni-

dos e dos seus aliados europeus passa a priorizar a luta contra o terrorismo, e a região da ALC, exibindo um certo “pacifismo” (sem guerras entre Estados, desde 1995; livre de armas nucleares; e distante das ameaças terroristas), perde importância como área estratégica de intervenção para as grandes potências.

As III e IV Cimeiras, realizadas em Guadalajara, em 2004, e em Viena, em 2006, respectivamente, deram destaque a temas como a reforma dos sistemas multilaterais, a coesão social, o desenvolvimento sustentável, as migrações, a crise financeira internacional, inovação e tecnologia e a solução pacífica de conflitos. Apesar da “boa vontade” manifestada pelas partes, não observamos avanços significativos no processo de aprofundamento dos vínculos entre as duas regiões.

A V Cimeira realiza-se em Lima, em 2008, e a VI Cimeira em Madrid, em 2010. Em Lima, adoptam-se medidas, entre outras coisas, para facilitar o investimento em infraestruturas nos âmbitos da energia, transporte sustentável, redes de comunicação, sector social e ambiental, e de apoio aos investimentos das pequenas e médias empresas. Em Madrid, avançou-se para a identificação dos eixos para o desenvolvimento de uma verdadeira parceria:

1. Resposta conjunta e coordenada perante os desafios globais;
2. Promoção da inovação e tecnologia a escala bi-regional, tendo em conta o desenvolvimento sustentável e a inclusão social;
3. Reforço institucional e formal da parceria.

As decisões de criar um Mecanismo de Investimentos, dotado com 125 milhões de euros (até 2013); instituir a Fundação UE-ALC; implementar o espaço do conhecimento UE – ALC; e aprovar acordos entre a UE e os países da América Central, a Colômbia e o Peru mostram-nos um maior dinamismo a este nível, no âmbito do espaço bi-regional.

### **A dinâmica das Cimeiras, a partir de 2011**

Um ano depois da Cimeira de Madrid, em 2011, nasce oficialmente a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, ou CELAC, como um mecanismo para o diálogo e a concertação política regional. Agora no formato UE – CELAC, realizaram-se, sucessivamente, a I Cimeira, em Santiago de Chile, em 2013, e a II Cimeira, em Bruxelas, em 2015. Neste ano (Julho), realizou-se a III Cimeira, novamente em Bruxelas.

Em Santiago, as partes reafirmaram os valores comuns, como são a democracia e o respeito pelos direitos humanos, e assumiram a necessidade de uma acção concertada perante os problemas globais no quadro multilateral, através da criação de mecanismos efectivos de combate às ameaças à segurança dos Estados. As partes aprovaram também um acordo para dar impulso ao comércio bilateral e foi ampliado o plano de acção da cooperação bi-regional, adoptado em Madrid, em 2010. Pela primeira vez, discutiu-se sobre segurança jurídica e investimentos estrangeiros.

Da II Cimeira, em Bruxelas, resultou um

Plano de Acção com o foco na ciência, investigação, inovação e tecnologia; no desenvolvimento sustentável; no meio ambiente; nas alterações climáticas; na biodiversidade; na energia; na integração regional e conectividade para fomentar a integração e a coesão social; no fenómeno das migrações; na educação e emprego; no problema mundial da droga; nas questões de género; no investimento e espírito empresarial para um desenvolvimento sustentável; e na segurança do cidadão (Declaração Final de Bruxelas, 2015). Apesar do consenso em torno das principais áreas de cooperação, o letargo instalou-se no plano do relacionamento bi-regional por longos oito anos.

A III Cimeira, realizada em Julho de 2023, adoptou o lema “Renovar a parceria bi-regional para fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável”. Oito anos depois, as partes reunidas em Bruxelas manifestaram o desejo de relançar um relacionamento entre duas regiões que partilham a mesma história e os mesmos valores, mas que não percebem de igual forma certas ameaças como o belicismo da Rússia, demonstrado com a invasão da Ucrânia, ou a crise humanitária na Venezuela. Cientes da complexidade dos tempos que se vivem, as expectativas foram-se (mais ou menos) ajustando tendo em vista os consensos necessários em torno de temas (com prévio entendimento) como o combate às alterações climáticas e a transição energética e digital. Outros assuntos como as negociações entre a UE e o Mercosul ficaram adiados. É de destacar, o anúncio feito pela presidente da



### Investimento da UE (27) na América Latina (em milhões de euros)

<b>2017</b>	672063,5
<b>2018</b>	697021,2
<b>2019</b>	707343,2
<b>2020</b>	634035,3
<b>2021</b>	693000

Fonte: EUROSTAT e Conselho da UE ([https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/BOP\\_FDI6\\_GEO\\_custom\\_7698605/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/BOP_FDI6_GEO_custom_7698605/default/table?lang=en))

### Comércio externo da UE (27) com os países da América Latina (em milhões de euros)

<b>2017</b>	18258,6
<b>2018</b>	19702,5
<b>2019</b>	23207,7
<b>2020</b>	12443,1
<b>2021</b>	16510,3

Fonte: Eurostat, em Extra-EU trade by partner

Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, de um investimento na ordem dos 45.000 milhões de euros destinado à região, no âmbito do Global Gateway<sup>1</sup>.

#### Considerações finais

A reaproximação entre os países de ambas regiões tem início na década de 1980, coincidindo com o retorno da democracia nos países do cone sul americano e a entrada de Portugal e Espanha nas Comunidades Europeias. Merece destaque o papel das Internacionais Políticas, como a Internacional Socialista, incumbidas da missão de “promover a democracia” junto dos diferentes agentes políticos latino-americanos. O fim da Guerra Fria e o desinteresse “benevolente” dos EUA irão facilitar a diversificação dos interesses latino-americanos para outros

Estados, incluindo os europeus.

Em pouco mais de uma década cria-se, pois, uma intensa rede de intercâmbios e forja-se o interesse comum no sentido do estabelecimento de uma parceria. As duas regiões estabeleceram um diálogo político formal, de forma paralela, ao nível inter-regional, mas também sub-regional, principalmente com os países da América Central, com os andinos e com o Mercosul. No plano comercial, os acordos foram privilegiando o comércio entre a UE e alguns Estados da região, como o México, a Colômbia, o Peru, e o Chile, numa sorte de parcerias à carte.

A dinâmica das cimeiras reflecte o estado de saúde do multilateralismo e a influência dos contextos internacionais, regionais e nacionais em que ocorre esta forma de relacionamento entre Estados. Depois de oito anos

de interregno, retomou-se o diálogo em Bruxelas e decide-se avançar naqueles temas previamente objecto de consenso, entre os quais a luta contra as alterações climáticas e a transição energética e digital. Uma agenda comum a ambas regiões reforçaria, naturalmente, a identidade do espaço bi-regional e a posição comum nas negociações internacionais sobre estes assuntos.

#### Referências

<sup>1</sup> Trata-se de uma plataforma de investimentos da UE destinada a projectos como a promoção das energias renováveis e serviços digitais.

#### Outras Referências e Notas

Oliveira, César (1995). *Cem Anos nas Relações Luso-Espanhola*. Lisboa: Edições Cosmos, p.213

Gomes, Nancy (2014). “A Política de Portugal para a Ibero-América. A partir de 1991”. Tese de Doutoramento. Disponível no Repositório da FCSH / Universidade Nova de Lisboa em <https://run.unl.pt/handle/10362/12339>

## Desintegração regional na América do Sul 2015-2023: Mercosul, Unasul e Prosul

Raquel de Caria Patrício

O tema da integração regional na América do Sul ganhou particular relevância a partir do ano 2000, em função do surgimento de importantes instituições regionais. Todavia, a partir de 2015, estas sofreram um profundo declínio, resultado da ascensão ao poder, nos Estados da região, de governos de direita, que nos países em que estiveram na oposição durante o anterior ciclo progressista, compreenderam que seria necessária uma mudança de atitude e de pautas para voltar ao poder. Desta forma, em termos de regionalização, a agenda da direita sul-americana passou a apostar na globalização e na aproximação às grandes potências, ao contrário dos governos anteriores, que haviam se associado, com a intenção de fortalecer a região e construir instituições contra-hegemônicas<sup>1</sup>.

### Os Paradigmas do Regionalismo

#### Sul-Americano

Na verdade, o regionalismo na América do Sul apresenta uma dualidade dicotômica que transparece em dois paradigmas: o regionalismo aberto das experiências neoliberais da década de 1990, e o regionalismo periférico autônomo surgido nos anos 2000 com a vaga progressista. O primeiro possui influência direta do regionalismo aberto cepalino, de acordo com o qual a integração é interpretada como uma etapa da abertura à globalização, ao livre comércio e aos mercados, da eliminação das barreiras protec-

tas e do aperfeiçoamento da competitividade, associando-se ainda à integração hemisférica, que estabelece o hemisfério americano como zona de cooperação e pressupõe a influência dos Estados Unidos da América (EUA) sobre todo o continente americano.

De modo distinto, o regionalismo periférico autônomo, adotando uma visão político-estratégica, possui como objetivos a redução das assimetrias regionais e espaciais e, sem deixar de lado o mercado global, assenta também na desvinculação seletiva relativamente à globalização, na cooperação como pressuposto para o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais, na industrialização e no comércio estratégico, visando a formação de um amplo mercado que possibilite o desenvolvimento das regiões mais atrasadas e a autonomia.

#### O Esvaziamento do Mercosul, a Desintegração da Unasul e a Criação do PROSUL

As experiências integracionistas periféricas e autônomas desenvolvidas na América do Sul nos anos 2000, sob os governos progressistas, entraram em crise na década de 2010, em função das mudanças ocorridas na economia política internacional, graças à queda do preço das commodities, das quais a maioria das economias da região é dependente, como ainda em função do fim dos governos progressistas em vários desses países e a ascensão política

da direita na região, até porque a integração sul-americana é um processo cuja dinâmica corresponde grandemente à evolução interna dos países<sup>2</sup>. Em decorrência das características dos novos governos conservadores, os organismos regionais de integração sofrem processos de enfraquecimento e de desintegração, já que os novos governos restringem o incentivo à integração comercial e, mesmo, à integração regional; promovem o esvaziamento ou enfraquecimento – no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – ou a desintegração – no caso da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – das organizações de integração regional, reduzindo outras instituições a uma vertente meramente comercial; privilegiam as negociações bilaterais com potências exteriores à região, como os Acordos Preferenciais de Comerciais (APCs) entre o Chile e a China, de 2005, e entre o Peru e a China, de 2009, enfraquecendo o multilateralismo; realinham a maioria dos países aos EUA; enfraquecem a diplomacia para a solução de conflitos, como se viu no caso venezuelano, quando o país foi expulso das organizações regionais; e fortalecem o papel interventor da Organização dos Estados Americanos (OEA), evidenciado no pedido norte-americano de ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra a Venezuela no seio da organização.

## Desintegração

A desintegração é o processo através do qual os arranjos de integração regional atingem um estado de estagnação, não inercial, no qual os interesses individuais dos Estados-membros deixam de ser atendidos por aqueles, paralisando a ampliação do espaço regional, a evolução institucional e a atividade política. No seio dos processos de desintegração na América Latina não cabe falar-se em desunião, como no caso da UE, já que, na região, não existem processos de integração regional que incluam a etapa da união política e monetária, como aquela alcançada pelos europeus.

Uma vez em processo de desintegração, os arranjos de integração regional têm tendência a entrar em fase de deterioração e abstenção da importância e da velocidade dos movimentos de aprofundamento da interdependência e da redução das assimetrias, tornando-se cada vez mais limitados em escopo e diminuindo em importância para os Estados-membros.

Como resultado de uma elevada vulnerabilidade, o estabelecimento de uma relação de confiança pode conduzir os atores menos poderosos a aceitar uma profunda integração, participando no processo de integração regional. Na América Latina, decisões destas apenas foram alcançadas nos anos 1980, quando se abriu caminho para a construção de alianças bilaterais, e quando as malsucedidas iniciativas de integração, como o Pacto ABC (proposta inicial de 1908 e posterior tentativa de reedição nos anos 1950), a Operação Pan-Americana (OPA) (1958) e a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) (1960) foram substituídas por processos pragmáticos como o Mercosul (1991), a Comunidade Andina (1997) e a Aliança do Pacífico (2012)\*.

\* Chagas-Bastos, F.H. (2015). Notas Conceituais sobre o Regionalismo Latino-Americano Rumo à Segunda Década do Século XXI. *Conjuntura Internacional*, vol. 12 (2). Pp. 134-140. Pp. 136-137.

## O PROSUL

O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) foi criado a 22 de março de 2019, através da assinatura da Declaração de Santiago pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai e Peru, visando constituir um espaço regional de cooperação e coordenação segundo o modelo do regionalismo aberto, surgindo na sequência do esvaziamento da Unasul. De facto, em conformidade com a pauta de política externa da direita sul-americana, a aposta é o regionalismo aberto, no seguimento do que já vinha sendo desenvolvido ao longo do ciclo progressista com a Aliança do Pacífico.

Entretanto, com a escalada da crise da Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru formaram, em 2017, o Grupo de Lima, no seio do qual passaram a reunir-se buscando uma solução pacífica para essa crise e operando um eixo de oposição internacional a Nicolás Maduro. Estas posições, aliadas ao alinhamento com as grandes potências, seriam as grandes responsáveis pela desintegração da Unasul, que conduziria à criação do PROSUL, de iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera, aquando da primeira visita oficial de Jair Bolsonaro após eleito presidente do Brasil – um modelo de integração conservador, alinhado à perspectiva liberal das grandes potências. Não se trata de uma organização de integração regional como as demais, com uma estrutura complexa e densa, com sede, sistema de financiamento e subdivisões destinadas à integração nas diversas áreas das políticas públicas. O PROSUL constitui um fórum de diálogo de estrutura mais flexível, que não envolve um compromisso profundo dos Estados, ainda que esta baixa densidade estrutural favoreça decisões de caráter generalista.

Uma vez o regionalismo periférico autónomo – com experiências como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2000), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA-TCP) (2004), a Unasul (2008), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (2010) e a própria inclusão da Venezuela no Mercosul, em 2012 – ultrapassado pela integração hemisférica assente no regionalismo aberto, este tornou-se dominante nos anos 2010 – com a criação da Aliança do Pacífico (2012) e do Trans-Pacific Partnership (TPP) (2015); a exclusão da Venezuela do Mercosul, iniciada em 2016 e concluída em 2019; o termo das atividades da Unasul em 2018; e a criação do PROSUL, em 2019.

Seguramente, a situação na Venezuela foi o epicentro da crise do regionalismo latino-americano. A agenda regional foi afetada pelos efeitos transfronteiriços da situação económica e social interna, pela crescente polarização ideológica e pela sua canalização política na escalada de diferenças entre os EUA e o regime de Nicolás Maduro, registando-se um fecho político contínuo do governo venezuelano, com forte impacto socioeconómico na região. As crises económica e humanitária no país provocaram um crescimento económico negativo e a deterioração dos indicadores sociais, enquanto mais de 5 milhões de venezuelanos emigraram – continuando ainda a emigrar – com consequências para os países vizinhos<sup>3</sup>. Simultaneamente, a crise venezuelana internacionalizou-se, ainda que os EUA e os seus aliados regionais procurassem evitar a presença política

de potências intermediárias na região que compusessem alianças com Maduro, como a China, a Rússia, a Turquia ou o Irão. Não obstante, essa internacionalização não tem conseguido reverter a situação de impasse da crise venezuelana e o país continua mergulhado em dificuldades.

**“(...)o regionalismo na América do Sul apresenta uma dualidade dicotómica que transparece em dois paradigmas: o regionalismo aberto das experiências neoliberais da década de 1990, e o regionalismo periférico autónomo surgido nos anos 2000 com a vaga progressista(...)”**

De tal forma que, em dezembro de 2016, iniciou-se o processo de suspensão da Venezuela do Mercosul. Ainda que o documento que anuncia a suspensão por tempo indeterminado da Venezuela do Mercosul exponha que a penalidade resulta do não cumprimento, pelo país, de normas internas do bloco, as motivações para a decisão possuem um carácter multifatorial. A Venezuela havia deixado de cumprir com uma parcela significativa de normas estabelecidas no Protocolo de Adesão ao Mercosul, cumprindo ape-

nas com um quarto do número dos tratados e com 20% das 1.224 normas técnicas acordadas. No entanto, para além deste incumprimento, a caótica situação da economia venezuelana e as razões de ordem política que levaram o Brasil de Michel Temer e a Argentina de Mauricio Macri a compor uma frente unida contra Maduro explicam grandemente a suspensão da Venezuela do Mercosul, o que enfraquece o bloco, que se vem esvaziando, também, porque os demais Estados-partes igualmente não cumprem com muitas normas dos tratados constitutivos.

Ademais, o líder das sondagens das presidenciais argentinas de 22 de outubro de 2023, o candidato de extrema-direita Javier Milei, já expressou as suas intenções, não apenas de cortar relações com a China e encerrar o Banco Central, como ainda de rever a participação da Argentina nas instituições internacionais, incluindo no Mercosul. É bem verdade que, mesmo que Milei – após uma eventual segunda volta, que se projeta para 19 de novembro com o segundo candidato mais bem posicionado nas sondagens, o ministro Sergio Massa – seja o vitorioso, de acordo com o Tratado de Assunção, precisará de maioria absoluta no Congresso argentino para desvincular-se do bloco, o que será difícil de alcançar. A Argentina passará a ser, nesse caso, um membro do bloco contrário à forma como o Mercosul está organizado e funciona, como já sucedeu ao Brasil de Jair Bolsonaro e vem ocorrendo ao Uruguai de Lacalle Pou, o que enfraquece o bloco, esvaziando-o e enfraquecendo-o.

As tentativas do presidente brasileiro Lula da Silva no sentido da assinatura do acordo União Europeia (UE) – Mercosul, visando evitar a desorganização da região, sobretudo antes da subida ao poder de Milei, não têm tido resultados do ponto de vista da articulação do Mercosul, já que, se é facto que o bloco existe formalmente, a realidade é que os Estados-parte não cumprem os tratados e, na prática, existe muito menos do que explicitam esses acordos.

## “(...)após a resposta política do regionalismo aberto, a América Latina foi invadida por um processo de desgaste generalizado das organizações de integração regional(...)”

Simultaneamente, e após a resposta política do regionalismo aberto, a América Latina foi invadida por um processo de desgaste generalizado das organizações de integração regional, que originou estagnação, fragilidade e decadência, não só do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações (CAN), da ALBA, da CELAC e da OEA, como também da Unasul, que entre abril de 2018 e início de 2019 viu abandonar-na a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Paraguai e o Peru, caminho seguido pelo Uruguai em março de 2020, ficando o organismo com apenas quatro mem-

bros – Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela – sem qualquer unidade.

Em agonia lenta, o projeto da Unasul ter-se-ia, para alguns países, como a Colômbia, transformado em cúmplice do regime ditatorial venezuelano, ao mesmo tempo que a base política da organização se esvaía com os governos conservadores de direita e se perdia a unidade ideológica entre as forças anteriormente unidas como as do Equador, da Venezuela, da Bolívia, do Brasil e da Argentina, transformando o organismo num elemento do passado, vinculado ao período progressista da região. A agenda com elevado conteúdo ideológico mostrava-se muito distante dos seus objetivos iniciais, do ponto de vista dos governos liberais, que ademais criticavam a desordem administrativa que prevalecia na organização e a crise que a havia atingido, manifestada na acefalia da Secretaria-Geral por mais de dois anos – razões pelas quais decidiram abandonar o organismo.

Não obstante, em abril de 2023, o Brasil e a Argentina retornaram à Unasul, após decreto de Lula e decisão de Alberto Fernández, respetivamente, de modo que, hoje, fazem parte da organização sete países: Argentina, Bolívia, Brasil, Guiana, Suriname, Venezuela e Peru. Se a Unasul chegava ao processo de uma desintegração formal durante o período conservador, hoje, Lula repete, desde a reeleição, o desejo de a retomar e reativar a integração sul-americana.

Em todo o caso, a desintegração da Unasul formalizou-se em 2018 e, em seu lugar, seria criado, em 2019, o Fórum para o Progresso e Desenvolvi-

mento da América do Sul (PROSUL). Com o objetivo de substituir o modelo de integração desenvolvido no período progressista, particularmente identificado com a Unasul, considerada pelos novos governos conservadores como ideologizada (de influência bolivariana), burocrática (com tratado e regimento) e onerosa (possuindo quarenta funcionários e um orçamento anual de 11 milhões de dólares), o PROSUL seguiria um padrão de regionalismo aberto e não institucionalizado, leve, sem sede e sem tratado constitutivo.

A realidade é que, se este processo evidencia, pelas suas características, um movimento de desintegração regional nas suas dimensões económica e política, acompanhado pela fragmentação e distanciamento político entre os países da região, na tentativa de implementar o modelo do regionalismo aberto, a atualidade vem mostrando iniciativas contraditórias de, por um lado, recuperar a unidade sul-americana na base da retoma da Unasul, com Lula e, por outro, de manter o regionalismo aberto.

### Referências

- Sanahuja, J.A. & Comini, N. (2018). Las Nuevas Derechas Latinoamericanas frente a una Globalización en Crisis. Nueva Sociedad, nº 275. Pp. 32-46.
- Amorim, C. (2020). A Integração da América do Sul e a Ordem Mundial Pós-COVID-19. Revista Sul Global. Rio de Janeiro, nº 1 (2). Pp. 8-11. Luna, J. & Kaltwasser, C.R. (2021). Castigo a los Oficialismos y Ciclo Político de Derecha en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, nº 30 (1). Pp. 135-155.
- Romero, C. (2020). Venezuela: un País Bloqueado. América Latina. El Año 2019. Les Études du Ceri nº 245-246, 1/2020.

## Um novo governo Lula: avanços e percalços

Reginaldo Teixeira Perez,  
Marcos Pascotto Palermo

Que avaliação pode ser feita sobre os seis primeiros meses do governo Lula nesse Brasil pós-Bolsonaro? A seguir, neste pequeno texto, pretende-se responder a esse questionamento considerando-se dois planos, o interno e o externo. Preliminarmente, pode-se asseverar que se observou um retorno à “racionalidade política”, requisito necessário a qualquer administração no interior de uma moldura liberal-democrática. Talvez não seja exagerado afirmarmos que esse fator faltou ao governo Bolsonaro. Entretanto, as dificuldades a serem enfrentadas pelo novo incumbente não são – nem serão – nada pequenas. E, talvez, algumas dessas intercorrências devam ser atribuídas a ações ou omissões do próprio governo que ora se inicia.

### O governo Lula e a sua política doméstica

No plano interno, três itens se impõem à avaliação. Começamos pelo âmbito material. Lula e seus ministros encontraram uma situação completamente distinta da observada no já longínquo janeiro de 2003, quando da sua ascensão às rédeas do Estado brasileiro a partir de sua primeira vitória eleitoral à presidência da República. Agora, nada há a indicar que observaremos uma ampliação acentuada da arrecadação de impostos, à semelhança do acontecido naquela quadra, quando o ingresso de moeda

convertível – causado pelo incremento das exportações de bens à Ásia, com destaque à China – irrigou à falta os cofres públicos. Atualmente, a situação econômica dos setores mais pobres da população – quadro agravado em face da crise pandêmica –, com ênfase no desemprego, é dramática. Nesse âmbito, a fome sentida por largas parcelas do povo apresenta-se como a maior emergência.

**“(...)a fome sentida por largas parcelas do povo apresenta-se como a maior emergência(...)”**

Ademais, o manejo da política econômica restou prejudicado diante da aprovação de legislação que concedeu autonomia ao Banco Central (BC), que, de sua parte, tem praticado uma política de juros de feição ortodoxa, mantendo-os em níveis elevados diante de um quadro inflacionário proporcionalmente menor. Bem entendido, as políticas públicas necessárias – ou prometidas – estão a exigir um volume de recursos ora não disponível. A escolha do (hábil) ministro Fernando Haddad para a economia traduz a importância da questão para o governo Lula, que parece esperar com ansiedade o momento de substituição do atual presidente do Banco Central, Roberto

Campos Neto, a ocorrer daqui a um ano e meio. Então, o governo ali poderia instalar alguém que aproximasse a política monetária – em especial, a baixa da taxa de juros – às demais providências da área econômica.

O segundo item a merecer atenção diz respeito ao relacionamento do governo com o Congresso Nacional, que é uma instituição bicameral. Aqui, salta aos olhos a pequena base parlamentar (efetiva) do governo Lula – em torno de cento e quarenta deputados e quinze senadores – de totais, respectivamente, quinhentos e treze deputados e oitenta e um senadores. Mesmo que o governo – incluída a notória habilidade do presidente no trato com os parlamentares – consiga manter perto de si o maior contingente de parlamentares independentes (que não são nem de oposição nem governo, muito pelo contrário), que pode alcançar o significativo número de duzentos e seis deputados e trinta e seis senadores, ainda assim as infrequências na manutenção da base nas votações devem prevalecer.

Para se ter uma ideia do elevado número de partidos presentes na vida política brasileira, elabora-se a presente tabela<sup>1</sup> que leva em conta a composição das coligações vencedoras<sup>2</sup>:

É cediço que a composição do Congresso Nacional nessa atual legislatura é predominantemente liberal na economia e conservadora nos costu-

mes. Isso tudo sem falarmos numa oposição aguerrida – e que responde à liderança de Jair Bolsonaro –, que alcança em torno de cento e sessenta e sete deputados e trinta senadores. Depreende-se de tudo isso que o governo Lula terá de exercitar ao máximo a arte da política para dar consequência às suas prometidas políticas públicas inclusivas – ou, no limite negativo, simplesmente conseguir sobreviver.

Um reflexo dessa afirmação é a pressão, já sentida sobre o presidente, para uma reforma ministerial capaz de agradar aos atores do Congresso. Para além da conjuntura política, as mudanças levariam em conta a estrutura histórica de um sistema presidencialista à brasileira, feita na ideia de coalizão. Após o governo ter vivenciado derrotas no ambiente parlamentar, como as relacionadas à regulamentação das atribuições dos ministérios do Meio Ambiente e dos Povos Indígenas, foi ensaiada uma aproximação que lhe rendeu vitórias significativas.

Foi aprovado na Câmara dos Deputados o esboço de uma reforma tributária, que ainda passará pelo Senado, mas que contou com apoio inclusive de representantes da oposição. Igualmente, a Câmara aprovou um projeto de lei que retoma o voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), de interesse do governo, que também seguirá para votação no Senado. Pensa-se que estes são os sinais de aproximação com os legisladores de partidos fisiológicos com representação no Congresso, o apelidado “Centrão”, inclusive lhes garantindo futura representação ministerial.

Um terceiro aspecto a ser considerado é a conflituosidade interna corporis ao próprio governo – ou entre o governo e o seu principal partido referência, o Partido dos Trabalhadores (PT). Não apenas o arco ideológico-político partidário que participa do governo é muito largo – o que implica gestão complexa –, mas o próprio presidente não tem contribuído: ainda antes da posse, Lula já vinha cometendo enganos recorrentes –

para não dizer gafes –, seja fazendo comentários impróprios (quando nem havia assumido a função presidencial), seja se posicionando de forma enviesada. A propósito, há fortes sinais de que Lula – até ao presente momento, pelo menos – se autonomizou de algumas amarras que o definiam nos seus dois primeiros períodos na presidência (2003-2006 e 2007-2010). Inclusive, já afirmou taxativamente que está pouco disposto a ouvir conselhos de assessores ou até mesmo de ministros.

#### O governo Lula e sua política externa

Cabe, ainda, uma breve exposição da política exterior. Nesse plano, pode-se dizer que Lula estreou antes mesmo da posse, na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 27), sediada no Egito. Foi uma participação simbólica, tendo em vista o desgaste à imagem brasileira, atribuído às práticas de seu antecessor, no que se refere a esse tema.

Governo	Período previsto do mandato	Vice-Presidente	Coligação vencedora da primeira volta da eleição	Partidos apoiadores de Lula na segunda volta da eleição (além dos que apoiaram na primeira volta)
<b>Lula I</b>	2003-2006	José Alencar (PL)	(Coligação de 5 partidos): PT, PL, PCdoB, PMN e PCB.	PCO, PPS, PSB e PV.
<b>Lula II</b>	2007-2010	José Alencar [saiu do PL para fundar o PRB (atual Republicanos)]	(Coligação de 5 partidos): PT, PL, PCdoB, PMN e PCB.	PL, PSB, PMDB, PTB.
<b>Lula III</b>	2023-2026 (em exercício)	Geraldo Alckmin [PSB (lembra-se que historicamente, Alckmin era filiado ao PSDB, partido rival do PT)]	(Coligação de 7 partidos): PT, PCdoB, PV, PSB, PSOL, Rede e Solidariedade.	PCB, PDT, Cidadania (antigo PPS) e MDB [(antigo PMDB) com dissidências].



Sente-se realmente, uma tentativa de retomada dos padrões tradicionais da diplomacia e da política externa brasileira. Lula reconduziu ao posto de ministro das Relações Exteriores o diplomata Mauro Vieira, que havia servido na presidência de Dilma Rousseff, enquanto o seu antigo chanceler Celso Amorim foi chamado para a Assessoria Especial da Presidência da República. Todavia, os percalços aqui também são sentidos, tanto em nível global quanto com vizinhos mais próximos.

**“Sente-se realmente, uma tentativa de retomada dos padrões tradicionais da diplomacia e da política externa brasileira(...)”**

A política internacional revela desafios maiores. Lula tem sido censurado por sua ação frente à guerra entre russos e ucranianos pelos Estados Unidos e por seus aliados ocidentais na Europa. Embora haja declaração formal do governo sobre a invasão russa ser uma violação do direito internacional, a posição de maior neutralidade do presidente é vista por aqueles como fator prejudicial para a confiabilidade do Brasil como mediador na crise. Salienta-se, em outro campo, uma conquista: ter conseguido a nomeação de uma aliada, a ex-presidente Dilma Rousseff, para a presidência do Novo Banco de De-

envolvimento, conhecido popularmente como o Banco dos BRICS (bloco que une Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Quanto às relações de chefia de Estado entre Brasil e Portugal, percebeu-se uma sensível melhoria. A volta à normalidade com Lula deu-se após a atuação do ex-presidente Jair Bolsonaro ter criado constrangimentos ao presidente Marcelo Rebelo de Sousa. Bolsonaro recusou a conferência do Prêmio Camões ao cantor Chico Buarque e cancelou um almoço quando o presidente português esteve no Brasil, além de parte da imprensa ter percebido como desprestigiada a posição que Rebelo de Sousa ocupou durante a cerimônia do bicentenário da independência brasileira.

No entorno regional, cita-se a fragilidade econômica dos parceiros do Mercosul, especialmente a Argentina, o que faz com que pedidos de auxílio desse parceiro sejam bastante criticados pela oposição e vistos com certa desconfiança por aliados, bem como a propalada criação de uma moeda comum para transações comerciais do bloco fique prejudicada. Além disso, Lula também não teve uma posição próxima de aliados como o Chile e o Uruguai (em que pesem as diferenças ideológicas de seus dois presidentes) frente ao governo da Venezuela. Lula foi visto como conivente com o regime do país, considerado violador dos direitos humanos e da democracia pela maior parte da sociedade internacional.

Portanto, a política desses primeiros

seis meses revela os percalços e avanços do governo: o retorno à racionalidade política doméstica e externa, não obstante o prego das críticas e das dificuldades oriundas da complexidade na composição de alianças necessárias.

## Referências

- <sup>1</sup> Para a construção dessa tabela foram consultadas as seguintes fontes: I- NIPE CEBRAP (2021). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 05/08/2023. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>; II- Chapa do PT reúne parceiros históricos na maior aliança de Lula desde 94 - 07/05/2022 - UOL Eleições Fonte: Eleições 2022: Partidos que apoiam Lula no segundo turno (dci.com.br)
- <sup>2</sup> A troca de posições de políticos e de partidos é notória. Parte dos partidos citados apoiaram os mandatos de Dilma Rousseff (PT) até o seu impeachment em 2016. O antigo PL de José Alencar existiu até 2006, quando se fundiu com o PRONA e adotou a sigla PR, voltando a se chamar PL em 2019. Atualmente, o PL tem o ex-presidente Jair Bolsonaro como filiado. O Republicanos (ex-PRB) tem em seus quadros o senador Hamilton Mourão (que foi vice de Bolsonaro) e o governador do estado de São Paulo, Tarcísio de Freitas, tido como um nome forte da oposição para a sucessão de Lula.

## El Mercosur y la unión europea ¿Hacia nuevos paradigmas de integración regional?

Virginia Delisante

### El Mercosur

El Mercosur, o Mercado Común del Sur, ha sido un actor relevante en la escena de la integración regional en América del Sur desde su creación en 1991. Sin embargo, su evolución ha estado marcada por desafíos y limitaciones, principalmente debido a su enfoque en la integración económica y comercial, dejando de lado aspectos políticos y de armonización económica. Se dice que es una unión aduanera imperfecta, ¿y si simplemente fuera una nueva manera de integrarse?

La realidad regional ha cambiado significativamente desde la creación del Mercosur, y estos cambios requieren una adaptación en la forma en que se concibe la integración regional.

No quita que haya mejoras a implementar, una de las primeras áreas en las que el Mercosur debería enfocarse es la integración política. Actualmente, el bloque carece de un mecanismo eficiente para abordar cuestiones políticas y diplomáticas que afectan a la región. La creación de un foro político que promueva la cooperación en asuntos clave, como la seguridad regional y la resolución de conflictos que se respete, podría fortalecer la estabilidad y la gobernanza en la región.

La armonización económica es otra dimensión esencial para el éxito de la integración regional. Si bien el Mer-

cosur ha avanzado en la eliminación de barreras comerciales, la falta de coordinación en políticas macroeconómicas y fiscales ha limitado su capacidad para abordar crisis económicas de manera conjunta. La creación de un consejo económico que promueva la coordinación y la cooperación en estos temas podría fortalecer la estabilidad económica en la región.

Buscar alianzas estratégicas con otros bloques regionales y países fuera de la región está siendo impulsado por uno de sus socios menora, el Uruguay, sin lograr mucho eco de sus vecinos, sobre todo la hermana República argentina, si bien esto podría fortalecer la posición del Mercosur en el comercio internacional y abrir nuevas oportunidades económicas.

Otro factor del que carece el Mercosur es el involucramiento de la sociedad civil, para que esta transformación sea efectiva, es crucial involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones del sistema de integración regional. Esto fomentaría la transparencia y la legitimidad de las acciones del Mercosur.

Ahora bien, el Mercosur tiene acuerdos, negociaciones abiertas o conversaciones comerciales con más de 90 países en este momento. La mayoría de los acuerdos que han finalizado tienen algún tipo de "flexibilidad" (EFTA, Israel, Egipto, por ejemplo) o son acuerdos preferenciales (India, la Unión Africana del Sur). El Merco-

sur tiene dificultades para negociar en forma conjunta, pero no quita el verbo. Es decir, la transformación del Mercosur en un nuevo sistema de integración regional que incluya elementos de integración política y armonización económica es esencial para enfrentar los desafíos actuales de la región sudamericana.

**“Si bien el Mercosur ha avanzado en la eliminación de barreras comerciales, la falta de coordinación en políticas macroeconómicas y fiscales ha limitado su capacidad para abordar crisis económicas de manera conjunta(...)”**

La adaptación a las realidades cambiantes y la búsqueda de una mayor cooperación y coordinación son pasos necesarios para garantizar la relevancia y la efectividad del bloque en un mundo globalizado. El Mercosur tiene el potencial de convertirse en un modelo renovado de integración regional que beneficie a sus miembros y contribuya al desarrollo sostenible y la estabilidad en América del Sur, sin que necesariamente entre en una casilla de predefinida.



Fuente: mapaweb.es

**La Unión Europea como un sistema híbrido: Integración en un contexto federal y no federal**

Por su parte, la Unión Europea (UE) ha sido un actor destacado en el proceso de integración regional a nivel mundial. Sin embargo, su estructura y funcionamiento a menudo generan debates sobre si es un sistema federal o no. Esta combinación ha sido fundamental para su éxito y desafíos.

La Unión Europea ha adoptado varios elementos que sugieren una estructura federal. Por ejemplo, el establecimiento de un Parlamento Europeo, una Comisión Europea y un Tribunal de Justicia Europeo indican un gobierno central con poderes significativos

en áreas como el comercio, la competencia y la política monetaria.

Sin embargo, la Unión Europea también mantiene elementos no federales. Los Estados miembros conservan importantes competencias en áreas como la educación, la salud y la fiscalidad. Además, la toma de decisiones en la UE a menudo requiere el consenso de los Estados miembros, lo que puede llevar a procesos lentos y a la influencia directa de los gobiernos nacionales en la legislación de la UE.

Esta combinación de elementos federales y no federales ha sido fundamental para el éxito de la Unión Europea en la integración regional. Ha permitido que los Estados miembros compartan soberanía en áreas clave mientras

mantienen un grado significativo de autonomía en asuntos internos. Esto ha fomentado la paz y la cooperación en Europa, así como el desarrollo económico.

Sin embargo, la hibridación también ha planteado desafíos. La toma de decisiones a menudo compleja y la falta de una autoridad centralizada en áreas críticas, como la política de seguridad, pueden dificultar la acción rápida y coordinada de la UE.

La Unión Europea se encuentra en un proceso constante de adaptación y evolución. En un mundo en constante cambio, la hibridación ha permitido a la UE ajustarse a nuevas realidades y desafíos, como la globalización y la crisis financiera.

Para verlo más claro:

Federación	Unión Europea
Constitución	Tratados que priman ✓
Divisiones territoriales que se autogobiernan	Estados que mantienen soberanía y se autogobiernan ✓
Divisiones territoriales que se autogobiernan	Legislación nacional y legislación comunitaria que no pueden enfrentarse ✓
No hay competencia en política exterior ni en defensa	Cada Estado miembro mantiene su competencia en política exterior y defensa ✗
Competencias federales, locales o concurrentes	Competencias exclusivas, compartidas y complementarias ✓
Congreso bicameral: cámara alta Estados, cámara baja ciudadanos	CUE Estados, PE ciudadanos ✓
Leyes federales directamente aplicables	Normas comunitarias directamente aplicables ✓
Uniformidad en el espacio federal garantizado por un Tribunal Supremo	Uniformidad en el espacio comunitario garantizado por el TJE ✓

Fuente: elaboración propia

**“En un mundo en constante cambio, la hibridación ha permitido a la UE ajustarse a nuevas realidades y desafíos, como la globalización y la crisis financiera(...)”**

La Unión Europea es un ejemplo destacado de un sistema híbrido de integración regional que combina elementos de un sistema federal y no federal. La experiencia de la UE destaca la importancia de encontrar un equilibrio adecuado entre la centralización y la descentralización en la integración regional, permitiendo a los Estados miembros colaborar en áreas críticas mientras mantienen su identidad y autonomía, una vez más, en una forma única de integrarse.







## **Colaboradores**

- Alessandro Fernandes** Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestre em Gestão e Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-graduando em MBA em Gestão de Instituições Públicas pelo Instituto Federal de Rondônia.
- Ana Luísa Migueis** Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa e mestre em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidade Complutense de Madrid.
- Andrea Imaginario Bingre** Licenciada em Artes e mestre em Literatura Comparada pela Universidade Central da Venezuela, onde tem sido professora associada desde 2001. Frequenta o Doutorado em História e colabora no Centro de Investigação em Ciências Históricas (CICH) da Universidade Autónoma de Lisboa.
- António Gonçalves Alexandre** Capitão-de-mar-e-guerra na reserva. É doutorado em Relações Internacionais pela FCSH-NOVA, investigador associado no Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar e auditor do Curso de Defesa Nacional. Tem investigação realizada e publicada focada nos oceanos, na ótica da segurança marítima e da geopolítica de espaços marítimos.
- António Hespagnol** Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Ciências Económicas pelo Instituto de Relações Internacionais de Kiev da Universidade Taras Shevchenko.
- António Raimundo** Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa. Licenciado em Engenharia de Telecomunicações pelo Instituto Superior Técnico (IST). Professor assistente de Sistemas Digitais na mesma instituição. Quadro superior da Caixa Geral de Depósitos.
- Brígida Brito** Professora Associada no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, Subdiretora do Departamento e Coordenadora do Mestrado em Relações Internacionais. Subdiretora do OBSERVARE e Editora-Chefe da JANUS.NET, e-journal of international relations. Investigadora integrada do IPRI-Nova, Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa e do OBSERVARE.
- Cristiane Marques de Oliveira** Gestora cultural e analista internacional. Doutoranda em Estudos Contemporâneos no Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra. Bolseria da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Bolseira da OEI para a Cátedra de Estudos Ibero-americanos na Universidade Autónoma de Lisboa (2022).
- Daniel Cardoso** Professor da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde coordena a licenciatura em Relações Internacionais e investigador integrado do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA). Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade Livre de Berlim.

- Eloiza Dal Pozzo** Jornalista, Pós-doutoranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteiras (UNIOESTE). Investigadora voluntária da Plataforma Brasileiros no Exterior.
- Eugénio Costa Almeida** Investigador Integrado do Centro Estudos Internacionais do ISCTE-IUL (CEI-IUL). Investigador associado do Centro de Investigação Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar, Academia Militar, Instituto Universitário Militar. Doutorado em Ciências Sociais, especialidade de Relações Internacionais, (IS-CSP-UTL).
- Filipe Vasconcelos Romão** Professor na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e professor convidado na Universidade ORT do Uruguai. Membro da direcção do OBSERVARE. Presidente da Câmara de Comércio Portugal - Atlântico Sul e comentador de Política Internacional da RTP e Antena 1. Cônsul honorário da República do Equador em Lisboa.
- Flávio Bastos da Silva** Licenciado em Estudos Europeus, Estudos Lusófonos e Relações Internacionais pela Universidade Lusófona (Centro Universitário do Porto) e mestrando em Relações Internacionais na Universidade Lusíada (Porto).
- Francisco José Leandro** Professor Associado com agregação e Vice-Diretor do Instituto de Assuntos Globais e Públicos - Faculdade de Ciências Sociais/ Departamento de Governo e Administração Pública (DGPA) da Universidade de Macau. Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica Portuguesa.
- Frigdiano Álvaro Durántez Prados** Director de Relações Institucionais da FUNIBER - Fundación Universitaria Iberoamericana. Doutorado em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid (UCM), mestre em Estudos Internacionais (Escola Diplomática de Madrid e UCM). Diploma de Estudos Avançados e Mestrado Universitário em Estudos Superiores Ibero-Americanos (UCM), Diploma em Defesa Nacional (Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, CESEDEN, Espanha) e licenciado em Direito (UCM).
- Hermínio Matos** Investigador Doutorado Integrado do ICPOL - ISCPSI. Investigador Associado do OBSERVARE - UAL. Doutor e Mestre em História, Defesa e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL (2015 e 2008, respectivamente); Licenciado em Antropologia pelo ISCTE-IUL.
- Inês Gil** Doutoranda em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia na Universidade Autónoma de Lisboa. Licenciada e mestre em Relações Internacionais pela mesma instituição.
- José Antonio Fernandes de Macêdo** Doutor em Ciência da Computação - pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestrado em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor associado do Departamento de Computação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Desde 2009 é investigador de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<b>José Carlos de Melo Amaro</b>	Mestre e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa. Director executivo da FUNIBER Moçambique.
<b>Letícia Teixeira de Jesus</b>	Estudante finalista do curso de Relações Internacionais da Universidade do Minho.
<b>Luciano Stremel Barros</b>	Economista, Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Gestão de Empresas pela mesma instituição. Presidente do Instituto de Desenvolvimento Económico e Social de Fronteiras (IDESF).
<b>Luís Brás Bernardino</b>	Professor no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Coronel de Infantaria do Exército Português na situação de Reserva habilitado com o Curso de Estado-Maior e o Curso de Defesa Nacional. Mestre em Estratégia e Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
<b>Luís Tomé</b>	Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde é Diretor do Departamento de Relações Internacionais e do OBSERVARE e Coordenador Científico do doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia. Investigador Integrado no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA).
<b>Luís Valença Pinto</b>	General do Exército (aposentado). Presidente do EuroDefense Portugal. Investigador integrado no OBSERVARE/UAL, onde tem realizado trabalho de investigação próprio e coordenado vários projetos e investigação.
<b>Marcos Pascotto Palermo</b>	Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana e da Faculdade de Direito de Santa Maria. Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui graduação em Ciências Sociais – Bacharelado (2005) e mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (2014); graduação em Direito (2007), pelo Centro Universitário Franciscano, atual Universidade Franciscana.
<b>Maria Amélia Costa</b>	Doutoranda em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia na Universidade Autónoma de Lisboa e investigadora no OBSERVARE. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade da Beira Interior.
<b>María Antonieta Gálvez Krüger</b>	Doutoramento em Direito pela Universidade Nova de Lisboa. LL.M em Estudos Jurídicos Internacionais pela Universidade de Georgetown. Licenciatura em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Perú. Membro da direcção do IPDAL. Consultora e investigadora de Direito Comparado, Propriedade Intelectual e Tecnologia e Direito.
<b>María de los Ángeles Bohórquez Gutiérrez</b>	Doutorada em Ciência, Tecnologia e Inovação pela Universidade Dr. Rafael Bellosso Chacin. Licenciada em Ciência Política pela Universidade Rafael Urdaneta. Especialista em gestão de ciência e tecnologia. Investigadora credenciada na Venezuela. Professora e investigadora na Universidade Dr. Rafael Bellosso Chacin (2008 - 2019).

- Mário Godinho de Matos** Embaixador do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Licenciado em Economia pelo ISEG - Universidade de Lisboa. De 2004 a 2017, foi sucessivamente Embaixador de Portugal em Havana, Maputo e Moscovo. Investigador do OSBERVARE.
- Nancy Gomes** Professora Associada no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Coordenadora da Cátedra em Estudos Ibero-Americanos, em parceria com a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI). Investigadora no OBSERVARE- Observatório de Relações Exteriores. Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Licenciada em Estudos Internacionais pela Universidade Central da Venezuela.
- Paula Alfaiate da Luz** Assessora de Admissões na Fundação Universitária Ibero-Americana. Mestranda e Licenciada em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa.
- Paulo Afonso B. Duarte** Professor Auxiliar na Universidade Lusófona (Porto) e na Universidade do Minho. Doutorado e mestre em Ciência Política (Universidade Católica de Lovaina).
- Paixão António José** Doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Licenciado em Diplomacia Pública pela Universidade de Gdansk (Polónia) e mestre em Relações Internacionais, Segurança e Estudos Estratégicos pela Universidade de Varsóvia (Polónia).
- Pedro Pereira** Subintendente da Polícia de Segurança Pública. Investigador no ICPOL – Centro de Investigação do ISCPPI. Docente no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Doutorando em Relações Internacionais. Mestre em Ciências Policiais com a Especialização em Gestão da Segurança pelo ISCPPI. Licenciado em Ciências Policiais pela mesma instituição.
- Raquel de Caria Patrício** Professora Associada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, iniciou a sua carreira académica, na área das Relações Internacionais, na Universidade de Brasília. Doutorada em Relações Internacionais pela mesma instituição. Possui vários livros e artigos científicos publicados nesse âmbito, especialmente na temática dos estudos latino-americanos.
- Reginaldo Teixeira Perez** Professor Titular do Departamento de Ciências Sociais/CCSH e do PPGCS da Universidade Federal de Santa Maria. Graduação em Ciências Sociais (Bacharelado e Licenciatura) - UFRGS (1981), graduação em Engenharia Operacional de Produção - PUC-RS (1980), graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria (2009). Mestrado em Ciência Política - UFRGS (1988) e doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) - UCAM/Iuperj (1998).
- Roberto Fernandes** Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Intendente e chefe da Área Operacional da Polícia de Segurança Pública.

- Rosa Maria Rodrigues de Abreu** Licenciada em Direito com especialização em Fiscalidade e Comércio pela Universidade Central da Venezuela e atualmente é doutoranda em Relações Internacionais, Geopolítica e Geoeconomia na Universidade Autónoma de Lisboa. Especialista em impostos da lista dos Inspetores fiscais sem fronteiras PNUD/OCDE, nas áreas de fraude fiscal, auditoria fiscal e tributação internacional.
- Rui Garrido** Professor de Relações Internacionais na Universidade Portuguesa. Doutor em Estudos Africanos pelo ISCTE-IUL. Investigador do Centro de Investigação em Justiça e Governação (Jus-Gov) e do Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL). As suas áreas de interesse situam-se nos Direitos Humanos e Direito Humanitário, União Africana, Justiça Internacional, entre outras.
- Sílvia Rebeca Sabóia Quezado** Advogada. Mestre em Direito Privado - Relações privadas, sociedade e desenvolvimento. Investigadora da Universidade Federal do Ceará (UFC).
- Tiago Dias da Silva** Juiz de Direito (TJ-CE). Juiz responsável pela auditoria interna do TRE-CE e Supervisor do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do TRE-CE. Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Licenciado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.
- Virginia Delisante** Coordenadora adjunta da licenciatura em Estudos Internacionais da Universidade ORT do Uruguai e coordenadora do Módulo Jean Monnet na mesma instituição. Doutoranda em Estudos de História, Segurança e Defesa, Instituto Universitário de Lisboa (Portugal). Mestre em Relações Internacionais com especialização em Estudos Europeus, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (Portugal). Licenciada em Estudos Internacionais, Universidade ORT do Uruguai.



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](http://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 2022 – O país que somos, o(s) mundo(s) que temos               | JANUS 2008 – O que está a mudar no trabalho humano             |
| JANUS 2020-2021 – As relações internacionais em contexto de pandemia | JANUS 2007 – Religiões e política mundial                      |
| JANUS 2018-2019 – A dimensão externa da segurança interna            | JANUS 2006 – A nova diplomacia                                 |
| JANUS 2017 – A comunicação mundializada                              | JANUS 2005 – A guerra e a paz nos nossos dias                  |
| JANUS 2015-2016 – Integração regional e multilateralismo             | JANUS 2004 – O mundo e a justiça                               |
| JANUS 2014 – As metamorfoses da violência (1914-2014)                | JANUS 2003 – A convulsão internacional                         |
| JANUS 2013 – As incertezas da Europa                                 | JANUS 2002 – A política externa portuguesa                     |
| JANUS 2011-2012 – Portugal num mundo em mudança                      | JANUS 2001 – Actualidade das migrações                         |
| JANUS 2010 – Meio século de independências africanas                 | JANUS 1999-2000 – Dinâmicas e tendências das relações externas |
| JANUS 2009 – Aliança de Civilizações: um caminho possível?           | JANUS 1998 – Suplemento: As Forças Armadas Portuguesas         |
|  | JANUS 1998 – Relações com as grandes regiões do mundo          |
|  | JANUS 1997 – As relações exteriores                            |