Vol 12, Nº. 2 (Novembro 2021-Abril 2022)

<https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2>

ARTIGOS

Um novo modelo de liderança alternativa para analisar o papel dos líderes na política externa – Şuay Nilhan Açikalin – pp 1-18

Drones de guerra: preocupaciones jurídicas y bioéticas – Cesar Oliveros-Aya – pp 19-29

Los rumbos del Movimiento al Socialismo (mas) en Bolivia: el diálogo entre política exterior y diplomacia – Natalia Ceppi – pp 30-48

Violencia bidireccional: aproximación crítica en la mujer centroamericana – Cesar Niño, Camilo González – pp 49-60

Estreito de Bab el-Mandeb: palco de disputas geopolíticas – António Gonçalves Alexandre – pp 61-79

Intervenções externas no Mali e nas suas terras fronteiriças-um caso de estabilização – Ana Carina Franco – pp 80-93

Cabo Verde e Estados Unidos da América: uma ligação bicentenária – João Paulo Madeira – pp 94-113

Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: uma nova arquitetura de defesa brasileira no Golfo da Guiné? – Alexandre Rocha Violante – pp 114-143

Modelo de negócio das Organizações Não Governamentais para o desenvolvimento do setor da educação em Moçambique: Uma abordagem construtivista – Pedro Cabrita, Renato Pereira, Maomede Naguib Omar – pp 144-166

O Fundo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, no contexto do projeto de integração Europeu e as suas perspetivas futuras – Filipe Guerra – pp 167-181

Uma abordagem adaptativa de Kuznets à Esperança de Vida à Nascimento: Uma aplicação sobre poderes crescentes – Hüseyin Ünal, Hülya Kinik – pp 182-196

Sob a Brisa do Índico português: turismo e património em Zanzibar – Maria João Castro – pp 197-216

NOTAS

Nota sobre a distinção entre a proteção diplomática e a proteção consular – Eduardo Pimentel de Farias – pp 217-223

UM NOVO MODELO DE LIDERANÇA ALTERNATIVA PARA ANALISAR O PAPEL DOS LÍDERES NA POLÍTICA EXTERNA

ŞUAY NILHAN AÇIKALIN

suaynilhan@gmail.com

Professora Assistente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Ancara Haci Bayram Veli (Turquia). Atualmente, investiga as lideranças políticas de Angela Merkel e Recep Tayyip Erdoğan enquadradas nas relações turco-alemãs; os seus interesses de investigação são as relações Turquia-União Europeia, a integração dos refugiados sírios na Turquia e o trabalho juvenil. Além disso, tem trabalhado na aplicação da teoria do caos e da complexidade nas relações internacionais, na gastrodiplomacia e na diplomacia da moda.

Resumo

O papel dos líderes na análise da política externa tem uma extensa literatura e compreende subcampos. O código operacional e a análise de traços de liderança são métodos qualitativos proeminentes utilizados no terreno. No entanto, a mudança de natureza das relações internacionais incentivou a repensar o papel da liderança na política externa e a abordagem de análise. A este respeito, este artigo pretende introduzir um novo modelo de liderança alternativo, denominado Modelo de Liderança SNA, desenvolvido em quatro dimensões de; i) contexto do país, ii) antecedentes pessoais do líder, iii) abordagens e comportamentos, e iv) reflexos de fundo na elaboração da política externa. O modelo é desenvolvido como uma nova perspetiva sobre o papel dos líderes na política externa através de uma abordagem eclética e holística.

Palavras-chave

Liderança política, modelo, política externa, abordagens, comportamento

Como citar este artigo

Açikalin, Şuay Nilhan (2021). Um novo modelo de liderança alternativa para analisar o papel dos líderes na política externa. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.1>

Artigo recebido em 17 Março 2021 e aceite para publicação em 3 Setembro 2021

UM NOVO MODELO DE LIDERANÇA ALTERNATIVA PARA ANALISAR O PAPEL DOS LÍDERES NA POLÍTICA EXTERNA¹

ŞUAY NILHAN AÇIKALIN

Introdução²

A política externa é um processo dinâmico e complexo, que compreende vários intervenientes, o que dificulta a análise do processo. Entre os diversos intervenientes, os líderes políticos têm efeitos inegáveis na elaboração da política externa; no entanto, os estudiosos atrasaram-se em compreender o papel dos líderes em vez de fatores estruturais (Horowitz e Fuhrmann, 2018).

Do ponto de vista histórico, a Guerra Fria foi um período frutífero para estudar líderes com perspetivas de psicologia e organização, para analisar a formulação da política externa (Byman e Pollack, 2001). As origens dos estudos sobre o papel dos líderes na análise da política externa encontram-se em dois trabalhos; 'Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics', de Richard C. Snyder, H. W. Bruck, e Burton Sapin (1954) e 'Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics', de Harold e Margaret Sprout (1965). O trabalho de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin chamado *Decision Making* enfatizou a ação dos líderes políticos nas tomadas de decisão estatais e usaram isso na sua abordagem para estudar as relações internacionais (1962). Um dos principais pressupostos do artigo centrava-se nos líderes como uma unidade de decisão que prossegue um objetivo específico (1954; 2002). Como inevitavelmente refletido na literatura, a partir da Guerra Fria os políticos e académicos americanos ganharam interesse nos traços psicológicos dos líderes estrangeiros para prever futuros motivos das suas ações (Renshon e Renshon, 2008). Desde então, a literatura que analisa o papel dos líderes na política externa tem vindo a crescer. Duas abordagens distintas têm sido amplamente utilizadas como métodos qualitativos, código operacional e métodos qualitativos de características de liderança; cada uma envolve as suas próprias limitações. O passado pessoal e as características do país, em especial, foram ignorados nestas abordagens.

A modelação é uma forma única de desenvolvimento e construção de novas ideias. Construir um modelo em ciências sociais é uma ferramenta popular para visualizar e analisar fenómenos, o que também permite flexibilidade para os investigadores.

Neste caso, o artigo pretende introduzir uma nova abordagem para analisar o papel da liderança na elaboração da política externa, intitulada Modelo de Liderança SNA, denominada com base nas letras iniciais do nome da autora.

¹ Artigo traduzido por Hugo Alves.

² Este artigo foi concebido a partir da tese de doutoramento da autora, intitulada "Liderança e Política Externa: Recep Tayyip Erdoğan e Angela Merkel".

Visão geral das abordagens existentes para analisar líderes em análise de política externa

Como referido na introdução, a literatura sobre o estudo dos papéis dos líderes na política externa é dominada por duas abordagens de análise de código operacional e de traços de liderança (Erhan e Akdemir, 2018). Em primeiro lugar, a análise do código operacional foi originalmente desenvolvida por Nathan Leites para examinar as estratégias dos membros soviéticos do Politburo em 1950. Alexander George desenvolveu o método de "código operacional de análise" no seu trabalho intitulado "O Código Operacional: Uma Abordagem Negligenciada ao Estudo dos Líderes Políticos e Tomada de Decisão" (1969). O procedimento do autor classifica e compara líderes individuais, dependendo de convicções políticas que se presume influenciarem as suas perceções sobre o mundo e como eles tomam decisões na política externa em duas dimensões: a filosófica e a instrumental (George, 1969). Para identificar este processo, Alexandre designou conjuntos de perguntas para ambas as dimensões. Nos últimos anos, este método foi desenvolvido como um sistema de codificação de computadores por diferentes estudiosos. Como exemplos, temos os trabalhos de Marfleet e Miller, "Fracasso depois de 1441: Bush e Chirac no Conselho de Segurança das Nações Unidas" (2005); Malici e Malici, "Os Códigos Operacionais de Fidel Castro e Kim Il Sung: The Last Cold Warriors" (2005); bem como Renshon, "Estabilidade e mudança nos sistemas de crenças: O código operacional de George Bush" (2008).

O segundo método proeminente usado para analisar o papel da liderança política na política externa é a análise de traços de liderança (ATL). Este enquadramento foi desenvolvido por Margaret Hermann e contribuiu com as características pessoais dos líderes que fazem política externa para a literatura (Hermann, 1980, 1983, 1984, 1987, 2003). Nesta abordagem, a personalidade é definida como uma combinação de sete traços: convicção na sua capacidade de controlar eventos, complexidade conceptual, necessidade de poder, desconfiança dos outros, preconceito em grupo, autoconfiança e orientação de tarefa (2003). De acordo com Hermann (2003), os tais sete traços desencadeiam o surgimento de comportamentos específicos em líderes. Por outras palavras, espera-se que os líderes que acreditam muito na sua capacidade de controlar os acontecimentos e precisam de poder, por exemplo, desafiem os constrangimentos; no entanto, confia-se que os líderes com uma fraca crença da sua necessidade de poder e/ou que não acreditem poderem controlar os acontecimentos, respeitem os constrangimentos. Além disso, a dificuldade conceptual e a auto-confiança estão ligadas à característica da abertura à informação. Assim, Hermann sugeriu que os líderes com notas elevadas para traços e líderes que têm alta complexidade e baixa auto-confiança deverão estar abertos à informação; no entanto, aqueles com pontuações baixas para ambos os traços e os de elevada auto-confiança e baixa complexidade, deverão ser fechados à informação. Ao longo dos anos, a ATL tornou-se um dos instrumentos preferidos para analisar o papel dos líderes na política externa.

As duas abordagens dominantes apresentadas em pormenor centram-se na avaliação psicológica dos líderes e na forma como esta afeta a política externa, principalmente numa perspetiva de método qualitativo. Por outro lado, Jerrold Post contribuiu com um método quantitativo de análise da avaliação psicológica dos líderes políticos na política

externa com a abordagem da psicobiografia (1979). Nas décadas seguintes, Post criou uma equipa de investigação composta por psiquiatras, internistas, psicólogos, antropólogos, historiadores e analistas de inteligência para desenvolver perfis classificados de liderança de vários líderes mundiais para a Comunidade de Inteligência e elevadas instâncias de decisão política dos Estados Unidos da América (Dekleva, 2018).

No entanto, estas abordagens envolviam as suas próprias limitações. Levy sublinhou os dois principais problemas de generalização das altas apostas e do mundo de alta tensão da elite no processo da tomada de decisão (2013). Ademais, os modelos de avaliação psicológica não fornecem explicações holísticas para a política externa e carecem de elucidações sobre o papel das condições internas e internacionais, bem como sobre o passado pessoal dos líderes. Por outras palavras, cada líder e a sua elaboração de política externa podem ser considerados *sui generis* devido a restrições internas e interpretação do seu passado.

A construção de um modelo em Ciências Sociais

A literatura e as principais abordagens sobre os líderes políticos e a política externa foram proferidas nas secções anteriores. A este respeito, é introduzida uma nova abordagem com um modelo que pode ser utilizado por investigadores que não visam apenas comparar as crenças e motivações dos líderes, bem como os seus traços psicológicos e as suas emoções entre si. Tanto mais que noções e termos de várias disciplinas são conscientemente utilizados para iluminar a natureza interdisciplinar da liderança. Por isso, a ideia de conceber um novo modelo de liderança que inclua estas noções pode ser considerada interdisciplinar.

Embora a construção de paradigmas seja rara nas ciências sociais, o objetivo disso é produzir modelos mais personalizados, sofisticados e artísticos (Little, 1993). A modelação desempenha um papel vital na motivação dos cientistas para compreender o mundo e os fenómenos (Toon, 2016). Hutten (1954) e Braithwaite (1953) sublinharam a importância dos modelos na ciência dentro de diferentes aspetos:

- Introdução de ferramentas no pensamento e desenvolvimento da teoria;
- Fornecimento de vocabulário descritivo;
- Os modelos são naturalmente incompletos e "não literais" — ou seja, deixam de fora as coisas e são potencialmente enganadores.

Mais: os modelos úteis em diferentes áreas da ciência centram-se principalmente no acordo geral entre filósofos da ciência, porque fornecem conhecimento que representa alguns "sistemas-alvo" do mundo real (Frigg, 2002; Giere, 2004; Mäki, 2009; Ramadas, 2009; Coll & Lajium, 2011). Enquanto uma teoria tenta explicar um fenómeno, um modelo tenta representar o mesmo (Bhattacharjee, 2012). Devem ser aqui destacados vários entendimentos e explicações sobre a produção de modelos. Existem diferentes significados envolvidos na noção de modelação, incluindo modelos estatísticos, análise de decisão, procedimentos e algoritmos e teorias das ciências sociais (Checkland, 1981; Little, 1993).

Para esclarecer este mal-entendido, aqui a modelação é empregue como representação de uma forma de pensar; os modelos são sempre interpretativos e não simplesmente impulsionados pelos fenómenos (Bailer-Jones 2009). Eles são produtos de e ferramentas para tipos de pensamento (Morrison & Morgan, 2000; Winsberg, 2001). Através da modelação, o fenómeno complexo é simplificado (Heyck, 2015). Esta simplificação pode ser feita de diferentes formas, como a escalada para baixo ou para cima, reduzindo o número de variáveis ou componentes, idealizando ou abstraindo a partir de situações concretas, tornando algo novo e estranho mais familiar através da analogia ou representação de forma fácil, visualização e muito mais (Coll & Lajium, 2011; Heyck, 2015). Considerando isto, a edificação de modelos pode ser considerada tanto uma arte como um ofício que inclui uma mistura de elementos de dentro e fora do campo de investigação original (Moris & Morgan, 2000).

Existem diferentes ferramentas e modelos analíticos que podem ser utilizados para análise de política externa, especialmente com a utilização intensiva de tecnologias da informação, que têm três elementos comuns principais com diferentes graus de profundidade de análise. Estes elementos são: (1) intervenientes individuais, que fazem o que gostam através da colagem e da influência; (2) o processo cognitivo, quer relacionado com a definição da ordem do dia quer com uma das fases do processo político; e (3) o ambiente político e as condições em torno do decisor, incluindo fatores também políticos, sociais ou económicos (Hamza & Mellouli, 2018).

Um novo modelo alternativo de análise de liderança

O novo modelo alternativo de análise de liderança foi desenvolvido como uma ferramenta para entender os padrões de comportamento dos líderes na elaboração da política externa de forma limitada. Este modelo foi designado SNA, com base nas iniciais do nome da autora. Há diferentes elementos que determinam a elaboração da política externa a nível de liderança, como a estrutura institucional do estado, a história, a personalidade e os elementos psicológicos do líder, etc. Este modelo apenas considera o pano de fundo do país e o passado pessoal do líder e abordagens e comportamentos selecionados, que são limitações paradigmáticas. Por outras palavras, esta projeção mundividente centra-se apenas em abordagens e comportamentos de líderes que produzem padrões específicos de política externa. Note-se que as ideias dentro destas quatro dimensões não se limitam ao domínio das relações internacionais, mas também provêm de outras disciplinas.

No modelo de liderança SNA, a primeira dimensão é o fundo contextual do país, que inclui o modo de governação, o sistema político e as características políticas em geral. Além disso, apresenta-se a perspetiva histórica do país para desenhar um retrato das condições quando o líder selecionado chegou ao poder pela primeira vez. A segunda dimensão é a biografia do líder, que fornece perspetivas da sua infância, juventude e vida política precoce. Este prisma inspira-se no perfil de personalidade política integrada de Post da seguinte forma: 1) discussão psicobiográfica; 2) personalidade; 3) visão de mundo; 4) estilo de liderança; e 5) outlook (2014: 329). A terceira dimensão são as abordagens e o comportamento do líder, que combina ideias com uma perspetiva multidisciplinar. A quarta e última dimensão inclui seis padrões para a política externa dos líderes desenvolvidos com base na terceira dimensão do Modelo de Liderança SNA.

A visualização do Modelo de Liderança SNA é mostrada na Figura 2. Na Figura 2 cada círculo representa uma dimensão do Modelo de Liderança SNA, que são denominados D1, D2, D3 e D4. Além disso, os pontos de luz indicam legendas nas dimensões. Oito pontos de luz representam um total de quatro abordagens e quatro comportamentos na terceira dimensão. Por último, seis pontos de luz simbolizam seis padrões na quarta dimensão do Modelo de Liderança SNA.

Figura 1: Visualização do Modelo de Liderança SNA desenvolvido pela autora

D1: Fundo Contextual do País em que o Líder Nasceu e Cresceu

Os contextos sociopolítico e cultural do país são fatores inegáveis e a liderança ganha significado pelo fundo contextual do país, enquanto os líderes também acrescentam um novo significado ao panorama nacional. Os contextos sociopolítico e cultural criam condições sociológicas, políticas e psicológicas para a formação de liderança. Estes elementos são determinantes fundamentais das percepções e julgamentos que fazem com que uma pessoa seja adotada e aceite como líder numa sociedade. Aqueles contextos nacionais dão sentido à liderança e determinam o tipo de liderança. Esta é uma realidade inegável para influenciar e unificar as pessoas para ganhar poder e ação, ao mesmo tempo que prossegue objetivos claros e cria um futuro comum; também atua na mudança das conjunturas sociopolítica e cultural do país. Assim, o líder é alguém que pode desempenhar o papel de avaliar e conhecer essas conjunturas, bem como os seus elementos resultantes, sendo também capaz de reformular e recriar visões sociopolíticas e culturais para o futuro. Desse modo, o líder é um elemento daqueles fundos contextuais, que acrescenta novos significados aos mesmos.

D 2. Antecedentes do Líder

Os primeiros anos e experiências dos líderes podem ser usados como um guia para entender as suas motivações e processo de elaboração de políticas (Breuning, 2007). A este respeito, o Modelo de Liderança SNA analisa a conjuntura do líder com base em duas sub-categorias de fundo pessoal e vida política, do passado ao presente. Na primeira subcategoria, são dadas as famílias do líder, os processos de socialização, os anos de

estudante, o sucesso e os fracassos, bem como os acontecimentos críticos na vida. Além disso, a sua aparência física, vida e estilo de trabalho estão incluídos para avaliar também a sua sensibilidade estética. A segunda subcategoria inclui o desenvolvimento da carreira política do líder e a sua orientação em diferentes disposições políticas.

D 3. Abordagens e Comportamentos na Liderança Política

A terceira dimensão pode ser considerada uma das secções mais originais do Modelo de Liderança SNA, que compreende as abordagens e os comportamentos dos líderes políticos. "A abordagem pode ser definida como a filosofia ou convicção básica sobre o assunto que está a ser considerado" (Höfler, 2005). Ela é o conjunto de pressupostos, ou perspectivas, detidos por indivíduos relacionados com o seu campo. A este respeito, o modelo SNA é holístico e multidimensional, fornecendo novas perspectivas para a forma como se compreende, percebe e analisa a noção de liderança. Chowdury define a noção de holística assim: "Ser holístico significa desenvolver sistemas de 'estado de espírito', o que permite ao praticante traçar interrelações, reconhecer a emergência e trabalhar com e desafiar diferentes modelos mentais que reflitam julgamentos alternativos de fronteira" (2019). As construções são descritas como multidimensionais quando os seus indicadores são, por si só, edificações latentes (Edwards, 2001:145). Assim, uma edificação multidimensional representa uma abstração teoricamente significativa e global, que relaciona as várias construções latentes entre si (Lei et al., 1998). Espera-se, naturalmente, que os líderes políticos que adotam esta abordagem, tratem os factos de uma forma multidimensional holística. Nesse sentido, os líderes tentarão perceber o panorama geral e não ignorar os detalhes ao mesmo tempo, o que leva à natureza multidimensional e dinâmica da abordagem holística que os líderes adotam no seu comportamento. Neste sentido, a perspectiva multidimensional e holística desempenha um papel fundamental na determinação das quatro abordagens e comportamentos selecionados no modelo.

Abordagens

- **Consciência da natureza caótica do sistema:** Os sistemas sociais são naturalmente complexos, que incluem vários atores com interações incomensuráveis num sistema internacional (Geyer e Rihani, 2010). Nestes sistemas, os líderes estarão cientes de que devem tomar decisões dentro de um sistema complexo, onde as suas ações possam ter efeitos imprevistos, abordar indiretamente os seus objetivos através de múltiplos caminhos para reduzir o risco de insucesso, bem como adotar políticas cuidadosas e cautelosas, enquanto esperam consequências não lineares perigosas (Jervis, 1997). A abordagem esperada de um líder inclui a consciência da estrutura do sistema, a exploração dos elementos básicos que afetam o mesmo, bem como a relação destes fatores que afetam periodicamente o conjunto das partes relacionadas entre si e consideram o poder da rede na tomada de decisões. Estas realidades enfatizam a importância de ter um perfil de liderança multidimensional para além dos traços de liderança habituais (Erçetin et al., 2013; Erçetin et al., 2014).
- **Pensar em formas caleidoscópicas e catalíticas** é importante para os líderes. O pensamento catalítico e caleidoscópico significa um elevado nível de consciência e sensibilidade no que diz respeito à fluidez e intensidade da mudança contínua no

sistema internacional. Este modo de pensamento torna os líderes sensíveis a eventos onde o fenómeno pode sempre ter diferentes perspetivas, que permitem aos mesmos obter níveis mais elevados de compromisso e desempenho das pessoas. Além disso, Petrini considerou uma metáfora para a criatividade do caleidoscópio: "reorganizar diferentes partes que criam uma nova realidade" (1991:27). Da mesma forma, Harris (2009: 78) enfatizou que o pensamento catalítico e caleidoscópico é um evento emergente que pode desencadear novas possibilidades devido à mudança de perspetiva. Na verdade, Harris definiu o pensamento catalítico e caleidoscópico como um planeamento para o futuro que "ainda não existe". No mundo complexo e incerto de hoje, a liderança e as características da mesma alteram-se rápida e intensamente de acordo com o tempo e a situação (Bennet, 2016).

- **Ser glocal:** A palavra glocal vem da palavra japonesa 'dochakaku' (Tulloch, 1992). Nos últimos anos, Roland Robertson definiu a noção de glocal e glocalização como o duplo carácter do processo de globalização: sendo a "globalização" e a "localização" simultaneamente (1992). No contexto global, os líderes demonstram um elevado nível de consciência e sensibilidade sobre o que está a acontecer. Concretamente, o desenvolvimento de políticas face à evolução dos seus próprios países. Ao mesmo tempo, o poder e a esfera dos líderes têm vindo a aumentar pela globalização dos valores sociais, culturais, económicos, mas também políticos, locais. Como Erçetin e os outros sugerem, a liderança glocal requer uma estratégia glocal onde todas as partes interessadas devem pensar globalmente e agir localmente (2017: 76). Da mesma forma, os líderes exigem uma estratégia glocal única para promover os seus próprios valores locais à escala global.
- **Tendo valores únicos para a humanidade:** Allport e Vernon definiram valores como convicções básicas ou filosofia de um indivíduo sobre o que é e não é importante na vida (1931). A sua definição de valor também representa objetivos desejáveis na vida das pessoas. Por outras palavras, os valores são um elemento vital que é determinante das atitudes e comportamentos pessoais (Rokeach, 1973). Isto levou à questão: são os valores que adotam, o que torna os líderes únicos em comparação com os outros? Líderes com valores definem um conjunto de critérios. Estes critérios são geralmente partilhados na sociedade dentro de diferentes aspetos, tais como eventos, factos, objetos e pessoas. Os valores apresentados pelo líder são produtos do passado histórico e cultural do país, do contexto atual e do futuro. Os valores do líder também refletem objetivos a atingir na sociedade através da visão. Os líderes que vêem o seu país como uma potência global ou que pretendem ser líderes mundiais, tentam criar valores únicos para a humanidade que possam ser universalmente aceites. Stückelberger sugeriu que os contextos tempo e espaço são influentes na formação de valores, incluindo condições geográficas, identidades étnicas, convicções religiosas, diversidade de género, transformações geracionais, inovações tecnológicas e formas de organização em comunidades que podem ser coletivamente chamadas de valores contextuais (2016). Estas diferenças contextuais podem inevitavelmente entrar em conflito entre si. Por isso, é difícil definir valores únicos para a humanidade e convertê-los em valores que serão adotados por grandes massas, tanto no seu próprio país como externamente, onde os seres humanos fazem naturalmente parte de um mundo interligado (Raines, 2013). Por último,

quando a aceitação de valor é elevada em todo o mundo, o poder e influência do líder também aumenta no contexto internacional.

Comportamentos

O comportamento é definido como um conjunto de ações dentro de uma teia de relacionamentos onde a interação dinâmica desempenha um papel fundamental (1991). Além disso, o comportamento é uma atividade observável dos seres humanos que é proveniente da acumulação de respostas a estímulos internos e externos (Flexner et al., 1987). Assim, "o contexto do país do líder" e seu "o pano de fundo" desempenham papéis influentes neste novo modelo.

- **A produção de soluções emaranhadas** é definida como uma característica importante do universo, como revelado por Alain Aspect e o seu grupo em 1982. Este aspeto provou experimentalmente que o universo tem ligações invisíveis e que os objetos estão ligados uns aos outros. Se as micropartículas podem estabelecer contacto imediato entre si, a razão para isso não é que enviem sinais uns aos outros, mas sim que atuem como uma única unidade, o que significa que a separação é uma ilusão. '**Emaranhado**', por outras palavras, significa uma relação tão intensa e densamente interligada que mostra a existência irrealista de fenómenos separados. Estes fenómenos devem ser considerados como formando um sistema unificado mais amplo, ou mesmo uma espécie de 'todo não-dualista' (Elbe e Buckland-Merret, 2019). Assim, revela problemas crónicos na produção de soluções simultâneas para potenciais problemas e soluções que afetarão todo o sistema internacional e os seus atores. É muito importante para um líder político produzir políticas com esta consciência. As políticas que ele produz com valores humanos, morais e legais assegurarão que, mesmo que não seja imediatamente, serão bem-sucedidas devido ao nível mais profundo da realidade.
- **Determinantes das incertezas:** Determinantes das incertezas significa ser flexíveis e prontos para fazer uma transformação oportuna com base nestas incertezas. É um dos comportamentos mais importantes que os líderes políticos devem ter para capturar a temporalidade e reagir a situações em tempo útil (Erçetin, 2016). Isto é particularmente importante em tempos de crise, em que a imprevisibilidade está no seu auge e a sobrevivência dentro das plataformas nacionais e internacionais é a prioridade máxima e crítica para os líderes. Como Petzinger mencionou, a emergência de uma "tensão dinâmica" durante o período de crise envolve um potencial multidimensional e vantagens para todos os intervenientes (1999). É por isso que ser oportuno e flexível são características importantes para ser determinante das incertezas. Kesselring afirma que a vida moderna envolve constante mudança, movimento e trânsito (2008). Nestes sistemas sociais, a flexibilidade é uma liquidez onde a mudança e a transformação são normais (Bauman & Haugaard, 2008). Nesta perspetiva, espera-se que os líderes sejam flexíveis para tomar decisões oportunas. Caso contrário, as suas decisões criarão consequências irreversíveis para os seus países e para o sistema internacional. Assim sendo, pode dizer-se que os líderes ganham influência e poder no sistema internacional, moldando as tendências e interações que ocorrem, em vez de controlar o comportamento desse sistema. Por isso, os líderes devem ser

determinantes das incertezas como é normal através de vários cenários e desenhos, juntamente com a prioridade e os interesses do seu país. Os líderes devem definir novas políticas e agendas baseadas em novas circunstâncias sobre incertezas.

- **"Simplexidade":** A noção é emprestada do livro de Kluger (2008), chamado *Simplexity: Why Simple Things Become Complex (e How Complex Things Can Be Made Simple)*. Kluger definiu a simplexidade como "um novo conceito inovador que revela as formas ocultas como o mundo realmente funciona. Do micro ao macro, a simplexidade é uma surpreendente reavaliação dos blocos de construção da vida e como nos afetam a todos". Gribbin definiu o conceito como uma ideia localizada entre a complexidade e a simplicidade. Além disso, Berthoz (2012) explicou o neologismo como mais do que uma combinação de complexidade e simplicidade da seguinte forma:

Dada a complexidade dos processos naturais, o cérebro em desenvolvimento e crescimento deve encontrar soluções baseadas em princípios simplificadores. Estas soluções possibilitam a transformação de situações complexas muito rapidamente, elegante e eficientemente, tendo em conta a experiência e antecipando o futuro.

No que diz respeito à simplexidade no contexto da liderança, o conceito pode ser definido como um conjunto de comportamentos que garantem a análise, sincronizando eventos à escala nacional, regional e global, ao mesmo tempo que incluem soluções holísticas e multidimensionais. Tal como Berthoz definiu o neologismo, espera-se que os líderes políticos sejam dinâmicos, criativos e inesperados na expressão dos seus estilos de liderança, visão e inteligência únicos, em oposição às abordagens convencionais de outros líderes. Os decisores políticos devem ser capazes de pensar de forma complexa, mas também podem transformar a complexidade num trunfo. Tal tem de ser feito de forma simples, clara e orientada para os objetivos, de modo a abranger a complexidade. Além disso, a simplexidade também pode ser encontrada na sua retórica. Lassiter afirma que o uso da linguagem é um processo complexo, que seria amadurecido pelo processo de simplexidade, mas que deveria ser simples, apesar de rico em termos de significados e conteúdo para energizar as massas (2019). Por outras palavras, os líderes devem usar a linguagem simples para explicar fenómenos complexos às pessoas.

- **Criar o campo de atração** é saber que a influência e o poder da liderança dependem da interação com os outros e da natureza destas interações. As interações multidimensionais trazem sempre sérios riscos para os líderes políticos devido à imprevisibilidade das mesmas, que podem desenvolver-se e ao tipo de efeitos que irão ocorrer. Os líderes políticos estão conscientes desta realidade e não temem interações intensas. Até os líderes políticos que são criadores de sorte, que criam um campo de atração que se expande a cada interação. Dito de outra forma, aumentam as suas redes sociais através de interações, fazendo com que as pessoas sintam a sua presença e dever a qualquer momento ao longo de interações instantâneas; avaliam sabiamente as suas interações a fim de aumentar o poder do seu capital político, que consiste em pessoas, experiências e fenómenos. Podem utilizar eficazmente a mais recente tecnologia para este fim.

D 4: Reflexões de origens na elaboração de políticas externas

A terceira dimensão do Modelo de Liderança SNA compreende abordagens e comportamentos que são moldados pelo fundo contextual do país do líder e pela sua herança pessoal. A quarta dimensão do Modelo de Liderança do SNA é reflexo das três dimensões anteriores na elaboração da política externa. Seis reflexões de política externa foram escolhidas como ideias dinâmicas, que são produtos da literatura multidisciplinar de liderança e relações internacionais.

- **Negociação:** A negociação é uma das funções básicas da diplomacia. As definições de negociação têm variado ao longo dos anos, mas ela refere-se geralmente a um processo formalizado baseado na comunicação verbal, incluindo uma sub-classe de negociação com o objetivo de chegar a um acordo entre os atores (Jönsson, 2002). Karns e outros sublinharam a relação entre diplomacia e negociações da seguinte forma: "a diplomacia é um instrumento na governação internacional, enquanto a negociação é um instrumento de diplomacia" (2010: 3-4). Previsivelmente, espera-se que os líderes sejam um ator influente nas negociações, enquanto a negociação é uma componente vital da liderança (Rubin, 2002; Zohar, 2015). Comportamentos diferentes fazem dos líderes grandes negociadores. A mudança de ambientes internacionais criou ambientes mais complexos, o que também reformulou a capacidade de negociação dos líderes, bem como a forma como os mesmos devem determinar novos conjuntos de estratégias. Em primeiro lugar, a flexibilidade, pois os líderes devem adotar diferentes cenários e possibilidades para chegar a um acordo. Em segundo, a criatividade que também está relacionada com a estratégia de flexibilidade, que se centra na produção de diferentes cenários. Depois, eles devem reforçar as suas relações pessoais com outros líderes para aprender as pistas sociais do outro negociador. Finalmente, devem ser pacientes e não desistir das negociações, bem como ser tenazes nas negociações, processo em que a persistência é importante (Rubin, 2002; Mastenbroek, 2002).
- **Conectividade:** Como o sistema internacional é altamente caótico, a interdependência é a nova normalidade que se multiplicou com o número crescente de atores. O mesmo é dizer que as fronteiras entre o global e o local se tornam invisíveis (Tomé & Açıkalın, 2018). A estrutura aninhada e mais conectada do sistema internacional obriga os líderes a reconsiderar a forma como percebem o mesmo. A este respeito, Gelb definiu a conectividade como "a arte da conexão — criar e manter uma relação genuína com os outros — como a chave para construir relações, resolver conflitos e tornar realidade as possibilidades criativas" (2017: 26). De resto, a Olson & Singer discutiu como a conectividade está relacionada com o fenómeno da liderança da seguinte maneira: "é uma das três ações de liderança fundamentais, juntamente com a contribuição e colaboração, que se encaixam com o nosso mundo complexo e altamente dinâmico" (2004: 45-48). Assim, os líderes devem anatomizar a dinâmica dos acontecimentos regionais e globais através da noção de conectividade, que pode ser realizada em três níveis de transacional, relacional e social. A conectividade inevitável entre diferentes atores que fomentam a interdependência entre fenómenos deve ser entendida pelos líderes. Ou seja, mesmo micro eventos entre dois intervenientes podem afetar o sistema internacional. Por essa razão, os líderes podem usar a conectividade para o poder nas decisões de política externa para produzir políticas de longo prazo.

- **Diplomacia pessoal:** Os líderes políticos tornaram-se mais visíveis e centrais na política externa na última década (Nuswantoro, 2010; Hinnebusch, 2018). Neste ambiente internacional, a noção de "diplomacia pessoal" traz mais significado à elaboração de políticas. A diplomacia pessoal pode ser definida como um esforço diplomático "quando um determinado líder nacional tenta resolver um problema internacional com base nas suas próprias relações pessoais com – e pela compreensão de – outros líderes nacionais" (Robertson, 2002:147). Não há dúvida: os líderes políticos vivem num ambiente social composto por outros líderes políticos de diferentes países (Dumbrell, 2013). Nesse sentido, as interações pessoais entre líderes políticos devem ser tidas em conta nas relações internacionais em determinadas condições estruturais, burocráticas e psicológicas (Ülgül, 2019). Dessa forma, as ligações pessoais dos líderes e as comunicações com os seus pares desempenham um papel importante na composição da política externa. Como referido, as ligações e intensidade entre líderes do sistema internacional são vitais e podem ser intensificadas através de reuniões presenciais e telefonemas (Hall & Yarhi-Milo, 2012). Esta pode ser uma força motriz importante para a esfera do poder, em termos do sistema internacional e da política interna no país do líder.
- **Empreendedorismo:** De acordo com Schumpeter, um empreendedor é uma pessoa disposta e capaz de converter uma nova ideia ou invenção numa inovação de sucesso (1942). Trata-se de uma característica emergente para os líderes políticos. Como foi abordado, o sistema internacional atribuiu um papel mais multidimensional aos atores individuais, especialmente aos líderes. Há um interesse crescente em empresários políticos, indivíduos que mudam a direção e o fluxo da política internacional (Klein et al., 2010). Consequentemente, espera-se que os líderes empreendedores procurem políticas inovadoras no sistema internacional. Tendo isto em conta, o empreendedorismo é uma característica indispensável dos líderes. Existem diferentes qualidades empresariais, que incluem uma visão, sendo extravertidas, focadas e decisivas, oportunistas, agradáveis, persistentes, tendo uma perspetiva caleidoscópica e confiança (Harper, 2006; Obschonka & Fisch, 2018). Os líderes empreendedores que têm estas qualidades devem liderar o processo de afranquia das capacidades das sociedades e permitir-lhes identificar e tomar posse de ideias, além de as perseguir fazendo algo extraordinário e com uma visão comum (Praszkie & Nowak, 2011). Num mundo em mudança, os líderes devem ter uma estratégia que contenha componentes empresariais que devam incorporar algumas ideias ou perspetivas em novas combinações de recursos para lidar com riscos e oportunidades ao mesmo tempo (Schneider & Teske, 1992).
- **Procura de Soluções:** As crises são uma parte natural do sistema internacional. No século XXI, as crises internacionais tornaram-se multifacetadas e interligadas (Ahmed, 2011; Avenell & Dunn, 2016). Devido à natureza das mesmas, elas implicam uma maior influência do que o esperado, uma vez que os líderes estão no centro da diplomacia de crise como decisores. Bjola sublinhou que fontes de entropia nas crises internacionais exigem uma liderança forte (2015). Nesta perspetiva, os líderes, primeiro, devem definir e analisar a crise desde diferentes aspetos, depois criar um ambiente viável, criando equipas para se concentrarem em soluções. Isto é, eles devem vir à mesa com uma solução que procure resoluções capazes de resolver problemas comuns do panorama geral e procurar soluções de longo prazo no melhor

interesse de todas as partes (Farrell, 2013). Os líderes só podem ser candidatos a soluções através de uma abordagem profunda e multidimensional com diferentes conjuntos de recursos. Por outras palavras, os líderes que procuram soluções têm simultaneamente uma solução à procura de uma abordagem e uma mentalidade focada na solução.

- **Orientação para a paz:** Como mencionado na solução que procura uma parte, as crises são uma fração natural do sistema internacional. Além delas, a paz é também uma ideia que foi identificada nas relações internacionais de diferentes ângulos. No entanto, o Modelo de Liderança SNA utiliza as definições de pazes positiva e negativa de Galtung (1996). A paz positiva é a que se baseia nas relações positivas e nas interações da sociedade humana; o estabelecimento de condições estruturais que facilitem um ambiente associou-se a interações positivas e aos compromissos entre atores, o que é vital para a paz. A negativa, por outro lado, centra-se na redução da violência, ou nos esforços para resolver os atuais problemas de conflito e discórdia (Galtung, 1996). A paz não é uma exceção que deve ser redefinida no século XXI através do alargamento e aprofundamento face às novas ameaças à segurança (Beyer 2018). Com base na definição de Galtung, os líderes são importantes de duas maneiras, tanto em proporcionar um ambiente, como em ser criadores de agendas. Em grande parte, eles devem fornecer ambientes nacionais e internacionais com organizações internacionais e outras nações para garantir uma paz sustentável. Além disso, podem ser produtores de agendas, que incluem soluções para novos tipos de desafios de segurança, como a imigração, guerras híbridas, radicalização, degradação ambiental e segurança digital como prioridades principais no século XXI (Bachmann, 2012). Por conseguinte, os líderes devem ser orientados para a paz, tanto para a política externa como para a interna.

Conclusão

O Modelo de Liderança da SNA apresenta o pano de fundo do país, a herança pessoal, as abordagens e comportamentos dos líderes e as suas reflexões nos líderes que fazem política externa. Embora este modelo tenha elementos semelhantes aos trabalhos anteriores sobre liderança na política externa, introduz uma nova estrutura com quatro dimensões principais do contexto do país em que nasceu o líder, o pano de fundo do mesmo, as abordagens e comportamentos dele e reflexos do seu passado na política externa. A criação do modelo foi o resultado de esforços a longo prazo para trazer uma nova e fresca perspetiva à literatura. Em comparação com as abordagens atuais para analisar o papel da liderança na política externa, a Liderança SNA inclui elementos nacionais e pessoais com ideias multidisciplinares. Este modelo foi usado para analisar a liderança do Presidente Recep Tayyip Erdoğan e Angela Merkel através de estudos de caso selecionados. Além disso, um importante contributo deste modelo é que outros estudiosos podem analisar várias questões de investigação com diferentes abordagens, comportamentos e reflexões. Em consequência, o Modelo de Liderança SNA pode ser modificado para diferentes questões de investigação, é dinâmico e flexível como a natureza da liderança.

Referências

- Ahmed, N., (2011). The international relations of crisis and the crisis of international relations: from the securitisation of scarcity to the militarisation of society. *Global Change, Peace & Security*, 23(3), 335-355.
- Allport, G. W. and Vernon, P. E. (1931). *A study of values*. Boston: Houghton Mifflin.
- Aspect, A., Dalibard, J. and Roger, G. (1982). Experimental Test of Bell's Inequalities Using Time- Varying Analyzers. *Physical Review Letters*, 49(25),1804-1807.
- Bachmann, S. (2012). Hybrid threats, cyber warfare and NATO's comprehensive approach for countering 21st century threats - mapping the new frontier of global risk and security management. *Amicus Curiae*, 2011(88).
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social science research: Principles, methods, and practices*. Createspace Independent Publications
- Bailer-Jones, D. (2009). *Scientific models in philosophy of science*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Bauman, Z. and Haugaard, M. (2008). Liquid modernity and power: A dialogue with Zygmunt Bauman1. *Journal of Power*, 1(2),111-130.
- Bennett, R. (2016). The kaleidoscope called leadership. *Industrial and Commercial Training*, 48(2): 86-88.
- Berthoz, A. (2012). *Simplexity: Simplifying Principles for a Complex World (An Editions Odile Jacob Book)*. Yale University Press.
- Beyer, A. (2018). Peace in International Relations. *Peace Review*, 30(1), 87-94.
- Braithwaite, R. (1953). *Scientific explanation. A study of the function of theory, probability and law in science. Based upon the Tarner lectures, 1946*. Cambridge.
- Breuning, M. (2007). *Introduction to comparative foreign policy analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Byman, D. L. and Pollack, K. M. (2001). Let us now praise great men: Bringing the statesman back in. *International security*, 25(4), 107-146.
- Checkland, P. (1981), *Systems Thinking. Systems Practice*, Wiley, London.
- Chowdhury, R. (2019). *Systems thinking for management consultants: Introducing holistic flexibility*. Springer Singapore.
- Coll, R. K. and Lajium, D. (2011). Modeling and the future of science learning. In: Khine M., Saleh I. (eds) *Models and Modeling. Models and Modeling in Science Education*. Springer, Dordrecht. pp. 3-21
- Dekleva, K. B. (2018). Leadership Analysis and Political Psychology in the 21st Century. *The journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 46(3), 359-363.
- Dobson, A. and Marsh, S. (2013). *Anglo-American relations*. London: Routledge.

- Edwards, J. (2001). Multidimensional Constructs in Organizational Behavior Research: An Integrative Analytical Framework. *Organizational Research Methods*, 4(2),144-192.
- Elbe, S. and Buckland-Merrett, G. (2019). Entangled security: Science, co-production, and intra-active insecurity. *European Journal of International Security*, 4(2),123-141.
- Erçetin, Ş. Ş. (2016). Understanding Recep Tayyip Erdoğan and Turkey with plasma as a metaphor of the fourth state of matter. In In: Erçetin Ş. eds. *Chaos, Complexity and Leadership 2014. Springer Proceedings in Complexity*. Springer, Springer, Cham. pp. 1-13
- Erçetin, Ş. Ş. and Açıkalin, Ş.N. (2016). Is President Erdoğan Really a Dictator?: The Illusion of the Opposition Parties in Turkey. In in Ş. Ş. Erçetin and H. Bağcı eds. *Handbook of Research on Chaos and Complexity Theory in the Social Sciences*. IGI Global. pp.1-18
- Farrell, M. (2013). Leadership Mistakes. *Journal of Library Administration*, 53(7-8), 439-450.
- Flexner, S. (1987). *The Random House dictionary of the English language*. 2nd ed. New York: Random House.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. International Peace Research Institute Oslo; Sage Publications, Inc
- Gelb, M. J. (2017). *The Art of Connection: 7 Relationship-building Skills Every Leader Needs Now*. New World Library.
- Geyer, R., & Rihani, S. (2010). *Complexity and public policy: A new approach to twenty-first century politics, policy and society*. Routledge.
- Giere, R. (2004). How Models Are Used to Represent Reality. *Philosophy of Science*, 71(5), 742-752.
- Gribbin, J. (2004). *Deep simplicity: Chaos, complexity and the emergence of life*. New York: Penguin UK.
- Hall, T. and Yarhi-Milo, K. (2012). The Personal Touch: Leaders' Impressions, Costly Signaling, and Assessments of Sincerity in International Affairs. *International Studies Quarterly*, 56(3), 560-573.
- Hamza, K. and Mellouli, S. (2018). Background on frameworks for policy analytics. In: Gil-Garcia J., Pardo T., Luna-Reyes L. eds. *Policy Analytics, Modelling, and Informatics. Public Administration and Information Technology*. Springer, Cham. pp. 19-37
- Harper, S. C. (2006). *Extraordinary entrepreneurship: The professional's guide to starting an exceptional enterprise*. John Wiley & Sons.
- Harris, G. (2009). *The art of quantum planning*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Hinnebusch, R. and Hinnebusch, R. (2008). *The International Politics of the Middle East*. Oxford: Manchester University Press.

- Höfler, M. (2005). The Bradford Hill considerations on causality: a counterfactual perspective. *Emerging themes in epidemiology*, 2(1),1-9.
- Hutten, E. H. (1953). The role of models in physics. *The British Journal for the Philosophy of Science*, 4(16),284-301.
- Jervis, R. (1997). Complexity and the Analysis of Political and Social Life. *Political Science Quarterly*, 112(4), 569.
- Jönsson, C. (1990). Handbook of International RelationsPinter. In W.Carlsnes, T.Risse, B.E. Simmons(Eds). *Communication in international bargaining* (pp 212-235).SAGE Publications
- Karns, M., Mingst, K. and Stiles, K. (2010). *International organizations*. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publ.
- Kesselring, S. (2008). The Mobile Risk Society. In: Canzler, W., Kaufmann, V., & Kesselring, S. eds. *Tracing mobilities: Towards a cosmopolitan perspective*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Kluger, J. (2008). *Simplexity*. New York: Hyperion.
- Klein, P. G., Mahoney, J.T., McGahan, A.M. and Pitelis, C.N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. *European management review*, 7(1),1-15.
- Lassiter, C., 2019. Language and simplexity: A powers view. *Language Sciences*, 71, pp.27-37.
- Law, K., Wong, C. and Mobley, W. (1998). Toward a Taxonomy of Multidimensional Constructs. *The Academy of Management Review*, 23(4),741.
- Little, D. (1993). On the scope and limits of generalizations in the social sciences. *Synthese*, 97(2), 183-207.
- Mastenbroek, W. (1999) 'Negotiating as Emotion Management', Theory, Culture & Society, 16(4), 49-73.
- Mäki, U. (2009). MISSing the World. Models as Isolations and Credible Surrogate Systems. *Erkenntnis*, 70(1), 29-43.
- Morrison, M. and Morgan, M. (2000). Models as Autonomous Agents. In: M. Morgan and M. Morrison, ed., *Models as Mediators: Perspectives on Natural and Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.38-65.
- Nuswantoro, A. (2010). Political Leadership and Foreign Policy: Study of Soekarno's Confrontation Policy Against Malaysia. *SSRN Electronic Journal*.
- Obschonka, M. and Fisch, C. (2018). Entrepreneurial personalities in political leadership. *Small Business Economics*, 50(4),851-869.
- Olson, C. and Singer, P. (2004). *Winning with library leadership*. Chicago: American Library Association.
- Petrini, C. M. (1991). Upside-down performance appraisals. *Training & Development*, 45(7),15-22.

- Petzinger, T. (1999). Complexity—More Than a Fad?. In Lissack, M.R and Gunz H.P, eds, *Managing Complexity in Organizations, A View in Many Directions*, Westport, CT: Quorum Books
- Post, J. (1979). Personality profiles in support of the Camp David Summit. *Studies in Intelligence*, 23, 1-5.
- Post, J. (2014). Personality profiling analysis. In: R. Rhodes and P. Hart, ed., *The Oxford Handbook of Political Leadership*. London: Oxford University Press, pp.328-346.
- Praszkier, R. and Nowak, A. (2011). *Social entrepreneurship: Theory and practice*. Cambridge University Press.
- Raines, L. (2013). Coaching and Leading as Stewards for Sustainability. In *On Becoming a Leadership Coach* (pp. 229-242). Palgrave Macmillan, New York.
- Ramadas, J. (2009). Visual and spatial modes in science learning. *International Journal of Science Education*, 31(3), 301-318.
- Renshon, J. and Renshon, S. A. (2008). The theory and practice of foreign policy decision making. *Political Psychology*, 29(4), 509-536.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social theory and global culture* (Vol. 16). Sage.
- Robertson, D. (2002). *A dictionary of modern politics*. Europa Publications
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York: Macmillan.
- Rubin, J.Z. (2002). The actors in negotiation. *International negotiation: Analysis, approaches, issues*, pp.97-109.
- Schneider, M. and Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government. *The American Political Science Review*, 737-747.
- Schumpeter, J.A. (1942). *Socialism, capitalism and democracy*. Harper and Brothers
- Stückelberger, C. (2016). *Global Ethics Applied: Global Ethics, Economic Ethics* (Vol. 1). Globethics. net.
- Tulloch, S. (1992). *The Oxford dictionary of new words: a popular guide to words in the news*. Oxford University Press, USA.
- Tomé, L. and Açıkalın, Ş.N. (2017). Complexity theory as a new Lens in IR: System and change. In in S. Ş Erçetin and N. Potas .Eds. *Chaos, Complexity and Leadership 2017 Explorations of Chaos and Complexity Theory*. Springer: pp. 1-15.
- Toon, A. (2016). Imagination in scientific modeling. In: A. Kind, ed., *The Routledge Handbook of Philosophy of Imagination*. Routledge.
- Ülgül, M. (2019). Erdoğan's Personal Diplomacy and Turkish Foreign Policy. *Insight Turkey*, 21(4), pp.161-182.
- Weick, A. (1991). The place of science in social work. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 18, 13.
- Winsberg, E. (2001). Simulations, models, and theories: Complex physical systems and their representations. *Philosophy of Science*, 68(S3), 442-454.
- Zohar, I. (2015). "The Art of Negotiation" Leadership Skills Required for Negotiation in Time of Crisis. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 209, 540-548.

DRONES DE GUERRA: PREOCUPACIONES JURÍDICAS Y BIOÉTICAS

CÉSAR OLIVEROS-AYA

coliveros@ucatolica.edu.co

Abogado. Doctor en Bioética. Magister en Derecho Administrativo y en Docencia e Investigación Universitaria. Docente Investigador de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Cundinamarca (Colombia).

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo identificar los puntos de tensión que presenta el uso de drones en actividades militares y/o bélicas, desde el enfoque del derecho internacional, en consonancia con la perspectiva bioética. Desde el análisis documental en fuentes secundarias, ha podido elaborarse una caracterización de los principales aspectos de controversia, para concluir que el riesgo de daño en el empleo de dichos artefactos debe estar sujeto a disminuir las bajas humanas y, para ello, es necesario profundizar en la armonización de los principios bioéticos respecto al tema.

Palabras clave

Bioética, Derecho Internacional Humanitario, Arma, Guerra, Inteligencia artificial.

Cómo citar este artículo

Oliveros-Aya, César (2021). Drones de guerra: preocupaciones jurídicas y bioéticas. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº.2, Noviembre-Abril de 2021. Consultado [en línea] en la fecha de la última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.2>

Artículo recibido el 8 de Junio de 2021 y aceptado para su publicación el 20 de Agosto de 2021

DRONES DE GUERRA: PREOCUPACIONES JURÍDICAS Y BIOÉTICAS

CÉSAR OLIVEROS-AYA

Introducción

En las primeras civilizaciones la guerra tenía una connotación de arte, de honor y honra para la defensa de los pueblos, de las naciones, y la protección de esos principios insignia que los convoca. Desde la antigüedad asumió el carácter de arte y, para ello, se basó en principios que, remotamente, fueron el trasluz del *ius ad bellum*. Sociedades más antiguas que Grecia y Roma, estimaron que no toda persona podía convertirse en soldado, y para ello debían elegirse los mejores, los más hábiles, los que asumieran la formación tendiente a combatir con el respeto, la dignidad y la entrega que ameritaba su organización política.

Pero llegaron las guerras mundiales y esa práctica dio un giro radical. La tecnología hizo posible que la guerra se fuera despersonalizando y pudiera hablarse de ejércitos en masa, soldados reemplazables, los generales ya no enfrentaban el combate en los campos de batalla sino ocultos en grandes castillos, direccionando las estrategias militares como si se tratase de un juego de mesa. Todo ello hizo más ostensible la brecha que separa a jerarcas de subordinados.

Consecuencia de lo anterior fue formalizar un derecho sobre cómo hacer la guerra, descubriendo que es menester proteger la vida en calidad de derecho esencial del individuo y, a partir de ahí, erigir una compilación de derechos universales para que la idea de humanidad tuviese de nuevo un sentido trascendente.

Plausible pero no admirable, el mundo occidental dio origen a una nueva línea de estudio jurídico basada en los derechos humanos como si hubiese descubierto algo no pensado con anterioridad. En realidad, con base en retórica rayana en el eufemismo, sin una aceptación directa, lo que hizo fue admitir el fracaso del derecho como ciencia social. Aún, hoy en día, se insiste en ello sin agachar la cabeza ante los desafueros cometidos.

No obstante, tal como actúa un niño a quien se le advierte, se le recomienda y prohíben ciertos comportamientos que resultan nocivos para su seguridad, su salud e integridad física, el ser humano continúa pasando por alto esas normas mínimas de convivencia planetaria; sigue tentando la suerte de su existencia e inventando nuevos artefactos para demostrar cuán creativo es para causar la muerte y destrucción de sus semejantes. En eso, la humanidad ha brillado con creces.

Se ha pasado del combate cuerpo a cuerpo, a las armas cortopunzantes de corto, mediano y largo alcance, a las armas de fuego en todas las categorías, formas, calidad, tamaño y material, cada vez evitando el contacto directo con el otro. Las bombas atómicas quedaron fuera de concurso para dejar de pensar en tópicos como defensa y neutralización y así lucir la gran capacidad creativa en hacer evidente las habilidades de destrucción, eliminación y aniquilación en todo su esplendor.

Curiosa tendencia la de evitar al individuo, pues la idea de combate termina reduciéndose a su mínima expresión. De alguna manera equivale a cosificar al otro, a ignorar el menor detalle que pueda establecer algún sentido emotivo para ese que apenas es considerado, más que un adversario o enemigo, un estorbo; una ficha que debe sacarse del tablero de maniobras.

Con ese propósito, la creatividad no ha cejado en su camino por patentar nuevos mecanismos, artefactos, adminículos, etc. que logren mayor seguridad para quien los activa y, a la vez, mayor letalidad para el objetivo (porque en este sentido, si se trata de individuos es mejor no aludir a ellos como seres humanos).

Hoy en día, la problemática está orientada a la aplicación de la inteligencia artificial en la contienda armada y, en ese contexto, el uso de drones para lograr un distanciamiento mucho más eficaz al momento de atacar y destruir un objetivo.

Mucho se ha hablado de regular, limitar e incluso prohibir aquellas armas que no resultan equilibradas y proporcionadas para el desarrollo de la guerra... "humanizar" la guerra, como si a punta de eufemismos se disminuyera el impacto del actuar bélico.

Así, en el marco del derecho internacional, el trasunto del *hardlaw* ha permitido que surjan a la luz instrumentos normativos como el Convenio sobre Prohibiciones o Restricciones en el Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Pueden Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (CCA o CCAC), suscrito en la ciudad de Ginebra (Suiza), el 10 de octubre de 1980, entendido como anexo a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

Desde esa perspectiva, surgen preguntas ligadas a la prudencia para el uso de esas armas no tripuladas, ¿son lícitas? ¿garantizan el cuidado de la población civil? ¿cómo se maneja la responsabilidad en caso de vulnerar la ley? Si el derecho no se pronuncia expresamente sobre los drones, ¿cuál es su tratamiento? Si no se emplean en conflictos ¿cuál es el alcance del derecho interno?

En ese orden de ideas, el presente artículo indaga sobre la problemática que entraña el uso de drones como arma y, en especial, cuál es la principal preocupación para que sean admitidos desde un punto de vista bioético. Así, traza como objetivo académico identificar el alcance del problema biojurídico que entraña el uso de drones, su rol como armas convencionales y los efectos que pueden causar al individuo, las naciones y el mundo en general.

Por ende, parte de la definición del concepto de dron, los cuestionamientos que la doctrina ha hecho alrededor de ella, para luego exponer las disquisiciones en torno a sus características e inserción en escenarios bélicos, culminando con reflexiones tomadas de narraciones fílmicas que aportan al debate en el sentido de las preocupaciones futuras sobre las implicaciones y vacíos derivados del uso aceptable en cuanto a pertinencia y eficacia.

Los drones como artefactos militares: más que un problema de autonomía

El ejército estadounidense ha definido el dron bajo la categoría de un vehículo que puede desplazarse por tierra, mar o aire, pero controlado de manera remota o, inclusive, automática. Preocupa que puede tomar caracterizaciones armamentísticas y, en síntesis, una vez suprimida la tripulación humana, cualquier vehículo puede dronizarse. Es posible que estén sometidos a telecomando o a pilotaje automático; recibir nombres como "vehículo aéreo no tripulado - VANT" – *UnmannedAerialVehicle*, UAV- o "vehículo de combate no tripulado" – *UnmannedCombat Air Vehicle*, UCAV-, dependiendo si porta armas o no. En este caso, han recibido apelativos como "artefactos de vigilancia aérea transformados en máquinas de matar", o "cámaras voladoras, de alta resolución, armadas con misiles" (Chamayou 2016: 18).

La utilización de aviones sin tripulantes para el combate tiene su antecedente en el año 1849, cuando el ejército austriaco atacó la ciudad de Venecia con una flota de globos aerostáticos no tripulados (Rushby 2017: 23); también es menester considerar los trabajos de George Cayley en 1909, de los hermanos Wright, incluso el concepto de avión sin piloto, así como el de *target drone*, y, a partir de los años sesenta la asunción militar del invento bajo la sigla RPV (*RemotelyPilotedVehicle*), modificada en los noventa por UAV (*UnmannedAerialVehicle*), pasando luego a UAS (*UnmannedAircraftSystem*) (Gertler, 2014).

Desde un punto de vista técnico, los drones son robots en cuanto a que pueden tener cierto nivel de autonomía en sus movimientos, siendo este aspecto lo que advierte de nuevos problemas éticos para su manejo e inserción en diferentes actividades. Si la tecnología puede acrecentar dicha capacidad, a la vez habrá de cuestionarse el alcance de la toma de decisiones que debería insertarse en su software. Piénsese, por ejemplo, en el riesgo de acoplar la tecnología de un juego virtual a un arma cuyo riesgo de salirse de control pueda ser inminente (Rossini y Gerbino: 8-9).

En lo atinente a aspectos jurídicos, el tema se involucra con el llamado Derecho de la Guerra Aérea, que forma parte del derecho de los conflictos armados o Derecho de La Haya, así como con el Derecho de Ginebra o Derecho Internacional Humanitario. El primero, se originó en la Primera Conferencia Internacional de Paz de La Haya (1899), donde las potencias mundiales acercaron su mirada a las posibilidades funestas de la guerra aérea, apreciación extendida hasta el segundo evento celebrado en 1907 (Villamizar 2015: 93-94).

Los primeros aviones a control remoto surgieron justo antes de la Primera Guerra Mundial (Grossman 2018: 5), acontecimiento que intentó evitarse por parte de los aliados al suscribir la Declaración de 1907, mientras las potencias principales omitieron hacerlo. Ello ocasionó que la aviación fuera utilizada por los dos bandos con el fin de bombardearse mutuamente ya que la normatividad mencionada era obligatoria para los Estados parte si se enfrentaban entre ellos (Villamizar 2015: 94).

En 1922 se celebró la Conferencia de Washington para la Limitación de Armamentos Navales en la cual se encargó a una comisión de abogados un Reglamento sobre la Guerra Aérea que nunca entró en vigor. Pero fue en el fragor de la Segunda Guerra

cuando los bandos en confrontación intentaron desarrollar aviones de combate teledirigidos. Luego, en Vietnam, los drones Firebee entraron en escena, a instancia de los Estados Unidos. Ha sido desde la década de los noventas e inicio del siglo XXI, como se ha logrado, desde la informática y la tecnología remota, convertir los drones en las armas sofisticadas de hoy en día (Villamizar 2015: 94).

Los drones militares se dividen en armas de ataque explícito y artefactos con usos militares complementarios, cuyas características funcionales son similares, a saber:

"los motores de los vehículos aéreos no tripulados emiten un sonido característico. Estos contienen bombas y misiles controlados por un láser, pero su herramienta principal está contenida en el morro. Dentro del mismo hay una caja negra que se comunica con un satélite. Esta conexión es la que permite manejar el dron a larga distancia. En la parte inferior se encuentran repartidas tres cámaras distintas: una de infrarrojos, otra para largas distancias y la última para vistas de cerca. Los drones transmiten las imágenes que captan sus cámaras, permitiendo así vigilar territorios o atacar objetivos. Si el UAV es alcanzado o destruido por el enemigo, el piloto no corre peligro, ya que se encuentra en una base aérea a miles de kilómetros de distancia. Se necesitan dos operadores humanos para guiar un dron. El piloto será el encargado de manejar el aparato, y otro operador estará a cargo de controlar las cámaras. Si se localiza un objetivo y es necesario atacar, el piloto elegirá el arma que utilizará de forma manual. El operador apunta al objetivo con el láser, y el piloto dispara pulsando un botón" (Fernández 2017: 6).

La tecnología no tripulada ya está muy extendida y será muy prolífica en el futuro cercano. A medida que se expande y aumenta, los ejércitos más avanzados fabricarán aviones no tripulados de alta sofisticación; por su lado, los Estados de menor capacidad obtendrán nuevos niveles de ataque y vigilancia e, inevitablemente, habrá más opciones para que terroristas e insurgentes obtengan la suya (Grossman 2018: 5).

Así las cosas, en el contexto actual, según KelseyAtherton de *Popular Science*, lo que se incluye en el concepto de dron como categoría, alude a cualquier nave voladora no tripulada y pilotada remotamente, que va desde algo tan pequeño como un helicóptero de juguete controlado por radio, hasta el Global Hawk de 32.000 libras o 104 millones de dólares (Kreps 2016: 7).

Pero existe confusión entre artefactos que bien podrían caer en esa definición señalada; comenzando por plantear que los drones son cada vez más pequeños y los modelos de aviones de aficionados se han vuelto más sofisticados. Por ejemplo, éstos pueden equiparse con capacidades de vista en primera persona (FPV) en las que se monta una cámara frente al modelo de avión y se hace volar a través de un enlace descendente de video que se muestra en un monitor portátil o video. En el momento en que este FPV vaya más allá de la línea de visión, la Fuerza Armada probablemente lo consideraría un dron que caería dentro de su marco regulatorio. Sin embargo, operar dentro de la línea de visión no significa que un avión no sea un avión no tripulado. Los cuadricópteros se operan tradicionalmente dentro de la línea de visión y comúnmente se les considera drones.

Otra fuente de confusión potencial es la diferencia entre un dron y un misil de crucero. Si bien el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) considera los misiles de crucero como un tipo de dron, en realidad son plataformas distintas. Aunque pueden confundirse con los misiles de crucero, se establecen sendas diferencias:

Tabla 1 - elaborada a partir de los estudios de Sarah Kreps

Drones	Misiles de crucero
Pueden ser recuperados	Son sistemas unidireccionales
Las municiones están segregadas y separadas	Las municiones están integradas en su fuselaje
En ataques a distancia, su alcance es más corto	En ataques a distancia, su alcance es más largo
Son más lentos	Son más rápidos
Es probable que requieran bases operativas	No requieren bases operativas
No están tripulados	No están tripulados

Fuente: Sarah Kreps (2016: 8)

A partir de dichos planteamientos, surge una de las grandes problemáticas alrededor de la inserción de los drones en la guerra. Se trata de cómo armonizar esos artefactos con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Varios encuentros de carácter informal han ido efectuándose: en mayo de 2014 y abril de 2015, dentro del marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC), sites en la ciudad de Ginebra, para debatir este aspecto que representa un amplio vacío jurídico al que debe prestarse atención sin mayores dilaciones (Del Valle 2016: 226).

Los Sistemas de Armas Autónomas Letales (*LethalAutonomousWeaponsSystems* o LAWS), según la definición adoptada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, son:

"cualquier sistema de armas con autonomía en sus funciones críticas, es decir, un sistema de armas que puede seleccionar (buscar, detectar, identificar, rastrear o seleccionar) y atacar (usar la fuerza contra, neutralizar, dañar o destruir) objetivos sin intervención humana" (Queirolo 2019).

A pesar de esa noción, ha sido difícil un consenso de la comunidad internacional para identificar a plenitud la figura, en especial porque alude a "tecnologías emergentes", pero se ha estimado que tienen como denominador común la capacidad de seleccionar y atacar objetivos "sin intervención humana en curso, en un ambiente abierto, bajo circunstancias desestructuradas y dinámicas" (Del Valle 2016: 228).

De igual forma, en materia de clasificaciones, las armas autónomas logran ser discriminadas en tres modalidades según la implicación humana que pueda haber en sus acciones. En la siguiente tabla, las denominaciones en inglés derivan de la interpretación de *Human RightsWatch* y las ubicadas en la segunda fila, responden a las categorías empleadas por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América:

Tabla 2 - elaborada a partir de los estudios de María Julieta Del Valle

<i>Human-in-the-Loop Weapons</i>	<i>Human-on-the-Loop Weapons</i>	<i>Human-out-of-the-Loop Weapons</i>
Requiere un comando humano para seleccionar y atacar objetivos	El sistema selecciona y ataca a los objetivos, pero bajo supervisión de un operador humano	Es capaz de seleccionar y atacar objetivos sin ningún tipo de intervención humana
Son sistemas semiautónomos	Son sistemas de armas autónomas supervisados por humanos	Sistemas de armas completamente autónomas

Fuente: María Julieta Del Valle (2016: 228)

Para Christof Heyns, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos, estos sistemas presentan ventajas militares destacables, en tanto:

- Ofrecen una mayor protección de las fuerzas armadas propias (salvar vidas de los soldados y prevenir lesiones).
- Multiplican la fuerza empleada.
- Amplían el campo de batalla (facilitan la penetración tras las líneas enemigas y pueden mantenerse en el teatro de operaciones más tiempo; mucho más que las personas).
- Poseen un tiempo de reacción menor que el de los seres humanos.
- Nunca actuarán por pánico o venganza, ni por odio racial...
- Serán capaces, en el futuro, de emplear una fuerza menos letal, evitando muertes innecesarias; así, el desarrollo tecnológico puede ofrecer, como alternativas, la inmovilización o el desarme del objetivo (Gutiérrez y Cervell 2013: 29-30).

Como ha podido observarse, si bien el uso de vehículos aéreos sin tripulación en el ámbito militar no resulta novedoso, la utilización de drones hoy en día obedece a la idea de tecnoestrategia, impulsada desde la guerra fría, bajo la premisa de reducir las víctimas mortales según la política antiterrorista estadounidense (Villamizar 2015: 91).

La polémica jurídica alrededor de estos artefactos cobra mayor realce, y en especial en cuanto a que se argumenta la necesidad de definir un soporte normativo que sea claro, válido y efectivo lo más pronto posible, habida cuenta del enorme vacío que implica la temática en un mundo donde los conflictos asimétricos son más frecuentes.

Para Jochen Kleinschmidt, más allá de orientar la discusión hacia la autonomía, la polémica se debe abordar otros derroteros, en tanto los drones "no son hoy los sistemas de armamento más autónomos en uso" (2015: 21),

Ante ello, las posiciones divergentes no se han hecho esperar; por ejemplo, para el juez Lord Thomas Bingham, los drones son equivalentes a minas antipersonales y por ende no es admisible su reconocimiento; de otra parte, en el marco del Congreso Anual de la *American Society of Law*, celebrado el 25 de marzo de 2010, Harold Koh, consejero jurídico del Departamento de Estado, sustentó argumento en favor (Villamizar 2015: 92).

En esa constante tensión, el derecho internacional se somete al vaivén interpretativo sin que todavía exista un entorno de seguridad jurídica que despeje el incierto panorama. Por consiguiente, una tercera postura ha sido orientada por Peter Maurer, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que defiende la legalidad de los drones usados como armas, al asimilarlos a aquellas que se lanzan desde helicópteros o cazas.

Expone que el problema de la ilegalidad radica en el estudio contextual de las operaciones bajo el marco del DIH, respecto al cual es necesario, por supuesto, diferenciar entre combatientes y sociedad civil, así como los bienes respectivos y eso se hace con precaución; de igual manera, es preciso cancelar los ataques que avizoren daños excesivos o desproporcionados, así como evitar con ellos el transporte de armas no convencionales y dar mayor preferencia a aquellas que mejoren la precisión de los ataques a efecto de no incidir en daños colaterales (Villamizar 2015: 92, 98).

Se ha reconocido un tenue consenso doctrinal sobre el tema al destacar la prevalencia del principio de proporcionalidad, la protección de la sociedad civil y la responsabilidad de la cadena de mando, como ejes jurídicos fundamentales para dar claridad al espinoso estudio sobre la conveniencia de esta modalidad de armamento.

Preocupaciones desde la bioética

Al tenor de los principios fundamentales de la bioética, la problemática asume un cariz de tensión entre lo adecuado y lo inadecuado, máxime tratándose de implicaciones derivadas de la expresión soberana de los Estados.

No es posible estimar que los drones desaparezcan del escenario bélico, han llegado para quedarse y, en tal sentido, emergen como armas considerables en las futuras confrontaciones que, por supuesto, las habrá.

Sin embargo, es necesario recabar en la pertinencia de un uso moderado de los drones, en particular en lo atinente a esos potenciales daños que pueden ocasionar.

La interpretación bioética suele orientarse desde la concurrencia de cuatro principios esenciales: no maleficencia, beneficencia, autonomía y justicia. Como es sabido, su correspondencia con aspectos dilemáticos suele ser moderada. En el caso expuesto, su alcance es complejo, en especial por los matices que comporta la posibilidad de causar daños.

Por ejemplo, frente a la no maleficencia, el deber ser se traslada hacia evitar cualquier atentado contra la vida. En tal sentido, el uso de drones en condiciones bélicas se orientaría, en caso extremo, hacia la afectación de cosas o bienes materiales.

Respecto a la beneficencia -que en un conflicto resulta paradójico-, se refleja en la prohibición del uso de la fuerza que encuentra sus excepciones en "la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para llevar a cabo una acción coercitiva y la legítima defensa de los Estados" (Ferrari, 2021: 111).

Así mismo, la justicia y la autonomía basculan sobre la relatividad de los eventos en tanto se circunscriben a la visión soberana de los Estados, aspecto que en sí mismo es

un principio, pero, a la vez, segrega los factores de incidencia de las decisiones a tomar.

No es fácil traer a colación un enfoque preciso sobre esos parámetros de deber ser, pues en el escenario de los conflictos bélicos la irracionalidad hace posible cualquier consecuencia en detrimento de la condición propia de humanidad, máxime cuando es evidente cómo “el derecho internacional se ha ido gestando en función de la guerra” (Oliveros, 2020: 131).

En el panorama normativo internacional los Estados que se hallan a la vanguardia de la regulación de estos artefactos son: Australia (referente esencial en torno a la mensajería privada), Ghana (con la red más extensa de drones orientados a los servicios sociales), China (en materia de asistencia a la salud, derivada de la pandemia del Covid-19), Estados Unidos (que, pese a su desaforada carrera armamentista y el uso de drones en la actividad militar desde los años 50’s, también los ha empleado con propósitos de protección ciudadana) y España, que en materia de privacidad y seguridad ciudadana tiene como base el Decreto Real 1036 de 2017, emanado de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (Ortiz y Sánchez 2020: 19). Dichos alcances destacan un uso no bélico, pues están orientados hacia el propósito benefactor que subyace en la tecnología, aspecto que recaba en mejorar las condiciones de vida de las naciones.

La inclusión de los drones en ese escenario abre múltiples posibilidades, no sólo en función de promover la guerra asimétrica, sino también en que, probablemente la afrenta hacia los seres humanos comience a menguar. Hace falta una correspondencia colaborativa entre Estados dentro del complejo escenario de las relaciones internacionales. Para ello, habrá que profundizar en los alcances de la inteligencia artificial apoyados en la prudencia, la medida y la precaución. Tal vez sea pedir mucho, pero es una necesidad urgente a considerar.

Conclusiones

El dron, como artefacto que puede ser destinado para tareas militares y confrontaciones bélicas, ha llegado a convertirse en una opción importante dentro de las tensiones que mueven a los Estados a demostrar su poder. Una de las principales preocupaciones del empleo de los mismos es la capacidad de localizar objetivos a distancia y, aún más, la detección supeditada a una incierta y, probablemente, amplia autonomía que pueda generar un desequilibrio en el abuso de ese poder.

No obstante, se estima que también pueden coadyuvar en disminuir los decesos de seres humanos en la guerra, habida cuenta de ese carácter impersonal y teledirigido que les identifica. Bajo esa mirada, su incursión militar es susceptible de justificación.

Pese a las dificultades hermenéuticas que comporta estudiar el problema desde la mirada de los principios bioéticos, es necesario formular nuevos criterios que comporten un uso adecuado de esta tecnología y con ello evitar eventos catastróficos en procura de dignificar la condición humana sobre las pretensiones bélicas, a efecto de cumplir con mayor rigor el alcance de la cortesía, la cooperación y la reciprocidad, en tanto bases del derecho internacional.

Es preciso un llamado insistente y permanente al concierto internacional de las relaciones entre Estados, a efecto de regular de manera eficaz el uso de los drones con el fin de poner la tecnología en provecho de la humanidad, v. gr. en labores de protección ciudadana, asistencia en servicios de salud, labores de mensajería, etc.

En ese orden de ideas, enfatizar en la responsabilidad que subyace en la naturaleza de los cargos desempeñados por jefes de Estado, jefes de gobierno, líderes militares, políticos y sociales en evitar la trivialización de la violencia cuyos riesgos suelen denostar los Derechos Humanos hasta el punto de banalizar la vida misma en tanto se considera a los individuos como simples piezas en los juegos de ajedrez bélicos.

Referencias

- Chamayou, G. (2016). *Teoría del dron: Nuevos paradigmas de los conflictos del siglo XXI*. Barcelona: NED Ediciones.
- Del Valle, M.J. (2016). Sistemas de Armas Letales Autónomas: ¿Un riesgo que vale la pena tomar? Lecciones y Ensayos, No. 97, 2016, pp. 225-247. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/97/sistemas-de-armas-letales-autonomas.pdf>
- Ferrari Puerta, A.J. (2011). El concepto de guerra justa a través de los tiempos. *Revista NovumJus*, 15(1). Bogotá, D.C: Universidad Católica de Colombia. DOI:10.14718/NovumJus.2021.15.1.5. Disponible en: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/3485/3583>
- Gertler, J. (2014). US Unmanned Aerial Systems. En Boon, K. & Lovelace, D. (Eds.), *The Drone wars of the 21st Century: Costs and Benefits*. Oxford: Oxford University Press.
- Grossman, N. (2018). *Drones and Terrorism: Asymmetric Warfare and the Threat to global Security*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Kleinschmidt, J. (2015). Drones y el orden legal internacional. Tecnología, estrategia y largas cadenas de acción. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n84/n84a02.pdf>
- Kreps, S. (2016). *Drones: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Oliveros Aya, C. (2020). *Máscaras de guerra. Cine bélico y bioética del derecho internacional*. Bogotá, D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Ortiz, D. y Sánchez R. (2020). *El empleo de drones como estrategia de gobierno*. (Tesis de grado para optar al título de Magister en Gobierno). Santiago de Cali: Universidad ICESI. Disponible en: https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/87634/1/T01987.pdf
- Queirolo Pellerano, F. (2019). *Sistemas de Armas Autónomas Letales (LAWS). Reflexiones para un debate*. Disponible en <https://www.anepe.cl/sistemas-de-armas-autonomas-letales-laws-reflexiones-para-un-debate/>
- Rivera López, E. (2017, abril). Los drones, la moralidad profunda y las convenciones de la guerra. *Isonomía*, Nº46. Disponible en

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182017000100011

Rushby, R. (2017). Drones armados y el uso de fuerza letal: nuevas tecnologías y retos conocidos. *Rev. CES Derecho.*, 8(1), 22-47.

Villamizar Lamus, F. (2015). Drones: ¿Hacia una guerra sin regulación jurídica internacional? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(2), 89-109.

LOS RUMBOS DEL MOVIMIENTO AL SOCIALISMO (MAS) EN BOLIVIA: EL DIÁLOGO ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA

NATALIA CEPPI

natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina), Argentina. Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de la asignatura Derecho Consular y Diplomático de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

Resumen

Política exterior y diplomacia son, en el marco de los estudios de las Relaciones Internacionales en general, dos categorías que gozan de gran protagonismo. En términos prácticos, poseen una vinculación estrecha, simbiótica e incluso, persiste la idea que ambas significan lo mismo. No obstante, desde una perspectiva teórico-conceptual, la política exterior implica, en líneas generales, los objetivos del Estado en el plano internacional, mientras que la diplomacia refleja los medios para concretarlos. En base a ello, el presente escrito procura identificar y reflexionar sobre los ejes centrales que atravesó la dinámica de la política exterior y la diplomacia de Bolivia durante los tres gobiernos de Evo Morales (2006-2019). Asimismo, se realiza una breve proyección sobre este binomio tan particular a partir del regreso del MAS al poder, tras el triunfo de Luis Arce y David Choquehuanca el 18 de octubre de 2020.

Palabras-clave

Bolivia, MAS, política exterior, diplomacia, cambio/continuidad

Cómo citar este artículo

Cepi, Natalia (2021). Los Rumbos del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia: El diálogo entre Política Exterior y Diplomacia. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº 2, Noviembre 2021-Abril 2022. Consultado [en línea] en fecha de última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.3>

Artículo recibido en 26 Enero de 2021 y aceptado para su publicación el 24 Marzo de 2021

LOS RUMBOS DEL MOVIMIENTO AL SOCIALISMO (MAS) EN BOLIVIA: EL DIÁLOGO ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA¹

NATALIA CEPPI

Introducción

La llegada del MAS a la presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia, en adelante), tras su primera victoria presidencial el 18 de diciembre de 2005, constituyó un hecho de gran impacto más allá de sus implicancias en la realidad nacional. A nivel regional y extra-regional, medios de comunicación, académicos y *policy-makers* siguieron con detenimiento el ascenso de la fórmula Evo Morales-Álvaro García Linera. Semejante expectativa puede entenderse, entre otras cuestiones, a partir del desarrollo de la propia contienda electoral. En el imaginario colectivo, las elecciones de 2005 no se equiparaban a un sufragio más, es decir, como parte de la práctica intrínseca del juego democrático ya que éstas, por primera vez desde 1985, ofrecían posibilidades fehacientes de poner fin a los gobiernos de coalición que constituyeron el período de la denominada *Democracia Pactada*.²

En este contexto, el triunfo del MAS fue un acontecimiento inédito por varios motivos. En primer lugar, su acceso al poder se dio a través de la obtención de la mayoría absoluta de los votos (53.74%), lo cual no ocurría desde 1982. En segundo lugar, el MAS se diferenciaba de los partidos políticos tradicionales por ser un movimiento político que representaba y, a la vez, articulaba demandas indígenas, campesinas y sindicales, cuyos componentes identitarios se esgrimían en torno al fuerte liderazgo de Evo Morales (Mayorga, 2008, 2016). En tercer lugar, su programa de gobierno estaba focalizado en el proceso de *Refundación del Estado* que, a grandes rasgos, implicaba políticas rupturistas no sólo en el plano doméstico sino particularmente en la agenda externa y en la vinculación internacional del país. Para el MAS era imperioso dotar a la política exterior y a la diplomacia de nuevos contenidos y estructuras al entenderlas como el reflejo de la

¹ El presente trabajo continúa y profundiza algunas líneas de análisis que han sido desarrolladas en instancias de investigación previas en el marco del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

² Exeni Rodríguez (2016: 84-85) sostiene que la Democracia Pactada es "tributaria" del Pacto por la Democracia en tanto evento poselectoral de las elecciones de 1985 donde la elección presidencial recayó en el Congreso ante la falta de mayoría absoluta. Por tradición, se ratificaba la primera mayoría, pero en dicha ocasión, Hugo Banzer Suárez, un ex presidente de facto y candidato de ADN, fue desplazado por Víctor Paz Estenssoro del MNR con el respaldo de su partido y de otras fuerzas legislativas. Dos meses después, ADN apoyó parlamentariamente al Ejecutivo y suscribieron un pacto de gobernabilidad. A partir de allí, los partidos tradicionales (MNR, ADN y MIR) fueron rotando en el poder gracias a las alianzas realizadas en el Legislativo conjuntamente con otras fuerzas menores.

identidad nacional pero también porque permitirían la satisfacción de determinados intereses políticos y económicos.

El presente trabajo propone reflexionar sobre los aspectos centrales que han marcado el compás de la política exterior y la diplomacia de Bolivia durante las tres administraciones de Evo Morales (2006-2019). Asimismo, procura inferir posibles modos de acción en la materia con respecto al reciente mandato de Luis Arce y David Choquehuanca, cuyo triunfo en las elecciones del 18 de octubre de 2020 dio paso al regreso del MAS al poder Ejecutivo luego del gobierno interino de Jeanine Áñez. Se sostiene como conjetura que, bajo la conducción de Morales, la política exterior y las acciones diplomáticas del país andino han sido rupturistas y signadas por una retórica con un fuerte componente ideológico, en especial, si se las compara con los gobiernos que precedieron al MAS. En ambas se percibe una clara apuesta al pragmatismo en virtud de conquistar y beneficiarse de las posibilidades políticas y económicas del contexto, ya sea en el marco de las relaciones bilaterales como en las instancias multilaterales.

A los fines del trabajo, se ha empleado un diseño metodológico cualitativo con miras a caracterizar de manera integral el núcleo de análisis. Al ser flexible y contar con una perspectiva holística, aborda el objeto de estudio a partir de la idea de unidad, es decir, como un todo –y no como una sumatoria de partes– por lo cual el foco está puesto en el fenómeno y su contexto (Taylor y Bogdan, 1987; Sautu, 2005; Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014). Por su parte, las referencias empíricas provienen de documentos oficiales, normativa nacional y artículos especializados en las distintas aristas que son parte de la investigación, empleándose la búsqueda bibliográfica y documental como técnicas de recolección de información.

En términos organizativos, el análisis se presenta en tres secciones. En la primera se realiza una somera presentación sobre la propuesta de gobierno del MAS en el plano doméstico para luego establecer su conexión en lo que respecta al accionar externo del país. Cabe remarcar que la estadía del MAS en la presidencia de Bolivia a lo largo de tres gestiones consecutivas despertó curiosidad e interés por parte de la academia, cuya producción ha puesto bajo la lupa múltiples aspectos y dimensiones que han sido parte de los planes de gobierno de Evo Morales tanto en el ámbito doméstico como en el externo. En líneas generales, en el plano doméstico se destacan principalmente los estudios focalizados en la relación del MAS con los movimientos sociales, el avance territorial del oficialismo –versus el declive de la oposición–; la reivindicación del colectivo indígena-campesino y su propuesta de cambio en el vínculo del Estado con la sociedad y las fuerzas del mercado. En cuanto al accionar externo del país, gran parte de los análisis se han concentrado en las transformaciones que se fueron estableciendo a partir de 2006 en los lineamientos centrales y principios básicos orientadores de la política exterior, los temas de agenda y en los vínculos regionales y extra-regionales de un actor con escasos márgenes de maniobra en el contexto internacional (Fernández Saavedra, 2011; Canelas y Verdes Montenegro, 2011; Trejos Rosero, 2012; Namihas, 2013; Olmos Castro, 2014; Ceppi, 2015, 2019; Querejazu Escobari, 2015; Souza, Cunha Filho y Santos, 2020; Ponce Costa, 2020, etc.). Esto ha tenido como correlato el enriquecimiento de los debates académicos y, al mismo tiempo, ha contribuido a fortalecer el análisis de dicho proceso a partir de dos nociones centrales en la actividad internacional de los Estados como son la política exterior y la diplomacia. Ambas categorías poseen una relación estrecha y de

gran acoplamiento y, es común que suelen ser utilizadas como sinónimos. Sin embargo, para las Relaciones Internacionales y el Derecho Diplomático, comprenden conceptualmente nociones distintas (Pérez Manzano, 1989; Moreno Pino, 2001, Arredondo, 2016; Vilariño Pintos, 2016; Hocking, 2016). La *política exterior* representa los objetivos y metas del Estado en su accionar internacional, mientras que la *diplomacia* es un instrumento –siempre pacífico– para el logro de dichos cometidos (Arredondo, 2016: 8-10).

En la segunda sección se identifican los aspectos más relevantes que han dado contenido a la política exterior y la diplomacia de los gobiernos de Morales. Teniendo en cuenta que en la distinción política exterior/diplomacia, la primera se ocupa del *qué* (qué metas u objetivos) y la segunda del *cómo* (los medios o herramientas), se analizan los objetivos más significativos del período 2006-2019 con sus correspondientes políticas de implementación. La decisión de abordarlas de forma distintiva –en términos conceptuales– pero al mismo tiempo como unidad, contribuye a profundizar el análisis teórico de cada categoría. Al mismo tiempo, su tratamiento en conjunto hace posible contar con una especie de foto; un cuadro de situación más completo sobre los posicionamientos, las decisiones y acciones de los *policy-makers* en el plano internacional, considerando la coyuntura doméstica y sistémica.

Finalmente, en la tercera sección, que obra a modo de cierre, se esbozan a título tentativo algunos aspectos relacionados con la conducción que Luis Arce y David Choquehuanca pretenden –por lo menos desde la retórica– imprimir a la política exterior y la diplomacia del país andino.

1. El punto de partida

El arribo de Evo Morales y Álvaro García Linera a la presidencia puede contextualizarse sintéticamente en un escenario que combinaba un sinnúmero de elementos; muchos de ellos, contrapuestos: grandes expectativas, en particular, por parte del colectivo indígena-campesino, inestabilidad político-institucional y enormes desafíos a nivel socio-político y económico. Las promesas de crecimiento, desarrollo y bienestar de los gobiernos de la Democracia Pactada –ancladas en la implementación de programas económicos ortodoxos– carecieron de correlato en los hechos. A comienzos del presente siglo, la recesión, la pobreza y la desigualdad se habían convertido en una problemática estructural profunda y, en consecuencia, en el *leitmotiv* de las demandas de cambio *versus* continuidad de gran parte de la población.³ El descontento popular fue canalizándose en acontecimientos como la Guerra del Agua (2000), la Guerra del Gas (2003), la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y múltiples protestas ciudadanas y campesinas que tuvieron a los movimientos sociales como grandes protagonistas. Su accionar hizo más evidente no sólo el desgaste de los partidos políticos tradicionales, sino que también fue un factor determinante en el triunfo del MAS. Según Zuazo (2010), el MAS ha resultado de la ampliación de la democracia durante

³ Según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) de Bolivia, al año 2000, la pobreza moderada alcanzaba al 66.4% de la población; la pobreza extrema representaba el 45.3% y el Coeficiente de Gini era de 0.66. Dossier de Estadísticas Nº 30. Disponible en <https://www.udape.gob.bo/portales/html/dossierweb2020/htms/dossier30.html>

1982-2000 pero, al mismo tiempo, ha sido consecuencia de su profunda crisis. Nació por decisión de las organizaciones sociales campesinas de contar con un instrumento político, que luego se fue ampliando a las ciudades, generando a raíz de su triunfo en 2005 el tránsito hacia un “partido urbano”, con un liderazgo avasallante de Morales como Presidente y jefe de partido.

Para el MAS, las dos décadas de Democracia Pactada habían generado un Estado débil, poroso, cuyos roles y funciones fueron restringidos para favorecer al capital trasnacional y los grupos conservadores que tradicionalmente habían gobernado el país (Programa de gobierno MAS-IPSP, 2005: 10). Frente a esto, Evo Morales entendía que la refundación del pacto social requería la existencia de un Estado que contara con una fuerte presencia en el ámbito doméstico y en la agenda externa a fin de establecer cambios multidimensionales, acordes con su propuesta de campaña. Los principios orientadores de acción –que fueron posteriormente renovados en los siguientes mandatos- se presentaron en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006, en tanto estrategia integral, orientada a la construcción de una *Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana para Vivir Bien* (Plan Nacional de Desarrollo, 2006). En líneas generales, implicaba la puesta en marcha de medidas que apuntaran a la redefinición del vínculo Estado-mercado y Estado-sociedad, rescatando e incorporando la cosmovisión de los pueblos indígenas campesinos. Por su parte, el Vivir Bien⁴ es una filosofía, un paradigma ancestral concebido en la interculturalidad; “un horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad”, el cual se comprende y se alcanza de forma práctica y colectiva integrando las dimensiones social, cultural, política, ambiental y económica (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2014: 60).

En los hechos, la propuesta de cambio del MAS ha descansado en la edificación de un *Estado activo* –en este caso, en su versión plurinacional- (Cordero Ponce, 2012), sustentado en los ideales de desarrollo nacional, reformismo social y formas de participación y representación más inclusivas. A nivel doméstico, este proceso se ha cimentado a través de:

- a) Las nacionalizaciones y renegociaciones de los contratos en sectores estratégicos tales como hidrocarburos (Decreto Supremo 28.701, 2006), minería –Huanuni, la mina de estaño más importante del país (2006)-, telecomunicaciones –empresa ENTEL (2006)-, metalurgia –empresa Vinto (2007)-, combustible –Air BP (2009)-, electricidad –Corani, Guarachi, Valle Hermoso y la distribuidora de electricidad de Cochabamba (2010)-, fundición –la planta Vinto de antimonio (2010)- y servicios aeroportuarios –SABSA (2013)- (CELAG, 2019).
- b) La promulgación de una nueva Constitución Nacional (2009) que, entre otros aspectos, se asienta en la ampliación de los derechos de ciudadanía con el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas campesinas, tales como las autonomías, la democracia intercultural y la conformación de Bolivia como Estado Plurinacional (Cordero Ponce, 2012).
- c) El compromiso con la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través del desarrollo de programas de transferencias condicionadas en salud, educación, tercera edad y

⁴ Sobre el análisis del Vivir Bien en Bolivia, se recomienda consultar Martínez (2016).

embarazo. Finalizando el tercer mandato de Morales, al año 2018, el 51.2% del total de la población fue beneficiaria de algún bono social (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2019). Esto generó un círculo virtuoso con respecto a los indicadores sociales ya que la pobreza –tanto moderada como extrema- y la desigualdad tuvieron un claro comportamiento descendente en el período 2005-2018. La pobreza moderada pasó de 60.6% a 34.6%; la extrema de 38.2% a 15.2% y el Coeficiente de Gini de 0.60 a 0.46 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, 2019: 196-197).

No obstante, para que la *Refundación del Estado* fuera entendida de forma integral y concluyente –“refundación total”, de acuerdo al posicionamiento del MAS-, la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales del país debían, por extensión, tener rasgos diferenciadores de los gobiernos de la Democracia Pactada.

Ahora bien, ¿qué se entiende por política exterior y diplomacia? Retomando la propuesta inicial de este trabajo donde dichas categorías se observan en términos de unidad, pero al mismo tiempo, son conceptualmente diferenciadas, la política exterior, comprende, siguiendo las ideas de Hermann (1990), un programa; un plan que se elabora desde el poder Ejecutivo para la consecución de metas a alcanzar en el plano internacional. En este sentido, la política exterior, como afirman Wilhelmy (1991), Lasagna (1996), Milani y Pinheiro (2013), Busso (2016, 2019) y Míguez (2017, 2020), entre otros, se inscribe como política pública, es decir, como el conjunto de objetivos y acciones que lleva a cabo un gobierno frente a problemas –o podría agregarse, asuntos en general- que en un determinado momento suscitan interés por parte del propio gobierno como por otros actores, entre ellos, los ciudadanos (Tamayo Sáez, 1997). Esto implica, de acuerdo al análisis de Oszlak y O'Donnell (1976), una toma de posición por parte del Estado, que se concreta en decisiones que no necesariamente se expresan en actos formales, orientada a resolver esa cuestión que se presenta. Al ser un modo de intervención donde se incluyen las decisiones o perspectivas de diversos actores, esa “toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea o permanente” (Oszlak y O'Donnell, 1976: 21). De ello resultan tres elementos importantes a tener en cuenta: 1- esa posición predominante que atañe a otros sectores de la sociedad, se desarrolla en un contexto y momento histórico específicos; 2- al coexistir varios actores en la fijación de la posición, en ocasiones, las decisiones pueden ser contradictorias y/o conflictivas y 3- la toma de posición puede ser activa o por omisión, siendo ambas una manera de hacer frente al tema de agenda (Oszlak y O'Donnell, 1976: 21-23).

La particularidad de la política exterior radica en que cuando el Estado adopta posiciones frente a problemáticas de interés, se observa una interacción constante entre los planos doméstico y externo (Busso, 2019, Míguez, 2020). En palabras de Wilhelmy (1991: 177) la especificidad de la problemática internacional, genera que los objetivos de política exterior sean identificados a partir de la incidencia de los influjos que provienen del sistema político, de las consideraciones domésticas de la política y de la significación de los actores y del entorno internacional.

Así, mientras que la *política exterior* fija y decide las directrices de acción –mediatas o inmediatas- por parte de un Estado, la *diplomacia* es una forma de ejecutar, siempre de

manera pacífica, esa política exterior (objetivos y temas de agenda) que previamente se ha decidido. Por ello, la diplomacia es esencialmente una herramienta o un instrumento al servicio de la política exterior (Vilariño Pintos, 2016: 75). Para Vilariño Pintos (2016: 75-76), "la diplomacia no es un fin, sino un medio; no un propósito, sino un método". Esto implica comprender, según el autor, que la política exterior posee un carácter sustantivo y la diplomacia, un carácter adjetivo, generando que sean –según el neologismo que utiliza- de orden *completivas* ya que la diplomacia no posee una existencia separada de la política exterior.

Teniendo en cuenta que en la construcción de los objetivos y temas de agenda que movilizan el accionar internacional de los Estados inciden factores de orden doméstico y sistemático, la política exterior, en su condición de política pública, no es algo estático o inalterable. Al contrario, la convivencia entre el cambio y la continuidad es un patrón recurrente al momento de ponerla bajo análisis. En este sentido, la política exterior del MAS no constituye una excepción ya que a lo largo de las tres administraciones de Morales, se desprenden, en términos de Lasagna (1995), la presencia de criterios tradicionales y contingentes. Los primeros aluden a aspectos o pautas que son parte del armado de la política exterior de un país, independientemente de los cambios de gobierno; siendo en el caso de estudio, la defensa de la democracia, la soberanía y los derechos humanos; la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de conflictos y el reclamo por el acceso soberano al mar frente a su disputa con Chile. Por su parte, los segundos responden a cuestiones coyunturales al comprender las inclinaciones o preferencias del gobierno de turno y los "inputs que recibe del exterior" (Lasagna, 1995: 390-391). Al aplicarlos a la política exterior boliviana, los criterios contingentes se asocian indefectiblemente al proceso de *Refundación del Estado*; la idea de ruptura y a la necesidad de establecer un cambio de paradigma en las relaciones internacionales. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los gobiernos que precedieron al MAS compartieron una política exterior cuyos objetivos estuvieron marcados por la dependencia político-ideológica de Estados Unidos, el cumplimiento de los postulados ortodoxos de los organismos financieros internacionales y la obtención de beneficios para las elites gobernantes y el sector empresarial (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2014). Frente a esto, la administración Morales se abocó a dotar a la política exterior de una nueva estructura doctrinaria acorde con la redefinición de los vínculos del Estado con el mercado y la sociedad y los principios sostenidos en términos partidarios.

En términos discursivos, el ex Presidente apostó a una retórica más radical que moderada, con una marcada postura contra-hegemónica, muy crítica del capitalismo en general y del neoliberalismo en particular y, defensora del Vivir Bien y de los principios sostenidos por el colectivo indígena campesino. Esto se fue plasmando en el uso habitual de la idea de "nos-otros", en particular, en el seno de Naciones Unidas. Así, el '*nosotros*' (los indígenas, campesinos y movimientos sociales; los países en desarrollo víctimas del capitalismo y el colonialismo y los gobiernos que pretenden un mundo más justo y equitativo) y los '*otros*' (los países procapitalistas –Estados Unidos-, las empresas transnacionales y los organismos financieros internacionales) (Olmos Castro, 2014), han

tenido un lugar protagónico en la cosmovisión dicotómica de Morales como líder, pero también en el diseño de la política exterior y de la llamada *Diplomacia de los Pueblos*.⁵

Este nuevo paradigma fue el marco de la política exterior boliviana entre 2006 y 2019, la cual estuvo especialmente focalizada en el tratamiento de los siguientes objetivos macro: 1) la reivindicación marítima, 2) el establecimiento de relaciones externas complementarias, diversificadas y menos asimétricas y 3) la revalorización de la identidad nacional. A continuación, se desarrollan cada uno de ellos, considerando también las acciones diplomáticas –en tanto herramientas– que se implementaron con miras a concretarlos. Tal como expresa Wilhelmy (1991: 179-180), el instrumento –en este caso la diplomacia– se encuentra al servicio del objetivo y “a cada constelación de intereses y objetivos debe adecuarse un repertorio de instrumentos; el cálculo de esta adecuación constituye una de las tareas centrales del actor gubernamental en la política exterior”.

2.1. La demanda marítima frente a Chile

A diferencia de los otros objetivos de la agenda externa, el reclamo de acceso soberano al Océano Pacífico ha sido una constante en la política exterior boliviana más allá de los cambios de gobierno. Desde la firma del Tratado de Paz y Amistad en 1904, los contactos con Chile atravesaron diversas situaciones conflictivas –incluso, la ruptura de relaciones diplomáticas en 1978– frente a la existencia de posiciones diametralmente opuestas: para Chile los temas territoriales quedaron saldados a principios del siglo XX, mientras que, para Bolivia, el acceso soberano al mar aún constituye un reclamo pendiente.

En la búsqueda por obtener algún tipo de avance en la materia, Evo Morales apostó al diálogo con el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y ambos acordaron la necesidad de renovar el espíritu del vínculo entre los dos países mediante la firma de la *Agenda de los 13 puntos* o ‘agenda sin exclusiones’ donde se incorporó el tratamiento de la cuestión marítima. En ese momento, los esfuerzos diplomáticos se concentraron en el plano bilateral con el objetivo de mejorar la calidad del diálogo interestatal y a partir de allí ahondar sobre la posibilidad de encontrar un acuerdo “cara a cara” sobre el asunto (Correa Vera y García Pinzón, 2013: 96). Las reuniones entre funcionarios bolivianos y chilenos se llevaron a cabo anualmente y estuvieron en consonancia con el proceso de reconstrucción de confianza propuesto por los entonces mandatarios. Sin embargo, con el inicio del gobierno de Sebastián Pinera (2010-2014), el diálogo entre las Cancillerías de Bolivia y Chile fue paulatinamente dejado de lado, con acusaciones cruzadas sobre la responsabilidad de lo acontecido, evidenciando que, en realidad, las conversaciones

⁵ Según el MAS, la Diplomacia de los Pueblos se apoya en el Vivir Bien en tanto paradigma filosófico de los pueblos indígenas andinos y puede entenderse como unos los pilares de la política exterior del período, siendo ésta la encargada de cumplir los objetivos de gestión establecidos. De los documentos oficiales se desprende que es una nueva forma de llevar adelante una política exterior cuyos principios, objetivos e intereses, difieren ampliamente con el pasado. Sus características centrales son: la ampliación de la idea de relaciones internacionales, es decir, se habla de vinculación no sólo entre Estados sino entre pueblos y/o naciones; los movimientos sociales poseen un papel importante, en especial, en los foros políticos; la promoción de la democracia participativa y la construcción de relaciones solidarias, complementarias y de cooperación (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2014: 111-112).

nunca pudieron superar el aspecto formal ante la falta de movilidad en la postura tradicionalmente sostenida por cada actor.

Frente a este cuadro de situación, Morales decidió establecer cambios en el accionar de la diplomacia frente a este reclamo histórico. La primera medida se presentó en la creación de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR) en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, asignándole las tareas de planificar, desarrollar e implementar todo lo relativo al tema marítimo. La segunda medida se plasmó en la judicialización de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el 24 de abril de 2013, amparándose en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948, conocido como Pacto de Bogotá (International Court of Justice, 2013). Ahora bien, el giro en la *táctica* (el accionar diplomático) no sólo se evidenció en el abandono del plano bilateral sino también en el eje del reclamo ya que la demanda no se focalizó en la denuncia directa del Tratado de 1904 –como había acontecido en otros momentos- sino en el supuesto incumplimiento por parte de Chile en su obligación de negociar una salida soberana al Pacífico. Para la Cancillería boliviana dicha obligación se fundamentaba en un conjunto de acontecimientos tales como declaraciones unilaterales, intercambios diplomáticos, acuerdos bilaterales y declaraciones e interacciones diplomáticas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se sucedieron con independencia al Tratado de 1904 (International Court of Justice, 2013; Ceppi, 2019). En paralelo, Evo Morales aprovechó las sesiones de apertura de la Asamblea General de Naciones Unidas para promover la causa boliviana, elevar al máximo su perfil y, al mismo tiempo, buscar respaldo internacional, apelando a cuestiones como la falta de entendimiento de Chile ante un reclamo ‘justo e irrenunciable’; la importancia de la solución pacífica de controversias, sobre todo, entre países vecinos y las recomendaciones efectuadas por líderes mundiales para que los dos Estados se abocaran a encontrar una solución a dicho conflicto.⁶

Una vez que se llevaron adelante las fases escritas y orales establecidas en el procedimiento reglamentario, la CIJ emitió su sentencia –de carácter vinculante e inapelable para las partes- el 1 de octubre de 2018. Por 12 votos a favor y 3 en contra, el tribunal internacional desestimó por completo la demanda boliviana al rechazar cada uno de los instrumentos legales sobre los cuales la diplomacia andina había edificado su reclamo (International Court of Justice, 2018). Más allá de las evaluaciones jurídicas que puedan realizarse, el pronunciamiento de la CIJ implicó, desde la óptica de las relaciones internacionales de Bolivia, el fin de la judicialización del reclamo como accionar diplomático y, en consecuencia, la necesidad de repensar a futuro nuevos mecanismos para el tratamiento de esta problemática. Como sintetiza González Vega (2019: 86), “la Corte no [vio] en ninguno de los documentos, de la larga nómina aportados por Bolivia, nada más que meros compromisos políticos, inviables para establecer una obligación jurídica a cargo de Chile” (...) “La clausura del procedimiento judicial ha supuesto una derrota –casi sin paliativos- para las pretensiones [de Bolivia], ante el tenor de la argumentación desarrollada por la Corte. No obstante, no concluyen con ello los desencuentros entre los países vecinos” (González Vega (2019: 97).

⁶ Se recomienda consultar los discursos del exmandatario en la biblioteca digital de Naciones Unidas. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/search?ln=es&cc=Speeches>

2.2. Relaciones externas: ¿nuevos enfoques, nuevos medios?

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2014), el Vivir Bien se traduce, entre otras cuestiones, en el ámbito de la política exterior, en la construcción de nuevas formas de vinculación basadas en la cooperación, la complementación y la reducción de las asimetrías con miras a fortalecer el posicionamiento regional y extra-regional del país. Procurando acercarse a este objetivo, la diplomacia boliviana proporcionó distintos instrumentos en los planos multilateral y bilateral de la agenda externa. En el plano multilateral, la integración regional ocupó un lugar destacado a lo largo de las tres administraciones de Morales ya que “ningún país por sí sólo puede atender sus necesidades y resolver sus problemas” (Plan Nacional Desarrollo, 2006: 239). Sin embargo, para el MAS, los esquemas de integración tradicionales, focalizados en la liberalización económico-comercial, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tenían como punto crítico la falta de construcción de una agenda más amplia que incluyera el abordaje de problemas sociales, políticos, culturales y ambientales. Las políticas de integración debían contar con una mirada ‘holística’ que permitiera el desarrollo de relaciones cuya orientación descansara en los principios arriba mencionados.

Frente a esta nueva perspectiva, los esquemas de cooperación y concertación que surgieron a la luz del denominado *regionalismo postliberal* (da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012), fueron los medios a través de los cuales el gobierno boliviano procuró canalizar gran parte de sus intereses con los pares latinoamericanos en lo que respecta a la dimensión política. La dinámica del regionalismo no quedó al margen del proceso de ascenso que, a partir del presente siglo, tuvieron los gobiernos progresistas⁷. Éstos no sólo cuestionaron la idea de regionalismo abierto, es decir, ese regionalismo que imperó entre 1990 y 2005, basado principalmente en lo comercial donde la integración se asoció de forma directa con las políticas liberales del Consenso de Washington, sino además propiciaron su redefinición (Sanahuja, 2012). Así, el regionalismo fue pensado en clave postliberal dando origen a estructuras como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). A pesar de sus rasgos específicos, se caracterizaron en general, por otorgar importancia a los temas políticos y sociales; apelar a la cooperación sur-sur; rechazar las políticas económicas ortodoxas y promover un Estado más presente en las distintas dimensiones de la agenda nacional (Sanahuja, 2012).

El MAS encontró en estos mecanismos, por un lado, espacios de diálogo, en ocasiones más ideologizado, como es el caso del ALBA-TCP y, por el otro, plataformas para la generación de acuerdos –de diversa índole– y la minimización de los conflictos (Agramont Lechín, 2010). Tomando las ideas de Diamint (2013: 64), dichos esquemas⁸, no desconocían el plano comercial; sino que fueron ideados como acuerdos principalmente políticos y no económicos, donde las consecuencias del “entrelazado político” se extienden al campo económico; al contrario del planteo que ofrece un proceso de

⁷ Como expresa Svampa (2017), con esta categoría genérica que abarca diferentes corrientes políticas e ideológicas, se alude al cambio de época que atravesó gran parte del continente sudamericano entre 2000 y 2015.

⁸ En su trabajo, la autora se focaliza en ALBA-TCP y UNASUR.

liberalización comercial clásico. La presencia de Bolivia en el marco del ALBA-TCP es un ejemplo de esta afirmación. El país andino se benefició con el envío de diversas misiones sociales en materia de salud y educación que fueron sustentadas con aportes económicos (Venezuela) y recursos humanos (Cuba) (Ceppi, 2015). También fue receptor de donaciones, reducción arancelaria en acuerdos comerciales y créditos reembolsables para obras de infraestructura (Vergara Toro, 2016). Cabe destacar que gran parte de esos fondos se recibían directamente de la Embajada de Venezuela en La Paz, por lo cual no se conoce con exactitud la cantidad del dinero enviado como los verdaderos destinos de los mismos (Vergara Toro, 2016: 77).

La promoción de una integración con un matiz político no implicó la pérdida de interés por los esquemas comerciales tradicionales. Bolivia no abandonó la CAN y suscribió en 2012 –coincidente con el declive del ALBA– el protocolo de adhesión al MERCOSUR en calidad de Estado miembro, buscando superar su condición de asociado.⁹ En resumen, Morales se inclinó firmemente hacia el multilateralismo y la integración, ya sea en su versión ‘regionalismo abierto’ –donde prima lo económico–, o bien, la ‘versión siglo XXI’, propia del ciclo progresista que transitó mayoritariamente el espacio sudamericano entre 2000 y 2015. Así, en lo que respecta al regionalismo, el MAS apeló a *la diplomacia de doble pertenencia*, lo cual contribuyó a diversificar la agenda de política exterior, fortaleció la visibilidad de Bolivia en el contexto regional y dinamizó, en términos generales, el contacto con los pares, en especial, con aquellos que estaban en la misma sintonía ideológica.

En el plano bilateral, la diplomacia amplió el horizonte de diálogo inter-estatal para alcanzar acuerdos sobre diversas temáticas, algunas de ellas pendientes; otras con carácter propositivo. La renegociación de los contratos energéticos con Argentina y Brasil pos nacionalización de YPFB en 2006, la demarcación limítrofe final con Paraguay, producto de la Guerra del Chaco en 2009; la firma de un Protocolo Complementario a los Convenios de Ilo (1992) en 2010 y luego la Declaración de Ilo con Perú en 2019; la renovación de los memorandos de entendimiento con la UE en materia de cooperación¹⁰; el establecimiento de relaciones diplomáticas con Irán en 2007 y la actualización de los vínculos con China y Rusia, reflejan el rol de la diplomacia en tanto brazo ejecutor de una política exterior de índole diversificada y pragmática (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2014; Comunicado del Gobierno de Perú, 2019).

En el ámbito extra-regional, los vínculos con China y Estados Unidos merecen una consideración especial. Por su parte, el país asiático tuvo un ascenso vertiginoso en la agenda externa boliviana gracias a la complementariedad comercial –exportación de materias primas e importación de productos con valor agregado– y a la ayuda económica y política que se ha enmarcado como parte de la cooperación sur-sur (Hedrich, 2016). Aprovechando la retórica anti-imperialista y contra-hegemónica de Morales, China ha brindado préstamos e inversiones y ha adquirido grandes volúmenes de productos como litio, plata, estaño, plomo, cobre refinado, quinua y semillas de sésamo, entre otros. No obstante, al ser un vínculo absolutamente asimétrico, el accionar chino es el encargado

⁹ Este proceso aún no se ha concretado.

¹⁰ Bolivia y la UE llevan adelante sus relaciones desde 1995, sobre todo en materia de cooperación. Es el principal receptor de la ayuda bilateral de la UE al desarrollo en América Latina, con un presupuesto de 281 millones de euros para el periodo 2014-2020. Fuente: Delegación de la UE en Bolivia. En: https://eeas.europa.eu/delegations/bolivia/966/bolivia-y-la-ue_es.

de determinar, según sus intereses, en qué y cómo forjar acuerdos bilaterales. En este sentido, en materia de resultados, el acercamiento a China –que aquí se entiende como una *diplomacia receptiva*– estaría lejos de cumplir con el objetivo de generar relaciones complementarias y más equilibradas

En cuanto al vínculo con Estados Unidos, el gobierno de Morales optó por una *diplomacia de repliegue*. En la arena política, la relación se caracterizó por la tensión y el enfriamiento. Las diferencias ideológicas, especialmente durante la gestión de Trump, el acercamiento a Rusia, China e Irán; el respaldo a Venezuela; la expulsión en 2008 del entonces Embajador estadounidense, Philip Goldberg, -acusado de conspirar contra el gobierno de Morales- y la suspensión de las actividades de la DEA y USAID en territorio boliviano, minaron las posibilidades de construir contactos de alto nivel.

2.3. La identidad boliviana al mundo

La diversidad cultural, como uno de los rasgos básicos del país implicó, en el plano de la política exterior del MAS, la promoción internacional de gran parte de las causas que integran las demandas del colectivo indígena campesino. Para ello, la diplomacia boliviana apostó firmemente a los espacios multilaterales, en especial, Naciones Unidas, ya sea sentando posición sobre determinadas temáticas o bien, llevando la iniciativa con respecto a las acciones a seguir. En sus años como primer mandatario, Morales se concentró en:

- a) La defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas (la autodeterminación; la posibilidad de vivir en comunidad; el respeto de las costumbres y tradiciones; el reconocimiento de las autonomías, etc.). Bolivia acompañó, conjuntamente con otros Estados latinoamericanos, la iniciativa de contar con una declaración por parte del organismo como una herramienta que coadyuvara al proceso de reparación de aquellas comunidades que fueron víctimas de las políticas del colonialismo. Finalmente, el 13 de septiembre de 2007 fue aprobada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General con 144 votos a favor y 4 en contra. En noviembre de ese mismo año adquirió fuerza legal en Bolivia al ser elevada a rango de ley.
- b) La defensa de la hoja de coca como símbolo de la cultura andina. Según Morales, la penalización de la hoja de coca constituye una injusticia histórica al asociarse directamente con el tráfico de drogas. “Quiero decir que es la hoja de coca verde, no la blanca. Esta hoja de coca representa la cultura andina, el medio ambiente y la esperanza de los pueblos. No es posible que la hoja de coca sea legal para la Coca-Cola e ilegal para otros tipos de consumo medicinal en nuestro país y en el mundo entero” (Morales, 2006: 37). Tras varios años de reclamos, Naciones Unidas aceptó en 2013 una reserva del país andino a la Convención de Estupefacientes de 1961 en la cual se le reconoce a Bolivia el acullico (mascado de coca) como práctica ancestral, al igual que el consumo de la hoja de coca con fines culturales y medicinales y su comercio legal dentro del territorio nacional.¹¹

¹¹ Consultar Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. Disponible en: 41

- c) La privatización de servicios básicos. Desde los inicios de su gestión, Morales lanzó una campaña mundial en contra de la participación de compañías privadas en la prestación de servicios, entre ellos, el agua. Para el MAS, representan derechos universales y no una mercancía, por lo cual es competencia de los Estados y no del sector privado garantizar su acceso de forma universal y equitativa.¹² En el V Foro Mundial del Agua (2009), por iniciativa de la diplomacia boliviana, 25 países firmaron una declaración paralela a la oficial donde el acceso al agua y el saneamiento fueron considerados derechos humanos fundamentales (Justo, 2013). Un año más tarde, el Estado boliviano apostó con mayor fuerza a este pedido y solicitó –copatrocinado por 33 países- que Naciones Unidas se promulgara al respecto. Con 122 votos a favor y 41 abstenciones, la Asamblea General reconoció el derecho al agua potable y el saneamiento sanitario como derechos humanos esenciales *per se* y para el disfrute de otros derechos humanos.
- d) Los recursos naturales y el cambio climático. En 2007 Morales afirmó que, para el movimiento indígena, la tierra constituye una cuestión sagrada y por lo tanto, no podía ser convertida en un simple negocio o mercancía. En este sentido, el ex Presidente ha sido un actor activo en la promoción de los derechos de la madre tierra y el respeto del vínculo entre las comunidades indígenas campesinas y los recursos naturales al sostener que el capitalismo es la causa del proceso de degradación medioambiental como de las desigualdades sociales entre los países y al interior de los mismos. Para el caso boliviano, dicha crítica se traduce, en parte, en la necesidad del Estado de recuperar protagonismo en las industrias extractivas, procurando disminuir las asimetrías en materia de beneficios frente al sector privado. Este reclamo tuvo, como el tema del agua, recepción en Naciones Unidas. Por iniciativa de la diplomacia andina, el 22 de abril de 2009, se declaró el Día Internacional de la Madre Tierra (Asamblea General ONU, 2009). No obstante, cabe mencionar que dicha temática, en tanto eje de política pública, no ha estado exenta de tensiones y contradicciones. La explotación intensiva de materias primas, particularmente, minerales e hidrocarburos ha sido uno de los pilares sobre los cuales el MAS sustentó sus políticas sociales y económicas. En la primera década del presente siglo, coincidente con el boom de los precios de los *commodities*, Bolivia, al igual que otros vecinos sudamericanos, apostó al *megaextractivismo*, “potenciando la explotación indiscriminada (...) con objetivos exportadores (Svampa, 2019: 70). Los vínculos con Argentina, Brasil y China son ejemplos en dicha dirección. Todo este proceso ha puesto en jaque los principios básicos del Vivir Bien, entre los cuales se promueve el abandono del crecimiento ilimitado como parte del desarrollo y la promoción de una economía más sustentable y solidaria. En paralelo, ha generado numerosas situaciones conflictivas con las comunidades indígenas y campesinas a raíz de la expansión de la actividad extractiva –o de proyectos vinculados- en sus territorios, siendo emblemático el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) (Svampa, 2019).

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-18&chapter=6&clang=_en#EndDec

¹² Justo (2013) afirma, en base al posicionamiento de la Corte Constitucional del país, que la mirada anti-mercantilista es consecuencia de los sucesos de la Guerra del Agua en Cochabamba en el año 2000.

Por último, se destacan dos acontecimientos que son resultados del quehacer diplomático con miras a cumplir con la revalorización de la identidad cultural en tanto objetivo: la incorporación de la *wiphala* –símbolo de identificación de los pueblos indígenas campesinos- en los actos de Estado, conjuntamente con la bandera tricolor y, los cambios curriculares en la formación que otorga la Cancillería boliviana a sus funcionarios. A modo de ejemplo, se encuentran la enseñanza del idioma aymara, la introducción de asignaturas como Descolonización y Doctrinas Políticas y la participación de las principales organizaciones sociales indígenas en las capacitaciones que realiza la Academia Diplomática (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2014).

3. Áñez, el regreso del MAS y el recuerdo de Morales

A lo largo de sus tres gobiernos, Morales otorgó un sello distintivo a la política exterior y la diplomacia bolivianas. Como se señaló al comienzo de este trabajo, ambas fueron rupturistas, pero especialmente pragmáticas. Rupturistas; por el andamiaje doctrinal y las acciones sostenidas, sobre todo contraponiéndolas con la década del noventa. Pragmáticas, porque fueron diseñadas en la búsqueda de una funcionalidad política y económica; en ocasiones más de índole partidario que como programa de gobierno. Todo ello generó que el país contara con una gran exposición en el escenario internacional, entendiéndose como un momento sin precedentes.

Los deseos de un cuarto mandato por parte de Morales y García Linera se truncaron frente al alto grado de conflictividad que estaba atravesando el país, producto de los reclamos en torno a las elecciones de 2019 donde el oficialismo había obtenido una nueva victoria. Aquí convergieron cuestiones como la polarización social –quienes apoyaban la victoria del MAS y quienes la rechazaban por forzar sus candidaturas a través de la vía judicial- y las denuncias de fraude por parte de la OEA y de los partidos opositores. Sin márgenes de maniobra, la fórmula presidencial se vio forzada a renunciar un mes después ante la solicitud efectuada por las Fuerzas Armadas y otros actores, como la Central Obrera Bolivia (COB), paradójicamente, afín al MAS.

Jeanine Áñez, senadora opositora por UD, ocupó interinamente la presidencia, tras las dimisiones de la presidenta del Senado y el primer vicepresidente de la Cámara de Diputados, con la tarea de convocar nuevamente a elecciones. En su breve estadía, buscó diferenciarse abiertamente de los principios, postulados y socios políticos que sostuvo la Cancillería boliviana entre 2006 y 2019 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2020). En líneas generales, dispuso una *diplomacia de reversión*, que se manifestó en acciones como el retiro de Bolivia del ALBA y UNASUR; el cuestionamiento abierto a Venezuela, Cuba e Irán; la solicitud de ingreso al Grupo de Lima¹³ y la existencia de guiños para la recomposición de la relación con Estados Unidos. Tampoco apeló al acercamiento latinoamericano –típico del MAS- al criticar con vehemencia el

¹³ Este espacio multilateral surgió en 2017 para hacer un seguimiento de la crisis venezolana, procurando obtener una salida pacífica y negociada, en clara oposición al accionar de Nicolás Maduro. La Declaración de Lima fue firmada por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (oposición). Bolivia ingresó durante el gobierno interino de Jeanine Áñez. Se retiró tras el regreso del MAS.

acompañamiento y el resguardo a Morales y miembros de su gabinete por parte de los gobiernos de Argentina y México.¹⁴

La inestabilidad del escenario nacional y los impactos del Covid-19 fueron retrasando la celebración de los comicios presidenciales, los cuales se desarrollaron finalmente el 18 de octubre de 2020. Con el 55.11% de los votos, el MAS regresó al Ejecutivo boliviano de la mano de dos actores ya conocidos para la ciudadanía: Luis Arce, Ministro de Economía durante la gestión Morales y David Choquehuanca, a cargo de las relaciones exteriores del país hasta 2017 (Ceppi y Martínez, 2020).

El escaso tiempo transcurrido desde los inicios del nuevo gobierno permite, al momento, hacer sólo algunas proyecciones sobre el devenir de la política exterior y la diplomacia bolivianas. Del plan de gobierno presentado por Arce y Choquehuanca, se infiere que la *política exterior* mostrará líneas de continuidad con respecto a la implementada por Morales en materia de objetivos y postulados sostenidos. Así, los derechos de los pueblos indígenas, la defensa del agua y la hoja de coca, los procesos de integración y el sostenimiento de vinculaciones con eje en la solidaridad y la cooperación, conforman, entre otros, los temas en torno de cuales la *diplomacia* debe ponerse en acción. "La política exterior de Bolivia ha logrado colocar en la agenda internacional planteamientos propios (...) Su accionar se ha basado en la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, que constituye una visión de relacionamiento internacional soberana, propositiva y con participación social (...) proponiendo iniciativas de interés mundial, en la lucha por una cultura de la vida y la paz, para Vivir Bien, y un marco internacional de solidaridad, complementariedad y alianzas estratégicas capaces de contribuir al desarrollo del país" (Programa de gobierno MAS-IPSP, 2020: 45). El regreso de Bolivia al ALBA-TCP, UNASUR y CELAC y el restablecimiento de relaciones con Irán y Venezuela –suspendidas por Áñez– dan cuenta que la diplomacia también estaría repitiendo el patrón de las gestiones de Morales.

Ahora bien, es importante considerar que ni los actores ni el contexto (nacional, regional e internacional) son los mismos que en el período 2006-2019. Arce debe sortear múltiples desafíos tanto en el plano doméstico –reactivación de la economía, conflictividad social, pandemia– como en la agenda externa. Sus declaraciones han hecho hincapié en el diálogo y el consenso; elementos que, se presupone, serían la brújula del accionar internacional del país, lo cual contribuiría a bajar el perfil contestatario y reactivo frente a las situaciones de disidencia. En pocas palabras, se infiere, teniendo en cuenta las primeras medidas del actual mandatario en este corto período de gestión y las dificultades propias del complejo escenario creado por el Covid-19, que la diplomacia boliviana oscilará entre marchas y contramarchas.

Referências

- Arredondo, R. (2016). *Derecho Diplomático y Consular*. (pp. 220-220). Abeledo Perrot.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2009). Observaciones del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la proclamación del Día Internacional de la Madre Tierra, 22 de abril [Consultado: 13/12/2020] Disponible en

¹⁴ México otorgó asilo político, mientras que en Argentina se tramitó la condición de refugiados.

https://www.un.org/es/ga/president/63/statements/pga_proclam_motherearthday_april222009.shtml

Busso, A., Actis, E., Lorenzini, M. E., Zelicovich, J., Fernández Alonso, J., Simonoff, A., & Calderón, E. (2016). Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011.

Busso, A. (2019). El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (52), 3-32.

Canelas, M., & Verdes, F. (2011). La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos. *Ahora es cuándo, carajo*, 239-266.

CELAG (2019). ¿Qué sería de Bolivia sin su política de nacionalizaciones? Unidad Debates Económicos. La Paz [Consultado: 15/11/2020] Disponible en https://www.celag.org/wp-content/uploads/2019/05/Informe-CELAG_Que-sería-de-Bolivia-sin-su-política-de-nacionalizaciones.pdf Ceppi, N. (2015). "Bolivia, el camino a la transformación: un proceso de cambios, conflictos y tensiones sin resolver". Leiras, S. (2017). *América del Sur en los comienzos del nuevo milenio: entre la continuidad y el cambio*. Eudeba.

Ceppi, N. (2019). Bolivia y Chile ante la CIJ: punto final a la judicialización del reclamo marítimo.

Ceppi, N., & Martínez, C. (2020). Bolivia: todo pasa, todo llega, todo acaba.: Las elecciones presidenciales de 2020. El regreso del MAS. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, (10), 63-75.

Correa Vera, L., & García Pinzón, V. (2013). Turbulencias desde el mar: Chile y Bolivia. *Si somos americanos*, 13(1), 93-121.

Decreto Supremo 28.701 (2006). 1 de mayo. Héroes del Chaco. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 55-79.

Exeni, J. L. (2016). *Democracia (im)pactada. Coaliciones políticas en Bolivia 1985-2003*. La Paz: Plural Editores.

Fernández, G. S. (2011). "Continuidad y cambios en las relaciones exteriores de Bolivia". *Decursos. Revista de Ciencias Sociales*, Año XIII, (23) 115-140.

Gobierno de Perú (2019). Comunicado del Gobierno de Perú. Declaración de Ilo [Consultado: 21/01/2021] Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/29777-declaracion-de-ilo>

González Vega, J. A. (2019). En busca del esquivo mar: la controversia Bolivia-Chile ante la Corte Internacional de Justicia. En busca del esquivo mar: la controversia Bolivia-Chile ante la Corte Internacional de Justicia, 75-99.

Hedrich, M. (2016). Bolivia y China: oportunidades y riesgos de una relación desequilibrada, *Diálogo Político* [Consultado: 17/08/2021] Disponible en

<https://dialogopolitico.org/actualidad/bolivia-y-china-oportunidades-y-riesgos-de-una-relacion-desequilibrada/>

Hermann, C. F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.

Hocking, B. (2016). "Diplomacy and Foreign Policy". Constantinou, C. M., Kerr, P., & Sharp, P. (Eds.). (2016). *The SAGE handbook of diplomacy*. Sage.

International Court of Justice (2013). Application Instituting Proceedings. Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile), 24 de abril [Consultado: 11/09/2019] Disponible en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/17338.pdf>.

International Court of Justice (2018). Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). Summary of the Judgment, 1 de octubre. [Consultado: 11/09/2019] Disponible en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20181001-SUM-01-00-EN.pdf>

Justo, J. B. (2013). El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 387-409.

Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 45-64.

Lechín, D. A. (2015). "Bolivia mira hacia el sur. El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales". *Nueva Sociedad*, (259), 15.

Martínez, C. B. (2016). *El vivir bien en el proyecto político del MAS en Bolivia (2006-2015)* (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).

Mayorga, F. (2008). "El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia". En Murakami, Y. (Ed.). (2008). *Tendencias políticas actuales en los países andinos* (pp. 41-63). CIAS, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.

Mayorga, F. (2016). Bolivia: ciclo electoral 2014-2015 y mutaciones en el campo político. *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, 205-234.

Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado?. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (8), 103-120.

Míguez, M. C. (2020). "Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas". En Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (2020) *Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*. Buenos Aires: TeseoPress, 21-74.

Milani, C. R., & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto internacional*, 35, 11-41.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (2019). Memoria de la economía boliviana 2018. La Paz.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *La revolución democrática y cultural y su política exterior. Memoria 2006-2013*. La Paz [Consultado: 13/09/2020] Disponible en <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/Logros/1%20Memoria%20Institucional%202006-2013%20%281%29.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia (2020). Memoria institucional 2019-2020 [Consultado: 11/01/2021] Disponible en <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/4038>

Morales, Evo (2006). Discurso del Presidente de Bolivia en la Asamblea General de Naciones Unidas [Consultado: 13/01/2019] Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/583259?ln=es>

Namihas, S. (2013). La demanda boliviana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. *Agenda Internacional*, 20(31), 55-70.

Olmos, P. (2014). La construcción de un “nos-otros” en los relatos de Evo Morales ante la organización de las Naciones Unidas. *Perspectivas de la Comunicación*, 7(2), 75-95.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES-CLACSO, (4), Buenos Aires.

Pérez, A. M. (1989). *La diplomacia. Orientación vocacional y profesional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Pino, I. M. (2001). *La Diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México: SER-FCE.

Pintos, E. V. (2016). *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Madrid: Editorial Tecnos, Quinta Edición.

Plan Nacional de Desarrollo (2006). *Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos*, 2006-2011. Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo 29.272, La Paz [Consultado: 11/08/2020] Disponible en <http://www.ademaf.gob.bo/normas/ds29272.pdf>.

Ponce, S. C. (2012). Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador: Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?. *Nueva Sociedad*, (240), 134.

Ponce Costas, V. L. (2020) La política exterior de Bolivia en el marco del proceso de integración de UNASUR en el gobierno de Evo Morales Ayma (Doctoral dissertation). [Consultado: 13/08/2021] Disponible en <https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/25814>

Programa de gobierno MAS-IPSP (2005). *Por una Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien* [Consultado: 13/12/2020] Disponible en http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolecciones0009.pdf

Programa de gobierno MAS-IPSP (2020). *Agenda del Pueblo para el Bicentenario y el Vivir Bien* [Consultado: 03/01/2021] Disponible en http://www.protagonistas.cm.org.bo/archivos/programas/Programa_Gobierno_MAS-IPSP_EG_2020.pdf

- Querejazu Escobari, A. (2015). "Indigenidad" in Bolivia's Foreign Policy During Evo Morales' Government. *Desafíos*, 27(1), 159-184.
- Roberto, H. S., Carlos, F. C., & Pilar, B. L. (2014). Metodología de la investigación 6ta Edición. DR-D.-D. Lucio, Metodologia de la Investigacion Mexico DF: McGraw-Hill/Interamericana Editores, SA de CV. (6)
- Rosero, L. F. T. (2013). Ejes Articuladores del Discurso Internacional del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia Evo Morales Ayma. *Encrucijada Americana*, 5(2), 43-53.
- Ruth, S. (2005). Todo es Teoría; Objetivos y métodos de investigación. Bs. As.: Lumiere.
- Sanahuja, J. A. (2012). "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". En Serbín, A., Laneydi M., y Ramanzini Júnior, H. (2012), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, pp. 19-72.
- Souza, A. L. C. F. D., Cunha, C. M., & Santos, V. (2020). Changes in the Foreign Policy of Bolivia and Ecuador: Domestic and International Conditions. *Brazilian Political Science Review*, 14.
- Svampa, M. N. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva sociedad*.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias* (p. 144), Alemania: Bielefeld Press Univesity.
- Tamayo Sáez, M. (1997). "Análisis de las políticas públicas". En Bañón, R., Carrillo E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 281-312.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación (Vol. 1). Barcelona: Paidós.
- Veiga, P. D. M., & Rios, S. P. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Cepal.
- Vergara Toro, M. A. (2016). *Evolución de la cooperación de Venezuela con Ecuador y Bolivia en el periodo 2006-2014* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Von Wolff, M. W. (1991). Los objetivos en la política exterior Latinoamericana. *Estudios Internacionales*, 176-193.
- Zuazo, M. (2010). Los movimientos sociales em el poder?. *Revista Nueva Sociedad*, (227).

VIOLENCIA BIDIRECCIONAL: APROXIMACIÓN CRÍTICA EN LA MUJER CENTROAMERICANA

CÉSAR NIÑO

cnino@unisalle.edu.co

Profesor Asociado de la Facultad de Economía Empresa y Desarrollo Sostenible, adscrito al programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle (Colombia). Ph.D en Derecho Internacional por la Universidad Alfonso X el Sabio, Magister en Seguridad y Defensa Nacionales por la Escuela Superior de Guerra y Profesional en Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Sergio Arboleda.

CAMILO GONZÁLEZ

manuelc.gonzalez@usa.edu.co

Profesor Auxiliar de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Magister en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Profesional en Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Sergio Arboleda.

Resumen

La propuesta central del presente documento es aproximar un modelo teórico de la mujer en la violencia criminal partiendo de algunas dinámicas centroamericanas. A través del *process tracing* se plantean los estadios de *la mujer como receptora de violencia* y *la mujer como vehículo de violencia*. En efecto, la relación entre género y criminalidad revela la interacción entre dos facetas fundamentales: la integración subterránea y la gobernanza criminal en la región. Se encuentra que las integraciones subterráneas y criminales son mucho más efectivas de realizar porque los costos de transacción entre los actores son menores, mientras que, entre Estados, por su propia configuración, hay más limitaciones y costos robustos de integración por variables como la soberanía, la política, la economía y la seguridad. Con base en lo anterior, es menester mencionar que la reducción de la violencia contra la mujer no radica en el aumento de las penas, sino en el funcionamiento efectivo de los operadores de justicia. Una reducción del fenómeno debe partir de una mayor agilidad de las investigaciones y del fortalecimiento de la política criminal para minimizar la capacidad de acción y coacción. Por otro lado, la efectividad de la política busca aumentar la persuasión frente a potenciales miembros de redes criminales para que desistan de su participación.

Palabras-clave

Gobernanza criminal, integración subterránea, mujer sujeto de violencia, Centroamérica.

Cómo citar este artículo

Niño, César; González, Camilo (2021). Violencia bidireccional: aproximación crítica en la mujer centroamericana. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº 2, Noviembre 2021-Abril 2022. Consultado [en línea] en fecha de última consulta, consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.4>

Artículo recibido en 22 Septiembre de 2020 y aceptado para su publicación el 3 Setiembre de 2021

VIOLENCIA BIDIRECCIONAL: APROXIMACIÓN CRÍTICA EN LA MUJER CENTROAMERICANA

CÉSAR NIÑO

CAMILO GONZÁLEZ

Introducción

Los factores de inestabilidad y de inseguridad en Centroamérica han estado concentrados en cuestiones que ponen en riesgo la capacidad estatal para controlar y luchar contra el crimen organizado. Determinantes como el narcotráfico, la presencia de grupos armados, la violencia entre pandillas, el tráfico de especies y la trata de personas, entre otras, han reconfigurado las dinámicas de seguridad de la región. Lo anterior se presta para que se ponga un contraste particular en la manera sobre cómo los grupos criminales, a diferencia de los Estados, logran mayor sincronía en actividades de integración y dinamismo fluido de acciones ilícitas. De hecho, los modelos de integración regional han sido abordados desde una perspectiva convencional que genera distorsiones a la hora de entender los fenómenos que han hecho una especial carrera por dominar los territorios en la zona. Asuntos que han logrado importantes intersecciones en las agendas académicas y en la construcción de políticas públicas como la violencia, el crimen y los estudios de género, han conseguido, desde esta configuración, ampliar los enfoques de investigación y de abordaje para comprender una región dinámica y bastante heterogénea. Así, las aproximaciones académicas desde América Latina han estado determinadas por variables propias de la región como los entornos comerciales, defensa de la democracia, derechos humanos, economía y política. Sin embargo, la región carece de modelos propios para sus realidades más complejas fuera de lo tradicional. En otras palabras, los marcos analíticos más conservadores, dejan por fuera cuestiones que rivalizan con las arquitecturas de las políticas de seguridad como las lógicas criminales.

Dentro de los estudios de integración, regionalismo, gobernanza y globalización, la literatura alcanza a tener un gran acervo académico en dimensiones regulares, convencionales y tradicionales (Meyer, 2007). Es decir, se ha construido un aparato teórico y de estudios de caso referentes a los modelos convencionales sobre la integración con comunes denominadores económicos, políticos, culturales, geográficos e incluso sociales (Barrett & Kurzman, 2004). En ese orden de ideas, los modelos de integración regional en Centroamérica versan sobre alternativas y soluciones al comercio, democracia y desarrollo para reducir vulnerabilidades a las constantes sensibilidades del sistema internacional. Sin embargo, la región pareciera tener una subregión, una dimensión subterránea e incluso una construcción alternativa de integración y

gobernanza definida como un modelo criminal en la que la mujer se convierte en receptora y vehículo de violencia en la región.

Con base en lo anterior, dentro de las construcciones sociales del crimen, el rol de la mujer ha estado relegado a un plano subordinado en la relación de género. Situación que permite nuevas aproximaciones para comprender un fenómeno poco explorado hasta el momento en la región y que genera grandes preocupaciones para la elaboración de decisiones en materia de política pública en seguridad.

De tal manera, el presente artículo busca responder la pregunta ¿cómo se construyen la gobernanza criminal y la integración subterránea en Centroamérica desde la violencia de género? Por ende, el papel de la mujer es el centro de gravedad para la invisibilización del crimen en la región. De esta manera la gobernanza criminal ha alcanzado a construir reglas de juego, institucionalización y normalización entre grupos criminales que les permite obtener un clima apto para la integración entre ellos gracias a la debilidad institucional de los Estados, la alta capacidad de adaptación de sus estructuras y la baja burocratización para los negocios ilícitos. La participación de la mujer no ha sido abordada a profundidad en la participación criminal pero sí como receptora de violencia, una exclusión que se suma a las asimetrías de género en los estudios de seguridad y crimen organizado.

El desarrollo del texto está dividido en cinco partes. En primer lugar, se hará una aproximación teórica y conceptual sobre la gobernanza criminal y la integración subterránea. Luego se expondrá el fenómeno de la mujer como sujeto de violencia: entre receptora y vehículo criminal. Posteriormente se expondrá el modelo teórico para explicar el rol de la mujer en dicho fenómeno. A continuación, abordaremos la integración subterránea de género como un fenómeno centroamericano. Finalmente, se ofrecerán algunas conclusiones generales sobre el modelo y el horizonte que debe seguir la investigación de este fenómeno.

Aproximación teórica: gobernanza criminal e integración subterránea

La construcción de conceptos que se escapan a las tradicionales aproximaciones teóricas, son desafíos estratégicos para el entendimiento y solución de los problemas de la Centroamérica contemporánea. Las aproximaciones sobre la gobernanza criminal han estado enfocadas en su mayoría a dimensiones casuísticas en Suramérica (Lessing & Graham, 2019). Empero, la apuesta por identificar el fenómeno criminal y la naturaleza relacional entre su poder, el control territorial, las actividades ilegales, la violencia y la suplantación al Estado, responden a preocupaciones estratégicas sobre los vacíos de política pública y sistemas de justicia en los países de mayor debilidad institucional. En ese sentido, trabajos como el de Desmond (2006) y Lessing & Graham (2019), entienden por gobernanza criminal la convergencia y formación de estructuras entre funcionarios gubernamentales, sociedad civil y actores criminales que deriva en prácticas sistemáticas para la regulación de actividades (Desmond, 2006).

Una relación de orden paralelo que transita por la delgada línea entre lo convencional y lo no convencional. En efecto, aquella gobernanza criminal redundante en que las redes son patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales (Keck & Sikkink, 1998; Niño, 2020). En ese sentido, los códigos de honor, la protección recíproca

entre individuos, el control territorial, patrones de conducta, sistema de valores, entre otros (Núñez & Espinoza, 2017), son algunas características que se proyectan sobre los imperativos de la gobernanza. En síntesis es un sistema basado en una serie de relaciones complejas que conectan el mundo legal con el ilegal (Garzón, 2012).

Las últimas dos décadas han estado permeadas por las grandes preocupaciones conforme al crimen organizado (Schultze-Kraft, 2016) proveniente de países del Sur Global que amenazan la estabilidad del Norte Global (Ayoob, 1991; Benabdallah, Murillo, & Adetula, 2017; Sharp, 2011). Aquellas preocupaciones han alcanzado un robusto y creciente material en términos de seguridad ciudadana pero no en dimensiones y explicaciones sobre la integración de redes y grupos criminales entre sí en Centroamérica. Los vacíos definicionales son en sí mismos los primeros grandes problemas para el diseño de políticas y estrategias.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien ha habido un intento valioso por resignificar la gobernanza en condiciones irregulares, asimétricas y no convencionales, no sucede lo mismo con las integraciones entre grupos criminales. De tal manera, aquellas integraciones para efectos de este documento y como propuesta conceptual se entienden como subterráneas debido a su condición irregular y alterna a los clásicos modelos de integración entre Estados. Si bien no ha habido una robusta propuesta, trabajos como el de Niño (2017) asegura que grupos terroristas de diferentes geografías comparten patrones de comunicación, conducta y modelos de entendimiento que facilitan el diálogo entre las organizaciones que no siempre persiguen fines comunes pero sí poseen vulnerabilidades similares. A saber, los mercados de la violencia y el factor entrópico del crimen han motivado a que las estructuras ilegales se valgan de recursos paraestatales para gobernar porciones significativas de territorios y corredores estratégicos (Duncan, 2014; Raffo & Gómez, 2017). Teniendo en cuenta la aproximación teórica y conceptual aplicada al contexto centroamericano, es menester involucrar el impacto de la violencia de género al fenómeno de la integración subterránea (Niño, 2020). En efecto, la dinámica natural de la gobernanza criminal repercute sustancialmente en la mujer como víctima mayoritaria en la región. Por un lado, es un actor que funge como receptora de violencia y por el otro, como vehículo criminal. Los corredores ilegales controlados por grupos paraestatales (O'Donnell & Wolfson, 1993) alcanzan grados vitales de mercadear a las mujeres como bien transable y como sujeto de violencia (Truong, 2001).

La mujer como sujeto de violencia: entre receptora y vehículo criminal

Hacia 1970 algunas investigaciones criminológicas llamaban la atención sobre determinados estudios asociados a la relación causal entre mujeres delincuentes y la emancipación femenina (Smart, 1979). En ese mismo orden se argumentó, por un lado, que las madres asalariadas criaban niños que se convertirían en delincuentes, mientras que, por otro lado, se mantuvo la hipótesis de que las mujeres emancipadas se vuelven más tendientes al crimen debido su asociación con valores "masculinos" en el trabajo y su contacto con oportunidades para el crimen fuera de casa (Smart, 1979). Una construcción argumentativa que logró generar distorsiones sobre el papel del crimen en la sociedad, una noción selectiva sobre el rol femenino en la sociedad y el crimen asociadas a una subordinación del rol de la mujer en la sociedad e incluso en el crimen. Posteriormente, los trabajos con enfoque de género y las distintas investigaciones que

intentaron apartarse de la clásica configuración y relación causal entre mujer emancipada y crimen como el de Chesney-Lind (1986), mostraron cambios sustanciales y avances en la materia. En dicha investigación, se advierte sobre la visibilidad que hay de la violencia generalizada sobre la mujer, pero reconoce al mismo tiempo que para determinar la equidad analítica al respecto, se debe tener presente que no hay una información clara sobre la mujer violenta que atenta contra otra mujer.

Por otra parte, también logró construirse una perspectiva en la cual la controversia sobre la mujer criminal y violenta, ha estimulado la preocupación por las causas y los correlatos del comportamiento delictivo femenino, particularmente el comportamiento de naturaleza violenta en estructuras criminales (Bunch, Foley, & Urbina, 1983).

A comienzos del siglo XXI, la investigación de Rushforth y Willis (2003) arrojó nuevas perspectivas sobre la relación entre mujer y crimen. Los autores mencionan que el uso de drogas por parte de las mujeres es un factor definitorio en su participación en el crimen y argumentan que la severidad del uso de drogas por parte de las mujeres está más estrechamente relacionada con su criminalidad que con los hombres (Willis & Rushforth, 2003). Así mismo las delincuentes femeninas tienen más probabilidades que los hombres de ser encarceladas por delitos no violentos, como delitos de drogas, mientras que los hombres tienen más probabilidades de ir a prisión por asuntos violentos (Nazario, 2019; Willis & Rushforth, 2003). Lo anterior abre un nuevo espectro de análisis a dimensiones en las que la mujer facilita actividades criminales para las redes ilegales partiendo de la probabilidad de asociación con delitos menores.

Las mujeres constituyen una minoría en el contexto delictivo mundial actual (Loinaz, 2016). Sin embargo, la invisibilidad de la mujer como actor protagónico de la criminalidad ha sido una constante tanto en la esfera criminal como en la dinámica bibliográfica y académica pero también, la mujer representa un sostenido aumento en las capturas, investigaciones, condenas y encarcelamientos en los últimos años (Loinaz, 2016). Estimaciones globales en el año 2010 arrojaron resultados importantes advirtiendo que el 25% de los delincuentes pertenecían a población exclusivamente femenina, concentrándose en que el 10% eran de carácter violento y el 5% asociados a los sexuales (Cortoni, Hanson, & Coache, 2010; Loinaz, 2016). No obstante, el 10% restante no posee una atribución y registro para un tipo de delito absoluto y determinado.

Finalmente, Centroamérica es una de las regiones más violentas del mundo, una de las más asimétricas y volátiles en términos de conflictos domésticos y en particular la más desigual (Dalby & Carranza, 2019). Por otra parte, también es una región en la que se estiman grandes manifestaciones de violencia contra la mujer y su carácter receptivo ha llamado la atención a nivel mundial contradiciendo la tesis de los trabajos de la década de 1970 en la que se advertía una relación entre la mujer criminal y su proceso de emancipación (Blanchard, 2003; IEEP, 2017). En efecto, en el marco de la gobernanza criminal y la integración subterránea, la mujer se convierte en el punto de inflexión como sujeto de violencia en dos dimensiones: receptora y vehículo. Aquel fenómeno configura la proporción bidimensional de la violencia (Niño & Méndez, 2020), una suerte de dimensión en la que la mujer ha sido tradicionalmente violentada pero también tiene una participación en estructuras violentas.

Propuesta de teorización de la mujer en la violencia

Para abordar el fenómeno de la mujer como sujeto de violencia en el contexto centroamericano utilizaremos el método de rastreo de procesos (*process tracing*). Este método hace uso de la evidencia documental para inferir la cadena causal que interviene entre las causas y los resultados de un fenómeno determinado (George & Bennett, 2005). Concretamente, utilizaremos la variante de *theory-building process tracing* (construcción de teoría) (Beach & Pedersen, 2019) para elaborar una propuesta teórica que exprese la integración subterránea desde el género en Centroamérica desde la incorporación de los fenómenos de *la mujer como receptora de violencia* y *la mujer como vehículo de violencia*.

El modelo teórico parte de la base de que existe un fenómeno estructural y visibilizado como la mujer como receptora de violencia que se expresa en variables como los comportamientos sociales frente a la mujer y la acción del Estado para la protección de sus derechos:

$$MRV = PSM + DPP$$

La Mujer Receptora de Violencia (MRV) es el resultado de la confluencia de factores como la percepción social de la mujer (PSM) y las distorsiones de las políticas públicas (DPP) para enfrentar su vulnerabilidad ante fenómenos de violencia de género.

Sin embargo, este elemento del modelo es aquella que podríamos referirnos como tradicional en los estudios sobre la violencia y el género que identifican un solo lado de la violencia que se ejerce contra la mujer. Nuestra propuesta de teorización va más allá al incorporar dentro de la explicación el fenómeno de la Mujer Vehículo de Violencia (MVV) que se caracteriza por la instrumentalización de la mujer para actividades delictivas y que pone de presente el progresivo cambio en los imaginarios y roles de la mujer en las organizaciones criminales:

$$MVV = MRV * AC$$

En el mismo sentido, la incapacidad del Estado (IE) por regular las actividades y el desplazamiento del Estado en el ejercicio de las funciones clásicas como la defensa, el control efectivo de las fronteras y la seguridad o la provisión de bienes públicos (Wickham-Crowley, 1987) generan que el fenómeno en su conjunto tenga un matiz interméstico, existiendo una continua interacción entre los niveles domésticos e internacionales alrededor de la violencia de género. En su conjunto la suma de violencias domésticas en los niveles estructural y de actores criminales, reforzado por la incapacidad del Estado genera lo que hemos denominado Integración Subterránea desde el Género (ISG):

$$MRV(IE) + MVV(IE) = ISG$$

De tal manera, la incapacidad del Estado (IE) es la constante en la dinámica de la integración subterránea de género. A saber, esta afecta de manera diferenciada el proceso con especial énfasis en la mujer receptora de violencia porque es éste quien implementa políticas públicas débiles para la prevención de la violencia y protección de la mujer.

Por otro lado, y sumado a lo anterior, la incapacidad del Estado en sus funciones básicas conforme a la protección y efectivo control territorial aumenta la probabilidad de que la

mujer mute de receptora a vehículo de violencia porque se convierte en actor parte de la cadena criminal. En efecto, ese involucramiento de la mujer en las organizaciones criminales tiene un centro de gravedad en los estímulos e incentivos que ofrece la porosidad de las fronteras, el aprendizaje de los criminales sobre el valor estratégico de la mujer en sus estructuras y la debilidad de las instituciones públicas para prevenir el reclutamiento para dichas actividades.

Para el contexto centroamericano, lo anterior se traduce en que la región comprende un fenómeno de *violentización*¹, donde la violencia es quien determina las dimensiones y roles que asume la mujer en el Triángulo del Norte; por ende, delitos como el feminicidio, la violencia sexual y simbólica producen escenarios violentos contra la mujer.

En ese sentido, para efectos del presente artículo, la integración subterránea de género es el producto de un proceso violento y criminal alrededor del papel de la mujer en la región. Con base en lo anterior, existe una causa estructural que es la mujer receptora de violencia evidenciada en maltrato, discriminación y delitos contra la mujer. Debido a la violentización y la presencia de actores criminales, se configura una nueva noción de la mujer como vehículo de violencia. Esta última, se ha convertido en una estrategia e innovación criminal que permite la integración subterránea de género debido al poco control efectivo del territorio que se da especialmente en las zonas de frontera. Mecanismos causales como la inestabilidad estatal, la porosidad fronteriza y el aprovechamiento del rol de la mujer en la sociedad por grupos criminales, son vitales para el entendimiento del rol y participación femenina en el crimen transnacional.

Integración subterránea de género: fenómeno centroamericano

La mujer del Triángulo del Norte se construye como sujeto de violencia a partir de una convergencia de variables estructurales como la percepción de la mujer en la sociedad y su autonomía económica. Adicionalmente, la violencia simbólica abre un nuevo espectro no abordado de mujeres violentas, cuyos roles en las estructuras criminales construyen circuitos subterráneos de delincuencia. Entonces, encontramos que los diseños de política pública están concentrados en mitigar la primera dimensión (mujer receptora de violencia) dejando de lado la prevención del fenómeno de la mujer violenta. La mujer decide optar por la violencia y el crimen como espacio plausible para proteger su rol activo dentro de una estructura, generar códigos de respeto y aspiraciones de ascenso en una pirámide criminal.

Para la primera dimensión sobre la mujer como receptora de violencia en la región, ésta se configura bajo diversas maneras: sexual, económica, emocional o psicológica (IEEP, 2017). De acuerdo con lo anterior, los países pertenecientes al Triángulo Norte Centroamericano mostraron las más altas tasas de muertes violentas de mujeres en el mundo durante el período 2007-2012 (Montti, Bolaños, & Cerén, 2018). A saber, El Salvador fue el que durante el periodo registrado tuvo la tasa de muertes violentas de mujeres más alta del mundo con 14.4 mujeres asesinadas por cada cien mil, luego Honduras con 10.9 muertes violentas y en tercer lugar Guatemala con 9.3 muertes de mujeres (OACNUDH, 2014). En consecuencia, la mujer configura un centro de gravedad

¹ Concepto acuñado por los autores refiriéndose a la violencia como fenómeno transversal a las relaciones sociales en todas sus dimensiones.

en la recepción de violencia debido a factores culturales como masculinidades violentas, la normalización histórica conductual de la violencia cultural, entornos familiares violentos y la invisibilización de la violencia.

Por otra parte, los delitos de trata y tráfico de mujeres tienen un punto interesante para el análisis sobre los marcos de gobernanza criminal.² Tanto el tráfico como la trata se han convertido en crímenes atractivos para organizaciones criminales de la región como “Los Perrones” de El Salvador. Estos poseen las rutas, los contactos y una arquitectura de integración subterránea con grupos ilegales hondureños, cubanos, mexicanos, panameños, colombianos, europeos e incluso africanos (Pérez, 2014), pero en particular sus asociaciones subterráneas más estrechas las tienen con Barrio 18 y Mara Salvatrucha (InSight Crime, 2016).

Una segunda dimensión de estudio es la de vehículo para el crimen. Las mujeres son utilizadas como medios para la comisión de delitos tales como la extorsión. Una investigación realizada por Demoscopia S.A. (2007) sobre la composición de género ha demostrado que las mujeres componen entre el 20 y el 40% de las pandillas centroamericanas. Las mujeres asumen funciones de recolección de información sobre potenciales víctimas y cobro de extorsiones (Bonello, 2019), la principal fuente de ingreso de estas organizaciones. Respecto a ello, las mujeres han sido involucradas de manera estratégica a la cadena criminal explotando las ventajas que ofrecen los vacíos judiciales a la hora de perseguirlas.

Esta dimensión resignifica el rol histórico de las mujeres, dicha resignificación transforma el papel pasivo en activo de la mujer dentro de las organizaciones criminales. La construcción social y la “otredad” (Mouffe & Laclau, 2007; Prozorov, 2015) han permitido que su participación se convierta en una bisagra entre grupos y redes y al mismo tiempo, un punto ciego frente a los operadores de seguridad y justicia.

Conclusiones

El presente artículo refleja un esfuerzo académico por construir un nuevo concepto e involucrarlo al debate regional sobre la violencia y la criminalidad asociada a la mujer, así como un aporte al estado del arte del conocimiento. La integración subterránea, desde una perspectiva de género, se ha construido a partir de dos dimensiones asociadas a la mujer como sujeto de violencia: receptora y vehículo criminal. Lo anterior es una apuesta por resignificar la integración regional en términos de nuevos problemas que implican soluciones estratégicas. En síntesis, la integración también se comprende desde puntos alternos y no convencionales como el comercio y la política, sino que se amplían a esferas donde el Estado no es el centro de gravedad y la criminalidad alcanza a diseñar ecosistemas subterráneos menos burocráticos, pero con altos réditos lucrativos.

Por otra parte, las limitadas fuentes académicas y documentales sobre la mujer violenta representan una dificultad sobre la construcción de un estado del arte al respecto. Por lo tanto, la presente investigación es una invitación para profundizar y ampliar los avances

² Si bien el tráfico de personas tiene una característica de voluntariedad de la víctima con el acontecimiento e implica el cruce de fronteras, la mujer traficada a pesar de su voluntad y consentimiento también es víctima. En materia de trata, el contacto es bajo engaño y coacción y el consentimiento de la mujer víctima está viciado y no implica el paso de una frontera (SEGOB, 2011).

académicos sobre dos fenómenos que se han abordado de manera tradicional como lo son el género y la integración regional. Por un lado, el género como explicación de nuevas movilidades de la mujer en la estructura social y por el otro, la integración regional como un fenómeno que posee múltiples aristas que merecen ser estudiadas tales como las gobernanzas criminales, los roles de actores convencionales con no convencionales, la corrupción, las suplantaciones de los Estados por actores irregulares, el crimen organizado con capacidad de desbordar el sistema y las instituciones regulares. En efecto, para el crimen no hay fronteras homologables a la concepción de los Estados, en el crimen, las instituciones son creadas de manera irregular para competir e incluso sustituir las reglas de juego estatales. Lo anterior modifica y reconfigura el espacio regional, geopolítico, económico y jurídico sobre el cual se construyen los modelos de integración regional tradicionales.

De hecho, unos de los principales retos para subsanar las debilidades regionales en la materia, consisten en estandarizar y sistematizar las estadísticas y los datos sobre la violencia de género que están dirigidas en su mayoría a evidenciar el fenómeno de la mujer violentada y así mismo, a mostrar de igual manera las dimensiones en las que la mujer violenta integra las estructuras criminales de la región. Por otra parte, la política criminal debe incorporar un componente diferenciado de género y regional. De tal manera, consensuar estrategias de política pública que impliquen la protección de la mujer violentada y al mismo tiempo, la desvinculación de las mujeres de las estructuras criminales. En efecto, las empresas privadas deben facilitar la inserción laboral femenina mientras los operadores estatales deben redefinir y conquistar espacios naturales de su configuración constitucional. Finalmente, en términos sociales, la comunidad debe asumir un rol activo en la desnormalización de la violencia como práctica social.

Con base en lo anterior, es menester mencionar que la reducción de la violencia contra la mujer no radica en el aumento de las penas, sino en el funcionamiento efectivo de los operadores de justicia. Una reducción del fenómeno debe partir de una mayor agilidad de las investigaciones y del fortalecimiento de la política criminal para minimizar la capacidad de acción y coacción. Por otro lado, la efectividad de la política busca aumentar la persuasión frente a potenciales miembros de redes criminales para que desistan de su participación.

Las estrategias de seguridad deben ser construidas con base en las particularidades y fenomenologías de la región y estar solventadas en que el enfoque de género, más allá de la discusión entre feminidades y masculinidades, aporte a la comprensión de la gobernanza criminal e integración subterránea frente a la mujer como sujeto y patrón transable de la violencia regional.

El presente documento es un esfuerzo por intentar explicar lo concerniente a un fenómeno altamente preocupante para los operadores de seguridad y justicia regional. El papel de la mujer en las esferas criminales como víctima y criminal, han determinado algunas invisibilizaciones que preocupan al momento de elaborar políticas públicas y estrategias de seguridad integrales. A lo largo del estudio se determina que las integraciones subterráneas y criminales son mucho más efectivas de realizar porque los costos de transacción entre los actores son menores, mientras que, entre Estados, por su propia configuración, hay más limitaciones y costos robustos de integración por variables como la soberanía, la política, la economía y la seguridad.

Este trabajo también busca contribuir a futuras nuevas líneas y agendas de investigación en América Latina. Los estudios de género han estado relacionados a explicar temas concernientes a la equidad, participación, reivindicaciones femeninas con la política, los derechos, acceso a la justicia, el trabajo y la economía. Por eso, esta investigación busca entre otras, hacer un aporte desde los estudios de género a la comprensión del fenómeno de la integración, particularmente en Centroamérica y en nuevas aproximaciones al rol de la mujer en las dinámicas de seguridad.

Referencias

- Ayoob, M. (1991). The Security Problematic of the Third World. *World Politics*, 43(02), 257-283. <https://doi.org/10.4324/9781315184517-15>
- Barrett, D., & Kurzman, C. (2004). Globalizing Social Movement Theory: The Case of Eugenics. *Theory and Society*, 33(5), 487-527.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Benabdallah, L., Murillo-Zamora, C., & Adetula, V. (2017). Global South Perspectives on International Relations Theory. Recuperado 25 de mayo de 2018, de <http://www.e-ir.info/2017/11/19/global-south-perspectives-on-international-relations-theory/>
- Blanchard, E. M. (2003). Gender, International Relations, and the Development of Feminist Security Theory. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(4), 1289-1312. <https://doi.org/10.1086/368328>
- Bonello, D. (2019). Mujeres de Guatemala: ¿La nueva cara de la extorsión? Recuperado 10 de julio de 2019, de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/mujeres-de-guatemala-la-nueva-cara-de-la-extorsion-2/>
- Bunch, B. J., Foley, L. A., & Urbina, S. P. (1983). The Psychology of Violent Female Offenders: A Sex-Role Perspective. *The Prison Journal*, 63(2), 66-79. <https://doi.org/10.1177/003288558306300206>
- Chesney-Lind, M. (1986). «Women and Crime»: The Female Offender. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 12(1), 78-96. <https://doi.org/10.1086/494298>
- Cortoni, F., Hanson, R. K., & Coache, M. È. (2010). The recidivism rates of female sexual offenders are low: A meta-analysis. *Sexual Abuse: Journal of Research and Treatment*, 22(4), 387-401. <https://doi.org/10.1177/1079063210372142>
- Dalby, C., & Carranza, C. (2019). Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018. Recuperado 19 de junio de 2019, de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>
- Demoscopia S.A. (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica: hallazgos de un estudio integral*. San José: Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Asdi) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Desmond, E. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order

in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325. <https://doi.org/10.1017/s0022216x06000721>

Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá D.C.: Penguin Random House Group.

Garzón, J. (2012). Las mafias que nacen y crecen en América Latina. Recuperado 24 de agosto de 2019, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12417484>

George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. (Belfer Center Studies in International Security, Ed.). Cambridge: MIT Press.

IEEP. (2017). *Violencia hacia la mujer en Centroamérica*. Managua. Recuperado de <https://www.ieepp.org/boletines/mirador-de-seguridad/2017/Marzo/34-violencia-hacia-la-mujer-en-centroamerica/>

InSight Crime. (2016). Los Perrones. Recuperado 5 de julio de 2019, de <https://es.insightcrime.org/el-salvador-crimen-organizado/perrones-perfil/>

Keck, M., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Lessing, B., & Graham, W. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>

Loinaz, I. (2016). Cuando «el» delincuente es «ella»: Intervención con mujeres violentas. *Anuario de Psicología Jurídica*, 26(1), 41-50. <https://doi.org/10.1016/j.apj.2016.04.006>

Meyer, J. W. (2007). Globalization: Theory and trends. *International Journal of Comparative Sociology*, 48(4), 261-273. <https://doi.org/10.1177/0020715207079529>

Montti, R., Bolaños, H., & Cerén, A. (2018). *Situación de violencia letal contra las mujeres en El Salvador, Guatemala y Honduras. 2014 - Julio 2018*. El Salvador: Heinrich Böll Stiftung.

Mouffe, C., & Laclau, S. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Nazario, S. (2019). 'Es como si siempre hubiera alguien que quisiera matarte': los feminicidios en Honduras. Recuperado 10 de julio de 2019, de <https://www.nytimes.com/es/2019/04/17/honduras-violencia-genero/>

Niño, C. (2017). *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional*. Ediciones USTA. CO.

Niño, C. (2020). Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia. En F. Sánchez & N. Liendo (Eds.), *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (Vol. 1, pp. 207-230). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. <https://doi.org/10.22518/book/9789585511972>

Niño, C., & Méndez, P. (2020). Migración internacional del pobre: construcción de violencias bidireccionales. *OASIS*, (33), 153-166. <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.09>

Núñez, G., & Espinoza, C. (2017). El narcotráfico como dispositivo de poder sexo-

genérico: crimen organizado, masculinidad y teoría queer. *Estudios de Género de El Colegio de México*, 3(5), 90-128.

O'Donnell, G., & Wolfson, L. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163. <https://doi.org/10.2307/3467251>

OACNUDH. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio / feminicidio)*. Ciudad de Panamá. Recuperado de www.onumujeres.org

Pérez, J. (2014). Los Perrones, el poderoso grupo criminal que pocos conocen. Recuperado 5 de julio de 2019, de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140820_el_salvador_perrones_transportistas_cocaina_jcps

Prozorov, S. (2015). La alteridad en las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 29, 179-203. Recuperado de https://repositorio.uam.es/xmlui/bitstream/handle/10486/677111/RI_29_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Raffo, L., & Gómez, D. (2017). Redes criminales y corrupción en la era del microtráfico y el narcomenudeo. *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 227-261. <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n37.12>

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>

SEGOB. (2011). Diferencia entre la Trata de personas y el Tráfico de migrantes. Recuperado 5 de julio de 2019, de http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Diferencias_entre_la_trata_de_personas_y_el_trafico_de_migrantes

Sharp, J. (2011). Subaltern geopolitics: introduction. *Geoforum Subaltern Geopolitics: Special Issue of Geoforum*, 42(3), 271-273. Recuperado de <http://eprints.gla.ac.uk/52737>

Smart, C. (1979). The new female criminal: Reality or myth? *British Journal of Criminology*, 19(1), 50-59. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a046960>

Truong, T. (2001). *Human trafficking and organised crime* (No. 339). The Hague.

Wickham-Crowley, T. P. (1987). The rise (and sometimes fall) of guerrilla governments in Latin America. En *Sociological Forum* (Vol. 2, pp. 473-499). Springer.

Willis, K., & Rushforth, C. (2003). The female criminal: An overview of women's drug use and offending behaviour. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 1-6.

ESTREITO DE BAB EL-MANDEB: PALCO DE DISPUTAS GEOPOLÍTICAS

ANTÓNIO GONÇALVES ALEXANDRE

amgalexandre527@hotmail.com

Investigador colaborador no Centro de Investigação e Desenvolvimento,
Instituto Universitário Militar (Portugal).

Resumo

Situado entre o Iémen, a Nordeste, e o Djibuti e a Eritreia, a Sudoeste, o Estreito de Bab el-Mandeb é a área mais próxima entre a Península Arábica e o Corno de África e liga o Mar Vermelho ao Golfo de Áden. Com trinta e dois quilómetros de largura, o valor estratégico do Estreito de Bab El-Mandeb está associado ao facto de ser a rota marítima mais curta entre o Mar Mediterrâneo e o Oceano Índico.

Segundo dados da *US Energy Information Administration*, de 2019, 6,2 milhões de barris de petróleo bruto e refinado, fluíram por dia pelo Estreito de Bab el-Mandeb em direção à Europa, Estados Unidos e Ásia, em 2018. Por outro lado, um relatório da *Chatam House*, de 2017, identificou 14 *chokepoints* que considerou críticos para a segurança alimentar global, sendo o Estreito de Bab El-Mandeb um dos mais relevantes.

Pretende-se com este artigo analisar as disputas geopolíticas em curso nesta região, particularmente entre os EUA, que mantêm uma estrutura forte, e as potências emergentes, China e Rússia, que estão a posicionar-se com o intuito de reforçarem a sua presença. Os resultados mostram que essa competição, no nível global, existe e está mesmo num ciclo ascendente.

Palavras-chave

Bab el-Mandeb, rotas marítimas, comércio marítimo internacional, disputas geopolíticas

Como citar este artigo

Alexandre, António Gonçalves (2021). Estreito de Bab el-Mandeb: palco de disputas geopolíticas. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, November 2021-April 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.5>

Artigo recebido em 24 Maio 2021 e aceite para publicação em 27 Setembro 2021

ESTREITO DE BAB EL-MANDEB: PALCO DE DISPUTAS GEOPOLÍTICAS

ANTÓNIO GONÇALVES ALEXANDRE

Introdução

O Estreito de Bab el-Mandeb (Figura 1) é atualmente considerado um dos quatro *chokepoints*¹ críticos para o comércio internacional do petróleo (Cunningham, 2018).

Figura 1 – Estreito de Bab el-Mandeb

Fonte: (Wood, 2018)

De acordo com Aljamra (2019), aproximadamente 57 superpetroleiros dos Estados do Golfo Pérsico cruzam o estreito todos os dias, totalizando perto de 21.000 por ano. O fluxo de petróleo através do Estreito de Bab el-Mandeb representou 9% do total do petróleo transoceânico (petróleo bruto e produtos petrolíferos refinados) em 2017. Cerca de 3,6 milhões de barris/dia (b/d) seguiram para Norte, em direção à Europa e

¹ Pontos de estrangulamento no ambiente marinho de elevado valor geoestratégico e geoeconómico que ligam importantes vias navegáveis e causam congestionamento natural ao tráfego marítimo (Popescu, 2016).

América, e 2,6 milhões de b/d fluíram na direção oposta, principalmente para a China, Índia e Singapura (EIA, 2019).

Este estreito e as águas circundantes, que Daly (2009) considerou “caóticas e perigosas”, e que Mourad (2018) referiu serem “palco de uma luta pelo poder e influência”, têm vindo a enfrentar ameaças que podem colocar em causa a liberdade de navegação. O interminável conflito no Iémen entre os rebeldes houthis, apoiados pelo Irão, e as forças do presidente Abd Rabbuh Mansur Hadi, bem como os grupos terroristas que ali atuam, são, porventura, as mais relevantes (Zaouaq, 2018).

Os Emirados Árabes Unidos (EAU), que em 2015 se juntaram à coligação saudita que se opôs ao domínio houthi no Iémen, alcançaram o domínio da ilha de Perim (situada no lado iemenita do estreito), tentando, a partir daí, expulsar as milícias houthi da extensa costa oeste. Em meados de 2019, depois de um cessar fogo mediado pelas Nações Unidas, obtiveram mesmo o controlo do importante porto de Hudaydah (Figura 2), relevante para assegurar a supremacia sobre o controlo do Estreito de Bab el-Mandeb (Aljamra, 2019).

Figura 2 – Áreas sob controlo do governo do Iémen e dos houthis

Fonte:(BBC, 2019)

A rivalidade pelo controlo do Estreito de Bab el-Mandeb faz parte de um conflito regional entre o Irão e os seus aliados xiitas, por um lado, e a Arábia Saudita e os aliados sunitas, por outro. O envolvimento de Teerão no conflito iemenita é considerado por Zaouaq (2018) como parte de uma estratégia militar mais ampla, através da qual o Irão pretende ser capaz de bloquear o tráfego da navegação mercante através dos dois importantes *chokepoints* da região (Ormuz e Bab el-Mandeb) (Figura 3). Soage (2017) apelidou mesmo este conflito de “nova Guerra Fria do Médio Oriente”.

Figura 3 – Chokepoints da Península Arábica

Fonte: (EIA, 2019)

A existência de organizações extremistas violentas com ligações à Al-Qaeda e ao Estado Islâmico (EI) levanta preocupações adicionais sobre a segurança no Estreito de Bab el-Mandeb e nos espaços marítimos adjacentes. O precedente histórico do ataque ao contratorpedeiro USS² *Cole*, em 2000, no porto de Áden, no Iémen, e o ataque ao petroleiro *Limburg*, em 2002, no Golfo de Áden, ambos reivindicados pela Al-Qaeda, simbolizam a capacidade destes grupos de colocarem em causa a segurança marítima na região. Tanto a Al Qaeda da Península Arábica (AQAP), que domina uma faixa importante de território, quanto uma pequena organização do EI, estão ativos e são motivo de preocupação acrescida (Mahmood, 2019).

Em termos metodológicos, dadas as limitações de espaço, foi necessário procedermos à delimitação da investigação, tendo por base os critérios de conteúdo, de espaço e de tempo. No atinente ao conteúdo, e não obstante a relevância que os atores não estatais inegavelmente têm, pretendemos focar-nos apenas em atores estatais, e dentro destes unicamente no nível global (EUA, China e Rússia). A opção por estes atores prende-se com o facto de os EUA serem a superpotência que tem sido hegemónica, mas que tem vindo a ser desafiada pela China, que pretende regressar a um palco onde foi dominante há vários séculos, e pelas pretensões revisionistas da Rússia, que procura recuperar a sua influência em termos internacionais, perdida com a implosão da União Soviética, em 1991. A análise centra-se no Estreito de Bab el-Mandeb espaços marítimos adjacentes (Mar Vermelho e Golfo de Áden). Em termos temporais, a investigação cinge-se aos anos mais recentes, sobretudo desde a eclosão do conflito iemenita, em 2015, até final de 2019.

O nosso argumento consiste em demonstrar que o Estreito de Bab el-Mandeb e áreas circundantes, pela relevância que têm para o comércio marítimo internacional, sobretudo de energia, são um importante palco de competição geopolítica e de

² Acrónimo que designa os navios da marinha norte-americana: *United States Ship*.

afirmação e projeção de poder das potências globais, encontrando-se as disputas entre elas em fase ascendente.

O presente artigo está dividido em três capítulos, para além da introdução e das conclusões. O primeiro aborda o enquadramento histórico da relevância do Estreito. O segundo evidencia os fatores geopolíticos conjunturais mais relevantes. O terceiro apresenta uma visão prospetiva de interações geopolíticas entre os atores em causa. Nas conclusões são elencadas as disputas geopolíticas em jogo.

1. Enquadramento histórico

Temos vindo a assistir, nos anos mais recentes, ao regresso a uma contenda geopolítica muito vincada entre as potências globais na região da Península Arábica e nos espaços marítimos envolventes. Os EUA, cuja presença tem sido regular e hegemónica ao longo dos anos, olham agora, com apreensão, para a China, com interesses (económicos e militares) crescentes na região, e para a Rússia, que procura retomar a influência que a União Soviética alcançou outrora, sobretudo durante o período da Guerra Fria (Aljamra, 2019).

Quando o Canal do Suez foi inaugurado, em 1869, a Europa e o Sudeste asiático ficaram mais próximos e o Estreito de Bab El-Mandeb ganhou maior importância. Podia navegar-se diretamente do Mar Vermelho para o Mar Mediterrâneo, pelo que a distância dos portos asiáticos aos portos europeus foi reduzida em até dois terços. A rota através do Bab El-Mandeb alcançou franca preponderância e tornou-se mesmo uma das mais cruciais em todo o mundo (Wood, 2018).

Embora o Corno de África³ tenha sido (mais) um palco de competição entre os EUA e a União Soviética durante a Guerra Fria, após o seu final e, sobretudo, depois da Batalha de Mogadíscio⁴, em 1993, a comunidade internacional pareceu ter-se desinteressado quase completamente desta região, até muito recentemente em que se inverteu essa tendência e passou a merecer uma renovada atenção generalizada. Este facto muito ficou a dever-se ao incremento significativo do comércio marítimo internacional. Para termos uma ideia, e de acordo com Pothecary (2016), quase todo o comércio marítimo entre a Europa e a Ásia, incluindo o comércio de energia, aproximadamente 700 biliões de dólares norte-americanos (USD), passou por aquele estreito em 2016.

Os principais desenvolvimentos de segurança ocorridos desde o início do século XXI (em particular o terrorismo e a pirataria marítima) e o elevado valor geoestratégico da região, prenderam a atenção de várias potências, criando uma corrida desenfreada à edificação de bases militares. No caso concreto do Djibuti, um Estado que se tornou independente em 1977, além de uma base naval francesa (que aí já existia), passou a abrigar diversas bases militares estrangeiras, incluindo uma norte-americana

³ Geograficamente compreende o Djibuti, a Eritreia, a Etiópia e a Somália (Melvin, 2019).

⁴ Que se seguiu à queda do presidente Siad Barre, em 1991. O *United Somali Congress* (USC) determinou que fosse Ali Mahadi Mahamed o seu sucessor. Fações dentro do USC opuseram-se, levando à sua divisão em dois partidos: os que apoiavam Mohamed e os que apoiavam o general Farrah Aidid. O país envolveu-se numa guerra civil sem cartela. A 3 de outubro de 1993, é levada a cabo mais uma tentativa (depois de cinco anteriores fracassadas) para capturar o general Aidid, que supostamente estaria reunido com a cadeia de comando do seu partido num edifício em Mogadíscio. Esta missão foi um enorme fracasso e resultou na morte de inúmeros militares norte-americanos (Alvarenga, 2008).

(estabelecida em 2002), uma japonesa (2011), uma italiana (2012) e uma chinesa (2017), sendo esta a primeira infraestrutura militar de Pequim no exterior (Safak, 2019).

Na década passada, vários Estados investiram em diversos portos no Corno de África, amiúde após a obtenção de acordos comerciais, com a abertura de bases militares próximas (por exemplo, a China no Djibuti, os EAU em Berbera, na Somalilândia⁵, e a Turquia em Mogadíscio, na Somália) (Berg & Meester, 2018).

O número crescente de bases militares estrangeiras (e as que já estão projetadas) (Figura 4), a par da presença assídua de elevados efetivos de diversas nacionalidades em diferentes Estados do Corno de África, evidencia a inequívoca importância do Estreito de Bab el-Mandeb, de toda a costa Sul do Mar Vermelho e do Golfo de Áden, em termos de segurança, geoeconomia e geopolítica regional (Safak, 2019).

Figura 4 – Bases militares e operadores portuários do Corno de África

Fonte: (Berg & Meester, 2018)

2. Identificação dos fatores geopolíticos conjunturais relevantes

De acordo com Nogueira (2011), os estudos geopolíticos podiam ser melhor compreendidos de forma holística se fossem tidos em conta fatores não puramente geográficos, identificando, a propósito, diversos fatores não geográficos. Todavia, para além destes fatores geográficos e não geográficos, que agrupou como “fatores estruturais”, identificou outros fatores, que designou “conjunturais”, onde incluiu, os sociais, os económicos, os políticos e os militares (Nogueira, 2011, pp. 300-303).

⁵ Incorpora o território da antiga Somalilândia Britânica. Embora pertença oficialmente à Somália, declarou unilateralmente a independência em 1991, que, todavia, não é reconhecida internacionalmente.

Neste contexto, e por necessidade de delimitação da nossa pesquisa, o presente capítulo procede apenas à identificação de fatores conjunturais, centrando-se nos principais fatores políticos, económicos e militares que influenciam a situação geopolítica e geoestratégica no Estreito de Bab el-Mandeb e espaços marítimos adjacentes, e que têm maior impacto nas relações entre os atores em causa.

2.1. Estados Unidos da América

Os objetivos globais de Washington têm-se centrado invariavelmente, ao longo dos anos, na contenção da potência que domina o "Heartland". De facto, considera Nogueira (2018) que durante a Guerra Fria o pensamento de Nicholas Spykman e de George Kenan exerceu influência decisiva na política externa norte-americana, tanto na constituição de alianças como na teoria da contenção do oponente assumido (URSS), e que, mais recentemente, geógrafos e cientistas políticos, como Cohen e Brezinski, e depois Kissinger, continuaram a centrar as suas análises na necessidade de controlo da Eurásia.

Em linha com o argumento supramencionado, Washington não deixará de evitar qualquer hegemonia na Eurásia por uma potência ou alianças de potências, designadamente China-Rússia, pretendendo, ademais, manter uma ordem internacional unipolar alcançada no pós-Guerra Fria e o *command of the sea*⁶, que o estatuto de potência marítima de excelência há muito lhe vem conferindo.

Em termos políticos, desde os ataques terroristas em solo norte-americano, em 2001, que os EUA têm vindo a desenvolver um ambicioso plano de ação contra grupos extremistas islâmicos, em diversas regiões do Médio Oriente (MO)⁷. O combate a organizações terroristas da região do Corno de África e da Península Arábica, a Al-Shabaab, na Somália, e a AQPA e o EI, no Iémen, insere-se naquele plano. Para isso, foi fundamental a instalação de uma base militar no Djibuti, a primeira no continente africano, local de origem dos drones utilizados nos bombardeamentos aéreos, devido à sua proximidade com ambas as áreas de operações (Braude, 2016).

A manutenção de um elevado número de bases militares e efetivos no Golfo Pérsico, que a Figura 5 mostra, está, aparentemente, em contraciclo com a decisão da administração norte-americana, iniciada ainda com o presidente Obama, de que depois de anos de forte investimento estratégico em todo o MO, com resultados aquém do esperado, precisavam de reduzir a sua presença na região. Este facto não deixa de poder ser visto, todavia, como um aviso inequívoco de Washington, em particular a Pequim, de que não abdica de garantir a hegemonia militar na região do Oceano Índico Ocidental. Por outro lado, a tentativa frustrada de também a Rússia vir a possuir uma base militar no Djibuti é sintomático do poder e influência que os EUA continuam a ter

⁶ Segundo Julian Corbett (1918), o objetivo da guerra naval deve ser sempre, direta ou indiretamente, assegurar o *command of the sea*, ou evitar que o oponente o garanta.

⁷ O papel que os Estados Unidos devem desempenhar no MO tem vindo, no entanto, a ser alvo de apurada análise interna, depois de mais de uma década e meia de "guerras" que Edelman (2019) apelidou de "caras, inconclusivas e intermináveis".

na região, e um sinal claro para Moscovo de que não facilitarão relativamente às suas pretensões revisionistas⁸.

Figura 5 – Bases e efetivos militares dos EUA no Médio Oriente

Fonte: (South Front, 2019)

Em termos económicos, a Península Arábica deixou de ter a relevância que já teve no passado relativamente à necessidade de acesso a energia, uma vez que os EUA se tornaram, por via da descoberta do gás de xisto, autossuficientes e o maior produtor singular de crude, em 2019, ultrapassando mesmo a Arábia Saudita (BP, 2019). No entanto, o MO, *de per se*, permanece como uma região de enorme importância global, uma vez que está "sitiada" por diversos mares e golfos de inusitada relevância (Mar Mediterrâneo Oriental, Mar Negro, Mar Cáspio, Golfo Pérsico, Golfo de Omã, Mar Árabe, Golfo de Áden e Mar Vermelho) e por preponderantes estreitos e canais (Ormuz, Bab el-Mandeb e Suez), o que o torna, simultaneamente, uma aldraba e uma ponte entre três continentes (Europa, Ásia e África).

As preocupações de Washington centram-se agora em evitar que qualquer potência possa, através do petróleo, perturbar a economia e a segurança energética. Essa será, porventura, a razão para que, não obstante estar em plena fase de implementação a retração militar na generalidade do MO determinada pela administração Trump, a

⁸ Pese embora o argumento oficial utilizado para a proibição da construção desta base militar tenha sido que o Djibuti não queria "tornar-se o terreno para uma possível futura guerra por procuração" (Melvin, 2019).

presença norte-americana na Península Arábica e espaços marítimos envolventes se mantenha em níveis muito elevados.

Em termos militares, se as bases navais e aéreas do Golfo Pérsico⁹ garantem a capacidade de intervenção no Estreito de Ormuz e permitem uma oposição forte às eventuais tentações do Irão em interferir com o livre comércio marítimo neste *chokepoint*, a base do Djibuti¹⁰ é fundamental para que isso aconteça relativamente ao Estreito de Bab el-Mandeb. A presença norte-americana no Djibuti cumpre, ainda, um outro duplo objetivo: apoiar a coligação árabe que combate os rebeldes houthis, no Iémen, seja através de apoio logístico, seja através da disponibilização de *intelligence*; isolar e enfraquecer o Irão de modo a garantir o aniquilamento das suas tentações hegemónicas regionais.

2.2. China

Após séculos de isolacionismo e inúmeros conflitos internos, a China entrou num ciclo de forte crescimento económico e tem vindo a empenhar-se, no corrente século, sobretudo a partir de 2003, com a presidência de Hu Jintao, num processo de expansão global multidimensional, que veio a culminar, já com Xi Jinping, na definição do seu ambicioso “sonho chinês” da “grande revitalização da nação chinesa”. São esses, aliás, segundo Tomé (2019), os grandes objetivos de Pequim, definidos ainda no final da década de 1970 por Deng Xiaoping, mas que se mantêm válidos. Refere Tomé (2019, p. 80) que a liderança de Xi Jinping veio apenas apresentar de forma simultaneamente “mais concreta e ambiciosa” o suprarreferido “sonho chinês”, com a celebração de “dois centenários” simbólicos para o regime: o da criação do partido comunista chinês, em 2021, e o da criação da República Popular da China, em 2049. Relativamente à “grande estratégia” chinesa, considera Tomé (2019, pp. 80-81) que assenta numa estratégia de longo prazo, baseada na “*peacefull rise*” e na lógica “*win-win*”, com benefícios mútuos para a China e para os seus parceiros, sem assumir qualquer postura confrontacional.

A opção de Pequim de ter bases regionais no Índico está alinhada com a mudança estratégica de transitar de potência simplesmente continental para potência concomitantemente continental e marítima¹¹, corporizada no seu Livro Branco da Defesa de 2015, em que é referido que “[a] mentalidade tradicional de que a terra supera o mar deve ser abandonada, e deve ser atribuída grande importância à gestão dos mares e oceanos e à proteção dos direitos marítimos e interesses” (The State Council of the People's Republic of China, 2015), e decorre do facto da China se ter tornado francamente aberta para o mundo, quer em termos de importações, quer de exportações.

⁹ Em novembro de 2019 o número de efetivos norte-americanos ascendia a cerca de 37.000 militares, divididos pelo Kuwait (15.000), Qatar (10.000), Bahrain (7.000) e EAU (5.000) (South Front, 2019).

¹⁰ Com um efetivo estimado em 4.000 militares em novembro passado, segundo a publicação (South Front, 2019).

¹¹ Será a primeira vez na História que uma potência continental se transforma, cumulativamente, numa potência marítima, pondo em causa teorias geopolíticas clássicas que colocam em confronto as capacidades das potências marítimas face às potências continentais, em particular as que foram desenvolvidas por Halford Mackinder (1904 e 1919) e por Nicholas Spykman (1942).

Em termos políticos, a utilização da base militar no Djibuti¹² e a gestão do porto de Gwadar, no Paquistão, asseguram à China a profundidade estratégica de que necessita para não se manter confinada aos mares que a circundam: Mar Amarelo, Mar da China Oriental e Mar da China Meridional¹³. Isso é muito relevante já que lhe garante uma possível vantagem tática em caso de conflito futuro, dado que ambas as infraestruturas permitem maior apoio logístico à sua esquadra numa região afastada da China Continental, e, em tempo de paz, contribui para aumentar a segurança marítima numa região onde existem ameaças latentes, designadamente, conflitos entre fações oponentes (como é o caso atual do Iémen e foi, no passado recente, a Somália) terrorismo e pirataria marítima. A gestão do porto de Gwadar e a possível edificação de uma nova base militar em Jiwani, permite, ainda, estreitar os laços com o aliado tradicional de Pequim na região, o Paquistão.

Em termos económicos, a segurança das linhas de comunicação marítimas em todo o Oceano Índico Ocidental é absolutamente fundamental para as importações de energia de que a China necessita, em particular as que são provenientes dos países produtores do Golfo Pérsico, mas também de África, uma vez que Pequim está claramente apostado em diversificar o seu abastecimento. Mas essa segurança é vital para o sucesso da *Belt and Road Initiative* (BRI) Figura 6).

Figura 6 – Belt and Road Initiative

Fonte: (Kuo & Kommenda, 2018)

¹² Com um contrato de arrendamento de nove anos, as facilidades existentes permitem acomodar até 10.000 militares (Saffee, 2017).

¹³ O estabelecimento das instalações militares chinesas no Djibuti é visto do lado ocidental como a edificação de uma capacidade estratégica de implantação avançada, enquanto instrumento de uma política de promoção do aumento gradual do poder marítimo de Pequim no Oceano Índico (Henry, 2016).

A edificação da base militar no Djibuti é, pois, em rigor, o garante da segurança energética de que a China necessita para importar energia e matérias-primas e da segurança económica para exportar os seus produtos, que é crucial para o crescimento económico e a estabilidade social da China, e que Tomé (2019, p. 75) considera “[fatores] decisivos como fonte de legitimidade do regime chinês”.

Em termos militares, a base do Djibuti permite a Pequim grande projeção de poder e a expansão franca das suas capacidades navais, rivalizar de perto com a potência que tem sido dominante, os EUA, que têm instalações militares igualmente significativas a escassos quilómetros das chinesas, e incrementar o estatuto de grande potência numa região de enorme relevância geoestratégica¹⁴.

2.3. Rússia

Num discurso proferido na Conferência de Segurança de Munique, em 10 de fevereiro de 2007, Putin criticou abertamente a expansão da NATO a Leste e o posicionamento dos EUA, designadamente, a sua demanda por um mundo unipolar e o uso sem restrições da força, ao arrepio do Direito Internacional, deixando claro que a Rússia não pretendia encaixar-se nesse tipo de ordem mundial (Putin, 2007).

A este propósito, refere Tomé (2018, p. 70) que a Rússia é “uma grande potência ressurgente disposta a ocupar o seu lugar numa estrutura de poder multipolar”. Os seus objetivos globais passam, assim, pela restauração da sua “esfera de influência”, adotando comportamentos “expansionistas”, numa lógica de imposição de um “espaço vital”, outrora perdido (2018, p. 92).

Neste enquadramento, a Rússia vê a estabilidade no Sul do Iémen como uma condição essencial para o seu objetivo de desenvolver essa esfera de influência em todo o Golfo de Áden e Mar Vermelho, e almejar alcançar a preponderância que já teve no passado, sobretudo durante o período da Guerra Fria, particularmente depois de ter visto gorada a possibilidade de ter uma base militar no Djibuti. Por outro lado, as negociações para o estabelecimento de um centro logístico para apoio das forças navais russas no Sudão entraram numa fase de menor fulgor¹⁵. A opção iemenita surge, assim, com naturalidade, como a via prioritária.

Como as partes oponentes no conflito iemenita mantêm o controlo sobre áreas distintas com acesso às costas do Golfo de Áden e do Mar Vermelho - o governo reconhecido pela ONU controla a ilha de Socotra, o Conselho de Transição do Sul¹⁶ (STC) exerce a autoridade, de facto, sobre a cidade portuária de Áden e os *houthis* ocupam portos na

¹⁴ Importa reter, a título de exemplo, o papel decisivo que as infraestruturas militares do Djibuti desempenharam no processo de evacuação de 621 cidadãos chineses e 279 cidadãos estrangeiros, de 15 países, do Iémen, em 2015, na sequência do recrudescimento do conflito iemenita, o que inequivocamente mostrou a relevância de Pequim dispor de uma base logística naquela região (Melvin, 2019).

¹⁵ Muito se devendo às hesitações dos responsáveis sudaneses que pese embora tenham iniciado uma aproximação a Moscovo no final de 2017, não quererão hostilizar os EUA, depois de terem sido levantadas sanções económicas que duraram duas décadas e permitiram um desanuviamento das relações entre Washington e Cartum (McGregor, 2017).

¹⁶ Movimento armado que defende a independência do sul do Iémen. O propósito que persegue é a refundação da República Popular do Iémen, um Estado socialista que existiu desde a descolonização, em 1967, e que durante a Guerra Fria contou com o apoio da União Soviética (Ribeiro, 2018).

costa Noroeste -, a Rússia vê a política de neutralidade estratégica¹⁷ como o garante de uma futura presença duradoura na região, ainda que amiúde se envolva com as diversas fações rivais (Ramani, 2019).

É neste sentido que, em termos políticos, Moscovo tem optado por iniciativas que lhe têm granjeado reconhecimento das diversas potências regionais. No conflito iemenita, por exemplo, tem colocado em prática um arrojado plano de neutralidade entre os diversos oponentes, o que lhe permite manter em aberto a possibilidade de assumir preponderância, em sede das Nações Unidas, nas negociações de um plano de paz para o país que sirva todos os (antagónicos) interesses em presença.

Noutro âmbito, tem apostado, com êxito, num ambicioso pacote de medidas de *soft power*¹⁸ que lhe tem permitido mudar, quase radicalmente, a perceção que os Estados da região têm da Rússia.

Em termos económicos, o interesse de Moscovo em estabelecer um centro logístico na Eritreia, a ser concretizado, visa expandir o volume do comércio de produtos agrícolas e minerais em toda a região. Mas também as transações de produtos petrolíferos irão prosseguir através a rota do Suez e do Bab el-Mandeb, sobretudo enquanto a rota do Ártico não puder ser utilizada durante a totalidade do ano. Isso irá seguramente fazer aumentar a presença russa em toda a região.

Figura 7 – Localização geográfica da cidade portuária de Áden e da Ilha de Socotra

Fonte: Adaptado de Google Earth (2018)

¹⁷ Pode ser explicada, segundo Ramani (2019), por interesses materiais de Moscovo no Golfo de Áden, por aspirações de promoção de *soft power* em todo o Médio Oriente e pelo desejo de equilibrar os interesses divergentes das demais potências presentes na região.

¹⁸ A primeira, e porventura a mais relevante, está relacionada com a edificação da cadeia internacional de televisão, a *Russian Today* (RT), que possui um serviço em árabe, a *RT Arabic*, e que é já uma das três maiores redes de TV da região, juntamente com a *Al Arabiya* e a *Al Jazeera* (Suchkov, 2015). Outra iniciativa impulsionada por Moscovo é a utilização de compatriotas russos como potenciais "agentes de mudança", em particular de cônjuges russos nativos que se mudaram para a região há algum tempo. São apoiados pela Agência Federal para o Desenvolvimento Internacional russa, e o seu papel centra-se, sobretudo, na cultura, na cooperação científica, no estudo da língua russa e na promoção de laços com a diáspora russa (Suchkov, 2015).

Em termos militares, Moscovo está apostado em recuperar o estatuto de grande potência que já deteve na região, ainda no tempo da ex-União Soviética. Para tanto, é necessário garantir o acesso a bases onde outrora esteve, como o porto de Áden, no Sul do Iémen, bem perto do Estreito de Bab el-Mandeb, e a Ilha de Socotra, geograficamente situada em pleno Golfo de Áden, próxima do extremo Nordeste da Somália, na região da Puntlândia (Figura 7).

Mas a Rússia possui objetivos ainda mais ambiciosos que passam pela tentativa de ligar o Corno de África à Península Arábica. Com esse intuito, desenvolveu diversos contatos com o Djibuti para aí edificar uma base militar, sem sucesso, porém. Depois disso virou-se para a Somalilândia, projeto em desenvolvimento que, a concretizar-se, e uma vez abertas as portas do porto de Áden, lhe garantirá uma substantiva vantagem estratégica futura em redor do Estreito de Bab el-Mandeb.

3. Interações geopolíticas – uma visão prospetiva

Procuraremos agora centrar o nosso foco nas potenciais relações entre os interesses destes atores, em linha com os fatores geopolíticos conjunturais antes elencados. Da análise efetuada podemos identificar áreas de acomodação, áreas de possível conflito e áreas de conflito provável, significando, respetivamente, áreas em que é expectável que não haja conflito no futuro próximo, áreas em que em função de desenvolvimentos supervenientes poderão vir a ocorrer conflitos, e, finalmente, áreas em que o conflito está já latente. É ainda possível elencarmos relações de oposição (que são a esmagadora maioria) e de convergência (apenas percecionadas ao nível da segurança energética) entre os atores em causa.

3.1. Estados Unidos da América

No caso dos EUA, vencer a “guerra ao terror” não acarreta qualquer implicação para nenhuma das demais potências. É um desígnio de Washington desde os ataques terroristas em solo norte-americano, em setembro de 2001, e tanto a China quanto a Rússia se têm mantido à margem desta iniciativa norte-americana de levar a cabo ataques sucessivos contra *hot spots* de grupos extremistas islâmicos, na Somália como no Iémen. A garantia da segurança energética nos espaços marítimos parece, de igual modo, não causar qualquer constrangimento nas outras potências. São ambas, portanto, áreas de acomodação.

Já a iniciativa de procurar isolar o Irão e enfraquecer os rebeldes houthis, no Iémen, está em clara oposição com a política de Moscovo de manter “pontes” com os atores mais influentes no conflito iemenita, que, também por isso, não hostiliza abertamente o Irão. A retração estratégica norte-americana em curso no MO não parece ter-se estendido às diversas bases militares existentes nos diferentes espaços marítimos da Península Arábica. Todavia, se a opção de reorientar o esforço de defesa para o Leste asiático levar a um decréscimo significativo de efetivos no Oceano Índico Ocidental, isso poderá acarretar um aumento considerável da influência das outras potências na região, desde logo por ausência da potência dominante, e, no limite, a um possível incremento de disputas entre elas. Mas se a opção norte-americana por uma maior presença no Leste da Ásia não significar reduzir os efetivos nesta região, então

certamente que os EUA tentarão assegurar a hegemonia que têm mantido, o que pode entrar em conflito com os interesses crescentes tanto da China quanto da Rússia. Estamos aqui em presença de áreas de conflito possível.

As ambições hegemónicas norte-americanas na região e a tentativa de obtenção de vantagens militares num potencial conflito futuro com as demais potências, em particular com a China, assumem-se como áreas de conflito provável.

3.2. China

No atinente à China, a área relativa à proteção das importações de energia não parece colidir com nenhuma área das outras potências. Tanto os EUA como a Rússia são exportadores de energia pelo que não é expectável que possam influenciar a aquisição da energia de que a China necessita e que passa pelas rotas marítimas do Oceano Índico Ocidental (a não ser por estratégia de contenção da parte dos EUA). Esta é, por conseguinte, uma área de acomodação.

Já a proteção da BRI poderá, no futuro próximo, entrar em conflito com interesses das outras potências, sobretudo se daí resultarem dividendos substantivos para Pequim que lhe permita consolidar o papel cimeiro de potência económica e houver a tentação de canalizar uma parte significativa dos proveitos obtidos para fortalecimento do seu poder militar. Estamos aqui em presença de uma área de conflito possível.

Pretendendo assumir o estatuto de grande potência na região e equilibrar a tradicional influência de Washington, Pequim entra claramente em rota de aproximação excessiva com a potência que tem sido hegemónica na região, os EUA, e até mesmo com a potência revisionista, a Rússia, que procura regressar a um plano de grande destaque e relevância que a União Soviética já teve no passado. A utilização da Base do Djibuti para obtenção de proveitos futuros, com o intuito de alcançar vantagem tática em caso de conflito, opõe-se ao interesse norte-americano de garantir superioridade militar no topo do espetro do conflito. A transição da China de potência continental para potência simultaneamente continental e marítima entra em clara oposição com os EUA que detêm e pretendem manter a hegemonia militar no Oceano Índico Ocidental. São todas áreas de conflito provável.

3.3. Rússia

Moscovo é vista como a última das grandes potências a procurar juntar-se às demais, EUA e China, que já estabeleceram posições próximas do Estreito de Bab el-Mandeb, e a aumentar a sua influência política, militar e económica na região (Dahir, 2018).

No que diz respeito à expansão dos interesses económicos da Rússia, é pouco provável que esse alargamento levante oposição extremada por parte dos EUA e mesmo da China, desde que o grande projeto de implementação da BRI não seja colocado em causa. Esta é uma área de acomodação.

A aposta inequívoca da Rússia em privilegiar uma política robusta de *soft power* na região que lhe permita alterar a perceção que os países da região têm de si e granjear dividendos futuros, não apenas na liderança de um eventual processo de paz no

conflito iemenita, procurando isolar Washington que apoia abertamente um dos contendores, como, sobretudo, no ambicioso projeto de regressar ao Iémen e de se instalar no Corno de África, pode vir a causar uma escalada da tensão na região, em particular com os EUA, mas também com a China. Estamos em presença de áreas de conflito possível.

Por outro lado, temos vindo a assistir a uma aposta firme de Moscovo em recuperar o estatuto perdido nos espaços marítimos envolventes do Bab el-Mandeb, em linha, aliás, com o que defende Grygiel (2019), que considera o regresso da Rússia ao MO como um dos seus “três eixos de expansão”. Neste sentido, Moscovo vem prosseguindo um arrojado projeto que lhe permita obter acesso permanente a bases militares no Corno de África e na Península Arábica, e uma ulterior ligação entre ambos os espaços. A acontecer, isso significaria a obtenção de uma posição extremamente relevante e vantajosa no Golfo de Áden e no Estreito de Bab el-Mandeb, rivalizando claramente com as duas outras potências. Trata-se de uma área de conflito provável.

Conclusão

O Estreito de Bab el-Mandeb é um *chokepoint* de elevado valor geoestratégico e geoeconómico e tornou-senos últimos anos, em conjunto com os espaços marítimos adjacentes, local de intensa competição entre as potências globais ali presentes, que têm objetivos que pretendem atingir. O envolvimento destes atores e a plêiade intrincada de interesses em jogo, raramente coincidentes, produzem, sem surpresa, inúmeras relações de oposição entre eles e escassas relações de convergência, estas particularmente centradas na segurança energética.

De um modo geral, as três potências globais têm procurado consolidar a sua presença em Estados do Corno de África e do Golfo de Áden, não apenas para obterem acesso a outras regiões a partir daí, mas, também, para projetarem poder muito além das suas fronteiras naturais. O estabelecimento de uma base militar dos EUA no Djibuti, em 2002, a entrada posterior da China no Oceano Índico Ocidental, em 2017, igualmente através do Djibuti, e a tentativa da Rússia em assegurar uma presença militar contínua naqueles espaços marítimos, em particular no Iémen, são disso exemplo.

Washington querará, decerto, manter o *command of the sea* no Corno de África que o seu estatuto de potência marítima de excelência tem permitido ao longo do presente século, não sendo expectável que a retração militar norte-americana em curso em todo o MO venha a ser seguida naquela região e, conseqüentemente, nos espaços marítimos que envolvem o Estreito de Bab el-Mandeb. Neste contexto, a base militar do Djibuti assume preponderância acrescida não apenas para os EUA garantirem o controlo sobre um estreito fundamental para o comércio marítimo internacional, em particular de energia, como é o Bab el-Mandeb, mas igualmente como forma de conter qualquer tentativa expansionista da China na região, sobretudo depois de Pequim ter logrado estabelecer a sua primeira base militar fora de portas, precisamente em território do Djibuti.

A opção da China pela edificação daquela infraestrutura militar suscitou alarmes nos EUA. Por um lado, porque essa ação prejudica os interesses estratégicos norte-americanos, pondo em causa o seu domínio de longa data na região, tanto económica

quanto militarmente. Por outro lado, porque consideram que o papel até agora limitado da China na região pode ser entendido como incentivo para uma presença militar futura mais expressiva. É, de facto, expectável que tal venha a ocorrer, já que uma presença mais robusta da China no Corno de África servirá um propósito duplo: garantir a segurança da rota marítima da BRI, que atravessa o Golfo de Áden, o Estreito de Bab el-Mandeb e o Mar Vermelho; e equilibrar a tradicional influência de Washington naquela região. Neste sentido, as ações da China no Djibuti influenciarão, certamente, as suas ambições de poder na região, sobretudo quando pretende assumir-se como relevante potência marítima.

A Rússia procura, por seu lado, regressar a um patamar de influência significativa na região que já deteve no passado, enquanto União Soviética, sobretudo através do estabelecimento de pelo menos uma base militar em Áden, no Iémen, muito próxima do Estreito de Bab el-Mandeb. Esta postura revisionista colide, no entanto, com as pretensões hegemónicas norte-americanas e com a ascensão clara da China. Poderemos, pois, vir a ser confrontados, a prazo, com a coexistência de infraestruturas militares das três potências globais, separadas apenas por escassas dezenas de milhas marítimas. Será inevitável o aumento das tensões entre elas no Estreito de Bab el-Mandeb e áreas envolventes.

Os espaços marítimos do Mar Vermelho, Corno de África e Golfo de Áden tornaram-se, de facto, sucessivamente mais securitizados ao longo da última década, levando a uma militarização da região sem precedentes, com os EUA, China, e Rússia a tomarem parte muito ativa nesse processo. Todavia, o interesse destes atores em garantirem que o comércio internacional marítimo, sobretudo de energia, não é ameaçado, leva a que se possa pensar que a passagem segura no Estreito de Bab el-Mandeb não é colocada em causa, sendo esta, porventura, a única relação de convergência entre eles. No entanto, as demais relações que foi possível identificar entre as potências globais são de oposição. E é mesmo expectável que se continue a trilhar um caminho centrado num aparentemente interminável ciclo de crescimento acentuado das disputas geopolíticas na região, no nível global.

Concluimos, referindo que foi possível provar que o Estreito de Bab el-Mandeb e espaços marítimos adjacentes, em particular pela relevância que têm para o comércio marítimo internacional e pela possibilidade de afirmação e projeção de poder dos atores que aí estão presentes, são, nos dias de hoje, um importante palco de competição geopolítica das potências globais (EUA, China e Rússia), e que as disputas entre elas se encontram em fase ascendente.

Referências

Aljamra, H. (2019). *Bab-El-Mandeb, Gateway to the Red Sea: the World's Most Dangerous Strait*. Consultado em 27 nov. 2019. Disponível em: <https://insidearabia.com/bab-el-mandeb-gateway-to-the-red-sea-the-worlds-most-dangerous-strait/>

Alvarenga, H. (2008). *Batalha de Mogadíscio*. Lisboa: Academia Militar.

Bailey, R. & Wellesley, L. (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, London: Chatam House. The Royal Institute of International Affairs.

BBC (2019). *Yemen crisis: Why is there a war?*. Consultado em 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-29319423>

Berg, W. v. d. & Meester, J. (2018). *Ports & Power: the securitisation of port politics*. Consultado em 25 nov. 2019. Disponível em: https://globalmaritimehub.com/wp-content/uploads/2018/10/Ports_and_Powers.pdf

BP (2019). *Statistical Review of world energy*, s.l.: s.n.

Braude, J. (2016). *Djibouti is Jumping*. Consultado em 30 dez. 2019. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2016/03/djibouti-is-jumping/>

Cooper, Z. (2018, março). Security Implications of China's Military Presence in the Indian Ocean. *China's Maritime Silk Road. Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region*, pp. 26-29.

Corbett, J. S. (1918). *Some Principles of Maritime Strategy*. London: Longmans, Green and CO.

Cunningham, N., 2018. *The 4 Key Chokepoints For Oil*. Consultado em 19 dez. 2019. Disponível em: <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/The-4-Key-Chokepoints-For-Oil.html>

Dahir, L. A. (2018). *Russia is the latest world power eyeing the Horn of Africa*. Consultado em 17 fev. 2020. Disponível em: <https://qz.com/africa/1377434/russias-sergey-lavrov-confirms-plans-for-logistics-base-in-eritrea/>

Daly, J. (2009). *Naval Choke Points and Command of the Sea*. Consultado em 16 novembro 2019. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/3378/naval-choke-points-and-command-of-the-sea>

Edelman, E. (2019). *The US Role In The Middle East In An Era Of Renewed Great Power Competition*. Consultado em 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.hoover.org/research/us-role-middle-east-era-renewed-great-power-competition>

EIA (2019). *The Bab el-Mandeb Strait is a strategic route for oil and natural gas shipments*. Disponível em: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41073#> Consultado em 25 nov. 2019.

Grygiel, J., 2019. *Russia's Return To The Middle East*. Consultado em 14 janeiro 2020. Disponível em: <https://www.hoover.org/research/russias-return-middle-east>

Henry, J. (2016). *China's Military Deployments in the Gulf of Aden: Anti-Piracy and Beyond*. Consultado em 17 fev. 2020. Disponível em: <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/asie-visions/chinas-military-deployments-gulf-aden-anti-piracy-and>

Kuo, L. & Kommenda, N. (2018). What is China's Belt and Road Initiative?. *The Guardian*.

- Mahmood, O. S. (2019). *Competition, Cooperation and Security in the Red Sea*. Addis Ababa: Institute For Security Studies.
- Mackinder, H. J. (1904, Abril). The Geographical Point of History. *The Geographic Journal*, Vol. 23, Nº 4, pp. 421-437.
- Mackinder, H. J. (1919). *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*. New York: Henry Holt And Company.
- McGregor, A. (2017). *Will Khartoum's Appeal to Putin for Arms and Protection Bring Russian Naval Bases to the Red Sea?*. Consultado em 17 fev. 2020. Disponível em: <https://jamestown.org/program/will-khartoums-appeal-putin-arms-protection-bring-russian-naval-bases-red-sea/>
- Melvin, N. (2019). *The Foreign Military Presence in The Horn of Africa Region*, s.l.: SIPRI.
- Mourad, H. (2018). *The scramble for the Red Sea*. Consultado em 30 nov. 2019. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContentP/44/313355/Analysis/The-scramble-for-the-Red-Sea.aspx>
- Nogueira, J. (2011). *O Método Geopolítico Alargado*. Lisboa: IESM.
- Nogueira, J. (2018). *A Geopolítica do início do século XXI - A América do Sul em contexto*. Curitiba: CRV, Curitiba, Paraná.
- Popescu, A. I. C. (2016) Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objective. *Supplement Geostrategic Pulse, issue nº 225*, pp. 3-22.
- Pothecary, J. (2016). *Dangerous Waters: The Situation in the Bab el-Mandeb Strait*. Consultado em 20 nov. 2019. Disponível em: <http://cimsec.org/dangerous-waters-situation-bab-el-mandeb-strait/29508>
- Putin, V. (2007). *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. Consultado em 6 mar. 2020. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- Ramani, S. (2019) *Russia's Strategic Balancing Act in Yemen*. Consultado em 29 novembro 2019. Disponível em: <https://agsiw.org/russias-strategic-balancing-act-in-yemen/>
- Ribeiro, J. R. (2018) *Combates em Áden abrem nova frente de batalha na guerra do Iémen*. Lisboa: Público.
- Safak, Y. (2019) *Djibouti bases at Red Sea strait show outsize value*. Consultado em 29 nov. 2019. Disponível em: https://hiiraan.com/news4/2019/Jan/161794/djibouti_bases_at_red_sea_strait_show_outsize_value.aspx
- Saffee, A. (2017) *Chinese Naval Base in Djibouti: Possibilities and Implications*, s.l.: s.n.
- Soage, A. B. (2017) *What is really behind the Saudi-Iranian cold war?*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

South Front (2019) *Map Update: Us Troops' Deployoment In The Middle East*. Consultado em 29 jan. 2020. Disponível em: <https://southfront.org/map-update-us-troops-deployoment-in-the-middle-east>

Spykman, N. J.(1942) *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace and Company, Inc..

Suchkov, M. A. (2015) *Russia turns to soft power in the Middle East*. Consultado em 21 jan. 2020. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/04/russia-middle-east-soft-power.html>

The State Council of the People's Republic of China (2015) *White Paper - China's Military Strategy*. Consultado em 15 jan. 2020. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm

Tomé, L. (2018, Dezembro). Geopolítica da Rússia de Putin. Não é a União Soviética, mas gostava de ser.... *Relações Internacionais*, pp. 069-099.

Tomé, L. (2019). Espaço "Indo-Pacífico": o Fator China e Motivações Geopolíticas. *Nação e Defesa*, Nº 151, pp. 66-100.

Wood, C., 2018. *A focal point of money, oil and power*. Consultado em 20 nov. 2019. Disponível em: <https://www.TheTrumpet.com/17645-Bab-el-Mandeb-The-Gate-of-Tears>

Zaouaq, K. (2018). *Bab El-Mandeb Strait: a Threatened Strategic Passage*. Consultado em 26 nov. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327058303_Bab_El-Mandeb_Strait_a_Threatened_Strategic_Passage

INTERVENÇÕES EXTERNAS NO MALI E NAS SUAS TERRAS FRONTEIRIÇAS – UM CASO DE ESTABILIZAÇÃO

ANA CARINA S. FRANCO

anacarina.sfranco@gmail.com

Consultora independente e doutoranda em relações internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciências Políticas e Sociais-Relações Internacionais pela Université Catholique de Louvain. Presta atualmente serviços independentes de avaliação e análise sobre paz e segurança a organizações internacionais, incluindo no âmbito do Instrumento da União Europeia que contribui para a estabilidade e paz, bem como do projeto CivilnExt, destinado a reforçar a consciência situacional, a troca de informações e o controlo operacional em missões civis no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da UE.

Resumo

O artigo tem como principal objetivo contribuir para uma melhor compreensão do conceito de estabilização, tanto em termos académicos como políticos, analisando os resultados da contrainsurgência e do apoio às operações de paz no Sahel por intervenientes regionais, continentais e extracontinentais. Aborda o problema associado ao chamado "engarrafamento de intervenção", resultante de numerosas iniciativas externas no processo político e na dinâmica de conflitos dos países sahelianos, com enfoque no centro e norte do Mali e nas suas fronteiras.

As intervenções externas entraram numa nova fase do chamado projeto de paz liberal, quando, na década de 2000, as modalidades de manutenção da paz evoluíram para missões integradas ou multidimensionais, bem como para um quadro normativo para a construção estatal. Além disso, as intervenções no Sahel refletem o regresso à estabilização no início dos anos 2010 – um conceito que surge como alternativa ao nexo construção da paz-do estado, que dominou a década anterior.

Apesar dos inúmeros esforços de estabilização, há episódios recorrentes de extrema violência no etnicamente diversificado centro do Mali, juntamente com o aumento da insegurança nos vizinhos Burkina Faso e Níger. Os fenómenos de insurgência nas zonas fronteiriças entre o Níger, o Mali e o Burkina Faso (Liptako-Gourma), estão muitas vezes diretamente ligados à associação entre a expansão dos movimentos salafi-jihadistas e a crise política maliana de 2012, mas também à fraca presença do estado nas grandes regiões do Saara-Sahel e aos desafios colocados pelo pluralismo étnico. O artigo conclui sublinhando a falta de integração das respostas de estabilização numa abordagem política, considerando diferentes estratégias de governação. Salienta ainda a necessidade de dar prioridade à restauração da autoridade legítima do estado, apesar da conquista de um *modus vivendi* na região norte do país.

Palavras-chave

Estabilização, apoio à paz, intervenção, construção do estado, Sahel

Como citar este artigo

Franco, Ana Carina S. (2021). Intervenções externas no Mali e nas suas terras fronteiriças – um caso de estabilização. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.6>

Artigo recebido em 23 Julho 2021 e aceite para publicação em 7 Setembro 2021

INTERVENÇÕES EXTERNAS NO MALI E NAS SUAS TERRAS FRONTEIRIÇAS – UM CASO DE ESTABILIZAÇÃO

ANA CARINA S. FRANCO

Introdução

O artigo aborda a problemática associada ao chamado "engarrafamento de intervenção"¹, resultante de numerosas iniciativas externas, nomeadamente sob a forma de intervenções militares e de apoio à paz, que estão a ser implementadas no Sahel desde a crise político-militar maliana de 2012. O seu principal objetivo é compreender e analisar os efeitos dessas operações, ou a "parceria de manutenção da paz"², no processo político e na dinâmica de conflitos dos países sahelianos, com enfoque no centro e norte do Mali e nas suas fronteiras. Além disso, pretende contribuir para uma melhor compreensão do conceito de estabilização, tanto em termos académicos como políticos.

A natureza transfronteiriça das ameaças à segurança do estado no Sahel dificulta as respostas de natureza exclusivamente militar lideradas e/ou apoiadas por atores de intervenção (estado, organizações internacionais, coligações *ad-hoc*). Estes intervenientes são regionais (G5 Sahel, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental-CEDEAO), continental (União Africana-UA), ou extracontinental (França, Organização das Nações Unidas-ONU, União Europeia-UE, Estados Unidos da América-EUA). Este trabalho explica como, apesar da proliferação de iniciativas externas de apoio à reforma do sector da segurança, a lógica crescente de contrainsurgência, juntamente com a privatização a longo prazo de serviços públicos como a segurança, desafiaram ainda mais a autoridade legítima – mais do que legal – do estado.

O presente estudo conclui sublinhando os limites da abordagem tecnocrática das respostas de estabilização, bem como a falta da sua integração numa abordagem política, considerando diferentes estratégias de governação. A perspetiva de uma abordagem sistémica menos linear e baseada na sociedade pode ser exemplificada pelo recente apoio internacional e nacional às abordagens de baixo para cima. Estes acordos materializam-se frequentemente no estabelecimento de acordos de paz locais liderados por intervenientes não estatais, no âmbito da dinâmica de conflitos mais policêntrica e complexa na região central do Mali e nas fronteiras a sul.

¹ A expressão "engarrafamento de intervenção" já foi utilizada, por exemplo, na edição de julho de 2020 *Assuntos Internacionais*, c-editado por Jacobsen & Cold-Ravnkilde, para caracterizar a proliferação de iniciativas de ajuda externa no Sahel.

² Williams (2021: 24) refere a esta "parceria de manutenção da paz" como a norma atual em África, implicando "colaboração em operações entre duas ou mais instituições multilaterais e/ou vários intervenientes bilaterais".

A investigação baseia-se numa análise da literatura, bem como em entrevistas semiestruturadas e abertas, remotas e por comunicações pessoais com antigos e atuais funcionários da ONU e da UE, bem como especialistas independentes, em 2020 e 2021. Todas as entrevistas foram realizadas ao abrigo da Regra da Casa Chatham, pelo que não são fornecidas referências diretas a indivíduos que participaram a título pessoal no texto.

Conceptualização da estabilização

Os esforços de estabilização destinam-se a apoiar os estados em conflito – em diferentes fases – e consistem frequentemente em processos em que os atores militares apoiam processos liderados por civis, que podem ser traduzidos tanto em operações de apoio à paz como em operações de contrainsurgência (Curran & Holtom, 2015: 3, Mac Ginty, 2012)³. As intervenções externas contemporâneas, incluindo no Sahel, constituem progressivamente estabilização e/ou contrainsurgência combinadas com operações de contraterrorismo, colocando um desafio ao paradigma clássico e liberal da construção da paz, e resultando na sua retração tanto como conceito como prática (Karlsrud, 2019a).

O conceito de estabilização surgiu no final dos anos 2000 como uma alternativa pragmática ao nexo de construção da paz-construção do estado que dominou a década anterior (Andersen, 2018). A primeira missão de estabilização da ONU data de 2014 (Haiti). Em 2015, o relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (PIANOP) confirmaria a ausência e necessidade de uma definição de estabilização por parte da ONU (ONU, 2015; Andersen, 2018). OPIANOP refere-se a missões de "gestão de crises" da ONU, que incluiriam a estabilização. Do mesmo modo, a UE utiliza o conceito de "gestão de crises", e a UA (juntamente com a Organização do Tratado do Atlântico Norte-OTAN) realiza operações de "apoio à paz". Na literatura, a estabilização corresponde frequentemente à definição desenvolvida pelo governo britânico. Neste sentido, aplica-se a situações em que não existe acordo político e consiste num processo que visa estabelecer um quadro político e um assentimento para um estado estável, não necessariamente um estado final concreto (Aoi et al, 2017: 4, 10-11).

A maioria das intervenções implica apoio ao processo de reforma do sector da segurança (RSS), que constitui uma componente fundamental da construção estatal promovida por atores externos, como a UE, a ONU e os EUA. A RSS consiste num "conceito inteiramente orientado pela política" (Bleiker & Krupanski, 2012: 37), em referência a processos que exigem um quadro civil de controlo democrático que garanta responsabilidade e transparência no uso da força. Promove a legitimidade do estado no monopólio do uso da força, garantindo que tem a capacidade de aumentar o uso da mesma, mas também que a violência perpetrada por ordens políticas não estatais é eliminada. Os processos da RSS centram-se principalmente na reforma das instituições militares, incluindo, na maioria das vezes, programas de desmobilização –

³ Contradizendo os princípios da manutenção da paz, as operações de contrainsurgência procuram estabelecer a ordem combatendo a insurreição. Muitas vezes com base na doutrina britânica, a "insurreição" é entendida como uma subversão organizada e violenta usada para afetar ou impedir o controlo político, desafiando assim a autoridade estabelecida. Como as operações de contrainsurgência também visam abordar as causas fundamentais da insurreição, exigem uma abordagem multifacetada (Aoi et al, 2017: 9).

embora, na última década, o conceito tenha sido reformulado para responder à agenda de segurança humana⁴.

Críticas e avanços existentes para uma "viragem local"

Com o objetivo de abordar a chamada crise da construção da paz a partir do final dos anos 90⁵, a abordagem institucionalista da "construção da paz como edificadão do estado" tornou-se o principal objetivo de qualquer política internacional relacionada com a segurança global no início dos anos 2000. Houve um novo consenso para uma abordagem de "parceria" (entre países beneficiários e instituições internacionais) para a construção da paz (Chandler, 2017: 4). O projeto de governação global ou a hegemonia da paz liberal entraram numa nova fase de intervenção externa com o desenvolvimento de modalidades de manutenção da paz que evoluíram para missões integradas ou multidimensionais.

No entanto, a ausência de paz no contexto dos conflitos no próprio estado resulta em cenários complexos para a operacionalização das missões de manutenção da paz, que tendem a implementar mandatos robustos. Os seus mandatos espelham a complexidade inerente aos conflitos intraestatais, ao contrário das chamadas missões tradicionais de manutenção da paz que operam no contexto do inter-conflito, incluindo o acompanhamento dos processos de desmobilização e cessar-fogo (Howard 2019a: 5). Vários autores alertam para os riscos que tais desenvolvimentos implicam para a manutenção da paz como instrumento de paz, bem como para a necessidade de reafirmar o caráter político de qualquer doutrina de estabilização da ONU (Howard, 2019b; Charbonneau, 2019: 311; Karlsrud, 2017: 1222-1225; Boutellis, 2015: 4).

A identificação das falhas no projeto de paz liberal levou ao surgimento de novas conceptualizações da paz (pós-liberal). As críticas existentes à construção da paz devem-se essencialmente à incapacidade do modelo liberal de assegurar a sustentabilidade da mesma, em grande parte devido à imposição de instituições estatais tecnocráticas. Chandler (2017: 4) refere-se à construção da paz como "construção de soberania" e à "soberania" como "responsabilidade", no sentido de que os estados pós-coloniais e não ocidentais se incorporam em quadros institucionais internacionais. Neste contexto, há uma mudança progressiva das intervenções que são baseadas em fins ou orientadas para objetivos, centradas em instituições formais do estado, para uma abordagem social sistémica menos linear, incluindo formas híbridas de paz e práticas quotidianas (Chandler, 2017: 143-210; Mac Ginty, 2010, 2011).

Apesar do papel preeminente dado ao "local" na estratégia da maioria das intervenções externas, os atores nacionais ou regionais que não cumprem as normas burocráticas e tecnocráticas internacionais, são muitas vezes marginalizados de iniciativas patrocinadas internacionalmente (Mac Ginty, 2012b). A construção estatal ainda é vista como o "remédio tecnocrático" para, por exemplo, estados "frágeis" (*Ibid.*). Por

⁴ O conceito de segurança humana reflete a mudança de paradigma, da guerra para a lei, num contexto internacional em que a lei se aplica mais ao indivíduo do que ao estado (Kaldor, 2014: 74).

⁵ Em reflexão sobre esta crise, as intervenções de paz resultaram frequentemente no estabelecimento de proteções internacionais da paz, por exemplo, nos Balcãs e em Timor-Leste, que contestaram o quadro da Carta da ONU de soberania e não intervenção (Chandler, 2017: 4).

consequente, a ênfase no local não resulta automaticamente na propriedade e na sustentabilidade pela população global de um país ou região beneficiário/a.

O debate reflete igualmente as opiniões atuais sobre o apoio estrangeiro à RSS. Este conceito tende a passar de um paradigma de assistência externa à segurança – realista e centrado no estado durante a Guerra Fria – para uma abordagem liberal e mais holística. Assim, embora aplicada ao sector da segurança, a RSS tem respondido principalmente à agenda da (boa) governação (Chappuis & Hänggi, 2013: 170). Dito isto, encontra-se atualmente num impasse entre dois quadros contraditórios, ou seja, entre o compromisso com o estado de direito como principal princípio da RSS – abordagem liberal – e a sua inserção na atual "viragem local" nos estudos de paz e conflitos como condição para uma paz sustentável – abordagem pós-liberal (Donais & Barbak, 2021: 3-5). Por exemplo, ao adotarem um modelo híbrido de natureza liberal⁶, os prestadores locais de segurança não estatais também integram o processo de RSS, tendo em conta o objetivo final de garantir a segurança humana. Assim, apesar do investimento significativo no sector, do ponto de vista de uma escola híbrida, a abordagem ortodoxa (liberal) é bastante centrada no estado, ignorando as dinâmicas locais (Sedra, 2013: 2019-222).

Provas do Mali e das suas terras fronteiriças

O período de análise começa com a crise político-militar maliana de 2012, no contexto de um pós-golpe de estado e da rebelião Tuareg, e posterior intervenção da França (Operação Serval) em apoio ao governo maliano contra grupos ligados à Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI). As iniciativas levadas a cabo por entidades regionais/continentais, nomeadamente a UA e a CEDEAO através da Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali (MIAAM), liderada por africanos, foram rapidamente substituídas por e/ou integradas na missão de manutenção da paz da ONU, *Mission Multidimensional Intégrée des Nations Unies pour la Stabilization au Mali* (MINUSMA) em 2013. Nesse mesmo ano, a UE estabeleceu a sua missão militar de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a Missão de Formação da UE no Mali (MFUEM), seguida mais tarde pela Missão civil de Capacitação da UE (EUCAP) Sahel Mali (2015). AMFUEM e o EUCAP são ambas missões não executivas, principalmente de apoio à reforma do sector da segurança maliana. Desde 2017, a UE lançou o processo de regionalização da sua PCSD no Sahel, combinando civis e militares e estabelecendo uma rede de especialistas em segurança e defesa nas delegações da UE. Ao mesmo tempo, entre 2013 e 2014, foram lançadas missões militares regionais com mandatos de contraterrorismo no Sahel, incluindo no Mali, como as operações JuniperShield (EUA) e Barkhane (França). Em 2017, a UA autorizou a força conjunta G5 Sahel (Mali, Burkina Faso, Níger, Chade, Mauritânia). Desde 2020, a França lidera a criação do grupo de trabalho Takuba com contribuições de vários estados-membros da UE⁷.

⁶ Sedra (2013: 211-223) distingue entre três escolas para explicar as deficiências do modelo RSS (monopólio, "bom, suficiente", ou híbrido), com base em semelhanças e diferenças em relação ao papel desempenhado pelo estado.

⁷ A força de intervenção Takuba está atualmente focada no Liptako-Gourma região tri-fronteiriça (Rio Mali, Burkina Faso, Rio Níger) adjacente ao rio Níger, entre a cidade de Gao no Mali e a capital do Níger, Niamey. Visava reforçar a Operação Barkhane, cujo fim foi recentemente (junho de 2021) anunciado pelo

As respostas externas tendem a ser integradas numa abordagem política ou no nexo de desenvolvimento de segurança. Está também no centro do grupomultidoador 'Alliance Sahel' (2017) e iniciativas subsequentes, nomeadamente a Parceria para a Segurança e Estabilidade no Sahel-P3S (2019) e a Coligação para o Sahel (2020). No entanto, estas abordagens dão prioridade à governação do estado em detrimento de formas alternativas de governação e de contratos sociais informais, cujo entendimento é gradualmente visto como essencial para enfrentar as causas fundamentais dos conflitos violentos. De facto, a região continua a enfrentar desafios da presença a longo prazo de elementos dos diferentes movimentos salafi-jihadistas⁸, juntamente com o regresso contestado da administração estatal ao centro e norte do Mali.

Uma tendência fundamental do período pós-intervenção no Mali é a proliferação de milícias e movimentos políticos ou grupos político-militares muito diversificados. Lecocq & Klute (2019: 49-53) colocam o governo maliano entre os numerosos grupos que "lutam militarmente e politicamente muitas vezes em alianças de mudança rápida entre eles ou com grupos de poder externos – para diferentes objetivos, que também podem mudar rapidamente". Os mais notórios têm sido os movimentos salafi-jihadistas. Com efeito, a região do Sahel em geral, e a região de Liptako-Gourma, em particular, sofreram com a vasta expansão – embora em processos muito fragmentados – das filiais locais da Al-Qaeda e do Daesh das décadas de 2000 e 2010, respetivamente. Em menor grau, a fronteira Mali-Burkina Faso-Costa do Marfim também tem sido objeto da expansão dos movimentos Salafi-Jihadi. Os programas de segurança transfronteiriça no âmbito da Iniciativa Accra (não reconhecidos pela UA) destinavam-se a combater a insurreição, nomeadamente liderada pelo Grupo de Apoio ao Islão e aos muçulmanos (*Jamā'atnuṣrat al-islāmwal-muslimīn* - JNIM), através da operação Koudanlgou II em 2018⁹.

Apesar de inicialmente ter um papel de mediação (monitorização do processo de paz), o mandato da MINUSMA tem enfrentado desde então desafios na implementação de um mandato robusto num contexto de conflito intraestatal, na medida em que a operacionalização da missão tem desafiado os princípios das operações de manutenção da paz, não se enquadrando no espectro de operações previstas na Doutrina Capstone. Karlsrud (2019b) sugere colocar a missão de manutenção da paz da ONU MINUSMA sob uma espécie de "capítulo VII e meio" de operação no seio da Carta das Nações Unidas – tomando como exemplo a conceptualização da manutenção da paz pelo ex-secretário-geral Hammarskjöld como uma operação de "Capítulo VI e meio", ou seja, entre a "Resolução de Litígios do Pacífico" (Capítulo VI) e o uso da força (Capítulo VII). Neste sentido, "Capítulo VII e meio" são operações de paz do Capítulo VII "destacadas em estreita cooperação com os atores regionais ou sub-regionais, quer no âmbito da operação de paz da ONU, quer em estreita cooperação com ele", nomeadamente os

presidente francês Macron. A equipa de trabalho tem dois grupos sediados no maliano cidades de Gao e Menaka.

⁸ O artigo adota a expressão "movimento Salafi-Jihadi" usada por Maher (2016). Da mesma forma, Dalacoura (2001: 235-248) e Dias (2010) adotam o conceito de movimento militante islâmico, que reflete o carácter transnacional do que são vulgarmente designados como grupos jihadistas. O jihadismo refere-se aos movimentos que emergiram a partir da década de 1980, caracterizados por um afastamento da tradição sunita em termos de como a jihad deve ser conduzida, por exemplo, rejeitando ordens políticas baseadas na constituição e cometendo violência contra civis (Thurston, 2020:1-2).

⁹ A operação foi levada a cabo pelo Burkina Faso, Costa do Marfim, e Gana, com o Mali como observador. Mais recentemente (março de 2021), foram perpetrados ataques contra posições da gendarmeria e do exército na Costa do Marfim, na zona fronteiriça com o Burkina Faso.

estados-membros africanos que fornecem tropas a missões com uma aplicação da paz, ou pelo menos com um mandato mais robusto (*Ibid.*: 496).

Enquanto a força conjunta do G5 Sahel continua a desenvolver a sua própria capacidade, a MINUSMA é mandatada para lhe fornecer apoio operacional e logístico, em particular para realizar operações de contrainsurgência em todo o Sahel¹⁰. Enfrentando um risco reputacional, a missão da ONU colabora, direta ou indiretamente, também com a Operação Barkhane (que substituiu Serval em 2014)¹¹ nos seus esforços de contrainsurgência e contraterrorismo (Boutellis, 2021: 28-30, Charbonneau 2019). No entanto, este grau de participação da MINUSMA na contrainsurgência permanece incerto. Com efeito, por um lado, a Barkhane, liderada pela França, colaboraria com a MINUSMA a um nível limitado, por exemplo, partilhando informações sobre os riscos de segurança relacionados com as operações previstas em áreas onde a missão da ONU também opera. Por outro lado, a cooperação entre a MINUSMA e o governo maliano centrou-se progressivamente na contrainsurgência, principalmente para neutralizar os grupos armados¹².

Em relação ao governo maliano, a missão é de facto parcial, resultando em ataques retaliatórios por grupos insurgentes e numa lógica crescente de contrainsurgência. Também não se rege pelo princípio da não utilização da força. O uso da força é permitido, embora exclusivamente com o propósito de proteger as forças de paz e a população civil, portanto, também não a qualificando como uma missão de aplicação da paz (Kjeksrud & Vermeij, 2017: 227-245). De facto, desde 2014, a MINUSMA viu o seu mandato alargado para incluir, por exemplo, a proteção dos civis e o apoio ao restabelecimento da autoridade pelo estado central. Desde 2018, enquanto a proteção dos civis continuava a ser o foco, o âmbito geográfico foi alargado ao centro do Mali. Este objetivo visava especificamente restaurar a autoridade do estado nas áreas comunitárias infligidas pela violência de Mopti e Segou, onde o pluralismo étnico é mais proeminente em comparação com a região norte do Mali (van der Lijnet al 2019: 39-43).

A ONU demonstrou relutância em reposicionar recursos para a proteção dos civis para o que viria a ser a maior crise no Mali em resultado do aumento da violência intercomunitária e intracomunitária na região central do país. Quando colocada numa situação complexa, por exemplo, criada para lidar com um conflito (no Norte) e mais tarde tendo outro para tratar (no centro), a ONU revelou-se imprópria para uma rápida reconcentração. No Norte, foi alcançado um *modus vivendi* entre as duas coligações rivais após a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação de 2015 e apesar da sua lenta implementação (Boutellis 2021: 18)¹³.

A sustentabilidade das intervenções externas e o seu objetivo de estabilização são questionados especialmente dada a intensificação da violência no centro do país. Por

¹⁰ Com base em entrevistas realizadas remotamente em 2021, a ação da Força Conjunta é pouco perceptível dada a falta de implementação da operação.

¹¹ De acordo com Harmon (2015), a substituição de Serval por Barkhane ocorreu não só devido à necessidade da França de intervir no Sahel para além do Mali, mas também devido a preocupações em relação à liderança política maliana e insuficiência das forças de segurança nacional, especialmente para a guerra no deserto.

¹² Entrevistas com atuais e ex-funcionários da ONU, remotas, fevereiro, abril, maio e junho de 2021.

¹³ Parafraseando um entrevistado, "MINUSMA estabeleceu-se para o "Opção Darfur.". Entrevista com o atual membro do pessoal da ONU, remoto, abril de 2021.

exemplo, o conflito entre dois grupos étnicos na região - os pastores Fulani e os pastores Dogon - juntamente com o conflito intracomunitário, pode ser visto como um produto da insurgência e da contrainsurgência. A combinação da retaliação por parte das forças de segurança do estado com os atos violentos dos diferentes movimentos levou à proliferação de grupos de autodefesa. Isto contribuiu para um ciclo contínuo de violências inter e intracomunitárias, incluindo a criação de um contramovimento Dogon agindo contra a milícia Dogone favorecendo o diálogo com Fulani aliado aos movimentos Salafi-Jihadistas, ou disputas sobre o acesso a pastagens entre os Fulani que apoiam Al-Qaeda e os do mesmo grupo étnico que apoiam o Daesh (Benjaminsen & Ba 2021; ICG: 2020-3-4; van der Lijnet al, 2018: 42).

No entanto, tanto os atores estatais internacionais como os nacionais têm prestado atenção à região central. Considerando que o Plano de *Sécurisation Intégrée des Régions du Centre* (PSIRC) de 2018 do Governo do Mali sublinhou os aspetos de segurança (juntamente com o retorno global do estado e do desenvolvimento), o *Stratégie de Stabilisation pour le Centre du Mali* 2019 teve um foco mais claro nos aspetos políticos, como parte de uma estratégia de saída de crise (ICG 2020: 20-22). Abordagens de baixo para cima, muitas vezes apoiadas por atores internacionais, incluindo a MINUSMA, organizações não-governamentais internacionais, mas também por atores nacionais como o *Haut Conseil Islamique du Mali*, resultaram no estabelecimento de acordos de paz locais na região centro. No entanto, outros acordos de paz foram também liderados por elementos dos movimentos salafi-jihadistas, permitindo assim formas alternativas de autoridade e governação (Boutellis 2021: 22-24, ICG 2020: 26-28).

Juntamente com esses movimentos, a formação de grupos de autodefesa apresentou-se como uma forma de privatização informal de um serviço público/estado: a segurança. Por exemplo, Benjaminsen & Ba (2021: 5) afirmam que a milícia Dogon consiste principalmente de caçadores tradicionais treinados e armados pelo estado maliano para substituir de facto o exército nacional na tentativa de controlar a região central. Fundada em 2016, Dana Ambassagou é o principal grupo de autodefesa implicado na escalada da violência na região, e essencialmente aliado ao estado maliano. Apesar de ser formado principalmente por *dozo* ou caçadores locais, tradicionalmente vistos como protetores da comunidade, também integra outras milícias dogon e elementos criminosos originários de países da África Ocidental, nomeadamente a Costa do Marfim. Além disso, nos últimos anos, um número crescente de relatórios aponta para o facto de a crescente lógica de contrainsurgência ter levado também os exércitos nacionais a cometerem uma ação de violência contra os civis¹⁴.

No âmbito do apoio às forças de segurança governamentais, a assistência à RSS tende a seguir a "viragem tecnocrática" das intervenções de paz patrocinadas internacionalmente (Mac Ginty, 2012b). Além disso, parece existir um desequilíbrio entre as esferas normativa e funcional, com ênfase nos aspetos funcionais do sector da segurança (voltando a uma lógica de "comboio e equipa", em detrimento da promoção de normas e regulamentos, nomeadamente pela UE. De facto, a assistência às forças

¹⁴ Veja-se, por exemplo, os seguintes recursos online disponibilizados pelo Projeto de Dados de Conflitos Armados & Dados de Eventos - ACLED (<https://acleddata.com/blog/2020/05/20/state-atrocities-in-the-sahel-the-impetus-for-counter-insurgency-results-is-fueling-government-attacks-on-civilians>) e Orient XXI (<https://orientxxi.info/magazine/au-sahel-les-massacres-s-amplifient-malgre-le-covid-19,3830>)

estatais é impulsionada pelo fornecimento (de formação, equipamento e aconselhamento), com peritos e académicos a censurarem a ausência de apropriação devida por parte dos atores nacionais (Tull, 2020, 2019). Jayasundara-Smits (2018; Ehrhart et al, 2014). Além disso, os atores externos não têm acesso às dinâmicas de poder existentes, muitos impulsionados pelo neopatrimonialismo com foco nas personalidades e não nas instituições¹⁵. As dinâmicas inerentes à agência local, incluindo a "RSS local"¹⁶, são ilustradas por golpes militares no Mali em agosto de 2020 e maio de 2021.

Além disso, a assistência da RSS baseada no estado de direito é vista como demasiado rígida para se ajustar aos contextos locais (Cravo, 2016; Donais & Barbak, 2021: 5-6). Em vez disso, pode-se defender a passagem da legalidade para a legitimidade no âmbito da disposição de segurança híbrida existente. Neste contexto, privilegiar-se-ia o que a Donais & Barbak (2021: 9-15) define como "redes de prestação de contas policêntricas" dentro de uma estratégia de RSS para além do estado. Permitiria promover a cogovernança entre os prestadores de segurança estatais e não estatais, incluindo as ligações exigidas com a prestação de justiça.

Este artigo explica ainda como a abordagem centrada no estado – que informa as intervenções externas – não resultou numa solução para o colapso (parcial) do estado maliano, em particular no norte do país e nas suas fronteiras.

Da recessão do estado maliano ao seu colapso parcial

Fruto de uma seleção limitada do trabalho de Weber, a abordagem institucionalista à construção estatal é criticada pela perspetiva essencialmente tecnocrática centrada nas capacidades e instituições – ou aparelhos – do estado subjacentes ao seu monopólio da violência (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016). Esta abordagem neo-weberiana não explica a natureza mais diversa e complexa do estado, nomeadamente a relação estabelecida entre o mesmo e a sociedade. Pelo contrário, a adoção de uma linha pós-Weberian permitiria analisar a legitimidade nas suas dimensões históricas e culturais, incluindo fontes alternativas de legitimidade de ordens sociais, como as tradicionais, e como se sobrepõem ou são objeto de interferências dos processos globais (nomeadamente a intervenção).

A maioria dos estudos mostra que o governo maliano negligenciou a procura de soluções duradouras para as causas da insurreição local que estão relacionadas com um défice de governação política em áreas marginalizadas – e que estão remotamente relacionadas com o fenómeno do jihadismo (Schmidt, 2018: 294, 2013: 2017; Charbonneau, 2019: 312). Como dizia Guichaoua (2020: 911), "a soberania pós-colonial no Mali nunca esteve em grande forma", e a intervenção externa na crise pós-2012 só precipitou o colapso (parcial) do estado¹⁷. Antes de 2012, os atores externos,

¹⁵ Entrevistas com ex-EUTM e atuais funcionários da ONU, remotos, abril e maio de 2021

¹⁶ "SSR de propriedade local" é explicado por Donais & Barbak (2021:2), como a apropriação do processo pelo governo anfitrião, caracterizada por um compromisso dos ideais da RSS face às lutas de poder e à resistência às medidas de responsabilização.

¹⁷ Erdmann (2014: 220) explica colapso parcial do estado como a "perda de soberania dentro de um território limitado, implicando uma perda total do monopólio sobre o uso da força e um desafio simultâneo à integridade do estado", que consiste numa caracterização relevante do estado no Mali na crise político-militar pós-2012.

bem como os atores nacionais não estatais, já estavam a cumprir a oferta de bens públicos, incluindo a segurança na região norte através de milícias leais. O Mali cairia na categoria de "desintegração do estado", de acordo com a tipologia de Erdmann: o estatuto de para-estado ou a para-soberania foram exercidas por instituições não estatais "sem suplantarem completamente o estado ou desafiá-lo explicitamente", resultando assim numa "descentralização ou privatização informal" (Erdmann, 2014: 2019). No entanto, o artigo privilegia o conceito de "recessão do estado", que se refere a um processo gradual "pelo qual o mesmo recuou – em termos de controlo político e territorial, de autoridade jurídica efetiva e de prestação de serviços e de segurança, incluindo o acesso a bens e mercados – e à concomitante informatização ou privatização da economia e de outras funções estatais, incluindo segurança" (Bøås & Jennings, 2005: 390).

Neste contexto, é importante destacar o contributo das fronteiras e periferias dos estados pós-coloniais para o surgimento de formas de poder não estatais, cuja vitalidade não é controlada por regimes nacionais ou internacionais. Asencomendas são muitas vezes um exemplo de espaços que "desempenham um papel essencial na calibração das relações de poder entre o estado e os seus cidadãos", e "geram recursos importantes que têm um impacto decisivo na construção do estado e da paz fora do seu meio envolvente imediato" (Korf & Raeymaekers, 2013: 9). A ausência de controlo estatal sobre a sua fronteira é ilustrada pela experiência do programa de segurança fronteiriça da MINUSMA. Nos primeiros anos da sua criação no Mali, a missão de manutenção da paz da ONU conduziu a um mapeamento de todos os postos fronteiriços do país que, de facto, só existiam nas fronteiras meridionais; nas zonas norte, os postos funcionais eram inexistentes e não foram realizadas patrulhas fronteiriças entre eles. Em suma, a gestão fronteiriça no Mali refletiu o seu complexo, e muitas vezes descoordenado, sector de segurança nacional¹⁸.

Ao mesmo tempo, o mandato da MINUSMA continua a ser rigoroso para o Mali, com informações limitadas a serem partilhadas pelos países vizinhos, com exceção do apoio dos países contribuintes das tropas da região, nomeadamente o Burkina Faso¹⁹. As agências da ONU associar-se-iam a intervenientes estatais locais na fronteira sul, nomeadamente a organização regional *Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma* (ALG) para a cooperação transfronteiriça apoiada pelo Programa da ONU para o Desenvolvimento. Criada em 1970 com um mandado de desenvolvimento para as áreas fronteiriças, a ALG tornou-se ativa no setor da segurança a partir de 2017 e formalizou a sua cooperação com o G5 Sahel em 2018²⁰.

De facto, a gestão das fronteiras tornou-se apenas uma prioridade para a maioria dos intervenientes externos, em particular para a UE, no rescaldo da chamada crise dos refugiados de 2015. A UE proporcionou investimentos significativos na área, quer através do seu Fundo fiduciário de Emergência (FFE) para África, quer através das missões do CSDP no terreno, incluindo a EUCAP. O EUCAP Sahel Mali também acabaria por começar a apoiar o controlo fronteiriço a partir de 2017, como parte da estratégia

¹⁸ Entrevista com corrente Membro do pessoal da ONU, remoto, abril de 2021.

¹⁹ Entrevista com ex-membro do pessoal da ONU, remoto, junho de 2021.

²⁰ www.liptakogourma.org/signature-dun-accord-de-cooperation-entre-lalg-et-le-g5sahel

global da UE para combater a migração irregular e a atividade insurgente²¹. A abordagem integrada da UE para a gestão das fronteiras e a estabilização global é mais bem exemplificada pelo seu *Programme d'appui au renforcement de la sécurité dans la région de Moptiet à la gestion des zones frontalières* (PARSEC), implementado desde 2017. O PARSEC combina recursos da EUTF, EUCAP e EUTM para o restabelecimento da autoridade estatal em Mopti (centro do Mali), com foco na estabilização de terras fronteiriças na área de Liptako-Gourma ao longo das fronteiras malianas com o Níger e Burkina Faso²².

A evolução das intervenções de estabilização no Mali desde 2012 demonstra que, em vez de promover o restabelecimento da autoridade (legal) do estado, seria necessário restaurar a sua autoridade legítima. Neste contexto, uma perspetiva crítica implicaria a necessidade de destacar aspetos do pós-colonialismo ou do eurocentrismo, e da agência local. Esta mudança significa combinar uma perspetiva de fundo de dinâmica institucional com uma perspetiva de baixo para baixo, permitindo uma melhor conta da agência da multiplicidade de atores, estado e não-estado.

Conclusão

O caso Saheliano ilustra um sistema intervencionista ou ordem onde a soberania é a narrativa dominante. Constitui um caso notável para o desenvolvimento da doutrina e políticas de estabilização lideradas internacionalmente e regionais. Aquiparece ter havido uma evolução das intervenções externas centradas tanto no apoio ao processo de paz política, principalmente no Mali, como parte de qualquer processo de estabilização, e de contrainsurgência a curto prazo para esforços de estabilização em larga escala centrados na contra insurgência a longo prazo e no apoio ao sector da segurança, na linha do nexo de desenvolvimento da segurança.

Apesar do investimento significativo em iniciativas de estabilização na região, justamente ilustradas pela expressão "engarrafamento de intervenção", essas iniciativas não foram, em grande medida, capazes de ultrapassar a viragem tecnocrática que caracteriza as intervenções contemporâneas patrocinadas internacionalmente. Com algum nível de coordenação, as respostas são implementadas num contexto de maior complexidade resultante da evolução dos conflitos e intervenções do norte do Mali para a região central e das suas zonas fronteiriças onde o pluralismo étnico tende a desempenhar um papel mais importante.

Os esforços de estabilização no Mali revelaram-se eficazes se visassem especialmente normalizar as relações políticas entre Bamako e as elites políticas do Norte. Por conseguinte, corrobora a definição de estabilização descrita no início do artigo como medida provisória, parte de um processo destinado a estabelecer um quadro político e um acordo para um estado estável – embora não definitivo. No entanto, hoje em dia, é também necessário um quadro político e um acordo para fazer face aos processos mais

²¹ Entrevistas com ex-membro do staff da EUCAP, analista independente e antigos e atuais funcionários da ONU, remotos, maio de 2020, fevereiro-maio de 2021. Além da crise dos refugiados na Europa, os ataques em Bamako liderados por elementos do movimento Salafi-jihadista em 2015 também contribuíram para a decisão de alargar o mandato da EUCAP.

²² https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/mali/programme-dappui-au-renforcement-de-la-securite-dans-les-regions-de_en

complexos, fragmentados e policêntricos no centro e nas fronteiras meridionais, com subsequente derrame de instabilidade para os países vizinhos.

Referências

- Andersen, L. R. (2018). The HIPPO in the room: the pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. *International Affairs*, 94 (2), 343–361.
- Aoi, C., C. de Coning & J. Karlsrud (2017). Introduction. Addressing the gap between concepts, doctrine, and practice in UN peacekeeping operations In de Coning, C., C. Aoi, e J. Karlsrud (eds.). *UN Peacekeeping in a New Era*, London: Routledge, 1-30.
- Benjaminsen, T.A. & B. Ba (2021). Fulani-Dogon Killings in Mali: Farmer-Herder Conflicts as Insurgency and Counterinsurgency', *African Security*, 1-22.
- Bleiker, C., & Krupanski, M. (2012). *The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising a Complex Relationship*. London: Ubiquity Press.
- Bøås, M., & K. M. Jennings (2005). Insecurity and Development: The rhetoric of the failed state. *European Journal for Development Research*, 17(3), 385-395.
- Boutellis, A. (2021). *MINUSMA's 2021 mandate renewal in uncertain times*, EPON network. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Boutellis, A. (2015). Can the UN Stabilize Mali? Towards a UN Stabilization Doctrine?. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4 (1), Art. 33.
- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding. The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. London: Palgrave Macmillan.
- Chappuis, F. & H. Hanggi (2013). Statebuilding through Security Sector Reform. In Chandler, D., e T. D. Sisk (eds.) *The Routledge Handbook of International Statebuilding*, Abingdon: Routledge, 168-184.
- Charbonneau, B. (2019). Intervention as counter-insurgency politics. *Conflict, Security & Development*, 19 (13), 309-314.
- Cold-Ravnkilde, S. M. & K. L. Jacobsen (2020). Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism. *International Affairs*, 96 (4), 855-874.
- Cravo, T. A. (2016). Linking peacebuilding, rule of law and security sector reform: the European Union's experience, *Asia Europe Journal*, 14(1), 107-124
- Curran, D. & P. Holtom (2015). "Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1):50, 1–18.
- Dalacoura, K. (2001). Islamist Movements as Non-state Actors and their Relevance to International Relations. In D. & W. Wallace Josselin (eds.) *Non-state Actors in World Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 235-248.
- Dias, A. M. (2010). A trajetória de um movimento islamita na Somália (2006-2010). *Relações Internacionais*, 26, 83-93.

- Donais, T. & A. Barbak (2021). The rule of law, the local turn, and re-thinking accountability in security sector reform processes. *Peacebuilding*, 9(2), 206-221
- Ehrhart, H.-G., H. Hegemann & M. Kahl (2014). Towards security governance as a critical tool: a conceptual outline. *European Security*, 23(2), 145-162.
- Erdmann, G. (2014). Apocalyptic triad: state failure, state disintegration and state collapse: structural problems of democracy in Africa. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8: 3-4, 215-236.
- Guichaoua, Y. (2020). The bitter harvest of French interventionism in the Sahel. *International Affairs*, 96(4), 895-911.
- Hagberg, S. (2018) "Beyond regional radars: Security from below and the rule of law in the Sahel", *South African Journal of International Affairs*, 25(1), 21-37.
- Harmon, S. (2015). Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel Region in the Twenty-first Century. *African Security*, 8(4), 227-248.
- Howard, L. M. (2019a). *Power in Peacekeeping*. New York: Cambridge University Press
- Howard, L.M. (2019b). Peacekeeping is Not Counterinsurgency. *International Peacekeeping*, 26(5), 545-548.
- International Crisis Group (2020). *Reversing Central Mali's Descent into Communal Violence*. Africa Report Nº293, 9 November 2020.
- Jayasundara-Smiths, S. (2018). Bracing the wind and riding the norm life cycle: inclusive peacebuilding in the European capacity building mission in Sahel-Mali (EUCAP Sahel-Mali). *Peacebuilding*, 6(3), 233-247.
- Kaldor, M. Human security: political authority in a global era. In M. Martin, e T. Owen (eds.) (2014). *Routledge Handbook of Human Security*, London: Routledge, 65-75.
- Karlsrud, J. (2019). From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism. *International Peacekeeping*, 26(1), 1-21.
- Karlsrud, J. (2019a). United Nations Stabilization Operations: Chapter Seven and a Half. *Ethnopolitics*, 18(5), 494-508.
- Karlsrud, J. (2017b). Towards UN counter-terrorism operations? *Third World Quarterly*, 38(6), 1215-1231.
- Kjeksrud, S. & L. Vermeij (2017). Protecting Governments from Insurgencies: The Democratic Republic of the Congo and Mali. In C. de Coning; C. Aoi; J. Karlsrud (eds.). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*, London: Routledge, 227-245.
- Korf, B. & T. Raeymaekers (2013). Introduction: Border, Frontier and the Geography of Rule at the Margins of the State. In B. & T. Korf Raeymaekers (eds.) *Violence on the margins: states, conflict, and borderlands*. New York: Palgrave Macmillan, 3-27.
- Lecocq, B. & G. Klute (2019). Tuareg Separatism in Mali and Niger. In de Vries, L., P. Englebert P., & M. Schomerus (eds.). *Secessionism in African Politics*, Palgrave Macmillan: Cham, 23-58.

- Lottholz, P. & N. Lemay-Hébert (2016). Re-reading Weber, reconceptualizing state-building: from neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1467-1485.
- Mac Ginty, R. (2012a). Against Stabilization. *Stability: International Journal of Security & Development*, 1(1), 20-30.
- Mac Ginty, R. (2012b) 'Routine peace: Technocracy and peacebuilding. *Cooperation and Conflict*, 42 (3), 287-308.
- Mac Ginty, R. (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mac Ginty, R (2010) Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, 41 (4), 391-412.
- Mac Ginty, R. & O. Richmond (2013). The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- Maher, S. (2016). *Salafi-Jihadism: The History of an Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, E. (2018). *Foreign Intervention in Africa after the Cold War. Sovereignty, Responsibility and the War on Terror*. Athens: Ohio University Press.
- Schmidt, E. (2013). *Foreign Intervention in Africa. From the Cold War to the War on Terror*. New York: Cambridge University Press.
- Sedra, M. (2017). *Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: The Evolution of a Model*. London: Routledge.
- Sedra, M. (2013). Security Sector Reform. In Mac Ginty, R., e O. P. Richmond (eds). *Routledge Handbook of Peacebuilding*. London: Routledge, 211-224.
- Thurston, A. (2020). *Jihadists of North Africa and the Sahel: Local Politics and Rebel Groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tull, D. N. (2020). The European Union Training Mission and the struggle for a new model army in Mali', Research Paper, Nº 89. Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire.
- Tull, D. M. (2019). Rebuilding Mali's army: the dissonant relationship between Mali and its international partners. *International Affairs* 95(2), 405-422.
- UN (2015). *Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*. Consultado em 16 Jun., 2015. Disponível em: www.refworld.org/docid/558bb0134.html.
- Van der Lijn, J., Abouelnasr, L. N, Ahmed, T., Darkwa, L., von Gienanth, T., Edu-Afful, F., Karlsrud, J. & Rupesinghe, N. (2019). *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali (MINUSMA)*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Williams, P. D. (2021). Learning Lessons from Peace Operations in Africa. In T. & M. Muyangwa McNamee (eds). *The State of Peacebuilding in Africa. Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*. Palgrave Macmillan: Cham, 15-32.

CABO VERDE E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: UMA LIGAÇÃO BICENTENÁRIA

JOÃO PAULO MADEIRA

joao.madeira@docente.unicv.edu.cv

Professor Auxiliar da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV, Cabo Verde) e coordenador do grupo disciplinar em Relações Internacionais e Diplomacia desde julho de 2021. Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCSP-UL). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Lisboa (ISCSP-UL) e bolseiro de pós-doutoramento em 2018 pela Fundação Calouste Gulbenkian na FCT NOVA enquanto membro da Rede de Estudos Ambientais em Países de Língua Portuguesa (REALP).

Resumo

As mudanças ocorridas na distribuição do poder mundial sugerem que países insulares como Cabo Verde diversifiquem formas de cooperação a fim de se aproximarem de parceiros credíveis e, desse modo, garantirem benefícios a longo prazo. Esta premissa, combinada com princípios de solidariedade, respeito mútuo, transparência e responsabilidade têm permitido a assinatura de vários acordos entre Cabo Verde e os Estados Unidos da América (EUA) nos domínios da segurança e defesa, política de ajuda ao desenvolvimento, democracia e direitos humanos. O presente artigo pretende apresentar e discutir criticamente os principais ganhos obtidos na relação entre os Estados Unidos da América e Cabo Verde, este último enquanto colónia portuguesa até julho de 1975 e, após essa data, entre Estados independentes, com o objetivo de construir um quadro analítico que permita responder aos atuais desafios que se deparam. Nesse sentido, recorreu-se a um estudo exploratório de carácter qualitativo a partir da análise bibliográfica e documental. Os resultados permitem concluir que Cabo Verde e os Estados Unidos da América têm vindo a acompanhar a evolução da conjuntura internacional, tendo em conta a importância na região onde o arquipélago se insere, partilhando sinergias e troca de experiências em matéria de desenvolvimento, defesa e segurança.

Palavras-chave

Cabo Verde, Estados Unidos da América, Relações bilaterais, Defesa e segurança, Desenvolvimento.

Como citar este artigo

Madeira, João Paulo (2021). Cabo Verde e Estados Unidos da América: uma ligação bicentenária. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.7>

Artigo recebido em 4 Maio 2021 e aceite para publicação em 8 Setembro 2021

CABO VERDE E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: UMA LIGAÇÃO BICENTENÁRIA

JOÃO PAULO MADEIRA

Introdução

O sistema internacional é atualmente caracterizado pela difusão de poderes sendo, para o efeito, necessário o estabelecimento de alianças a partir de alinhamentos estratégicos assentes em princípios, valores e interesses comuns. Os Estados estabelecem formas de relacionamento com outros Estados e, desse modo, promovem e consolidam os seus interesses.

As relações entre Cabo Verde e os EUA remontam ao século XVIII. Na sua história destacam-se três momentos particularmente importantes: o primeiro refere-se à passagem por Cabo Verde de um considerável número de africanos que foram vítimas do comércio de escravos com destino ao continente americano; o segundo relaciona-se com a atividade de navios baleeiros norte-americanos de New Bedford e Nantucket nos mares de Cabo Verde. O terceiro vem na sequência da intensificação das rotas comerciais entre os EUA e a África Ocidental (Lobban, 2018). O arquipélago passou a ocupar um lugar de destaque ao comercializar e exportar produtos para os EUA e, em particular para a Cidade de Boston, pele de cabra (Brooks, 1970; 2010; Duncan, 1972). Este relacionamento e formas de diálogo permanente permitiram que, nos séculos seguintes, os locais das ilhas vissem na emigração uma oportunidade para melhorar as condições de vida e das suas respetivas famílias.

Atualmente, as comunidades cabo-verdianas mais representativas concentram-se no estado de Massachusetts (capital Boston e nas cidades e vilas próximas como Quincy, Randolph, Somerville e Cambridge) e a sul de Boston (Brockton, Taunton, Fall River, New Bedford, Cape Cod e Wareham) e nos estados de Rhode Island (Providence, Pawtucket, East Providence e Central Falls), Connecticut (Bridgeport e Waterbury), Flórida, Califórnia, Nova Jérsei, Virgínia, Maryland, Nova Iorque e Geórgia (MOTT, 2020; Lima-Neves, 2015). A comunidade é de mais de 250 mil habitantes (ONU News, 2020) e é representada pela Embaixada de Cabo Verde em Washington, D.C. e pelo Consulado Geral em Boston, Quincy, Massachusetts.

Os EUA destacam Cabo Verde como um importante parceiro que, desde a independência em julho de 1975, se empenhou na edificação de um Estado de Direito que promove a democracia, transparência e responsabilização das instituições públicas. Estamos diante de um Estado que zela pela independência, responsabilidade e imparcialidade dos tribunais e do Ministério Público, e onde os direitos civis e políticos são respeitados e as liberdades de expressão, de associação e de imprensa, entre outras, são salvaguardadas. Defende com firmeza os valores da democracia pluralista,

do Estado de Direito e parte da ideia de que o fomento da paz, da segurança e do desenvolvimento social e económico constituem a melhor opção. O arquipélago mantém relações com parceiros, quer se trate de países quer de regiões, baseadas na confiança, igualdade e reciprocidade. Cabo Verde tem procurado, apesar de várias limitações, dar consistência às políticas interna e externa, aproximando-se de países que fazem parte do hemisfério Sul e, simultaneamente do Norte a fim de reforçar a sua agenda diplomática. Este é um aspeto inovador, mesmo em tempos de incerteza, que caracteriza o atual sistema internacional. No entanto, poder-se-á questionar, quais têm sido os principais ganhos de Cabo Verde na relação com os EUA? Que estratégias deverá o arquipélago adotar no que concerne à sua política externa?

A incerteza e a imprevisibilidade que caracterizam a atual conjuntura internacional exigem de países como Cabo Verde a adoção de uma postura baseada no pragmatismo da sua política externa (Graça, 2014; Madeira, 2016b). Neste âmbito, pode-se destacar a relação histórica com os EUA que constitui uma importante âncora pela experiência de mais de dois séculos que unem estes dois povos. Espera-se que ambos adotem uma postura e uma ação mais comprometida e articulada em princípios e valores com vista a fazer face aos desafios que são comuns em matéria de segurança e defesa, comércio, política de ajuda ao desenvolvimento, democracia e direitos humanos e que apelam para uma cooperação cada vez mais estreita.

Cabo Verde, como outros pequenos Estados insulares, vê na política externa um recurso para o seu desenvolvimento e uma oportunidade de participar e de ser útil à comunidade internacional. A atual crise financeira tem vindo a afetar de forma particular parceiros como a União Europeia e os Estados Unidos. A situação agrava-se quando o país se encontra perante outros constrangimentos estruturais, como é o caso da redução substancial da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e da perda de algumas subvenções internacionais, estando o país o arquipélago ainda dependente de linhas de crédito/empréstimos concessionais. Esta situação acentou-se, sobretudo, a partir de janeiro de 2008 quando o Cabo Verde transita para a categoria de País de Rendimento Médio. Todos estes desafios têm incitado os dirigentes políticos a repensar a política externa, na tentativa de criar novos modelos que apontem para a autossustentabilidade do país, embora a diplomacia cabo-verdiana tenha dado sinais da capacidade de interpretação e de respostas aos problemas que, ao longo do tempo, se consubstanciam na promoção de diversas parcerias estratégicas para o desenvolvimento do arquipélago (Costa e Pinto, 2014).

Cabo Verde-Estados Unidos: uma relação histórica com dois séculos de existência

Descoberto entre 1460 e 1462 por navegadores ao serviço da coroa portuguesa, Cabo Verde serviu durante séculos como um importante entreposto na navegação e no tráfico negreiro e o continente americano se destacou como um dos principais destinos (Caldeira, 2013). A relação entre estes dois povos configura-se naquilo que Thornton (2012) designa por uma história tão antiga, aquando da formação do *Mundo Atlântico*.

Com a independência a 4 de julho de 1776 e o processo de industrialização a partir de 1865, os EUA foram-se afirmando progressivamente, tornando-se a nível militar, económico e tecnológico a principal superpotência do pós-segunda Guerra Mundial. A

estratégia foi a de desenvolver formas de relacionamento com praticamente todos os países do mundo. As relações de amizade entre Cabo Verde e os EUA remontam há mais de dois séculos, ao ponto de, em dezembro de 1818, ter sido instalado na Cidade da Praia, o primeiro Consulado norte-americano em toda a África Subsaariana. Samuel Hodges, comerciante e originário de Massachusetts, apresentou perante o Governador António Pusich como o primeiro Cônsul americano em Cabo Verde. A instalação deste Consulado resulta de um importante elemento do ponto de vista histórico e diplomático¹ (Tolentino, 2019). Este período marca indubitavelmente os primeiros passos nas relações entre estes dois povos nas suas mais variadas formas, enquanto Colónia até 1951 e, posteriormente, como Província Ultramarina² até à proclamação da independência em 1975.

No que se refere à construção do Estado-Nação, Cabo Verde é, no contexto africano, um caso particular e, por esse motivo, merece especial atenção. Os fortes laços entre Cabo Verde e os EUA são, na verdade, muito antigos. A abertura do Consulado teve lugar aproximadamente cento e cinquenta e sete anos antes da independência de Cabo Verde. Apesar destas relações passarem por Portugal até 1975, a partir dessa data realizaram-se entre Estados soberanos e independentes. Esta discussão reforça a ideia de que a Nação em Cabo Verde precede em séculos a criação do Estado independente, o que a diferencia da maioria dos países africanos, onde o Estado é que tem vindo a promover a formação da Nação (Madeira, 2016a). A construção da Nação cabo-verdiana assenta num movimento histórico de longa duração que teve início com o povoamento no século XV, correspondendo à estruturação progressiva da formação social engendrada nas ilhas, com a sua singularidade e correlativos padrões socioculturais (Madeira, 2018).

Por exemplo, entre 1900 e 1920, os EUA receberam emigrantes do arquipélago, em maior número das ilhas do Fogo e da Brava, que se aventuravam nos navios que se dedicavam à captura de cetáceos nos mares de Cabo Verde (Carreira, 1982). Os emigrantes conseguiram, ainda que estivessem indocumentados, entrar em território americano, fugindo da miséria e das deficientes condições de vida que assolavam as ilhas, sobretudo da decorrente crise de subsistência derivada da prolongada estiagem entre 1890 e 1903 que culminou com as fomes de 1903 e 1904 (Carreira, 1977).

Não obstante as relações de aproximação de mais de dois séculos, a formalização da cooperação só foi possível a partir de julho de 1975, altura em que os EUA reconheceram Cabo Verde como Estado independente. Em 1977, dois anos após a

¹ As atividades comemorativas dos duzentos anos das relações diplomáticas entre Cabo Verde e os EUA tiveram lugar em dezembro de 2018. Esta efeméride é justamente reforçada pelo facto de ter sido estabelecido em 1818 o primeiro Consulado americano na África subsaariana. No século XIX, o óleo de baleia era usado para iluminação e muitos navios baleeiros partiram de Nova Inglaterra para os mares de Cabo Verde, uma vez que constituía um local privilegiado para a captura, transbordo, transformação, desembarque e comércio dessa importante substância extraída da gordura das baleias pescadas. Os cabo-verdianos participaram na indústria pesqueira na região de Nova Inglaterra e nas turfeiras de Cranberry. Em 1843, os EUA estabeleceram em Cabo Verde o *Esquadrão Africano* com o propósito de capturar navios que comercializavam escravos (Canney, 2006). Outro dado histórico igualmente importante refere-se à participação dos cabo-verdianos na Guerra de Independência dos Estados Unidos entre 1775 e 1783 (U.S. Embassy in Cabo Verde, 2018; 2019).

² Ver a este respeito, Pimenta (2014: 252): "A Revisão de 1951 incorporou o Acto Colonial na Constituição Portuguesa, com o título "Do Ultramar Português", enquanto a Carta Orgânica do Império Colonial Português foi substituída pela Lei Orgânica do Ultramar. Foi uma transformação sobretudo estética, ou seja, de terminologia: as expressões "Império Colonial Português" e "Colónias" foram substituídas por "Ultramar Português" e "Províncias Ultramarinas Portuguesas".

independência, Cabo Verde abre o seu primeiro Consulado em Boston com o objetivo de estreitar relações de cooperação e de apoiar a sua diáspora radicada nos EUA (Amado, 2014).

Apesar de, atualmente, se tratar de dois países com pesos substancialmente diferentes no sistema internacional, os EUA e Cabo Verde têm-se empenhado numa relação de cooperação que assume como aspeto central o crescimento económico e a cooperação em termos de segurança. Ao longo de quatro décadas, foram firmados vários acordos considerados estratégicos, entre os quais se destacam: o *Millennium ChallengeAccount*(MCA), o *AfricanCrowthandOpportunityAct* (AGOA) e o *Status of Forces Agreement* (SOFA).

Quadro 1 - Principais Marcos das relações bilaterais Cabo Verde-EUA

Período	Principais acontecimentos
Século XVIII	Navios norte-americanos capturam cetáceos nos mares de Cabo Verde.
1818	Abertura na cidade da Praia do primeiro Consulado norte-americano na África Subsariana.
A partir de 1900	Os cabo-verdianos emigram para os EUA nos navios que se dedicavam à pesca da baleia.
1975	Os EUA reconhecem a independência de Cabo Verde.
1977	Abertura do primeiro Consulado de Cabo Verde em Boston.
1983	Abertura oficial da Embaixada dos EUA em Cabo Verde.
2004	Cabo Verde beneficia do programa <i>Millennium ChallengeAccount</i> (MCA).
2005	Cabo Verde assina o Iº Compacto do MCA que vigorou até 2010.
2007	Cabo Verde beneficia do <i>African Growth and Opportunity Act</i> (AGOA).
2008	Cabo Verde passa a cooperar com o Comando dos EUA para a África (AFRICOM).
2009	Hillary Clinton, 67. ^a Secretária de Estado dos Estados Unidos visita Cabo Verde.
2010	Instalação do Centro de Operações de Segurança Marítima (COSMAR) em Cabo Verde com financiamento dos EUA.
	Embaixador J. Anthony Holmes, Comandante Adjunto do AFRICOM visita Cabo Verde
2012	O arquipélago assina o IIº Compacto do MCA que vigorou até 2017.
2015	Grupo de senadores norte-americanos visita Cabo Verde.
2016	Cabo Verde acolhe o exercício militar norte-americano <i>EpicGuardian</i> .
2017	Cabo Verde assina o acordo <i>Status of Forces Agreements</i> (SOFA) com os EUA.
	O Presidente da República de Cabo Verde ratifica o SOFA.
2018	Embaixador AlexanderLaskaris, Comandante Adjunto do AFRICOM visita Cabo Verde.
	Cabo Verde interessado em acolher sede do Comando Militar Norte-Americano para África.
	Cabo Verde acolhe o Simpósio <i>Africa Endeavor</i> organizado pelo AFRICOM.
	Início das celebrações do bicentenário das relações de amizade entre Cabo Verde e os EUA.
2019	Almirante James G. Foggo III, Comandante da Força Aliada Conjunta do Comando de Nápoles, da Força Naval dos Estados Unidos na Europa e África, visita Cabo Verde.
	Governo autoriza BCV a emitir moeda alusiva aos 200 anos de amizade EUA-Cabo Verde.
	A Universidade de Cabo Verde, em parceria com a Embaixada dos Estados Unidos da América em Cabo Verde promove a realização de eventos em homenagem aos 200 anos das relações entre Cabo Verde e os EUA.
2020	Os Estados Unidos concedem mais de 1,5 milhões de dólares para ajudar Cabo Verde na capacidade de resposta à COVID-19.
	Mike Pompeo, 70º Secretário de Estado dos Estados Unidos, no âmbito do 45º aniversário da independência de Cabo Verde, elogia o relacionamento entre os EUA e Cabo Verde de mais de 200 anos e refere que os EUA pretendem apoiar Cabo Verde nos "esforços de desenvolvimento" e de segurança marítima.

2021	<p>EUA disponibiliza 1 milhão de dólares a Cabo Verde para reforçar a Justiça Criminal a combater o crime organizado.</p> <p>A 30 de março, os Governos de Cabo Verde e dos EUA realizaram o seu Terceiro Diálogo de Parceria bilateral que contou com a participação de representantes governamentais de ambos os países, tendo sido promovido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e Comunidades e da Defesa de Cabo Verde, Rui Figueiredo Soares e pelo Secretário de Estado Adjunto, em exercício, dos Estados Unidos da América, Robert F. Godec.</p> <p>A 23 de abril, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e Comunidades e da Defesa de Cabo Verde, Rui Figueiredo Soares, recebeu a equipa do AFRICOM/Departamento da Defesa dos EUA que apoiou o governo cabo-verdiano na entrega do primeiro carregamento das vacinas contra a Covid-19 para as ilhas do Fogo, São Vicente, São Nicolau, Sal, Boa Vista e Maio.</p> <p>A 4 de Julho, foi lançada a primeira pedra para a construção da nova Embaixada dos EUA de 4,5 hectares de terreno adjacente ao Palácio do Governo na Praia e que representa um investimento de mais de 400 milhões de dólares por parte do governo dos EUA na relação bilateral.</p>
------	--

Fonte: elaborado pelo autor com base em Tolentino (2019), U.S. Department of State (2019), Embaixada dos EUA em Cabo Verde e na análise dos dados recolhidos na página web da Inforpress desde 2018.

Millennium ChallengeAccount e o impacto no desenvolvimento de Cabo Verde

O desenvolvimento de Cabo Verde tem sido graças à boa gestão da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e de outros apoios internacionais. Estes esforços são reconhecidos por vários países e organizações internacionais, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento dos princípios da democracia, boa governação, transparência e respeito pelo primado do direito. Estes e outros motivos estão na base da atribuição a Cabo Verde de dois compactos do programa MCA que se destacaram como um dos principais instrumentos de cooperação entre o arquipélago e os EUA.

O MCA caracteriza-se por um ambicioso programa governamental norte-americano administrado pelo Millennium ChallengeCorporation (MCC) através de uma agência de assistência externa criada em 2004 pelo Congresso dos EUA. Este programa visa essencialmente recompensar os países que demonstrem estar comprometidos com a boa governação, liberdade económica e de investimento nos seus cidadãos (Mawdsley, 2007). Para os EUA, as políticas económicas e sociais e a governança democrática garantem o crescimento económico das populações mais vulneráveis. Este programa estimula os países a investirem em infraestruturas (estradas e portos), energia, agricultura, titulação de terras e direitos de propriedade, água e saneamento, saúde e educação (Resende-Santos, 2020: 109) e na promoção de uma agenda económica e de liberalização comercial (Soederberg, 2004; Brainard, Graham e Purvis, 2003).

Cabo Verde candidatou-se em 2004 ao MCA, integrando uma lista de 75 países em desenvolvimento, obtendo o primeiro lugar entre o grupo de países africanos e o segundo no ranking global. Neste âmbito, o arquipélago assinou o Iº Compacto a 4 de julho de 2005 que vigorou por um período de cinco anos. O programa foi financiado no montante global de aproximadamente 110 milhões de dólares.

O Iº Compacto teve como principal objetivo melhorar as infraestruturas. Entre os vários financiamentos, destacam-se a expansão e modernização do Porto da Praia e a construção e melhoria de estradas e pontes. Ademais, investiu-se no setor agrícola, nomeadamente no domínio da captação e aproveitamento da água e produção agrícola

nas ilhas de Santo Antão, São Nicolau e Fogo, bem como no sector público e privado, permitindo assim impulsionar a reforma do sistema de intermediação financeira e do aumento da concorrência no acesso a títulos do tesouro.

Estes investimentos visavam essencialmente apoiar Cabo Verde na transformação económica, tornando-o menos dependente das remessas e ajudas internacionais (Cardoso, 2014). O investimento no sector agrícola permitiu melhorar a gestão dos recursos hídricos e conservação dos solos e do desenvolvimento agroindustrial, bem como o acesso ao crédito.

Quadro 2 - Principais projetos desenvolvidos no âmbito do Iº Compacto do MCA

Projetos desenvolvidos	Resultados
Gestão das bacias hidrográficas e apoio à produção agrícola	Vinte e oito reservatórios de água; vinte e seis diques de captação; vinte e sete diques de correção torrencial; quarenta e três pequenas represas; três furos de água; vinte e sete sistemas de distribuição de água; três centros de extensão rurais; um centro pós colheita; quinhentos e quarenta e nove agricultores beneficiários pelos sistemas de rega gota-a-gota e instalação de cinquenta e sete campos de demonstração.
Construção e reabilitação de infraestruturas rodoviárias e portuárias	39,3 km de estradas reabilitadas; 4 pontes rodoviárias construídas; expansão e modernização do Porto da Praia.
Crédito ao micro, pequenas e médias empresas	Criação de uma central privada de informações de crédito.
Apoio ao sistema de governação eletrónica	Aposta no <i>e-Government</i> ; melhoria na transferência, gestão financeira e responsabilização da administração pública; criação de um classificador orçamental e aprovação de um código de mercado público.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Cardoso (2014).

O IIº Compacto foi assinado a 10 de fevereiro 2012 e esteve em vigor de 30 de novembro de 2012 a 30 de novembro de 2017 e teve como principal objetivo promover o crescimento económico e a redução da pobreza em Cabo Verde. O Compacto centrou-se essencialmente na reforma de dois sectores estratégicos, a saber: o sector da água, saneamento e higiene e o sector da gestão de propriedades ou cadastro predial. Este pacote foi financiado no valor de 66.2 milhões de dólares que foram investidos em projetos, nomeadamente: Água, Saneamento e Higiene (WASH), Gestão da Propriedade para Promoção do Investimento (LAND) e, igualmente, num programa de Seguimento e Avaliação (M&E).

O projeto WASH foi concebido com o objetivo de apoiar a reestruturação do Sector de Água e Saneamento e procurou reestabelecer, através de uma profunda reforma, uma base institucional financeiramente sólida que prestasse serviços às famílias e às empresas cabo-verdianas. No âmbito deste projeto foram criadas as seguintes instituições, programas e planos: a Agência Nacional de Água e Saneamento (ANAS), o Conselho Nacional de Água e Saneamento (CNAS), o Plano de Integração Social e Género para o Sector da Água e Saneamento em Cabo Verde, a Empresa Intermunicipal Águas de Santiago (AdS), o Fundo de Água e Saneamento (FASA) que integra o Fundo de Acesso Social (FAS). Este último proporcionou o acesso das populações mais vulneráveis das comunidades urbanas e rurais aos serviços de água e de saneamento que se afiguram como uma resposta no combate à pobreza. A LAND

carateriza-se por um projeto que procura reduzir o tempo e os custos associados ao registo de propriedades, prestando assim uma maior segurança jurídica às transações imobiliárias, assim como a promoção do investimento e produtividade da terra. No âmbito deste projeto, criaram-se as bases institucionais, processuais e legais que permitiram garantir maior segurança jurídica no acesso, gestão e transação de propriedades (Revista Balanço MCA, 2017).

Quadro 3 - Principais Projetos Desenvolvidos no âmbito do IIº Compacto do MCA

Projetos desenvolvidos	Resultados
Água, Saneamento e Higiene (WASH)	Reestruturação do setor de água e saneamento; criação da Agência Nacional de Água e Saneamento (ANAS), do Conselho Nacional de Água e Saneamento (CNAS), do Plano de Integração Social e Género, da Empresa Intermunicipal Águas de Santiago (AdS) e do Fundo de Água e Saneamento (FASA) que integra o Fundo de Acesso Social (FAS).
Propriedade para Promoção do Investimento (LAND)	Instalação do Sistema de Informação Predial; criação do Instituto Nacional da Gestão do Território (INGT); aprovação do Regime Jurídico Especial para a Execução do Cadastro Predial; Publicação do Regulamento do Regime Jurídico do Cadastro Predial; Oficialização do Manual de Operações.
Programa de Seguimento e Avaliação (M&E)	Discussão e definição das questões pertinentes no sentido de avaliar os impactos setoriais dos projetos de Água e Saneamento e Gestão de Propriedade para Promoção do Investimento

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis em Revista Balanço MCA (2017). IIº Compacto do *Millennium ChallengeAccount* Cabo Verde.

Cabo Verde foi o primeiro país a ser selecionado pelo Conselho de Administração do MCC, para o IIº Compacto e também o primeiro a candidatar a um IIIº Compacto, mas sem sucesso, uma vez que não foi selecionado. Cabe aqui salientar que estes Compactos permitiram o desenvolvimento em diversas áreas: infraestruturas, agricultura, saneamento, higiene, mobilização de recursos hídricos e gestão de propriedades. Estes Compactos contribuíram para a transformação do país, em especial, na sua modernização e no seu progresso social e económico (Tolentino, 2019).

AGOA: oportunidades e benefícios para Cabo Verde

Como forma de melhorar as condições dos países que fazem parte da região subsariana, o Congresso norte-americano promulgou em maio de 2000 o programa *AfricanCrowthandOpportunityAct* (AGOA), cuja tradução literal é "Lei de Crescimento e Oportunidades para a África". Trata-se de um acordo comercial que incentiva a exportação de produtos dos países da África Subsariana para os mercados norte-americanos. O AGOA, como parte integrante da Lei do Comércio Exterior e Desenvolvimento dos EUA, permite a entrada de mais de seis mil variedades de produtos e facilita o acesso destes países ao crédito. Presta igualmente assistência e formação técnica (Páez; Karingi; Kimenyi, 2010).

O AGOA permite que mais de quarenta e cinco países da África Subsariana exportem para o mercado norte-americano com isenção de direitos aduaneiros e sem quotas. Desde a entrada em vigor, este acordo tem servido como um importante instrumento

na relação entre os EUA e África, proporcionando oportunidades económicas, facilitando a integração regional e o ambiente de negócios (Shapouria; Trueblood, 2003). A criação de um ambiente favorável para o investimento do setor privado tem constituído uma prioridade, tornando as empresas africanas mais competitivas. Com a implementação deste programa, as exportações aumentaram em mais de 300%, permitindo assim a criação de cerca de trezentos e cinquenta mil postos de trabalho diretos e centenas de milhares indiretos (Montezinho, 2015).

No âmbito desta lei, as exportações dos EUA para a África Subsariana triplicaram. Os EUA têm interesse em reforçar a sua influência e estreitar as relações com parceiros africanos. Os países da África Subsaariana são submetidos anualmente a uma revisão dos seus estatutos. São igualmente avaliados diversos critérios entre os quais: boa governação, economia de mercado, eliminação de barreiras comerciais e promoção de investimentos norte-americanos, desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção e proteção de leis relacionadas com o trabalho. A partir destes parâmetros, determinam-se quais os países que poderão ser elegíveis para participar no referido programa.

Além desta avaliação anual, os produtos para entrarem no mercado norte-americano, devem cumprir alguns requisitos quanto à origem, a saber: devem ser originários de um ou mais países beneficiários do programa AGOA, serem importados diretamente de um país beneficiário para o território dos EUA e serem 100% cultivados, produzidos ou fabricados em um ou mais países beneficiários.

A graduação de Cabo Verde a país de rendimento médio teve lugar em 2007, tendo o país beneficiado deste programa com possibilidade de acesso a um conjunto de alternativas de financiamento. Não obstante o reconhecimento de que o programa AGOA representa um importante passo para as aspirações de um país insular e arquipelágico, muito se tem discutido sobre o seu aproveitamento. Os relatórios apontam que as exportações de produtos cabo-verdianos para o mercado norte-americano têm ficado muito aquém do esperado. Aliás no seio da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), apenas a Gâmbia e a Guiné-Bissau obtiveram menores resultados que Cabo Verde (Montezinho, 2015).

Os economistas, decisores políticos e as associações de empresas têm procurado perceber as razões que justificam os fracos resultados obtidos, tendo sido apontadas algumas estratégias a serem adotadas para melhorar o cenário de exportação no âmbito do referido programa. O Presidente da Câmara do Comércio do Sotavento, Jorge Spencer Lima, defende que entre as principais barreiras para as empresas cabo-verdianas destacam-se as dificuldades em matéria de custos e burocracia, bem como as barreiras linguísticas. Na visão de Spencer Lima, tudo acontece na língua inglesa que, em muitos casos, os empresários cabo-verdianos não entendem, nem dominam. Já o economista João Alvarenga defende que o principal problema se prende com a mão-de-obra cabo-verdiana, pelo facto de não estar minimamente preparada para os critérios de qualidade requeridos pelo programa, acrescentando que o país, historicamente, apresenta uma balança comercial deficitária. Isto ocorre porque importa mais do que exporta. O AGOA seria uma oportunidade para inverter esse cenário, pelo menos com os EUA (Montezinho, 28 junho 2015).

A ex-Ministra do Turismo, Investimentos e Desenvolvimento Empresarial, Leonesa Fortes, considera que Cabo Verde apresenta um número reduzido de empresas que

produzem para exportação. Defende igualmente que é necessário um maior reforço do tecido industrial por forma a aproveitar o AGOA. O primeiro passo para reverter tal cenário foi a de criar instituições especializadas nestes domínios, nomeadamente o Instituto de Gestão da Qualidade (IGQ), criado pela Resolução nº 41/2010 de 2 de agosto. Além disso, o Estado deve continuar a trabalhar no desenvolvimento de políticas industriais e comerciais para que as empresas cabo-verdianas se organizem e adquiram uma maior capacidade de produção (Expresso das Ilhas, 12 setembro 2015).

Para o atual Ministro da Indústria, Comércio e Energia, Alexandre Monteiro, volvidos dezoito anos após a promulgação do AGOA, Cabo Verde não tem sabido aproveitar esta janela de oportunidades. O arquipélago está ainda a dar os seus primeiros passos no sentido de criar um ambiente para produzir e exportar bens e serviços mais competitivos. Ana Lima Barber, Presidente da Cabo Verde TradeInvest entre 2016 e 2020, sustenta que o país tem produtos que poderiam ser exportados no âmbito do AGOA, mas é preciso ainda qualificá-los, por forma a desbloquear obstáculos ao nível da logística (Santiago Magazine, 21 fevereiro de 2018). Também Donald Heflin, Embaixador dos EUA em Cabo Verde entre 2015 e 2018, chama a atenção para o seguinte: Cabo Verde deveria aproveitar mais e, desse modo, explorar o mercado norte-americano, uma vez que poderia exportar 7% dos seus bens mas que, infelizmente, nada tem feito nesse sentido, uma vez que o país encontra-se muito dependente da economia europeia (Inforpress, 2018). Já o Embaixador dos EUA em Cabo Verde desde setembro de 2019, John Jefferson Daigle, refere que as empresas e os empresários norte-americanos não conhecem muito a respeito das oportunidades de investimento em Cabo Verde. Acredita que é possível colocar Cabo Verde no mapa dos investimentos norte-americanos e destaca a importância de iniciativas como o Cabo Verde InvestmentForum (CVIF) que teve lugar em Boston entre 30 de setembro e 01 de outubro de 2019. Este tipo de encontros constitui uma oportunidade para atrair e congregar interesses empresariais de alto nível e uma oportunidade para o estabelecimento de parcerias comerciais.

O Embaixador aponta para o interesse do governo cabo-verdiano em levar a cabo o projeto de implementação do Cabo Submarino Amílcar Cabral que liga Cabo Verde, Guiné-Bissau, Libéria, Guiné-Conacri e Serra Leoa com possibilidade de ligar também a Gâmbia e o Senegal. Trata-se de uma iniciativa ambiciosa no âmbito do projeto de criação de um hub de conectividade em Cabo Verde para o desenvolvimento das telecomunicações de banda larga nos países da região. O Embaixador dos EUA em Cabo Verde deixa claro que pretende juntar à mesma mesa, o governo de Cabo Verde, os técnicos, a Embaixada dos EUA e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos no sentido de abordar essa possibilidade (Montezinho, 2020).

Tendo em conta as oportunidades que o AGOA oferece, Cabo Verde tem trabalho no sentido de capacitar o seu tecido empresarial, criando condições para atrair investimentos e melhorar o ambiente de negócios. Os fóruns do AGOA são anualmente promovidos e devem ser aproveitados pelo país para debater e encontrar as melhores alternativas, sobretudo no que se refere à redução de barreiras ao comércio.

Os Centros de Recursos do AGOA (CRA's), criados pelo TradeHub da África Ocidental (WATH) em todos os países da região beneficiários do AGOA, incluindo Cabo Verde, têm procurado aconselhar as empresas para que criem condições ao nível da maximização das oportunidades de investimento previstas nas disposições do AGOA,

facilitando assim as ligações entre as empresas da região da África Subsariana. O CRA's e os centros de informação sobre o AGOA estão sob a responsabilidade da Cabo Verde TradeInvest.

Cabo Verde e o AFRICOM

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a política externa norte-americana assumiu uma outra dimensão, especialmente no que se refere à segurança internacional. Como forma de salvaguardar os seus interesses, as forças militares norte-americanas passaram a intervir com maior regularidade, principalmente nos espaços regionais onde se registam ameaças (Bernardino, 2008), entre as quais a proliferação de redes de imigração ilegal, narcotráfico e terrorismo.

Decorrente da crescente importância geopolítica e geoeconómica que o continente africano tem vindo a despertar, os EUA instituíram, no âmbito do AfricanMaritimeLawEnforcementPartnership (AMLEP), um Comando específico para a África, designado de AFRICOM com sede em Estugarda, Alemanha. O AFRICOM, à semelhança de outros Comandos, nomeadamente EUCOM, CENTCOM, SOUTHCOM, NORTHCOM, PACOM, trabalham no combate ao terrorismo, tráfico de droga e pirataria marítima (StrategicCulture Foundation, 30 agosto de 2018). Além disso, o Comando é responsável pelas operações, exercícios, capacitação de quadros militares e cooperação securitária com os países africanos. A criação do AFRICOM em 2008 é considerada por Munson (2010) como um dos momentos mais importantes na relação entre os EUA e o continente Africano.

O Comando Militar Norte-Americano para África instalou mais de cinquenta redes e pequenas bases de preparação militar ou estações, com objetivo de executar operações avançadas de segurança e de contingência. Este Comando possui uma base permanente de apoio na República do Djibouti e tem sob a sua jurisdição todas as nações africanas com a exceção do Egito que se encontra sob a jurisdição do CENTCOM. O Comando procura contribuir para a melhoria do desenvolvimento sustentável e dos níveis de segurança no continente (StrategicCulture Foundation, 30 agosto de 2018). O AFRICOM procura, em colaboração com outras agências governamentais americanas e parceiros internacionais, levar a cabo ações permanentes de segurança militar, através de programas específicos que visam promover um ambiente estável e seguro em África. O Comando cria as condições e contribui para o AfricanOwnership de modo a garantir que os países africanos criem condições para a resolução dos seus próprios problemas de segurança (Breschinski, 2007: 50). Cabo Verde, por possuir uma vasta área marítima é, na perspetiva do ex-Comandante-adjunto do AFRICOM, Alexander M. Laskaris, um parceiro de qualidade na materialização dos objetivos do Comando (Lusa, 04 de maio de 2018). O arquipélago, bem como outros países da África Ocidental têm potencial para produzir benefícios de grande alcance em termos de patrulhamento e vigilância da sua Zona Económica Exclusiva (ZEE), além de desenvolver programas de treinamento profissional e prático ao nível da segurança. A aposta tem sido a promoção de condições técnicas e materiais para a Guarda Costeira.

Foi no âmbito do AFRICOM que os EUA financiaram em junho de 2010 a instalação do Centro de Operações de Segurança Marítima (COSMAR) com sede na cidade da Praia,

Ilha de Santiago. Já a Guarda Costeira e a Esquadilha Naval encontram-se sediadas no Mindelo, Ilha de São Vicente.

O COSMAR tem trabalhado na planificação de operações conjuntas no quadro de acordos de fiscalização marítima com outros países com o objetivo de combater os fenómenos, não apenas sobre narcotráfico, mas igualmente sobre tráfico humano, terrorismo, pirataria e outros atos análogos. Os trabalhos de fiscalização e atuação são desencadeados em articulação direta com várias entidades nacionais que tenham responsabilidades na matéria (Madeira, 2019b: 164).

Cabo Verde tem sabido tirar proveito das assistências do AFRICOM (Garcia, 2017: 104), investindo na planificação de operações conjuntas com especial destaque para a fiscalização marítima e prevenção de tráficos ilícitos (e-Global, 2018). O investimento na segurança enquadra-se na capacidade do país em atrair investimentos externos através de uma estratégia de marketing de boa governação (Baker, 2009) a favor do bem-estar, da democracia, dos direitos humanos e da transparência. Este ponto reforça a ideia de que, desde a independência, alguns elementos da política externa cabo-verdiana têm acompanhado os sucessivos governos, a saber: [1] a posição geoestratégica privilegiada no Atlântico Médio; [2] a estabilidade política e a boa governação; [3] a perspectiva de segurança territorial e o não-alinhamento em blocos ideológicos, porém, mantendo relações político-diplomáticas com vários Estados; [4] a cultura da paz social com reflexo na política interna e externa; [5] a aposta numa diplomacia de modéstia e proximidade que se alicerça nos princípios da paz com o objectivo de resolver ou contornar constrangimentos socioeconómicos (Madeira, 2016b).

O arquipélago tem igualmente participado em exercícios militares conjuntos que demonstram o compromisso e o interesse do país em estreitar relações com os Estados Unidos. Podem citar-se, por exemplo, os exercícios Saharan Express, Flintlock e Obangame Express realizados na região da África Ocidental. Em 2016 realizou-se na Ilha do Sal, Cabo Verde, o exercício militar norte-americano EpicGuardian. Foi pela primeira vez que Cabo Verde recebeu um exercício desta magnitude, cujo objetivo foi o de estreitar a cooperação entre as duas forças armadas no combate às ameaças transnacionais.

A Ilha do Sal foi ainda palco entre 30 de julho a 3 de agosto de 2018 no âmbito do 13º Simpósio Africa Endeavor que contou com a participação de mais de trinta países africanos. O evento serviu para melhorar a comunicação entre as nações africanas e as capacidades do Comando, procurando encorajar as forças da União Africana (UA) e a Força Africana em Estado de Alerta (FAEA) com o propósito de se envolverem em missões de assistência humanitária, desastres naturais, resolução de conflitos e manutenção da paz. O evento constituiu uma oportunidade para que as delegações dos países presentes, das instituições internacionais, regionais e sub-regionais se debruçassem sobre os principais desafios cibernéticos no continente africano e, desse modo, encontrarem soluções viáveis para assegurar o acesso às tecnologias de informação (Governo de Cabo Verde, 30 de julho de 2018).

O interesse dos EUA tem sido o de aprofundar a sua relação com Cabo Verde, uma vez que o arquipélago se encontra estrategicamente localizado no Oceano Atlântico e que pode servir como um importante parceiro ao nível da segurança regional. Os EUA

procuram encorajar Cabo Verde a combater as ameaças e a continuar a investir em instituições democráticas por forma a promover o desenvolvimento socioeconómico.

SOFA: acordo estratégico entre Cabo Verde e EUA

Com objetivo de por cobro aos problemas que constituem uma ameaça à segurança e à paz internacional, os EUA negociaram com vários países acordos estratégicos no sentido de fornecer uma base legal para o reforço da defesa e segurança dos Estados signatários e que permitem a operacionalização das forças armadas dos EUA nos seus territórios por um determinado período, bem como o uso das suas instalações militares para reabastecimento, trânsito, vigilância, entre outras funções. Foram assinados, ademais, vários acordos de cooperação, dentre os quais se destacam o ForeignForwardOperating Sites (FOSs) e o CooperativeSecurityLocalization (CSLs), suportados pelo Status of Forces Agreements (SOFA).

O SOFA enquadra-se nos Acordos Bilaterais de Imunidade (BIAS) com base no que dispõe o art.º 98 (2) do Estatuto de Roma de 1998 de não entrega de cidadãos norte-americanos para o Tribunal Penal Internacional (TPI), os quais estão em conformidade com a Lei de Proteção aos Membros dos Serviços Norte-Americanos (ASPA) aprovada pelo Congresso em 2001. A ASPA prevê cortes na assistência militar aos Estados membros do TPI que não assinem acordos bilaterais de não entrega de cidadãos norte-americanos para o TPI com o governo dos Estados Unidos. Na prática, isto significa que todos os beneficiários da assistência militar dos EUA que sejam signatários do Estatuto de Roma são obrigados a assinar um documento conferindo imunidade aos cidadãos norte-americanos presentes no seu território, impedindo que sejam processados e julgados pelo TPI. Neste contexto, importa aqui referir que, desde inícios dos anos 2000, foram firmados acordos deste género em mais de cem países (Resende-Santos, 2020).

A boa relação entre Cabo Verde e EUA refletiu na assinatura, em setembro de 2017, do SOFA que abriu espaço para o reforço da cooperação militar entre ambos, criando condições legais no sentido de permitir a presença de forças norte-americanas no arquipélago. O acordo, que tem vindo a ser negociado desde 2008, define os termos da cooperação militar entre Cabo Verde e os EUA, dando especial ênfase ao estatuto dos soldados norte-americanos em território cabo-verdiano. Washington e Praia deixam claro a necessidade de, após a assinatura do acordo, vir a trabalhar em conjunto no domínio da Segurança e Estabilidade, sobretudo no que concerne à segurança marítima (Tolentino, 2019).

Não obstante o debate em torno das vantagens e desvantagens do SOFA para Cabo Verde, o mesmo, ratificado em 2018 pelo Presidente da República de Cabo Verde, Jorge Carlos Fonseca, poderá servir como um importante instrumento para estreitar a cooperação com os EUA, considerando que a segurança deve ser vista como um importante pilar de desenvolvimento de qualquer Estado. Com a assinatura do SOFA, o Governo cabo-verdiano reconheceu que era necessário reforçar uma estrutura legal de gestão e monitorização da cooperação, podendo constituir-se como um importante instrumento de apoio à segurança e desenvolvimento do país.

A proliferação de ameaças transnacionais coloca em alerta os Estados africanos, inclusive Cabo Verde que, pela sua localização estratégica no Atlântico, tem vindo a ser

alvo preferencial de organizações criminosas transnacionais (OCT). Sendo assim, o país tem a missão e a obrigação de garantir a defesa e segurança nacional, o que só será possível se o arquipélago continuar a investir na melhoria da sua relação com os parceiros internacionais (Madeira; Monteiro, 2017).

O presente artigo não procura discutir as vantagens e desvantagens do SOFA, nem tão pouco a constitucionalidade ou não das cláusulas contidas no presente diploma, mas sim entender o seu alcance, na medida em que Cabo Verde não consegue ainda por si só garantir a segurança e defesa do seu território. Parte-se do seguinte pressuposto: a defesa e a segurança passaram a assumir um carácter transnacional e exigem dos Estados, independentemente da sua dimensão, formas de cooperação no domínio militar, económico, tecnológico através do estabelecimento de parcerias consideradas relevantes.

Investir nas políticas de defesa e segurança constitui uma condição deveras significativa para o desenvolvimento de países como Cabo Verde, o que só será possível se o país consciencializar da importância de estabelecer acordos estratégicos. Estes instrumentos permitem criar condições ao nível da segurança, essencialmente no espaço marítimo, melhorando desta forma a capacidade da Guarda Costeira, o patrulhamento das águas territoriais e das missões humanitárias. Cabo Verde tem vindo a enveredar esforços para melhorar as suas relações político-diplomáticas com os Estados Unidos, demonstrando, concomitantemente, o compromisso com os países do hemisfério sul. Cabo Verde, um pequeno Estado e os EUA, uma superpotência, têm vindo a estabelecer uma relação magnífica, longínqua, estável e de confiança (Tolentino, 2019).

Neste contexto, importa referir que o Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional (CEDSN) estabelece os aspetos fundamentais da estratégia global adotada pelo Estado cabo-verdiano na consecução dos objetivos da política de segurança e defesa. O CEDSN procura traçar as orientações sectoriais em matéria de segurança e defesa, instruir para uma maior eficácia e eficiência na sua aplicação, articular e harmonizar políticas sectoriais das atividades com interesse para a segurança e defesa, otimizar o resultado e as repercussões da aplicação dos valores e objetivos da segurança e defesa na política externa e na política interna e no provimento da segurança dos cidadãos e do património público e privado. Neste âmbito, o CEDSN refere que o triângulo estratégico cabo-verdiano só se completa com o lado americano, onde se encontram países como o Brasil, a sul, e os Estados Unidos da América, a norte, que fazem parte da rota da emigração cabo-verdiana. Os Estados Unidos da América são, de facto, um parceiro do desenvolvimento de Cabo Verde com o qual o país deve incrementar, ainda mais, relações no âmbito da segurança e defesa (CEDSN, 2011: 9).

Conclusão

É amplamente reconhecida a importância que Cabo Verde atribui à sua política externa, colocando no centro as opções que são consideradas estratégicas e que contribuem para o desenvolvimento e garantia da segurança nacional.

Desde a independência em 1975, o arquipélago tem demonstrado um compromisso para com a promoção da paz social, elegendo-a como opção estratégica para o seu

desenvolvimento. O empenho por esta causa tem revertido, ao longo das décadas, na melhoria das condições de vida dos cabo-verdianos, ultrapassando algumas das limitações que um pequeno Estado e insular, vulnerável e, na maioria dos casos, dependente de ajudas externas se depara. O percurso do país é o resultado de um esforço único e tem permitido a criação de uma imagem de Estado estável que, apesar dos escassos recursos, soube gerir a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, contando com apoios de Estados terceiros ou de organismos internacionais. Este percurso tem despertado especial interesse por parte de parceiros como os EUA que passaram a apoiar o país nomeadamente ao nível da segurança, da política de ajuda ao desenvolvimento, luta contra a pobreza e promoção da democracia e dos direitos humanos.

A inserção de Cabo Verde no contexto internacional não constitui apenas uma estratégia, mas, acima de tudo, uma necessidade incontornável pela possibilidade de maximizar os seus efeitos na atual conjuntura. Os desafios para Cabo Verde no atual contexto internacional passam por orientar-se para ações que permitam uma inserção internacional segura, ciente de que assim poderá continuar a estabelecer parcerias e acordos com os países da sub-região (Madeira, 2015), assim como melhorar as parcerias já existentes, neste caso com os EUA.

Convém lembrar que os laços históricos entre Cabo Verde e os EUA têm vindo a se desenvolver há mais de dois séculos. Destaca-se a necessidade de se reforçar cada vez mais aquilo que já existe, quer seja por meio da diáspora quer através de iniciativas por parte de empreendedores, organizações, instituições, media e governos³. Nos últimos anos, tem havido uma sensibilização crescente para que os cabo-verdianos participem em programas de estudo em instituições do ensino superior norte-americanas e em programas de formação contínua ou intercâmbios. Como exemplos podem apontar-se os programas de Empreendedorismo para Mulheres Africanas (Project 54/WIA 54 Award) e Iniciativa para Jovens Líderes Africanos (YALI). Estes programas facilitam o estabelecimento de futuros contactos para negócios e parcerias. Nas palavras de Marissa Scott-Torres, Encarregada de Negócios da Embaixada Americana em Cabo Verde até 2019, no âmbito da Gala Comemorativa do Bicentenário de amizade Cabo Verde-EUA realizado na Cidade da Praia a 16 de dezembro de 2018, existe uma relação muito profunda e estável entre Cabo Verde e os EUA, que não é expressa em palavras, mas em atos. Honramos e reconhecemos esse relacionamento. Prestamos homenagem ao nosso passado e ao nosso futuro⁴.

³ A relação no plano bilateral entre Cabo Verde e os EUA é reforçada em várias ocasiões, reuniões e encontros oficiais. Veja-se, por exemplo, a referência expressa no Programa de Governo e Moção de Confiança (2021-2026) - VIII Governo Constitucional (2021: 13): No plano bilateral, Cabo Verde (...) "nação com relações seculares com os Estados Unidos da América, onde reside a maior comunidade cabo-verdiana da diáspora, com ênfase para a mobilização de competências e de influência da diáspora a favor de Cabo Verde, na atração de investimentos, turismo, conhecimento e tecnologia e em acordo estratégico de defesa e segurança" (2021: 23).

⁴ A este respeito, ver: U.S. Embassy in Cabo Verde (2018, dezembro 16). Bicentennial Gala – Chargée Scott remarks. Disponível em <https://cv.usembassy.gov/bicentennial-gala-chargee-scott-remarks/>.

Referências

- Amado, Abel Djassi (2014). Dôs Pezôd ou o Liliputiano e o Colosso? As Relações Internacionais entre Cabo Verde e os EUA In José Pina Delgado, Odair Barros Varela and Suzano Costa (Orgs.), *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)Leituras Contemporâneas* (pp.477-505). Praia: Edições ISCJS.
- Baker, Bruce (2009). Cape Verde: Marketing GoodGovernance. *AfricanSpectrum*, 44 (2), 135-47.DOI: <https://doi.org/10.1177/000203970904400208>.
- Bernardino, Luís Brás (2008). *A importância geoestratégica do AFRICOM para os EUA em África*. Disponível em <http://docplayer.com.br/33089606-A-importancia-geoestrategica-do-africom-para-os-eua-em-africa.html>.
- Brainard, Lael, Graham, Carol, Purvis, Nigel, Radelet, Steven andGayle E. Smith (2003). *The Other War: Global Povertyand Millennium ChallengeAccount*. Washington, D.C.: Center for Global Development. Brookings Institution Press.
- Berschinski, Robert G. (2007). *AFRICOM's Dilemma: The "Global WaronTerrorism," "CapacityBuilding," Humanitarianism, and the Future of U.S. SecurityPolicy In Africa*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Brooks, George E. (1970). *Yankee Traders, OldCoasters&AfricanMiddlemen; A History of AmericanLegitimateTradewith West Africa in the Nineteenth Century*. Brookline: Boston University Press.
- Brooks, George E. (2010a). *Western Africa and Cabo Verde, 1790s-1830s: Symbiosis of SlaveandLegitimateTrades*. Bloomington: Authorhouse.
- Caldeira, Manuel (2013). *Escravos e Traficantes no Império Português*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Canney, Donald L. (2006). *Africa Squadron: The U.S. Navy and the Slave Trade, 1842-1861*. Washington, D.C.: Potomac.
- Cardoso, Katia (2014). Das Baleeiras ao Millennium Challenge Account: Os Desafios das Relações Entre Cabo Verde e os Estados Unidos da América In José Pina Delgado, Odair Barros Varela e Suzano Costa (Orgs.), *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)Leituras Contemporâneas* (pp.507-528). Praia: Edições ISCJS.
- CEDSN (2011). *Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional*. Resolução n.º 5/2011 de 17 de janeiro. Boletim Oficial n.º 3 – I Série, 129-140.
- Carreira, António (1977). *Migrações nas Ilhas de Cabo Verde*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Carreira, Antonio (1982a). *ThePeople of the Cape Verde Islands: The People of the Cape Verde Islands: exploitationandemigration*. London: Hurst.
- Costa, Suzano; Pinto, Jorge Nobre (2014). A Política Externa Cabo-verdiana num Mundo Multipolar: Entre a Ambivalência Prática e a Retórica Discursiva? In José Pina Delgado, Odair Barros Varela and Suzano Costa (Orgs.) *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)Leituras Contemporâneas* (pp.163-228). Praia: Edições ISCJS.

Duncan, Thomas Bentley (1972). *Atlantic Islands: Madeira, the Azores, and the Cape Verdes in Seventeenth-Century Commerce and Navigation*. Chicago: University of Chicago Press.

E-GLOBAL (2018, agosto 02). *Centro de Operações de Segurança Marítima financiado pelos EUA poderá ser alargado a São Tomé e Príncipe*. Disponível em <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/cabo-verde/cabo-verde-centro-de-operacoes-de-seguranca-maritima-financiado-pelos-eua-podera-ser-alargado-a-sao-tome-e-principe/>.

Expresso das Ilhas (2015). *Leonesa Fortes afirma que empresas precisam apostar na qualidade*. Disponível em <https://expressodasilhas.cv/politica/2015/09/12/leonesa-fortes-afirma-que-empresas-precisam-apostar-na-qualidade/45870>.

Garcia, Francisco Proença (2017). Cabo Verde e o Espaço do Atlântico. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. 6 (11), 99-117. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.70168>.

Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) (2003). *Plano de Gestão dos Recursos da Pesca*. Praia (Cabo Verde). Direcção Geral das Pescas - Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas.

Governo de Cabo Verde (2021). *Programa de Governo e Moção de Confiança 2021-2026 - VIII Governo Constitucional*. Praia: Governo de Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2018, julho 30). *Simpósio Africa Endeavor 2018 arranca na ilha do Sal, com a participação de representantes de mais de 30 nações africanas*. Disponível em: <https://governo.cv/index.php/destaques/9661-simposio-africa-endeavor-2018-arranca-na-ilha-do-sal-com-a-participacao-de-representantes-de-mais-de-30-nacoes-africanas>.

Graça, Camilo Leitão da (2014). A Noção do "Pragmatismo" na Política Externa de Cabo Verde: Interesse Nacional e Opções Identitárias. In José Pina Delgado, Odair Barros Varela e Suzano Costa (Orgs.) *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)Leituras Contemporâneas* (pp.267-83). Praia: Edições ISCJS.

Halter, Marilyn (1993). *Between Race and Ethnicity: Cape Verde an American Immigrants, 1860-1965*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.

Inforpress (2018). *Cabo Verde precisa diversificar a sua economia rural – constata embaixador dos EUA*. Disponível em <https://inforpress.cv/cabo-verde-precisa-diversificar-a-sua-economia-rural-constata-embaixador-dos-eua/>.

Lima-Neves, Terza Alice Silva (2015). D'NOS MANERA - Gender, CollectiveIdentityandLeadership in the Cape VerdeanCommunity in the United States. *Journal of Cape Verdean Studies* 1 (1), 57-82.

Lobban, Richard Andrew (2018). *Cape Verde: Crioulo Colony to Independent Nation*. Oxfordshire:Taylor & Francis. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429501883>.

LUSA (2018). *Comando Militar Americano para África sem interesse em ter sede em Cabo Verde*. Disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/comando-militar-americano-para-africa-sem-interesse-em-ter-sede-em-cabo-verde-9308806.html>.

Madeira, João Paulo (2019a) Política Externa Cabo-verdiana: evolução, perspetivas e linhas de força. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais* 7 (1), 87-109. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2019v7n1p87-109>.

Madeira, João Paulo (2019b) Security Challenges for Small Island Developing States: The Case of Cape Verde. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 14 (2), 155-177. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.3756>.

Madeira, João Paulo (2018) *Nação e Identidade - A singularidade de Cabo Verde*. Praia: Pedro Cardoso Livraria.

Madeira, João Paulo. (2016a). A Construção do Estado-Nação em Cabo Verde In Bruno Carriço Reis (Org.), *Radiografia Crioula: Um diagnóstico político e social de Cabo Verde*, (pp.49-82). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa & Sílabas Desafios.

Madeira, João Paulo. (2016b). Cabo Verde: De um "Estado inviável" ao Pragmatismo na Política Externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 11 (1), 85-101. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1368>.

Madeira, João Paulo (2015). Cape Verde: Geopolitics and Projection of a Small Island State in West Africa. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 4 (8), 58-77. DOI: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.59312>.

Madeira, João; Carriço Reis, Bruno (2018). "The construction of democracy in Cape Verde: from portuguese colonial conditionalism to international recognition". Notas. *JANUS.NET, e-journal of International Relations* 9 (1), 183-198. DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.9.1.02>.

Madeira, João Paulo e Monteiro, Nataniel (2017). Cabo Verde na segurança e defesa do Atlântico: Dimensões da parceria Norte-Sul e Sul-Sul. *Revista Geográfica Venezolana* 58 (1), 102-117.

Mawdsley, Emma (2007). The Millennium ChallengeAccount: Neo-Liberalism, Poverty and Security. *Review of International Political Economy* 14 (3), 487-509. DOI:<https://doi.org/10.1080/09692290701395742>

Monteiro, Maria de Fátima Brito (2020, outubro 08). *Segurança Marítima na Macaronésia e no Golfo da Guiné: Situação de Cabo Verde* (1ª Parte). Disponível em https://revistademarinha.com/seguranca-maritima-na-macaronesia-e-no-golfo-da-guine-situacao-de-cabo-verde/?fbclid=IwAR0QjUI2BLtdUFXhAGfXnqC4zWy1lWK0_Hpj-m-AOYC7ozCX32wAMzc83R4.

Monteiro, Ramiro Ladeiro (2001). *A África na Política de Cooperação Europeia*. Lisboa: ISCSP.

Montezinho, Jorge (2020). É possível pôr Cabo Verde no mapa dos investimentos americanos. In *Expresso das Ilhas*. Disponível em <https://expressodasilhas.cv/politica/2020/02/01/e-possivel-por-cabo-verde-no-mapa-dos-investimentos-americanos-john-jefferson-daigle/67752>.

Montezinho, Jorge (2015, June 28). Lei que Facilita Exportações de África para EUA Alargada por mais dez anos: Cabo Verde não Aproveita AGOA. In *Expresso das Ilhas*. Disponível em <https://expressodasilhas.cv/economia/2015/06/28/lei-que-facilita-exportacoes-de-africa-para-eua-alargada-por-mais-dez-anos-cabo-verde-nao-aproveita-agoa/44905>.

MOTT (2020). *Celebrate MA the Cape Verdean Way*. Disponível em <https://www.visitma.com/blog/2018/04/cape-verdean-massachusetts/>.

Munson, Robert B. (2010). Carta ao AFRICOM No. 1: A Segurança Ambiental e o Engajamento na África. *Air & Space Power Journal em Português* XXII (1), 4-11. <https://www.yumpu.com/pt/document/read/51282212/carta-ao-africom-no-1-air-space-power-chronicle>.

ONU News (2020, abril 01). *Cabo Verde pede a diáspora para "cumprir regras e ter disciplina" diante da covid-19*. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1709112>.

Páez, Laura; Karingi, Atephen; Kimenyi, Mwangi, and Mekalia Paulos (2010). A decade (2000-2010) of African-U.S. Trade Under the African Growth and Opportunities Act (AGOA): Challenges, Opportunities and a Framework for Post AGOA Engagement. African Trade Policy Center, *Work in Progress*, 81. New York: United Nations Economic Commission for Africa.

Pimenta, Fernando Tavares (2014). O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962). *História (São Paulo)* 33 (2), 250-272.

Resende-Santos, João (2020). Cabo Verde and the MCA foreign aid programme. *Journal of Modern African Studies*, 58 (1), 91-114. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022278X19000582>.

Resende-Santos, João (2018, outubro 22). O significado do SOFA para Cabo Verde. In *Jornal A Nação*, nº 580, Ano XI: E8-E9. Disponível em <https://anacao.cv/2018/10/22/significado-do-sofa-cabo-verde/>,

Revista Balanço MCA (2017). *Segundo Compacto do Millennium Challenge Account Cabo Verde*. Disponível em <http://www.mca.cv/images/PDF/RevistaBalançoMCA-CVIINet.pdf>.

Rodrigues, Ivo Miguel Lima (2017). *Plano Nacional de Contingência para o Combate à Poluição do Mar: Guia para Estabelecimento dos Planos Operativos*. (Dissertação de Mestrado não editada). Alfeite: Escola Naval Portuguesa.

Santiago Magazine (2018). *Cabo Verde não tem aproveitado das oportunidades de exportação para EUA*. Disponível em <https://www.santiagomagazine.cv/index.php/economia/1168-cabo-verde-vem-desperdicando-oportunidades-de-exportacao-para-os-eua>.

Shapouri, Shahla, and Michael Trueblood (2003). The African Growth and Opportunities Act (AGOA): Does it Really Present Opportunities?. *Contributed paper presented at the Internacional Conference Agricultural Policy reform and the WTO: Where are we heading*. 23-26.

Disponível em https://agoa.info/images/documents/2890/Shapouri_Trueblood_AGOA.pdf

Soederberg, Susanne (2004). American empire and 'excluded states': the Millennium Challenge Account and the shift to pre-emptive development. *Third World Quarterly* 25 (2), 279-302. DOI: <https://doi.org/10.1080/0143659042000174815>.

Thornton, Jonh (2012). *Africa and Africans in the Making of the Atlantic World, 1400-1680*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511800276>.

Tolentino, Jorge (2019). *Estados Unidos da América e Cabo Verde: Uma Parceria Histórica e Estratégica*. Praia: Arnaldo França Livraria.

U.S. Department of State (2019). *U.S. Relations With Cabo Verde, Bilateral Relations Fact Sheet*. Disponível em <https://www.state.gov/u-s-relations-with-cabo-verde/>.

U.S. Embassy in Cabo Verde (2019, julho 26). *Chargée d’Affaires, Amanda Porter speech at Independence Day Celebrations*. Disponível em <https://cv.usembassy.gov/chargee-daffaires-amanda-porter-speech-at-independence-day-celebrations/>.

U.S. Embassy in Cabo Verde (2018, dezembro 16). *Bicentennial Gala – Chargée Scott remarks*. Disponível em <https://cv.usembassy.gov/bicentennial-gala-chargee-scott-remarks/>.

Strategic Culture Foundation (2018, agosto 30). US Military Presence in Africa: All Over Continent and Still Expanding. In *Strategic Culture Foundation*. Disponível em <https://www.strategic-culture.org/news/2018/08/30/us-military-presence-in-africa-all-over-continent-still-expanding.html>.

CABO VERDE E SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: UMA NOVA ARQUITETURA DE DEFESA BRASILEIRA NO GOLFO DA GUINÉ?

ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE

alexandreviolante@id.uff.br

Capitão de Mar e Guerra. Coordenador Executivo do Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho (CEDEPEM, Brasil). Professor Colaborador de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Instrutor de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval (EGN). Doutorando (2019-) e Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela UFF. Mestre em Ciências Navais e Especialista em Gestão Empresarial pela EGN/Instituto COPPEAD/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2013. Especialista em Relações Internacionais pela PUC-RJ, em 2012. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Cândido Mendes - RJ (2011). Estuda as políticas relacionadas ao mar, mais especificamente aquelas ligadas ao Atlântico.

Resumo

O Brasil, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são Estados que, com o depósito do 60º Estado à Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, em 16 de novembro de 1994, obtiveram maiores jurisdições sobre "seus oceanos". Esses acréscimos, apenas em suas Zonas Econômicas Exclusivas, alcançaram cerca de 182% para Cabo Verde e 160%, para São Tomé e Príncipe, em relação a suas jurisdições terrestres. Suas localizações, em áreas de elevada relevância geopolítica, na confluência de linhas de comunicações marítimas do Atlântico e próximas ao Golfo da Guiné, acabam por suscitar "novas" e tradicionais ameaças. Assim, por meio de aspectos caros aos estudos estratégicos, na busca por maior indução de segurança na região, este artigo procurou analisar as relações bilaterais e multilaterais do Brasil e de outros atores relevantes com estes Estados na área da defesa. Percebeu-se que ações mais assertivas por parte do Brasil, nas duas últimas décadas, proporcionaram a criação de uma arquitetura de defesa, composta por Adidências, Grupos de Apoio Técnico e Núcleos de Missões Navais. Por fim, constatou-se que o Brasil tornou-se um ator de relevância relativa na segurança marítima da região, ante a presença de outros Estados relevantes na região, como China, EUA, Índia, Espanha e Portugal, entre outros.

Palavras-chave

Brasil, Cabo Verde, Cooperação, São Tomé e Príncipe, Segurança e Defesa.

Como citar este artigo

Violante, Alexandre Rocha (2021). Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: uma nova arquitetura de defesa brasileira no Golfo da Guiné? In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2>

Artigo recebido em 27 Fevereiro 2021 e aceite para publicação em 8 Abril 2021

CABO VERDE E SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: UMA NOVA ARQUITETURA DE DEFESA BRASILEIRA NO GOLFO DA GUINÉ?¹

ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE

Introdução

O Golfo da Guiné se localiza na costa ocidental africana, limitada pela linha do Equador e pelo meridiano de Greenwich. Portanto, não se limita apenas a Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, abrangendo, além de mais outros 15 Estados: Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão e República do Congo².

Há diversos países com projeções de hegemonia na região, como Angola e Nigéria. Em outro nível, pode-se apontar também uma nova zona de disputa de influência que envolve os EUA, a China e UE na busca incessante por recursos naturais e, de outro lado, o Brasil na busca de maior liderança política em seu entorno estratégico (Nascimento, 2011).

A pesquisa justifica-se pela importância cada vez maior do Atlântico Sul, principalmente do Golfo da Guiné, na geoestratégia dos principais atores do sistema internacional, aqui representados por Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Estes se localizam na confluência de Linhas de Comunicações Marítimas do Atlântico e em áreas jurisdicionais privilegiadas por recursos vivos e não vivos, estando bastante suscetíveis a ilícitos transnacionais, como pirataria, terrorismo, tráfico humano e drogas, comumente chamados de “novas ameaças”, sem se esquecer das ameaças tradicionais (estatais).

Estes Estados pertencem aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), apresentando características similares derivados de suas histórias, como a colonização, independência e pós-independência, e distinguem-se por suas escolhas políticas e níveis de desenvolvimento.

¹ Este artigo é uma extensão da pesquisa realizada pelo autor no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), e que tem continuidade, atualmente, em Doutorado na mesma instituição.

² Convém ressaltar que foram incluídos Estados que, se não são banhados diretamente pelas águas do Golfo, encontram-se em seu entorno estratégico, seja por ações políticas de cooperação nas mais diversas áreas, como por outros interesses regionais.

Suas soberanias marítimas aumentaram com a entrada em vigor da CNUDM, em 1994. O Quadro 1, a seguir, apresenta os territórios marítimos desses países em comparação a sua porção terrestre.

Quadro 1: ZEE, Territórios, Fator Mar/Terra

País	ZEE (km ²)	Território ZEE (km ²)	Fator Mar/Terra
Brasil	3.500.000	8.500.000	0,43
Cabo Verde	734.265	4.033	182,06
São Tomé e Príncipe	160.000	1.001	159,84

Fonte: Atualizado pelo autor. CNUDM

Cabo Verde e São Tomé e Príncipe passaram a ter ZEE extensas, em que há boas perspectivas de possuírem grandes reservas de hidrocarbonetos e outros minérios, além de recursos vivos. Observando-se a geografia mais específica do Golfo da Guiné, percebe-se uma área estratégica ao comércio marítimo internacional, já que não há qualquer ponto de estrangulamento na região que propicie grandes concentrações de navios ou possíveis bloqueios em áreas de grande trânsito de embarcações, como no Estreito de Malaca e no Canal de Suez.

Desde a década de 2010, tem-se percebido um acréscimo nas ações de pirataria em África. Se até pouco tempo as ações restringiam-se ao seu litoral oriental, sobretudo nas cercanias marítimas da Somália, agora estas avançam na parte ocidental, ameaçando, inclusive, as águas jurisdicionais de Cabo Verde, mais ao norte, na chamada "Bacia do Atlântico". Essas "novas ameaças" propiciam interesse e atenção de atores extrarregionais e, também, do Brasil. Muitos ilícitos transnacionais já se encontram presentes nas proximidades e na Amazônia azul³, como pesca ilegal, tráfico de drogas e armas, contrabando e descaminho.

Como problematização da pesquisa, tem-se que as novas ameaças e as ameaças tradicionais (estatais) – como, por exemplo, os interesses de potências extrarregionais que podem divergir das necessidades e dos objetivos políticos dos Estados da região – podem relativizar suas soberanias marítimas, por meio da securitização⁴ desses espaços marinhos em prol da segurança internacional. Assim, entende-se que a segurança e a defesa dessas águas jurisdicionais torna-se cada vez mais prioridade, o que requer o fortalecimento não apenas do *soft*, mas, principalmente, do *hard power* militar dos Estados do Golfo da Guiné, em ações de vigilância e patrulha marítima.

Portanto, esse trabalho, visando solucionar o problema apresentado nos parágrafos anteriores, quanto à segurança marítima na geoestratégia do Golfo da Guiné, teve como objetivo principal analisar as relações bilaterais e multilaterais do Brasil na área da defesa, além de outros atores relevantes.

Por meio de análises qualitativas, baseadas no método histórico e descritivo, e do uso da

³ A Amazônia Azul é representada pelas áreas marinhas sob soberania ou jurisdição nacional, suas águas interiores, seu Mar Territorial (MT) de 12MN, sua Zona Contígua (ZC) de mais 12MN, sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 188MN e sua Plataforma Continental (PC) de 200MN, que pode se estender por mais 150MN, que correspondem, atualmente a aproximadamente 5.7 milhões de km².

⁴ Pode-se dizer que o processo de "não politizado para politizado", até que este se transforme em ameaça à segurança nacional, regional e internacional requer ações públicas que se caracterizam como securitização (Violante, 2017).

metodologia de Estudo de caso (que envolveu o Brasil e esses dois Estados africanos), percebeu-se a criação de uma arquitetura de defesa brasileira nesses Estados, visando incrementar a indução de segurança na geoestratégia do Golfo da Guiné. Essa arquitetura pode se tornar um modelo a ser expandido (caso solicitado), como política cooperativa ao incremento do *hard power* militar aos Estados do Golfo da Guiné – caso por eles solicitado.

1. Cooperação em defesa com Cabo Verde: Brasil e outros atores de relevância

Cabo Verde possui muitas similaridades com o Brasil. Algumas delas são citadas no poema “Você: Brasil” do poeta cabo-verdiano Jorge Vera-Cruz Barbosa⁵.

*Eu gosto de você, Brasil,
porque você é parecido com a minha terra.
Eu bem sei que você é um mundo
e que a minha terra são
dez ilhas perdidas no Atlântico,
sem nenhuma importância no mapa.
Eu já ouvi falar de suas cidades:
A maravilha do Rio de Janeiro,
São Paulo dinâmico, Pernambuco, Bahia de Todos-os-Santos.
Ao passo que as daqui
Não passam de três pequenas cidades.
Eu sei tudo isso perfeitamente bem,
mas você é parecido com a minha terra.*

Breve Histórico

Cabo Verde possui uma área terrestre de 4.033 km², um perímetro de costa marítima de 965 km e uma ZEE de 734.265 km². A maior parte da população, cerca de 530 mil habitantes, se localiza nas ilhas de Santiago e São Vicente (as principais do país). Em Santiago, encontra-se a principal cidade, Praia, capital, sede do governo e das representações diplomáticas estrangeiras, com aproximadamente 135 mil habitantes; na ilha de São Vicente, encontra-se Mindelo, segunda maior cidade com cerca de 75 mil habitantes.

Os exploradores portugueses descobriram e colonizaram essas 10 ilhas no século XV, então desabitadas. Em 1475, o arquipélago foi visto como o primeiro assentamento europeu nos trópicos. A partir do século XVI, precisamente em 1507, as ilhas passaram a servir como entreposto de escravos trazidos de outros países africanos, o que gerou uma Nação multicultural, influenciando seu povoamento (Foy, 1998).

Com o passar do tempo, a Ilha de Santiago tornou-se o centro político, administrativo e econômico da colônia. O tráfico de escravos acabou por estruturar sócio e

⁵ Poema Você Brasil. Disponível em: http://www.antoniomiranda.com.br/poesia_aficana/cabo_verde/jorge_barbosa.html. Acesso em: 26 mai. 2020.

economicamente Cabo Verde, o que determinou a hegemonia econômica de uma elite branca, que acabou por difundir, em que pese a perversidade da escravidão, novos conhecimentos, tecnologias e culturas (Davidson, 1988 *apud* Madeira, 2014).

Como resultado da miscigenação entre o europeu e o africano, o mestiço assumiu papel importante na divulgação e afirmação da identidade cultural cabo-verdiana, especialmente com o abandono sistemático dos colonos europeus no século XIX. Os mestiços mudaram a estrutura de desigualdade racial existente (Seibert, 2014). Essa ascensão social afirmou a identidade cultural dos “filhos da terra”, principalmente após a abolição da escravatura em 1876. Dessa forma, a sociedade passou a se dividir mais pelos aspectos econômicos do que pelos sociais.

O novo período de colonização português, ocorrido com a introdução da cultura do *plantation*, em meados do século XVIII, não alcançou Cabo Verde. A seca constante, a escassez de água e o solo árido não forneciam condições necessárias para esta nova exploração comercial. O contínuo abandono das ilhas e a falta de investimentos geraram insatisfação social e má distribuição de renda na elite local. Assim, no século XX, formaram-se sindicatos e associações setoriais favoráveis à modernização, liberalização e à relativa autonomia político-administrativa de Portugal (Violante, 2017).

A partir daí, ocorreram movimentos políticos clandestinos nas ilhas. Talvez o principal tenha sido o movimento integrado pró-independência na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, sob as lideranças de Amílcar Cabral, Aristides Pereira e Luís Cabral. Tal fato resultou na criação do Partido Africano para a Independência (PAI) em 1956, mais tarde denominado Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Este partido tinha como diretriz básica a “reafricanização” das duas Nações, ante os movimentos de assimilação cultural que sofreram (Rizzi, 2012).

Após a independência da Guiné Portuguesa, ocorrida de forma unilateral em 24/09/1973, quando passou a se chamar Guiné-Bissau, a Revolução dos Cravos, que derrubou a ditadura de Salazar em 25/04/1974, contribuiu para a aceleração dos processos de independência das demais colônias portuguesas, o que beneficiou as negociações de Cabo Verde empreendidas no exterior (Rizzi, 2012). Fazendo uma analogia com a independência do Brasil, em Cabo Verde perceberam-se movimentos políticos relevantes que pressionaram o poder político português a aceitar uma independência de forma negociada.

Dando um salto no tempo, ao longo do estabelecimento do Estado Nacional, entre 1975 e 1990, prevaleceu o modelo de partido único. O PAIGC administrou Cabo Verde até 1981, ano em que houve um golpe de estado na Guiné-Bissau, o que ocasionou na separação dos partidos, com a troca de seu nome, em Cabo Verde, para Partido Africano de Independência de Cabo Verde (PAICV). O PAICV governou o país até 1990, com orientação socialista, mas sem alinhamento direto à ex-URSS. Nesse período, sua inserção internacional baseou-se no pragmatismo, mas em relações mais assertivas, primeiramente, com a Europa (Portugal) e, secundariamente, com os países da África e dos demais continentes. A ausência de recursos naturais não propiciava muitas escolhas à sociedade cabo-verdiana, que ficou dependente dos recursos de sua diáspora e da cooperação internacional para o desenvolvimento. Assim, segundo Seibert (2014), suas elites intelectuais analisaram os benefícios e desafios que as integrações regionais

proporcionariam, não acarretando em um processo de uma “independência crioula”⁶ embasada em uma “reafricanização” automática.

Com o fim da Guerra Fria, amplo processo de democratização, abertura política e econômica foram discutidos pacificamente e institucionalmente pela sociedade. Uma nova constituição foi promulgada em 1992, com a adoção do multipartidarismo e a troca do sistema de governo parlamentarista (que era comandado, efetivamente, pelo presidente da república) pelo regime semipresidencialista, de viés parlamentarista. Com isso, a política externa e a política interna passaram, efetivamente, a serem comandada por seus Primeiros-Ministros.

Ao finalizar este breve histórico, ressalta-se que o Brasil possui forte ligação com Cabo Verde há mais de cinco séculos. A formação da identidade do povo brasileiro passou pela chegada dos primeiros escravos oriundos de Cabo Verde e pelas companhias de navegação, além de um forte sentimento nacionalista cabo-verdiano de se unir ao Império brasileiro por ocasião da independência brasileira em 1822 (Correia e Silva, 2015), e o rápido reconhecimento de sua independência, em 1975, retratam bons exemplos desse enlace (Violante, 2017).

A próxima seção aborda, de forma mais específica, as relações do Brasil e de outros Estados relevantes com este país tão importante estrategicamente no Golfo da Guiné.

Relações com Cabo Verde

O grande desafio atual da sociedade cabo-verdiana passa pela geração de riqueza onde quase não se possui recursos naturais e nem grande mercado de consumo interno.

Cabo Verde aproveita-se da globalização, presente desde as grandes navegações do século XV e XVI, e, de forma mais acentuada, a partir do século XX. Sua proximidade com a Europa, parte continental da África e do continente americano colocam o arquipélago em posição estratégica relevante.

Esta proximidade com a Europa tem gerado constantes debates e críticas sobre o seu modelo de inserção internacional. Em termos econômicos e sociais, Cabo Verde tem se destacado na África subsaariana. No entanto, a passagem de País Menos Avançado (PMA) para País de Renda Média (PRM) na ONU não tem refletido em progressos suficientes para solidificar uma mudança estrutural relevante em seu desenvolvimento. Faltam, ainda, investimentos mais concretos, especificamente em infraestrutura e na melhoria da prestação de serviços para que o país se transforme em *hub* logístico entre os três continentes. Muitas dessas demandas cabo-verdianas têm sido atendidas por países como China, Estados Unidos da América (EUA), Portugal, Espanha, Brasil, entre outros, por meio de ações de cooperação, como será visto logo a seguir.

Sobre a pirataria, tráfico de drogas e terrorismo, a preocupação do Estado cabo-verdiano tem sido com o tráfego marítimo na confluência do Atlântico norte com o Atlântico sul e também com o Golfo da Guiné. Dados da UE e da Organização Marítima Internacional

⁶ A consolidação de uma sociedade crioula, com cultura e línguas próprias, origina-se inter-relação da cultura europeia e de outras culturas africanas, devido, principalmente, pelo lapso temporal da colonização por parte da metrópole (Seibert, 2014).

(IMO) nas duas últimas décadas mostraram o aumento no número desses ilícitos, que passaram a não se restringir tão somente ao Estreito de Malaca e Golfo de Áden.

Por ocasião do 45º aniversário das Forças Armadas de Cabo Verde, em Praia, em 15/01/2012, e também do seminário "Segurança e Desenvolvimento: Conexões e Desafios", em Praia, em 25/07/2012, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, Jorge Tolentino, reiterou que:

[...] a opção do governo no sentido do reforço da Guarda Costeira tanto em recursos como em equipamentos, por forma a que ela possa cumprir o papel de autoridade do Estado no Mar e possa ser uma peça decisiva no desenvolvimento e sucesso do cluster do Mar [...]. O reforço da Guarda Costeira, nomeadamente através da aquisição de meios navais e aéreos e da criação de condições jurídico-legais para a sua afirmação como garante da autoridade do Estado no mar, bem como o desenvolvimento das articulações necessárias entre as instituições pertinentes em matéria de segurança marítima, são indubitavelmente passos concretos e decisivos (Tolentino, 2016, p.103-116).

Em uma assertividade crescente, pôde-se verificar a participação de Cabo Verde mais presente na costura de parcerias, na formação de quadros e na disponibilização de meios por intermédio de suas políticas públicas.

Entre 24 e 25 de junho de 2013, chefes de Estados e comissões da CEDEAO, Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG) reuniram-se em Yaoundé, capital de Camarões, para discutir e acordar importante pauta em resposta às atividades marítimas ilegais no Golfo da Guiné (Violante, 2017).

Nessa linha positiva na área da, Cabo Verde assumiu a presidência da ZOPACAS em 2014. Em julho de 2016, a Assembleia Nacional iniciou os debates atinentes à ratificação dos protocolos de segurança e defesa da União Africana (UA) e da CEDEAO, assinados em 2010, haja vista o parecer favorável do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) cabo-verdiano. Nas palavras do então presidente Jorge Carlos Fonseca, "Isso implicaria uma adesão mais inteira de Cabo Verde à União Africana e à CEDEAO, e abriria a possibilidade legal de o país participar em forças de intervenção, manutenção da paz e outras que forem constituídas ao abrigo das decisões [...] das duas organizações"⁷.

É interessante perceber que a CEDEAO tem se voltado, nos últimos anos, a prover uma estratégia marítima própria e integrada a seus Estados membros, principalmente quanto aos ilícitos transnacionais, bem como a possíveis contenciosos acerca de recursos naturais como o petróleo (ICG, 2012; Zucatto & Baptista, 2014).

Essas Organizações internacionais africanas, embasadas no entendimento da Cúpula de Yaoundé, tem buscado pela cooperação entre os Estados da região e parceiros internacionais soluções contra a pirataria, terrorismo, contrabando, descaminho, entre outras ameaças nesses espaços marinhos.

⁷ Cabo Verde prepara adesão aos protocolos de segurança e defesa. Disponível em: <http://www.portugaldigital.com.br/lusofonia/ver/20104583-cabo-verde-prepara-adesao-aos-protocolos-de-seguranca-e-defesa-da-ua-e-da-cedeao> Acesso em 25ago.2020.

Zucatto e Baptista (2014) acrescentam, ainda, que Cabo Verde encontrou como alternativa para o combate à pirataria a contratação de companhias privadas de segurança. Em 2012, o governo concedeu licença para a Cape Verde Maritime Security Services (CVMSS), contratar, de forma exclusiva, empresas privadas de segurança marítima que pudessem utilizar as ilhas como bases para o embarque e desembarque de suas equipes de segurança armadas. De acordo com a publicação *Shipping News and Views*, de 2012, a empresa britânica SeaMarshals Ltda. foi a primeira a receber autorização para utilizar Cabo Verde como base para as operações de segurança na região da África Ocidental. Em matéria dos autores no periódico "Cardo News" (2014), o país se mostrava confiante numa nova estratégia marítima que deveria prover maior comunicação entre as Organizações regionais e internacionais para a formação de militares qualificados, principalmente em sua Guarda Costeira.

Em 02/12/2016, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, Luís Filipe Tavares, manifestou na abertura da 2ª reunião anual do grupo G-7 mais Amigos do Golfo da Guiné⁸, em Praia, a disponibilidade de Cabo Verde em acolher um dos centros de coordenação e vigilância marítima na sub-região do Golfo da Guiné, "desde que a CEDEAO e os parceiros internacionais se comprometam a ajudar na sua operacionalização, disponibilizando os apoios técnicos e financeiros necessários e pediu apoio técnico e financeiro para a sua montagem⁹".

Visando reformar seu Poder Naval, Cabo Verde buscou acordos e projetos mais robustos na defesa tanto pela via multilateral, quanto bilateral, principalmente com a China, EUA, Portugal, Espanha e Brasil.

A cooperação chinesa tem ocorrido, em sua maior parte, na área de infraestrutura. Desde 2003, a China aumentou sua cooperação e relações econômicas com toda costa ocidental africana, principalmente no Golfo da Guiné. Houve cooperação nas áreas de saúde, na formação e qualificação de quadros com oferecimento de bolsas em graduação e pós-graduação, doação de equipamentos, inclusive militares, ajuda em segurança alimentar e em eventos emergenciais, além de cooperação econômica nas áreas de construção civil, comércio, reparos navais e governança eletrônica¹⁰. Essa maior presença chinesa, em África, ressalta seus interesses geopolíticos e econômicos globais, associada ao projeto "One Belt, One Road"¹¹. Segundo a embaixadora brasileira em Cabo Verde (2007-2010), a presença da cooperação técnica chinesa não seria uma concorrente para a cooperação brasileira. Nesse aspecto, poderiam ser realizadas cooperações trilaterais na área da saúde (HIV-AIDS), em transportes e em ciência e tecnologia¹².

⁸ O G7 mais amigos do Golfo da Guiné é formado pelos seguintes países: Alemanha, Bélgica, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suíça, Interpol, União Europeia e UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime, além dos países da região e das organizações regionais africanas, como: a CEDEAO, CEEAC, CGG e UA.

⁹ Cabo Verde pode acolher Centro de Coordenação Marítima do Golfo da Guiné. Disponível em: <<http://www.expressodasilhas.sapo.cv/politica/item/51160-cabo-verde-pode-acolher-centro-de-coordenacao-maritima-do-golfo-da-guine>>. Acesso em: 04 dez.2020.

¹⁰ Telegrama Brasemb Praia para Sere - 28/01/2006.

¹¹ Refere-se a um projeto de poder que passa pela cooperação em todas as áreas, principalmente em infraestrutura, visando a integração do Extremo Oriente à Europa Ocidental a partir da Rússia, por via terrestre, e a partir do Oceano Índico, por via marítima. Ver mais em: Violante, Marroni e Maia (2020) - "Reflexões sobre guerra hegemônica na atualidade: China e Estados Unidos da América". Revista Geosul, v.35, n 77, p 531-552. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/73966>>. Acesso em: 21Fev.2020.

¹² Telegrama Brasemb Praia para Sere - 04/06/2010.

Mais especificamente à defesa, China e Cabo Verde assinaram, em dezembro de 2012, acordo para fornecimento de equipamentos militares. Este termo destinou-se ao fortalecimento da Guarda Costeira cabo-verdiana, mais precisamente na compra de embarcações que reforcem suas capacidades de vigilância e patrulha em suas águas jurisdicionais. No decorrer da última década, foram entregues equipamentos militares que se aproximaram das cifras de € 38,5 milhões, que incluíram dois Navios-Patrulha, além de dois helicópteros. Como contrapartida, a China tem explorado estaleiros da empresa cabo-verdiana CABNAVE, na ilha de São Vicente. Em 2016, foi concluído um complexo portuário, destinado a apoiar os pesqueiros chineses no Atlântico Sul, na ilha de Santiago.¹³ Esse projeto é bem visto em Cabo Verde, pois poderá ser utilizado como entreposto comercial e de apoio logístico, em um cluster do mar, que pode atender a demanda de outros países, como os europeus e os da CEDEAO.

Mais precisamente a partir de 2014, os EUA voltaram a atenção de forma mais assertiva a oportunidades no continente africano. Investimentos na casa dos US\$ 33 milhões foram prometidos em uma cimeira que abrangeu 45 chefes de Estado em Washington, no final de 2014. Esta foi uma das ações implementadas para tentar conter o avanço da China, concomitantemente ao fortalecimento de parcerias comerciais e atividades de infraestrutura. Nas palavras do presidente Obama durante o evento: “queremos que os africanos comprem mais produtos americanos e que americanos comprem mais produtos americanos” (Revista África 21, 2014, p. 25). Cabo Verde esteve representado nesta cimeira.

Os EUA assinaram importantes acordos de cooperação com o governo de Cabo Verde. Em 24 de março de 2014, foram assinados dois acordos de cooperação para combater atividades marítimas transnacionais ilícitas, de modo a obter apoio logístico recíproco na região. Segundo nota do Ministério da Defesa Nacional de Cabo Verde, o primeiro acordo se enquadrou no reforço às capacidades de respostas conjuntas às chamadas “novas ameaças”. O segundo se referiu a aquisição de equipamentos e apoio mútuo entre o Departamento de Defesa estadunidense (DoD) e o Ministério da Defesa de Cabo Verde, regulamentando exercícios conjuntos, treinamentos, destacamentos, escalas em portos e outros esforços de cooperação em necessidades de apoio logístico, abastecimento e serviços¹⁴.

Portugal tem sido um grande ator na cooperação em diversas áreas com Cabo Verde. Investimentos na casa dos € 10 milhões de euros anuais, em média. Nas duas últimas décadas, Portugal foi o maior doador líquido de Cabo Verde, destacando-se, também, nas áreas de educação, formação profissional e saúde. Em 2014, 11 instrumentos de cooperação em diversas áreas, incluindo memorandos de entendimento nas áreas do ensino superior e básico e protocolos nos domínios da educação, saúde, linguística e econômicos foram assinados¹⁵.

¹³ Cabo Verde e China são altamente profícuas. Disponível em: <<http://inforpress.publ.cv/cooperacao/126456-as-relacoes-entre-cabo-verde-e-china-sao-altamente-proficuas-ministro-jorge-tolentino>>. Acesso em: 28 jun.2020.

¹⁴ Cabo Verde e EUA assinam acordos. Disponível em: <<http://brasilsobranoelivre.blogspot.com.br/2014/03/cabo-verde-e-eua-assinam-acordos-de.html>>. Acesso em: 28 jun.2016.

¹⁵ Portugal e Cabo Verde assinam 11 acordos de cooperação. Disponível em: <<http://www.macauihub.com.mo/pt/2014/12/18/portugal-e-cabo-verde-assinam-11-acordos-de-cooperacao>>. Acesso em: 28jun.2016.

Portugal tem incrementando a cooperação em defesa, principalmente na formação de pessoal militar, em exercícios em território cabo-verdiano e também no mar. Como fato de maior relevância, cita-se a assinatura de novo acordo de cooperação em defesa, em 14/08/2013, que acarretou no estreitamento de ações visando à segurança marítima, além da integração de militares das Forças Armadas de Cabo Verde em contingentes portugueses em missões de apoio à paz e assistência humanitária (Diário Oficial de Cabo Verde - I Série nº 42, 2013, p. 1084).

Portugal e Cabo Verde assinaram, no âmbito da III Cimeira bilateral, de dezembro de 2014, um protocolo adicional ao tratado para a fiscalização conjunta de espaços marítimos sob jurisdição deste país. Reforçaram, ainda, o estreitamento na formação de pessoal militar da Guarda Costeira de Cabo Verde (GCCV), afirmando ainda ser o mar desígnio estratégico dos dois países¹⁶.

Quanto à Espanha, a visita do Ministro da Defesa espanhol, Pedro Morenés Eulate, em março de 2013, serviu para renovar os principais compromissos da cooperação em defesa, com especial destaque às seguintes iniciativas: cumprimento do plano de patrulhamento marítimo conjunto e o treinamento de militares cabo-verdianos no âmbito da formação de futura unidade especializada no combate ao terrorismo e na proteção de infraestruturas estratégicas. O MD espanhol também enquadrou a cooperação bilateral em andamento no âmbito das iniciativas realizadas pelos países da UE e da OTAN, visando à promoção da segurança na região do Sahel. Nessa linha, o treinamento das forças armadas africanas se assegura como um dos principais objetivos da organização de defesa ocidental em um futuro próximo (Violante, 2017).

As relações bilaterais do Brasil com Cabo Verde, iniciadas de forma positiva no final dos anos 1970/1980 vêm em um crescente, em que pese o breve afastamento de interações mais assertivas com a África, ao longo do governo Collor (1990-92) e de maiores priorizações com os chamados "Grandes PALOP", em boa parte do governo Cardoso (1995-2002) (Violante, 2017).

No final do governo Cardoso (1995-2002), visualizou-se maior interação do Brasil com o eixo horizontal das relações internacionais, o que alcançou Cabo Verde na cooperação em todas as áreas técnicas, além da cooperação educacional e humanitária. Ao longo das duas últimas décadas (2001-2020), foram estabelecidos os alicerces de uma arquitetura de defesa que vem tendo continuidade no tempo presente, independente de vieses ideológicos governamentais, o que retrata uma relativa continuidade de ações e de uma política de Estado.

Sobre a cooperação técnica do Brasil na área da defesa, esta se embasa, além de compromissos éticos e de interdependência, em seus objetivos políticos, quais sejam: a salvaguarda dos interesses nacionais - ameaçada pela insegurança marítima em seu entorno estratégico -, a estabilidade regional, paz e segurança no Atlântico Sul, além de maior inserção internacional nos fóruns multilaterais.

Quanto ao maior interesse no Golfo da Guiné, destaca-se o entendimento havido durante a XIV Reunião do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

¹⁶ Portugal e Cabo Verde assinam 11 acordos de cooperação. Disponível em: <<http://www.macauihub.com.mo/pt/2014/12/18/portugal-e-cabo-verde-assinam-11-acordos-de-cooperacao>>. Acesso em: 28jun.2016.

(CPLP), em julho de 2009, que visou ao estreitamento de laços cooperativos multilaterais entre o Brasil e os PALOP. Outro momento a ser considerado foi a visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) a Praia por ocasião da 1ª Cúpula entre o Brasil e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), em 02/07/2010. Essa cimeira buscou aproximar o Brasil dos países da costa ocidental africana, comercial e estrategicamente. A marcação desta cúpula especial foi um desejo do Brasil que aconteceu por iniciativa da diplomacia cabo-verdiana junto aos demais representantes¹⁷. Ao final do encontro, a imprensa de Cabo Verde não poupou elogios ao Brasil por colocar a África Ocidental novamente em suas prioridades¹⁸.

Em 2013, o acordo de cooperação em defesa com Cabo Verde, assinado em 1994¹⁹, foi, enfim, ratificado pelo Congresso Nacional Brasileiro. O então Ministro da Defesa, Celso Amorim, ressaltou, pelo ofício nº 11422/2012/MD, que a cooperação técnico-militar com Cabo Verde era uma das prioridades do Brasil para o fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e da CPLP. Assim, o Comandante da Marinha, pela Portaria nº 444, de 12/08/2013, criou o Núcleo da Missão Naval do Brasil em Cabo Verde (NMNBCV), que tem como principais tarefas:

- I. efetuar o levantamento das reais necessidades da Guarda Costeira de Cabo Verde, com a finalidade de elaborar uma proposta de Acordo de Cooperação entre os dois Países;
- II. administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais sob a sua responsabilidade;
- III. assessorar o Embaixador do Brasil em Cabo Verde nos assuntos sob a responsabilidade do Núcleo (BRASIL, 2013, p.1).

Embora Cabo Verde não enfrente nenhuma questão de disputa internacional ou qualquer outro contencioso sobre suas águas jurisdicionais, sua vocação marítima é inexorável. Sua Guarda Costeira inclui o Comando da Guarda Costeira, o Centro de Operações para a Segurança Marítima (COSMAR²⁰), a Esquadilha Naval e a Esquadilha Aérea e tem como uma de suas tarefas: manter o controle e patrulhar e fiscalizar as águas jurisdicionais do país.

Este Núcleo foi inaugurado em Praia, em 19/11/2013, composto por um chefe, no posto de Capitão de Fragata, e por um ajudante na graduação de Suboficial. Durante a visita, o Ministro Amorim enalteceu a importância da formação de efetivos, destacou a importância dos desafios de segurança marítima e observou que os crimes transnacionais

¹⁷ Brasemb Praia para Sere – Telegramas: 26/11/2009; 17/02/2010; e 30/04/2010. (Brasemb Praia para Sere significa telegrama encaminhado da Embaixada brasileira em Praia para o MRE e sua respectiva Divisão de África). Isso se enquadra, também, para Brasemb São Tomé para Sere. Esses documentos oficiais estão discriminados em notas de rodapé para deixar o texto mais claro e com menos interrupções, haja vista suas grandes aparições na pesquisa.

¹⁸ Brasemb Praia para Sere – 21/07/2010.

¹⁹ O acordo está disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1994/b_96/at_download/arquivo>. Acesso em: 29 mai.2016.

²⁰ A criação do COSMAR é fruto de parceria com os EUA, o que demonstra interesse do principal partícipe da OTAN na região do Golfo da Guiné. No entanto, parece que a diversificação de parcerias de Cabo Verde com o Brasil, com a China, com a América Latina e com a CEDEAO, na área de defesa, apresentou novas alternativas com menor relativização de sua soberania, evitando-se o conceito de “soberania compartilhada”.

têm-se alastrado nas proximidades do entorno estratégico brasileiro, fatores estes que geram a necessidade de “concertação permanente no âmbito da ZOPACAS”, mas, também, por meio de acordos bilaterais com países amigos (Violante, 2017).

Dando continuidade às ações afirmativas em defesa, foi criada, em 20/03/2014, a Adidância de Defesa Naval, do Exército e da Aeronáutica. A Adidância tem como principal tarefa intensificar os laços bilaterais entre Brasil e Cabo Verde, notadamente na cooperação em defesa, dentro do contexto do fortalecimento da ZOPACAS e da CPLP.

A presença de militares brasileiros em Cabo Verde é relevante, pois a cooperação brasileira, diferentemente de outros países, não possui um viés de imposição de normas ou caráter intervencionista. A cooperação chinesa pode ser considerada complementar à cooperação brasileira em outras áreas, mas não na defesa. Suas ações mais assertivas retratam uma concorrência não apenas econômica, mas geoestratégica, principalmente no estabelecimento de pontos/bases de apoio logístico na região. A China tem investido agressivamente nesse modelo, com a doação/ financiamento de meios militares (Violante, Marroni e Maia, 2020).

Tais ações chinesas também ocorreram por ocasião do incremento da cooperação brasileira na área da defesa do Brasil com a Namíbia, após o estabelecimento de uma Missão Naval brasileira neste Estado. Fazendo um adendo às relações duradouras e consistentes estabelecidas na cooperação Brasil-Namíbia, via Acordo de Cooperação Naval²¹, a China tem investido fortemente naquele país, com o financiamento de aeronaves para sua Força Aérea e, mais recentemente, na aquisição do Navio de Apoio Logístico “Elephant”, que passou a ser o maior navio da Ala Naval da Namíbia. Portanto, apesar da cooperação brasileira em defesa ter englobado a transferência de doutrina de material e a capacitação de recursos humanos, bem como a doação de meios, tais ações não impediram a compra de material bélico junto à China.

O Capitão de Patrulha, Pedro Santana, Comandante da GCCV em 2016, ressaltou que a atual arquitetura de defesa brasileira marcou “uma posição muito forte por parte do governo do Brasil”, trazendo outra “dinâmica em termos de cooperação na área marítima”, principalmente na formação dos quadros da Guarda Costeira. Entretanto, outras ações cooperativas podem ser incrementadas, como investimentos em infraestrutura, com “a construção de pontos de apoio naval para seus navios e embarcações²²” – ou seja, o que a China procura implementar, baseada na estratégia *one belt, one road*.

Uma postura mais assertiva do Estado brasileiro no financiamento de projetos de interesse estratégico ao Brasil e Cabo Verde, por empresas nacionais, em que pese a crise econômica causada pela COVID-19, são oportunidades a serem consideradas, em curto e médio prazo. Isso já ocorreu em outros países da África, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras entidades de fomento, nos anos 2000 e até a primeira metade da última década (2011-2020).

Outro fator positivo dessa arquitetura de defesa brasileira diz respeito a seu valor: ela é de baixo custo, principalmente quando comparada a outros projetos que atingem a

²¹ O acordo busca, entre outras coisas, apoio para criação e fortalecimento de sua “Ala Naval” (Violante, 2017).

²² Violante, 2017 - Entrevista Santana, 2016.

ordem de grandeza de milhões de dólares e de euros, providas pelos EUA, China e, em menor escala por Portugal.

O estabelecimento de facilidades portuárias e aeroportuárias pelo Brasil, permanentes ou temporárias, além de atender a pleitos de Cabo Verde, representaria um fator de força em caso de crises ou conflitos internacionais, pois poderia proporcionar postos de controle a navios brasileiros e de outros países que escoam boa parte das exportações pela via marítima, utilizando-se das principais rotas marítimas da América do Sul em direção à Europa.

O *soft power* brasileiro está sendo intensificado por esse processo de cooperação. É perceptível, ainda, que o Núcleo de Missão Naval estabelecido em Cabo Verde pode ser ampliado, como aconteceu na Namíbia. Quanto às atividades de apoio, muitas providências que auxiliaram a formação da Ala Naval da Namíbia também podem ser implementadas em Cabo Verde. O aumento do número de cursos, principalmente com a ida de militares brasileiros para o território cabo-verdiano, além do financiamento/doações de meios navais e aéreos incrementaria esse modelo de cooperação.

Essa arquitetura inserida no conceito estratégico de defesa cabo-verdiano, colocou o Brasil no rol dos países e instituições internacionais de segurança e defesa que operaram mais estreitamente na região, como a OTAN, a CEDEAO, Portugal, Espanha, China e EUA. Cabo Verde tem transformado suas diretrizes da defesa em uma política de Estado, haja vista a boa governança e o pragmatismo dos últimos governos. Seu papel proativo nas organizações internacionais, além de reforçar a cooperação internacional com parceiros tradicionais, estabelece novas parcerias, frente ao cenário complexo da segurança marítima internacional.

2. Cooperação em defesa com São Tomé e Príncipe: Brasil e outros atores de relevância

Tal qual Cabo Verde, São Tomé e Príncipe possui fortes ligações históricas com o Brasil. Entreposto comercial de escravos que vinham para o Caribe e para o Brasil, muitos negros de toda África e os residentes das ilhas de São Tomé e Príncipe ajudaram a desenvolver não só a cultura, mas também o Estado Nação brasileiro, até a abolição tardia da escravatura.

Abaixo segue a transcrição da poetisa santomense Olinda Beja ao retratar a vocação ao mar, o sofrimento da escravidão, enfim, a origem de seu povo, que tanto contribuiu para a formação da Nação brasileira.

QUEM SOMOS?²³

*O mar chama por nós, somos ilhéus!
Trazemos nas mãos sal e espuma
cantamos nas canoas
dançamos na bruma*

²³ Poema do livro "Aromas de Cajamanga", organizado por Floriano Martins. Disponível em: http://www.antoniomiranda.com.br/poesia_africana/s_tome_principe/olinda_beja.html. Acesso em: 29jun.2016.

*somos pescadores-marinheiros
de marés vivas onde se escondeu
a nossa alma ignota
o nosso povo ilhéu*

*a nossa ilha balouça ao sabor das vagas
e traz a espriar-se no areal da História
a voz do gandu
na nossa memória...*

*Somos a mestiçagem de um deus que quis mostrar
ao universo a nossa cor tsnada
resistimos à voragem do tempo
aos apelos do nada*

*continuaremos a plantar café cacau
e a comer por gosto fruta-pão
filhos do sol e do mato
arrancados à dor da escravidão.*

Breve Histórico

Oficialmente chamada de República Democrática de São Tomé e Príncipe, este estado insular, localizado no Golfo da Guiné, é composto por duas ilhas principais: (Ilha de São Tomé e Ilha do Príncipe) e várias outras ilhotas, em um total de 1001 km², com cerca de 190 mil habitantes. Do total da população, cerca de 185 mil vivem na ilha de São Tomé e cerca de 8.500 na Ilha do Príncipe. Todos eles descendem de vários grupos étnicos que emigraram para as ilhas durante o período colonial português. Como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe pertence à categoria dos microestados insulares.

Entre 1470 e 1471, os navegadores portugueses João de Santarém e Pedro Escobar descobriram as ilhas de São Tomé, Príncipe e Anobom. A importância estratégica destas ilhas só passou a ser valorizada pelos portugueses em 1482, quando iniciaram contatos com o Reino do Congo. Em 1485, Dom João II as determinou como colônia, de forma a iniciar o cultivo da cana-de-açúcar (Seibert et al., 2002).

A partir de então, iniciou-se, de acordo com Neves e Ceita (2004), o processo de formação e evolução sócio, política e econômica de São Tomé e Príncipe. Baseado, inicialmente, no plantio de cana-de-açúcar e no tráfico de escravos, este passou, posteriormente, ao cultivo e comercialização do cacau e do café. Essa formação pode ser dividida em três períodos:

- I) Século XVI até a primeira metade do século XVII – caracterizada pela chegada dos primeiros habitantes das ilhas, da introdução de novas espécies de fauna e flora, da produção de açúcar, do tráfico de escravos com destino ao Brasil e às colônias espanholas da América do Sul;
- II) Segunda metade do século XVII e decorrer do século XVIII – período de relativa decadência comercial com o fim do ciclo da cana-de-açúcar. A colônia passou a sustentar-se com o tráfico de escravos e com a agricultura de subsistência. Em vista do “abandono” do colonizador, verificou-se o início da formação de grupos

autóctones (negros e mestiços), o que deu origem a um nacionalismo embrionário; e

III) Séculos XIX e XX – quando ressurgiu o interesse português com a introdução das culturas de cacau e café pelo *plantation*. Este fato trouxe mudanças estruturais na economia e na sociedade que, com o fim do trabalho escravo, resultou na migração de diversas etnias africanas, como os angolares, os tongas, os serviçais e os cabo-verdianos, o que impediu a consolidação de uma sociedade crioula típica. Seibert et al. (2002) e Rizzi (2012) acrescentam que, até 1961, os forros, angolares e cabo-verdianos eram considerados cidadãos perante a legislação de Portugal, enquanto os outros africanos eram tratados como indígenas, ou seja, considerados como cidadãos de segunda classe.

Interessante constatar que o Brasil teve participação ativa em seu processo de formação social, influenciando diretamente os principais ciclos econômicos de sua história. Primeiramente, de forma negativa, quando o açúcar brasileiro, de melhor qualidade, produtividade e preço, provocou o desaparecimento dos engenhos de cana-de-açúcar de São Tomé; a segunda, também negativa, por ocasião dos 200 anos de ostracismo do colonizador, quando as ilhas se transformaram em um mero entreposto de escravos²⁴, destinados quase que exclusivamente ao Brasil; e o terceiro, agora de forma positiva, quando brasileiros do Estado da Bahia introduziram em São Tomé a bem-sucedida cultura do cacau (Relatório de Gestão - Brasemb São Tomé - 2015).

Pôde-se constatar que tanto São Tomé e Príncipe quanto Cabo Verde tiveram sua identidade formada por sociedades crioulas. No entanto, São Tomé e Príncipe teve sua “crioulidade” modificada²⁵ por essa nova etapa de colonização. Já Cabo Verde não teve o *plantation* implantado devido a suas peculiaridades climáticas e, até por isso, manteve certo grau de autonomia na administração local (Violante, 2017).

Este ponto é relevante para se compreender a dependência do português na condução administrativa da ex-colônia. Até a década de 1840, as ilhas praticamente autogovernavam-se. Os forros, que pertenciam à elite crioula, eram empregados na administração, dedicavam-se a serviços urbanos e eram pequenos proprietários, rendeiros ou sub-rendeiros de roças. Com a chegada do café e de cacau, na segunda metade do século XIX, esta elite ficou marginalizada política e economicamente, perdendo suas posições conquistadas com o esgotamento da indústria da cana de açúcar. Assim, a hierarquia colonial voltou a preponderar (Seibert, 2014; Sanguin, 2014).

Dando um salto no tempo para discorrer sobre seu processo de independência, é importante perceber que esta não ocorreu de forma tão pacífica. Os movimentos autonomistas das colônias portuguesas na África, originados e estabelecidos em Lisboa, marcaram a tomada de consciência da luta organizada, com vistas à autodeterminação

²⁴ A ilha de São Tomé diferiu do entreposto escravista de Cabo Verde, pois nela visava-se muito mais à preparação da mão-de-obra para o trabalho. Assim, quando do retorno à África, alguns ex-escravos no Brasil preferiam regressar a São Tomé pelos laços familiares estabelecidos que retornar a seus países de origem,.

²⁵ A miscigenação em Cabo Verde ocorreu, de forma mais presente, entre o branco europeu e negros, enquanto em São Tomé e Príncipe aconteceu, de forma majoritária, entre os africanos que lá trabalhavam nas plantações de cana-de-açúcar, café e cacau. (Seibert, 2014).

política. Em setembro de 1960 foi criado o Comitê de Libertação de São Tomé e Príncipe (CLSTP), que era constituído por forros da elite no exílio (Neves e Ceita, 2004).

Entre idas e vindas, apenas em julho de 1972, o CLSTP foi reconstituído sob o nome de Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP), fortemente influenciado pelo PAIGC cabo-verdiano. Em uma crescente de ações, a Revolução dos Cravos (Abril de 1974) acabou incentivando maiores ações políticas nas ilhas. Com isso, as negociações entre o MLSTP e a metrópole avançaram. Assim, em 26/11/1974, foi assinado o Acordo de Argel, que acertou a data de 12/07/1975 para a independência do arquipélago (Rizzi, 2012).

Com a distensão do regime autocrático e a chegada do multipartidarismo em 1990 e da democratização em 1991, as disputas políticas se intensificaram e diversos partidos foram criados. Porém, diferentemente de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe tem sido marcado por instabilidades políticas ao longo de sua história, o que tem afetado a boa governança²⁶. Segundo Seibert (2008), São Tomé e Príncipe foi e ainda é caracterizado pela dependência frente aos consultores estrangeiros e pela distribuição de poder em uma minoria histórica, o que tem dificultado a implantação de políticas públicas satisfatórias para impulsionar seu desenvolvimento.

Apesar das melhorias apresentadas pela economia santomense, isso não tem sido suficiente para reduzir os níveis de desemprego, pobreza. As descobertas de jazidas de petróleo em suas águas jurisdicionais pode ser um caminho para um desenvolvimento mais acelerado que incrementa ganhos econômicos e sociais significativos. Os avanços tecnológicos atuais já viabilizaram a produção de petróleo em águas profundas pela Nigéria e Guiné Equatorial, vizinhos de São Tomé e Príncipe no Golfo da Guiné.

Relações com São Tomé e Príncipe

São Tomé e Príncipe possui uma extensa área marítima sob sua jurisdição – quase 160 vezes sua área terrestre (ver Quadro 1), o que requer atenção a ameaças tradicionais e “novas ameaças”, além de possíveis litígios em suas águas jurisdicionais, uma vez que há interseções em suas fronteiras marítimas com outros Estados do Golfo da Guiné.

Acerca das fronteiras marítimas, Sanguin (2014) lembra que uma das soluções pragmáticas e pacíficas para a superação desses tipos de conflitos consiste na implantação de uma zona conjunta de desenvolvimento. Dessa forma, Estados compartilham áreas em litígio ou em interseções, ao invés de se confrontarem pelo controle dos recursos marítimos. Esta solução deriva diretamente do artigo 83 da CNDUM. Assim foi feito, em acordo envolvendo seus vizinhos e, principalmente, a Nigéria, com o estabelecimento de uma área de exploração conjunta de petróleo, chamada de Zona de Desenvolvimento Compartilhada (ZDC). Cabe ressaltar que a fiscalização da ZDC seria realizada por uma força militar conjunta, o que não foi posto em prática até os dias atuais. A Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe (GCSTP) ainda não possui capacidade plena de realizar esta tarefa com regularidade. Logo, a segurança marítima da ZDC tem permanecido, majoritariamente, a cargo da Nigéria.

²⁶ Desde sua democratização, em 1991, houve duas tentativas de Golpe de Estado fracassadas. Com relação aos primeiros-ministros, desde a independência, até a atualidade (2021), houve 22 primeiros-ministros.

Dentro do contexto securitário, tanto a CEEAC quanto a Comissão do Golfo da Guiné (CGG) passaram, a partir de outubro de 2009, a trabalhar em uma estratégia de segurança para a região do Golfo, baseada em dois elementos: a criação de um Centro de Coordenação Regional de Segurança Marítima da África Central e na promoção de uma maior sinergia entre os países da CGG e da CEDEAO. Essa estratégia ainda conta com seis objetivos: o compartilhamento de informação e gestão; a vigilância conjunta do espaço marítimo; a harmonização das ações no mar; a introdução de um imposto marítimo regional; a aquisição de equipamentos para uso comum; e a institucionalização de uma conferência marítima periódica (ICG, 2012; Zucatto e Baptista, 2014).

A CEEAC dividiu a África Central em três zonas geográficas: A, B e D, cobrindo uma faixa que vai de Angola até às fronteiras marítimas de Nigéria e Camarões. Dentre essas zonas, a "D" - que alcança Camarões, Gabão, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe - é vista como a de maior risco de insegurança marítima. Dessa forma, os países membros assinaram, em 2009, um acordo de vigilância marítima denominado SECMAR, que previu a abertura de um centro de coordenação multinacional em seus centros operacionais marítimos (ICG, 2012; Zucatto e Baptista, 2014).

Figura 1: Zonas Marítimas da CEEAC

Fonte: ICG, 2012.; Zucatto e Baptista, 2014

Como maiores colaboradores da CID, destacam-se, Taiwan (até dezembro de 2016), China (a partir de 2016), Nigéria, Angola, Cabo Verde, França, Portugal e EUA.

Calcula-se que Taiwan tenha aplicado mais de US\$ 240 milhões desde o estabelecimento das relações diplomáticas com São Tomé e Príncipe em 1997, nomeadamente na saúde, agricultura, infraestrutura e educação²⁷. Mais recentemente, em abril de 2015, Taiwan e São Tomé e Príncipe assinaram um novo programa de cooperação para o biênio 2015/16,

²⁷ Taiwan assina novo programa de cooperação com STP. Disponível em: <<http://www.macauihub.com.mo/pt/2015/04/24/taiwan-assina-novo-programa-de-cooperacao-com-sao-tome-e-principe/>>

que contemplou um apoio financeiro superior a US\$ 15 milhões, o maior valor até então (Violante, 2017).

Vale registrar que mesmo após o rompimento de relações diplomáticas com a China, em 1997, o Estado santomense sempre manteve relações amigáveis com o poder político chinês. Em outubro de 2015, São Tomé e Príncipe assinou com a Sociedade China Harbour Engineering Company um acordo para a construção de um porto de águas profundas. Esta obra de infraestrutura está avaliada em US\$ 800 milhões e deveria ter a primeira de três fases concluída em 2018²⁸. No entanto, até o presente, este projeto importante para a solidificação da economia santomense ainda se encontra em fase inicial. Se concluído, o porto de águas profundas oferecerá uma infraestrutura que atenderá não somente suas necessidades logísticas, mas dos demais países do Golfo da Guiné, transformando São Tomé e Príncipe em um *hub* logístico devido à sua posição estratégica na região.

Esta maior aproximação, conforme o noticioso “DW”, resultou no restabelecimento das relações diplomáticas entre São Tomé e Pequim, em 22/12/2016. Este fato causou ruptura automática com Taiwan, ao reconhecer “apenas uma China”. Como contraponto, o governo taiwanês afirmou que São Tomé e Príncipe tentou “tirar proveito ao balançar entre os dois lados do Estreito” e denunciou que o governo santomense pedira “uma quantia astronômica em apoio financeiro”, da ordem de 100 milhões de dólares (cerca de 96 milhões de euros), para continuar apoiando Taiwan²⁹.

Na década de 2011 a 2020, a Índia tem intensificado projetos e atividades na região do Golfo da Guiné, de modo a contrabalancear projetos de maior inserção política e econômica chinesa. A Índia compreende o Golfo da Guiné como fundamental para diminuir a dependência de importação de petróleo do Oriente Médio, especialmente junto a Angola, Nigéria e Guiné Equatorial, o que pode resultar em futuros acordos para a exploração e exploração de petróleo bruto nas ilhas, além de venda de equipamentos militares (Violante, 2017).

Apesar de ainda não formarem, conjuntamente, uma força militar para a patrulha da ZDC, a Nigéria tem cobrado maior participação de São Tomé e Príncipe. Em 2013, foi estabelecido acordo para a formação de Oficiais santomenses no Instituto Superior da Academia Militar da Nigéria. Em 2016, havia cerca de 20 militares santomenses neste programa de cooperação, o que reforça a parceria entre os dois países que partilham de uma vasta fronteira marítima³⁰.

Fruto de um retorno à maior assertividade nas relações com Angola, em junho de 2014 foi assinado um acordo envolvendo a segurança interna, externa e a proteção civil entre os dois países. Esses acordos visaram ajustar o nível da cooperação já alcançado em décadas anteriores. Assim, os instrumentos permitem que ambos cooperem nas áreas

²⁸ Chineses constroem porto de águas profundas em STP. Disponível em: <<http://www.construir.pt/2015/10/13/chineses-constroem-porto-de-aguas-profundas-em-sao-tome-e-principe/>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

²⁹ 19 anos depois, São Tomé troca Taiwan pela China – *site*. Taipé. Recusou dar 100 Milhões de dólares em ajuda. Pequim aplaude ruptura que deixa ilha rebelde só com 21 aliados diplomáticos – Noticioso DN. Disponível em: <<http://www.dn.pt/mundo/interior/19-anos-depois-sao-tome-troca-taiwan-pela-china-5565650.html>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

³⁰ São Tomé quer apoio de Cabo Verde para maior aproximação à CEDEAO. *Página do governo cabo-verdiano*. Disponível em: <<http://www.governo.cv/index.php/rss/6358-sao-tome-quer-apoio-de-cabo-verde-para-maior-aproximacao-a-cedeao>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

de formação de quadros, na inteligência criminal, no combate a imigração ilegal, ao tráfico e venda ilegal de armas de fogo, ao tráfico de drogas, ao combate ao terrorismo e no assessoramento técnico dessas áreas³¹.

Inserido em uma política de maior aproximação com os países da costa ocidental africana, houve duas visitas entre os Chefes de Governo de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde. A primeira em Praia, em 11/12/2015, e a segunda em São Tomé, em fevereiro de 2016. Nessas ocasiões, foram acordadas ações cooperativas nas seguintes áreas: agropecuária, formação profissional, saúde, marítima, gestão de águas, turismo, governança eletrônica, administração pública, aviação civil etc. Foi acertada, também, a criação de uma Cimeira bianual entre os dois governos. São Tomé aproximou-se da CEDEAO com intermediação de Cabo Verde. Isso resultou na priorização para adoção de uma nova visão estratégica da CPLP para os oceanos. A ideia de ambos os Estados é atuar uniformemente no bloco dos pequenos Estados insulares africanos ante organizações internacionais e fóruns, como os PALOP, a UA, a Comissão do Golfo da Guiné e a CEEAC, principalmente na área da defesa, de modo que seus interesses não fiquem restritos às potências regionais da região (Angola e Nigéria) ³².

Causou surpresa o fechamento da embaixada da França em São Tomé em 24/08/2015. Segundo o Chefe da Missão de cooperação e ação cultural, Patrick Cohen, a crise financeira obrigou a França a reduzir a sua presença em países com os quais o nível de cooperação não justificava manter o funcionamento de uma embaixada³³. Tal fato denotou o declínio da cooperação francesa com São Tomé e Príncipe, que chegou a ser uma das maiores entre os anos 1980 e 2000 (Violante, 2017).

Portugal também é um parceiro de grande importância. Provém deste Estado mais da metade de tudo que é importado por São Tomé e Príncipe. Em todas as áreas de cooperação, Portugal se manteve como um dos principais fornecedores de financiamentos e de doações. Com relação a projetos de cooperação, a Ajuda Pública para o Desenvolvimento portuguesa a São Tomé e Príncipe situou-se na casa dos €15 milhões anuais (Violante, 2017).

Portugal estabeleceu um programa de cooperação técnico-militar para a cooperação entre a Marinha portuguesa e sua Guarda Costeira na questão da vigilância e fiscalização de suas águas jurisdicionais. Tal acordo tencionou impedir o fortalecimento de grupos criminosos ou ligados a ilícitos internacionais, como a pirataria e o terrorismo. Portugal, em 2015, doou duas embarcações à Guarda Costeira, com o intuito de reforçar a capacidade de resposta às ameaças transnacionais (Violante, 2017).

A cooperação em defesa portuguesa tem sido também responsável por formar quadros de militares, por intermédio de alguns oficiais portugueses destacados no arquipélago. Em entrevista ao site de notícias africano "Pana Express", em março de 2015, o então ministro da defesa de São Tomé e Príncipe, Carlos Stock, ressaltou os ganhos da

³¹ Angola e São Tomé e Príncipe rubricam acordos de cooperação no domínio da segurança. Disponível em: http://m.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2014/5/26/Angola-Sao-Tome-Principe-rubricam-acordos-cooperacao-dominio-seguranca,d5f9eaac-a7cc-4d93-bdf6-7bb4dee04fc5.html. Acesso em: 20 jul.2016.

³² Cabo Verde e São Tomé reforçam cooperação. *Vozes do Mundo-RFI-Português*. Disponível em: <http://pt.rfi.fr/cabo-verde/20160222-cabo-verde-e-sao-tome-reforcam-cooperacao>. Acesso em 02 set. 2019.

³³ Disponível em: <http://www.vitrine.st/vitrine4029.htm>. Acesso em: 29 jul.2016.

cooperação no domínio da defesa com Portugal, afirmando que a formação de fuzileiros navais e a patrulha de fiscalização aérea das águas territoriais santomenses por aviões da Força Aérea Portuguesa é um sinal evidente da excelente cooperação existente entre os dois Estados³⁴.

A partir dos anos 2000, os EUA passaram a conferir novo status estratégico à África. Isto pode ser constatado com a National Strategy for Maritime Security de 2005, que visava ampliar as plataformas de cooperação nos Estados e em Organizações regionais africanas, de modo a prevenir conflitos e criar ambientes seguros e favoráveis à segurança regional e a dos EUA. A criação do *United States Africa Command* (AFRICOM), em fevereiro de 2007, para promover objetivos de segurança nacional dos EUA na África e em seu espaço marítimo adjacente, tem sido utilizada como instrumento de política externa, cooperação militar, de capacitação técnica de civis e militares, além de ajuda humanitária.

Figura 2: Comandos Regionais dos EUA

Fonte: Página do Sítio Poder Naval. Disponível em: <www.podernaival.com.br> Acesso em: 25 mai. 2016.

Assim, esta nova estratégia de inserção estadunidense se voltou de forma mais intensiva à África como um todo, contudo mais especificamente ao Golfo da Guiné. Sob a roupagem da segurança marítima internacional, de combate à pirataria e ao terrorismo, a Marinha estadunidense passou a realizar uma série de patrulhas e exercícios na região. Tais ações, inclusive, englobaram a reativação da Quarta Frota no United States Southern Command (USSOUTHCOM), além de treinamentos de militares da GCSTP ao longo da década (Violante, 2017) e que se prolongam na atualidade.

Todavia, a maior ação cooperativa em defesa realizada pelos EUA foi a instalação de radares nas ilhas em 2008. Este projeto denominado Marine Domain Awareness³⁵ é um sistema de vigilância para prover segurança às águas jurisdicionais do país e,

³⁴ São Tomé e Príncipe e Portugal renovam acordo de cooperação no domínio da defesa. Disponível em: <<http://www.panapress.com/Sao-Tome-e-Principe-e-Portugal-renovam-acordo-de-cooperacao-no-dominio-da-defesa---3-630428658-47-lang4-index.html>>. Acesso em: 20 jul.2016.

³⁵ O programa permite a detecção dos navios no mar que possuam transmissores para fornecer ininterruptamente as suas posições, destino e carga. Este dispositivo é chamado de Automatic Identification Service (AIS). Estas detecções permitem que os Estados litorâneos controlem o tráfego marítimo em suas áreas de responsabilidade.

consequentemente, a todo tráfego marítimo no Golfo da Guiné. Importante salientar que as informações angariadas das embarcações e navios de maior porte são acessíveis aos EUA, sendo facultada aos países vizinhos³⁶.

Essa experiência bem sucedida em segurança marítima pelos EUA fomentou uma maior sensibilidade para a questão da segurança marítima no arquipélago. A “colaboração” com a segurança e com a “manutenção” da soberania dos países do entorno do Golfo da Guiné derivou, inclusive, na possibilidade noticiada pela imprensa nacional e internacional da instalação de uma base militar estadunidense em São Tomé e Príncipe. Este intento não se concretizou, tendo sido negado com certa veemência pelos governantes santomenses e também por Washington³⁷.

Houve, ainda, iniciativas em defesa foram mais abrangentes em exercícios com as Marinhas e com as Guardas Costeiras dos países do Golfo. Nesse sentido, a Marinha dos EUA tem visitado regularmente São Tomé e Príncipe, Nigéria e outros países da costa ocidental africana, como Cabo Verde e Gabão, sob os auspícios do programa “African Partnership Station”. Em conjunto com a OTAN, os EUA também conduziram o exercício “Obangame Express”, que tem como propósito promover a interoperabilidade e o treinamento combinado, visando incrementar a segurança marítima na região do Golfo da Guiné. Este exercício incluiu a participação de Marinhas e Guardas Costeiras da África Ocidental, contando, inclusive, com a participação da Marinha do Brasil (Violante, Marroni e Maia, 2020).

Mas São Tomé e Príncipe demandava incrementar sua Guarda Costeira, de modo a executar ações de vigilância e patrulha de sua extensa área marítima. Desse modo, a fim de aumentar sua capacidade dissuasória e de vigilância, especialmente na “proteção dos recursos e para assegurar a tranquilidade no negócio de exploração petrolífera”, nas palavras da ministra de Defesa Elza Pinto, São Tomé e Príncipe solicitou ajuda ao Brasil.

Retrocedendo no tempo, as relações bilaterais do Brasil com São Tomé e Príncipe, especialmente nos anos 1970, 1980 e 1990, foram quase nulas. Apesar de ter sido uns dos primeiros Estados a reconhecer sua independência, em 1975, os vieses ideológicos que a Guerra Fria imputava fizeram com que São Tomé e Príncipe priorizasse suas relações internacionais em um alinhamento quase que automático ao bloco socialista (Violante, 2017).

Diferentemente de Cabo Verde, que já possuía um histórico de cooperação em décadas anteriores, relações bilaterais ocorreram mais intensamente apenas no final dos anos 2000. A abertura política e econômica de ambos os Estados acabou por diversificar suas relações internacionais nas mais diversas áreas de cooperação. A formação de quadros na área administrativa e educacional foi priorizada, e, como novidade, a cooperação em defesa.

Assim, atendendo ao pedido santomense, em março de 2009 o Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, visitou São Tomé e discutiu o apoio ao fortalecimento da GCSTP. Ficou decidido, após assinatura de memorando de entendimento em defesa, em 23/03/2009, que o Brasil formaria profissionais e proveria a sua Guarda Costeira os

³⁶ Não é a primeira vez que São Tomé e Príncipe serve de base para vigilância militar. Após a independência, a ex-URSS instalou um sistema de radares na ilha de São Tomé (Nascimento, 2011).

³⁷ Brasemb São Tomé para Sere –Telegrama, 14/11/2003.

equipamentos necessários à fiscalização de suas águas jurisdicionais (Rizzi, 2012; Correio da Semana, 28/03/2009, p.4 *apud* Nascimento, 2011).

Em um crescente cooperativo nas relações bilaterais e multilaterais, na 12ª Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP, ocorrida em Brasília, entre os dias 10 e 11/11/2010, foi assinado um acordo de cooperação no domínio da defesa³⁸. De acordo com a Assessora do Diretor de Defesa Nacional, Lassalette Neto³⁹, tal acordo gerou grandes expectativas quanto à formação de quadros e reestruturação das Forças Armadas em curto, médio e longo prazo.

Ainda nessa reunião, o Ministro Jobim reiterou a necessidade de que o Atlântico Sul se mantivesse livre de armas nucleares, sendo imprescindível preservar o atual ambiente de paz e estabilidade sem a interferência de potências exógenas à região. Jobim foi apoiado pelos participantes africanos. Sobre o assunto, o Ministro de Defesa português ressaltou que a OTAN também poderia desempenhar um papel importante na promoção da estabilidade e da segurança cooperativa, sob os auspícios da ONU. O Ministro afirmou ter a convicção de que, ao longo do tempo, seria possível desenvolver um diálogo regular, na área da defesa, entre a OTAN e outros parceiros, incluindo a União Africana, sendo Portugal um parceiro importante nessa ligação⁴⁰.

Em um crescente de reuniões na CPLP, foi ventilada, em novembro de 2010, uma possível cooperação multilateral envolvendo Brasil, Portugal, Angola e São Tomé e Príncipe. Para isso, foi realizada uma missão exploratória conjunta entre Brasil e Portugal. Esta missão intensificou a troca de informações e avaliou, conjuntamente, as possibilidades de cooperação na recuperação da infraestrutura militar santomense. Dessa missão, perceberam-se as possibilidades de cooperação em defesa com São Tomé e Príncipe, além de seus óbices, principalmente pela inexistência de empresas locais para necessário apoio logístico na manutenção de embarcações (Violante, 2017).

Entre 2011 a 2020, São Tomé e Príncipe foi um dos países mais beneficiados por projetos desenvolvidos em parceria com instituições brasileiras, em áreas como saúde, educação, agropecuária, no fomento de agências reguladoras e na defesa. Isto não quer dizer que o Brasil está no mesmo patamar dos maiores colaboradores, como os países aqui apresentados (Violante, 2017).

Na área multilateral, o Brasil alcançou maior espaço nas discussões sobre segurança marítima nos organismos regionais dos quais São Tomé e Príncipe faz parte, como a CGG, a CEEAC e o G-7 mais amigos do Golfo da Guiné. Neste último, o Brasil foi observador por muitos anos, tornando-se membro permanente em 2020. No entanto, é importante salientar tal organização se encontra sob a liderança dos países mais ricos do mundo, o que pode não contemplar, de forma direta, os interesses prioritários da região.

A postura mais assertiva do Brasil na continuidade de sua política para a África resultou na criação do Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais (GAT-FN), em 2014, e, em um *continuum*, com a criação do Núcleo de Missão Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe

³⁸ O acordo se encontra na íntegra, disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-democratica-de-sao-tome-e-principe-sobre-cooperacao-no-dominio-da-defesa>>. Acesso em: 25 abr.2016. Ele ainda se encontra em tramitação para ratificação.

³⁹ Violante, 2017 - Entrevista Lassalette, 2016.

⁴⁰ *Ibidem*.

(NMNBSTP), pela Portaria nº 533 do Comandante da Marinha, de 10 de novembro de 2014, com as seguintes atribuições:

- I. efetuar o levantamento das reais necessidades da Guarda Costeira de STP, com a finalidade de elaborar uma proposta de Acordo de Cooperação entre os dois Países;
- II. acompanhar e apoiar as atividades do Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais em São Tomé e Príncipe, subordinado ao Núcleo;
- III. administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais sob sua responsabilidade; e
- IV. assessorar o Embaixador do Brasil em São Tomé e Príncipe quanto aos assuntos sob a responsabilidade do Núcleo (Brasil, 2014, p.1).

Decorrente das demandas reprimidas de São Tomé e Príncipe, foi ativado, em 06/05/2015, tal iniciativa. Durante a reunião de cúpula dos Ministros de Defesa da CPLP, em 26/05/2015, o Núcleo foi inaugurado pelos Ministros da Defesa do Brasil e de São Tomé e Príncipe, Jaques Wagner e Carlos Stock, respectivamente (Violante, 2017).

Constatou-se, então, que o NMNBSTP, seu GAT-FN e sua Adidância de Defesa, mesmo cumulativamente a Luanda, são os principais projetos de cooperação em defesa do Brasil com São Tomé e Príncipe. Essa arquitetura de defesa vem sendo considerada como primordial pelo Ministério da Defesa e do Mar de São Tomé e Príncipe

Em uma análise político-estratégica, o Embaixador Leitão comenta sobre esta arquitetura cooperativa, implantada durante sua missão em São Tomé e Príncipe (2011- 2016)

Projeto de inegável envergadura e muito bem aceito nos meios locais tem sido aquele referente à cooperação naval Brasil-São Tomé e Príncipe. Esboçado desde os primeiros meses de minha gestão, resultado de conversações entre autoridades dos dois países, o projeto em apreço é de singular relevância tendo em vista os desafios de segurança marítima pelos quais passam os países do Golfo da Guiné, entre eles STP. A pirataria internacional e o contrabando são problemas reais a serem enfrentados por um país que possui apenas uma Guarda Costeira precariamente equipada. Assim, a Marinha do Brasil tem notável papel a cumprir neste país (Leitão, 2016).

Nessa linha, o próprio Diretor de Defesa Nacional, Coronel (Ref.) Alfredo Marçal Lima, acrescentou que o acordo com o Brasil e com outros países, como EUA e Portugal, são relevantes para que o país possa explorar todas suas potencialidades, ressaltando suas particularidades e complementaridades. Adicionalmente, ele reiterou que, para a segurança e defesa do Atlântico Sul, o acordo de Brasil e São Tomé e Príncipe não é suficiente, sendo necessário firmar protocolos adicionais e novos entendimentos para a fiscalização e vigilância dessas águas jurisdicionais, em face dos crescentes riscos de ameaças transnacionais no Golfo da Guiné⁴¹.

⁴¹ Violante, 2017 - Entrevista Lima, Alfredo, 2016.

O Embaixador Leitão e o Diretor de Defesa Nacional, Alfredo Lima, acreditam que um projeto para incrementar a vigilância do Atlântico Sul, como o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ), iria ao encontro das necessidades da soberania marítima santomense. De acordo com Alfredo Lima:

[...] hoje STP confronta-se com um grande desafio, que é a segurança das suas águas nacionais. Razão pela qual tem vindo a desenvolver esforços próprios e junto a parceiros bilaterais e multilaterais, visando garantir a segurança da navegação, a proteção dos recursos vivos e não vivos que concorrem para o desenvolvimento do país e a segurança global (Violante, 2017 - Entrevista Lima, Alfredo, 2016).

Leitão complementa:

A criação/implantação de um sistema de vigilância marítima, baseado nos fundamentos da consciência situacional marítima, nos moldes do SISGAAZ, é objetivo de qualquer Estado costeiro, e São e Príncipe está consciente de suas atribuições na gerência das águas sob sua jurisdição (Violante, 2017 - Entrevista Leitão, 2016).

Essas ideias permanecem atuais. O SisGAAZ é um projeto estratégico que pode atender não apenas os interesses do Brasil, mas, também, dos países da costa ocidental africana, como Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Desta forma, os radares estadunidenses na ilha de São Tomé, sob o controle do Departamento de Defesa estadunidense, ganharia uma alternativa de maior integração e menor ingerência nos assuntos internos santomenses. Ademais, este sistema pretende, em face de sua maior complexidade, ter um alcance maior, atendendo todo Atlântico.

Quanto aos gastos dessa arquitetura de defesa estabelecida, permanecem as opiniões destacadas nas análises acerca da cooperação do Brasil em defesa com Cabo Verde, sendo muito pequenas, comparativamente a países com nível de cooperação internacional para o desenvolvimento superior ao Brasil, como EUA, China e Portugal.

Considerações Finais e Perspetivas

Mesmo durante a fase de priorização de centros mais sofisticados de poder, sempre houve uma política africana do Brasil no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Os PALOP e a CPLP fizeram parte das parcerias seletivas com a África, além da Nigéria, Namíbia e África do Sul, principalmente. Todavia, dentro da seletividade proposta, os Estados com maiores capacidades de poder foram mais beneficiados, em detrimento de outros importantes estrategicamente, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe (Violante, 2017).

Esses Estados da fronteira oriental Atlântica do Brasil angariaram grandes áreas marítimas sob jurisdição com a entrada em vigor da CNUDM. No entanto, eles necessitam de meios e capacitação para explorar racionalmente e proteger seus recursos vivos e não-vivos em suas ZEE, ZDC e PC, haja vista a presença de "novas ameaças" na região

do Golfo da Guiné e, por que não dizer, das tradicionais ameaças estatais, principalmente de potências extrarregionais.

A estratégia de defesa cabo-verdiana, por motivos políticos, econômicos e estratégicos, coaduna-se mais com os Estados europeus, sem, contudo, alinhar-se automaticamente ou incondicionalmente, o que possibilita a abertura de variadas frentes em suas relações bilaterais e multilaterais.

Mesmo a instabilidade política, presente ao longo da história de São Tomé e Príncipe, com a existência de 22 primeiros-ministros nas duas últimas décadas, não impediu ideologicamente o estreitamento e crescimento das relações bilaterais com o Brasil. Ambos os Estados possuem interesses políticos, estratégicos, comerciais e diplomáticos conjuntos.

Na área multilateral, houve interações importantes entre Brasil, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, principalmente na área de segurança marítima. Nesse contexto, destacaram-se reuniões com a Comissão do Golfo da Guiné, com a CEEAC, CEDEAO e o G-7, mais amigos do Golfo da Guiné. Nas últimas reuniões do G-7 mais amigos, foram propostas soluções para os ilícitos transnacionais na região, inclusive com a criação de um Centro Regional de Coordenação Marítima a ser construído, possivelmente, em Cabo Verde.

O Brasil buscou, nessas duas décadas (2001-2020), a complementaridade de relações ganha-ganha na cooperação em defesa com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Foram combinados *soft* e *hard power* militar em ações de fortalecimento de suas guardas costeiras, para que elas próprias pudessem lhes prover, em um futuro não muito distante, suas defesa e segurança marítima sem maiores interferências ou dependências externas. A criação dos Grupos de Apoio Técnicos e dos Núcleos de Missão Naval em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, baseados na experiência bem sucedida da Namíbia (projeto bem menos custoso que outros realizados pelos EUA e China, por exemplo) formaram uma "arquitetura de defesa" importante para os Estados envolvidos. Tal projeto pode ser difundido, de forma mais inclusiva, por toda costa ocidental africana, caso esses Estados assim desejarem. Esses Núcleos ou Missões poderiam funcionar como *hubs* logísticos de defesa para treinamento de pessoal e fornecimento de meios militares a toda região.

A busca pela integração dos espaços marítimos, como por exemplo, em uma rede de sensores terrestres e marítimos, monitoramento aéreo e ambiental pode ser implementada a partir dessa arquitetura. Acordos de cooperação entre o Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR) do Brasil e o COSMAR cabo-verdiano, por meio do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), quando implementado, proporcionará maior mobilidade estratégica de área e pronta resposta a desastres ambientais, controle de tráfego marítimo, além de respostas mais rápidas às ameaças à segurança marítima.

Ademais, a possibilidade de atuação mais assertiva do Brasil na região, por meio de solicitações para que o Brasil coopere em ações de vigilância e patrulha de suas águas jurisdicionais, poderá suscitar questões jurídicas internacionais. A opção de participação como Componente de uma Força Tarefa Marítima Multinacional, a pedido dos países da região e chancelada pela ONU, parece uma solução mais exequível, em médio prazo. No entanto, tal pleito, mesmo que aceito, demandará a elaboração de um arcabouço jurídico

interno, que legitime o uso do Poder Naval brasileiro, e externo, por meio da consecução de acordos de cooperação bilaterais e até mesmo multilaterais, mais específicos.

Sobre os investimentos da China e dos EUA no Golfo da Guiné, estes acabam por gerar ganhos e algumas cessões. As relações são benéficas ao serem compreendidos pelos Estados receptores como relações de ganho relativo. No entanto, tornam-se, também, controversas por concederem, por exemplo, o controle de boa parte de seus setores estratégicos e de infraestrutura portuária a esses países. Essas relações que imiscuem horizontalidade e verticalidade acabam derivando em relativa interdependência na região. Os EUA importam, atualmente, cerca de 30% das suas necessidades em petróleo de Estados do Golfo da Guiné. Já a China importa cerca de 40% de suas necessidades da região, além de outros insumos importantes para o desenvolvimento de sua economia em consistente ascensão.

Recentemente, desde 2019, Portugal vem desenvolvendo a ideia de criação de uma Organização Internacional ou de uma Agência, chamada "Atlantic Centre", a ser estabelecida nos Açores, para, principalmente, discutir temas afetos à segurança e defesa do Atlântico. Cabe ressaltar, no entanto, que, além do Brasil, este fórum abarcaria a presença de outros atores extrarregionais relevantes, como EUA, Espanha, França, Reino Unido etc.

O Brasil não pode dispensar possibilidades de acordos com atores detentores de maior vontade política, capacidade e recursos, pois estes estarão sempre presentes na região. A política externa portuguesa tem procurado atuar como uma ligação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul. Portugal e Brasil são importantes atores e parceiros da cooperação em África. Suas propostas não se excluem mutuamente, pois não passam, necessariamente, pelo pertencimento a uma lusofonia ou brasilidade. Assim, uma possível elaboração combinada de uma estratégia de segurança marítima para a região, visando à integração e promoção do desenvolvimento sustentável dos oceanos, poderia passar pela CPLP, por ser um fórum que sempre buscou a cooperação entre os Estados partícipes. Dessas discussões, não podem ser esquecidos outros fóruns, como a UA, CEEAC, CEDEAO, G7 mais amigos do Golfo da Guiné, por suas importâncias políticas, econômicas e estratégicas na costa ocidental africana.

Referências

Abdenur, A. E., & Souza, D. M. D. (2014a). O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 05-21.

Abdenur, A. E., & Neto, D. M. D. S. (2014b). O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. *O Brasil E a Segurança No Seu Entorno Estratégico: América Do Sul E Atlântico Sul*, 215-238.

Davidson, B. (1988). *As ilhas afortunadas: um estudo sobre a África em transformação*. Caminho.

Foy, Colm (1998). *Cape Verde: politics, economics and society*. London: Pinter.

International Crisis Group (ICG) (2012). *The Gulf of Guinea: The New Danger Zone*. Bruxelas. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/guinea/gulf-guinea-new-danger-zone>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

Iva e Furtado, C. C. (Coord.) (2007). Atelier Nacional sobre os Estados-Nações e o Desafio de Integração Regional da África do Oeste: O Caso de Cabo Verde. *Relatório Final*. Fundação Amílcar Cabral. Praia: Gráfica da Praia.

Nascimento, A. (2013). As fronteiras da nação e das raças em São Tomé e Príncipe: São-tomenses, Europeus e Angolas nos primeiros decênios de Novecentos. *Varia Historia*, 29, 721-743. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v29n51/v29n51a05.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

Nascimento, A. (2011). São Tomé e Príncipe e os desafios da segurança marítima no Golfo da Guiné. *Revista Nação e Defesa*. Disponível em: <<http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD128.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

Nascimento, A. (2010). São Tomé e Príncipe na idade adulta: a governação e o descaso da rua. *Repositório do IPEA*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6201/1/RTM_v2_n2_S%C3%A3o_Tome.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

Neves, C. A. D. N., & Ceita, M. N. D. (2004). História de S. Tomé e Príncipe. Breve Síntese. *São Tomé*.

Rizzi, K. R. (2012). O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010). (Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da UFRGS.) Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54081/000851129.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Sanguin, A. L. (2014). São Tomé e Príncipe, as ilhas do meio do mundo: avaliação crítica sobre sua geografia política. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, (20). Disponível em: <<http://confins.revues.org/9018>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Seibert, G., Marques, F., Dourado, A. M., de Deus Lima, M. D. C., & Araújo, A. (2002). Camaradas, clientes e compadres: colonialismo, socialismo e democratização em São Tomé e Príncipe.

Seibert, G. (2008). São Tomé and Príncipe: the troubles of oil in an aid-dependent micro-state. *Extractive Economies and Conflicts in the Global South: Multi-regional Perspectives on Rentier Politics*. Aldershot: Ashgate, 119-134.

Seibert, G. (2014). Crioulização em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: divergências históricas e identitárias. *Afro-Ásia*, 41-70.

Tolentino, J. (2016). *Tempos de incERTEZAS*. Praia: Manuel Barbosa e Filhos Editora, 2016.

Violante, A. R. (2017). Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé

e Príncipe. (Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos), Universidade Federal Fluminense (UFF), 366p.

Violante, A. R., Marroni, E. V., & Maia, A. V. (2020). Reflexões sobre guerra hegemônica na atualidade: China e Estados Unidos da América. *Revista Geosul*, 35(77), 531-552. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/73966>>. Acesso em: 21fev.2020.

Zucatto, G. E., & Baptista, M. (2014). Pirataria no Golfo da Guiné. *UFRGS Model United Nations*, 2, 531-565. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2014/files/ZOP2.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

Entrevistas

Alfredo Marçal Lima, Coronel (Ref.), Diretor de Política Nacional de Defesa de São Tomé e Príncipe. Questionário sobre a avaliação da arquitetura de defesa instalada no país e outros afins. Respondido em: 10/08/2016.

José Carlos de Araújo Leitão, Embaixador do Brasil em São Tomé e Príncipe de abril/2011 a nov/2016. Questionário respondido em: 11/08/2016.

Lassalette Neto, Assessora do Diretor de Política Nacional de Defesa de São Tomé e Príncipe, em 2016. Entrevista por e-mail, gravada. 5 min.

Luiz Fernando Da Cunha, Capitão de Mar e Guerra, Adido de Defesa, Naval, do Exército e Aeronáutico do Brasil em Cabo Verde. Questionário geral sobre a cooperação Brasil-Cabo Verde. Respondido em: 16/06/2016.

Paulo Jorge Brito Lopes, Tenente Coronel, Diretor Nacional da Defesa de Cabo Verde, questionário específico sobre CTPD, principalmente na área de defesa. Questionário respondido em: 07/12/2016.

Documentos Oficiais

I série n.42. (2013) Diário Oficial de Cabo Verde

Leitão, J. C. A. (2016). *Relatório de Gestão da Embaixada do Brasil em São Tomé e Príncipe* (2012-2016). Disponível em: <www.senado.leg.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=190568>. Acesso em: 21 dez. 2020.

Portaria Nº 444/MB do Ministério da Defesa (2013). Diário Oficial da União nº 155.

Portaria Nº 533/MB do Ministério da Defesa (2014). Diário Oficial da União nº 218

Telegramas de Brasemb Praia para Sere: 28/01/2006, 26/11/2009, 17/02/2010, 30/04/2010, 04/06/2010, 21/07/2010.

Telegrama de Brasemb São Tomé para Sere: 14/11/2003.

Notícias e afins em sítios da internet

Antonio Miranda (2008). Poema Você Brasil. Disponível em: <http://www.antoniomiranda.com.br/poesia_africana/cabo_verde/jorge_barbosa.htm>. Acesso em: 26 mai. 2020.

Antonio Miranda (2010) Poema do livro "Aromas de Cajamanga", organizado por Floriano Martins. Disponível em: <http://www.antoniomiranda.com.br/poesia_africana/s_tome_principe/olinda_beja.html>. Acesso em: 29 jun.2016.

Batista R. (2015). Chineses constroem porto de águas profundas em STP. *Construir*. Disponível em: <<http://www.construir.pt/2015/10/13/chineses-constroem-porto-de-aguas-profundas-em-sao-tome-e-principe/>>. Acesso em: 29 jul.2016.

Brasil Soberano e Livre (2014). Cabo Verde e EUA assinam acordos. Disponível em: <<http://brasilsoberanoelivre.blogspot.com.br/2014/03/cabo-verde-e-eua-assinam-acordos-de.html>>. Acesso em: 28 jun.2018.

Cabo Verde e China são altamente profícuas. Disponível em: <<http://inforpress.publ.cv/cooperacao/126456-as-relacoes-entre-cabo-verde-e-china-sao-altamente-proficuas-ministro-jorge-tolentino>>. Acesso em: 28 jun.2020.

Expresso das Ilhas (2016). Cabo Verde pode acolher Centro de Coordenação Marítima do Golfo da Guiné. Disponível em: <<http://www.expressodasilhas.sapo.cv/politica/item/51160-cabo-verde-pode-acolher-centro-de-coordenacao-maritima-do-golfo-da-guine>>. Acesso em: 04 dez.2020.

Governo de Cabo Verde (2015). São Tomé quer apoio de Cabo Verde para maior aproximação à CEDEAO. *Página do governo cabo-verdiano*. Disponível em: <<http://www.governo.cv/index.php/rss/6358-sao-tome-quer-apoio-de-cabo-verde-para-maior-aproximacao-a-cedeao>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

Macauhub (2014). Portugal e Cabo Verde assinam 11 acordos de cooperação. Disponível em: <<http://www.macauihub.com.mo/pt/2014/12/18/portugal-e-cabo-verde-assinam-11-acordos-de-cooperacao>>. Acesso em: 28 jun.2016.

Macauhub (2015). Taiwan assina novo programa de cooperação com STP. Disponível em: <<http://www.macauihub.com.mo/pt/2015/04/24/taiwan-assina-novo-programa-de-cooperacao-com-sao-tome-e-principe/>>

Portal de Angola (2014). Angola e São Tomé e Príncipe rubricam acordos de cooperação no domínio da segurança. Disponível em: http://m.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2014/5/26/Angola-Sao-Tome-Principe-rubricam-acordos-cooperacao-dominio-seguranca,d5f9eaac-a7cc-4d93-bdf6-7bb4dee04fc5.html. Acesso em: 20 jul.2016.

Portugal Digital (2016). Cabo Verde prepara adesão aos protocolos de segurança e defesa. Disponível em: <http://www.portugaldigital.com.br/lusofonia/ver/20104583-cabo-verde-prepara-adesao-aos-protocolos-de-seguranca-e-defesa-da-ua-e-da-cedeao>. Acesso em 25 ago.2020.

RFI (2016). Cabo Verde e São Tomé reforçam cooperação. *Vozes do Mundo-RFI-Português*. Disponível em: <<http://pt.rfi.fr/cabo-verde/20160222-cabo-verde-e-sao-tome-reforcam-cooperacao>>. Acesso em 02 set. 2019.

São Tomé e Príncipe e Portugal renovam acordo de cooperação no domínio da defesa. Disponível em: <<http://www.panapress.com/Sao-Tome-e-Principe-e-Portugal-renovam-acordo-de-cooperacao-no-dominio-da-defesa---3-630428658-47-lang4-index.html>>. Acesso em: 20 jul.2016.

Viegas, P. (2016). 19 anos depois, São Tomé troca Taiwan pela China – *site*. Taipé. Recusou dar 100 Milhões de dólares em ajuda. Pequim aplaude ruptura que deixa ilha rebelde só com 21 aliados diplomáticos. *Diário de Notícias*. Disponível em: <<http://www.dn.pt/mundo/interior/19-anos-depois-sao-tome-troca-taiwan-pela-china-5565650.html>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

MODELO DE NEGÓCIO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DA EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA

PEDRO CABRITA

pncabrita@gmail.com

Investigador independente (Portugal) focado na problemática do desenvolvimento organizacional em África, em particular na África lusófona. Mestre em Estudos de Desenvolvimento pela Escola de Ciências Sociais e Humanas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa e Licenciado em Gestão pela Universidade Autónoma de Lisboa

RENATO PEREIRA

renato.pereira@iscte-iul.pt

Professor de Gestão Geral da Iscte Business School, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Investigador da Business Research Unit (ISCTE-IUL, Portugal), do Observatório de Relações Exteriores (Universidade Autónoma de Lisboa) e do Centro de Investigação em Mercados Emergentes (ISCIM, Maputo, Moçambique). Doutor em Ciências de Gestão pela Université Paris Dauphine

MAOMEDE NAGUIB OMAR

manotio@yahoo.com.br

Pós-Doutorado e Investigador do OBSERVARE-UAL. Professor Associado do ISCIM – Instituto Superior de Comunicação e Imagem de Moçambique (Moçambique) e Investigador do Centro de Investigação em Mercados Emergentes. Doutor em Estudos em Ensino Superior e Mestre em Gestão Pública, ambos pela Universidade de Aveiro. Pós-Graduado pela University of Witwatersrand

Resumo

A presente investigação visa determinar o modelo de negócio das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGDs) do setor da educação em Moçambique. O trabalho adota uma abordagem metodológica construtivista em duas etapas: (i) indutiva, centrada na construção de uma proposta de modelo de negócio social Canvas a partir da observação de 15 ONGDs que atuam no setor da educação no país, com base num quadro teórico solidamente suportado na literatura; (ii) dedutiva, testando o modelo proposto através da utilização de uma técnica de painel que permitiu o refinamento e a reconstrução da proposta inicialmente formulada. O artigo contribui para a literatura em modelos de negócio sociais fazendo uma validação pioneira de conhecimento construído nesta área e num campo de aplicação ainda não explorado. O contributo para as relações internacionais situa-se ao nível dos dados recolhidos e informação produzida sobre cooperação internacional em Moçambique.

Palavras-chave

Cooperação internacional, Moçambique, Modelo de negócio social Canvas, ONGDs, Educação

Como citar este artigo

Cabrita, Pedro; Pereira, Renato; Omar, Maomede Naguib (2021). Modelo de negócio das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento do setor da educação em Moçambique: uma abordagem construtivista. Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº. 2, November 2021-April 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.9>

Artigo recebido em 16 Junho 2021 e aceite para publicação em 9 Setembro 2021

MODELO DE NEGÓCIO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DA EDUCAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: UMA ABORDAGEM CONSTRUTIVISTA

PEDRO CABRITA

RENATO PEREIRA

MAOMEDE NAGUIB OMAR

Introdução

As Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGDs) têm um papel cada vez mais importante em África porque, entre outras razões, a recente pandemia de Covid-19 e o crescimento populacional acelerado levantam desafios difíceis de dar resposta apenas com a intervenção dos atores tradicionais – Estado, famílias e empresas.

A importância destas organizações é particularmente notada em Moçambique, um dos países da lista dos *least developed countries* da ONU, que apresenta carências muito pronunciadas em setores estruturais como a educação, a saúde e a alimentação.

O modelo de negócio destas organizações é no geral difícil de apreender, o que dificulta a avaliação do valor criado por estas e a extensão das externalidades (positivas e negativas) geradas para a sociedade moçambicana.

Assim, a presente investigação contribui para o conhecimento sobre esta temática fornecendo um estudo pioneiro sobre modelos de negócio de ONGDs em Moçambique, centrado no setor da educação.

1. Revisão da literatura

1.1. Os negócios do “terceiro setor”

Em Moçambique, existiam em 2015 mais de 11.000 instituições não financeiras, 9% das quais no setor da educação e pesquisa, superado apenas pelas organizações religiosas (26%) e comerciais (20%). Apesar disso, em termos de despesa por serviços prestados, as Instituições sem Fins Lucrativos (ISFL) associadas à educação são as que apresentam a segunda maior percentagem, sendo apenas superadas pelos serviços sociais. Deste total, apenas 285 são ONGDs, sendo que 53% delas são nacionais, 32%

são estrangeiras e 15% são instituições não classificadas.³⁵ dedicavam-se apenas à educação, ocupando a segunda maior percentagem a seguir às atividades de saúde humana e ação social. A sua presença é mais notória nas províncias de Inhambane, Sofala e Manica, encontrando-se maioritariamente nas zonas municipais em comparação com os distritos sem autarquia. O número de organizações desta natureza apresenta um crescimento contínuo desde 1975, alcançando um máximo de 582. Empregam cerca de 17.000 pessoas, na sua maioria homens. Em comparação com as outras áreas, o crescimento deste setor tem sido constante enquanto nos outros setores varia consoante a época e o volume de investimento (INE, 2015).

A atividade destas organizações de âmbito social enquadra-se no chamado “terceiro setor”. Este epíteto deve-se à terminologia de “organizações da sociedade civil” (OSCs) que não se enquadram nas outras duas categorias de negócio (primeiro setor, o governamental; e, segundo setor, o do mercado) (Aveni, 2018; Osborne, 2008).

O terceiro setor é formado por organizações que têm como missão contribuir diretamente e especificamente para o bem-estar de uma comunidade em que os recursos são extremamente limitados, adquirindo a natureza de fundações, associações, organizações religiosas, cooperativas, entre outras organizações de atividades civis criadas por iniciativa de cidadãos, daí terem sido apelidadas de “Organizações Não Governamentais” (Defourny & Nyssens, 2008). Atuam nas principais áreas de serviço público como “na saúde, na educação, na cultura, nos direitos humanos, na habitação, na proteção do ambiente, no desenvolvimento local, ou no desenvolvimento pessoal” (Salvatore, 2004, p. 27).

Estas organizações contribuem para a produção, distribuição, prestação de serviços, assistência, poupança e segurança de uma forma democrática, coletiva e associada à livre iniciativa e ao direito de liberdade individual. Elas criaram um novo conceito de economia, chamado de “economia solidária” por não reconhecer o mercado como área de atuação do seu modelo de negócio (Singer, 2002).

A estratégia e a estrutura destas organizações variam muito, podendo-se identificar três casos diferentes. Num primeiro grupo, encontramos organizações que têm uma missão social, estando por isso totalmente inseridas na economia solidária. Num segundo grupo, encontramos organizações que atuam com dois modelos de negócio interligados, um orientado para o sucesso competitivo no mercado e o segundo que canaliza os seus recursos para fins sociais. Por fim, temos um terceiro grupo que tem dois negócios totalmente separados e em que a angariação de recursos é completamente autónoma da causa social tendo uma finalidade meramente lucrativa (Aveni, 2018).

O espaço de atuação e a capacidade de angariação de apoios de organismos públicos e de outras entidades por parte destas organizações tem aumentado substancialmente, surgindo também críticas teóricas e ideológicas na senda das críticas à relação entre capitalismo, desigualdades sociais e pobreza (Singer & Brandt, 1980). Com estas críticas surgiu também a fragmentação por áreas de atuação, levando a uma especialização que não procurasse resolver todos os problemas sociais ao mesmo tempo (Gohn, 1997).

É neste contexto que as ONGs da área da educação começam a surgir em força, apresentando perspectivas paliativas, de mudança, inovação e pressão política, pondo a nuas lacunas do poder político no que tange à garantia de acesso à educação. Inicialmente, eram iniciativas isoladas, de baixa visibilidade e escassa sustentabilidade. Porém, com a melhoria dos resultados e com o aumento de estudos e de atenção por parte de académicos, as suas iniciativas ganharam importância e notoriedade social, apesar de se registarem também impactos negativos (Coutinho, 2004).

Segundo Freire (1987, 1989, 1992), o papel destas organizações na educação popular tem sido extremamente positivo. Isto tem-lhes conferido um papel de “protetoras” das populações, o que reforçou substancialmente a sua legitimidade social.

Com o aumento da importância das ONGs e com a evolução do conceito de “desenvolvimento”, surge o conceito de “ONGDs” (organizações não governamentais para o desenvolvimento), surgindo também a necessidade de se especificar áreas concretas de atuação destas organizações (Calheiros, 2003; Seers, 1969).

A institucionalização do conceito de “desenvolvimento” surge da necessidade de validação científica e de reconhecimento político-institucional no pós segunda guerra mundial, por várias razões, sendo as mais citadas a independência das antigas colónias europeias e a necessidade de reconstruir a Europa, ambas ligadas à fundamentação dos processos de acumulação, à necessidade de criar ordem social e à convergência das lógicas intervencionistas do Estado na economia (Roque-Amaro, 2017).

Este conceito tem vindo a complexificar-se com a evolução teórica tanto de inspiração keynesiana como marxista-leninista, na dicotomia capitalismo– socialismo, que tem mobilizado políticos e cidadãos anónimos, estratégias e planos, teorias e práticas. A partir de 1992, vai ser apelidado de “pós-desenvolvimento”, ou início de uma nova era, a partir das diferentes experiências de industrialização e crescimento económico, valores culturais e interesses geoestratégicos, assentando por fim nas lógicas de desigualdade e de dominação de género (Roque-Amaro, 2003).

Tal como a discussão à volta do conceito mobiliza diferentes posições e argumentos, os projetos das organizações não governamentais para o desenvolvimento variam também de forma, organização e objetivos por causa do constante aparecimento de novos problemas. A esfera de atuação destas organizações divide-se em três áreas principais: a cooperação para o desenvolvimento, a educação para a cidadania global, e a ação humanitária e de emergência (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2020).

O número destas organizações tem vindo a aumentar continuamente, sendo acompanhado pela expansão da literatura relacionada com o tema (Bendell, 2000). Este crescimento tem levado ao aparecimento de institutos e fundações para medir, facilitar e certificar os impactos reais das mesmas, assim como para conectar as partes associadas e envolvidas, como o governo, as pessoas singulares e coletivas, organismos públicos e instituições comunitárias (Patrocínio, 2020). Recentemente, uma das qualificações associadas às ONGDs que mais tem vindo a ganhar importância é a de “OSCIP” (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que as reconhece como parceiras das autoridades públicas (Neto, 2017).

Com o aumento da sua importância, surgiu a necessidade de se medir o impacto destas organizações. Para tal, têm vindo a ser criados indicadores de desempenho ao nível da

monitorização e gestão das operações e recursos e alcance dos objetivos, tanto para medir o impacto das organizações de uma forma individual como também de forma conjunta (Lugoboni et al, 2016). Os indicadores devem focar-se “num processo tão sistemático e objetivo quanto possível, que consista em avaliar um projeto, programa ou política, a sua conceção, execução e resultados. Destina-se a determinar a relevância e o grau de consecução dos objetivos, bem como a eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade em termos de desenvolvimento. Uma avaliação deve fornecer informações credíveis e úteis e, ainda, permitir que as lições aprendidas sejam incorporadas no processo de decisão dos beneficiários e dos doadores” (CICLP, 2014, p.8). É ainda necessário seguir um processo para a avaliação sendo por isso obrigatório que os indicadores assentem em fórmulas reconhecidas para aumentar a sua credibilidade e realismo (Cohen & Franco, 1999).

1.2. Modelo de negócio Canvas e Modelo de negócio social Canvas

O modelo de negócio é um *layer* intermédio entre as dimensões estratégica e operacional de uma organização e descreve a forma como esta cria, entrega e retém valor económico (Osterwalder, 2004). A sua estrutura assenta num conjunto de *building blocks* que permitem compreender como esse processo ocorre (Osterwalder & Pigneur, 2010).

Osterwalder & Pigneur (2010) desenvolveram a ferramenta de modelização de negócios conhecida como *Business Model Canvas*, visando especificamente organizações com fins lucrativos, assente em 9 *building blocks*: “segmentação de clientes”, “propostas de valor”, “canais”, “relacionamento com clientes”, “fontes de rendimento”, “recursos-chave”, “atividades-chave”, “parcerias-chave”, e “estrutura de custos”.

Com a utilização extensiva e bem-sucedida desta ferramenta, surgiram sugestões de alargamento da utilização da mesma a negócios sem fins lucrativos ou com impactos sociais (Resende, 2016). Apesar do *Business Model Canvas* ter sido criado para todo o tipo de negócios que visem a criação de valor, a sua utilização por organizações sociais implicou adaptações consideráveis (Doherty, 2019).

Foi com esta preocupação em mente que se procurou desenvolver um *Social Business Model Canvas*. A partir de várias propostas avançadas (e.g., Agafonow & Donaldson, 2015; Canestrino et al., 2019; Carayannis, 2021; Czinkota et al., 2020; Gauthier et al., 2020; Maurya, 2010; Sabatier et al., 2017; Sparviero, 2019; Spiess-Knafl et al., 2015; Umar et al., 2020), a Social Entrepreneurship Agency, entre outros, foi desenvolvendo e refinando um *framework* completo de *Social Business Model Canvas* (SEA, 2020).

A escolha destes *building blocks* visou garantir: a validação da ideia base; a diminuição dos riscos; a obtenção dos recursos; a reflexão sobre si mesmo e sobre o seu negócio; os meios de comunicação; e, por fim, o apoio à gestão. Isto levou à necessidade de contemplar a estrutura do plano de negócios através de: histórico da entidade; mercado subjacente; posicionamento no mercado; conceito de projeto/ ideia/ produto; estratégia comercial; gestão e controlo do negócio; investimento necessário; e suas projeções financeiras.

Figura 1 – Representação do modelo de negócio social Canvas

Figura 1 Modelo de negócio canvas

Missão Qual o principal objetivo e propósito? Este deve ser o espaço ligado às origens organizacionais, pessoais e ainda apresentar as decisões protagonistas e atividades de suporte à Missão					Externalidades Positivas Quais são os benefícios e impactos positivos principais das atividades desempenhadas pela organização?
Problema Qual o principal problema do grupo e qual a sua perspetiva?	Atividades-Chave Quais são as principais ações a realizar para cumprir os objetivos?	Proposta de Valor Através da entrega do valor ao grupo alvo quais são os resultados esperados?	Relação com os beneficiários Quem é que vai receber a proposta de valor? Qual a relação a ter com o grupo alvo e quais os pontos a ter em conta?	Relação com os Contribuintes Quem é que pode contribuir para a organização e como manter a relação entre partes?	
Solução Qual a solução proposta para resolver o problema detetado?	Indicadores / Resultados Quais são os indicadores escolhidos para medir os impacto? Sejam eles sociais, políticos, ambientais ou económicos.		Canais Como ter acesso aos recursos e como fazê-los chegar aos seus destinos?	Parceiros Quem são os parceiros chave que podem contribuir para o sucesso?	Externalidades Negativas Quais são os efeitos colaterais no grupo alvo e seus terceiros? Perceber como mitigar estes.
Estrutura de Custos Quais os principais custos a ter em conta na elaboração estratégica dos planos?			Sustentabilidade Financeira Quais são os limites orçamentais e como manter o equilíbrio entre gastos e receitas?		

Fonte: Adaptado de SEA (2020)

Todas as informações devem estar presentes no quadro final e o mesmo deve ser acompanhado de uma metodologia de aprendizagem visual através de cores que facilitem a distinção das áreas relacionadas, ficando-se com um plano de ação em 4 etapas e grupos: a criação de valor (verde); a proposta de valor (laranja); a entrega do valor (amarelo); e a captura e partilha de valor (azul). Para além destes existe ainda a Missão do valor (cinzento escuro) e as Externalidades do mesmo (cinzento claro). Por fim, o modelo deve ser acompanhado da explicação de cada escolha com uma linguagem acessível e direta e, se possível, deve referir o prazo de cada objetivo.

No âmbito das ONGDs, a abordagem é adaptada consoante os públicos-alvo, suas atividades, relações e resultados pretendidos, de forma que a organização em causa cumpra competentemente a sua missão. Esta segmentação justifica-se pela variedade de ONGDs e de respostas a dar aos diferentes grupos e realidades dos mais diversos desafios ao desenvolvimento. Para além da variedade de segmentos de beneficiários, dentro de cada uma das áreas o aparecimento de novas desigualdades e entraves ao desenvolvimento faz com que novos segmentos vão surgindo acompanhados de novas abordagens e fatores de distinção.

2. Estudo empírico

2.1. Metodologia da investigação

O objetivo deste trabalho é a construção de uma proposta de modelo de negócio das ONGDs do setor da educação em Moçambique. Considerando que um estudo desta natureza nunca antes tinha sido efetuado neste país, formulámos as seguintes questões de investigação: Como se caracteriza o modelo de negócio (social) das ONGDs moçambicanas do setor da educação? Será que a utilização da ferramenta *Social Business Model Canvas* permite descrever este modelo de negócio?

Para dar resposta a estas questões, dividimos o trabalho empírico em duas etapas: (i) uma etapa indutiva, baseada na observação, análise, descrição e interpretação dos modelos de negócio de quinze ONGDs do setor da educação a atuar em Moçambique. Estas organizações foram selecionadas com base na sua abordagem, resultados alcançados e disponibilidade de informação. A amostra foi estratificada por dimensão (pequenas, médias e grandes), foco regional (internacional, nacional e local) e ainda por motivação (política, religiosa, social, etc.), culminando na construção de uma proposta provisória de modelo de negócio representativo da realidade estudada segundo o *framework Social Business Model Canvas* (SEA, 2020); (ii) uma etapa dedutiva e confirmatória, através de uma metodologia de *focus group*, em que um painel de observadores avalizados cuidadosamente selecionado para o efeito foi convidado a apreciar a proposta provisória, extraíndo-se do respetivo *feedback* elementos que permitiram o refinamento do modelo e a apresentação de uma segunda proposta, empiricamente suportada.

A análise dos dados, em ambas as etapas, foi efetuada através de técnicas de modelização qualitativa e quantitativa com recurso ao software Microsoft Excel.

2.2. Problema e Solução

O problema fundamental é a falta de acesso à educação em Moçambique. A solução é a disponibilização dos recursos que possam fazer a diferença gerando um efeito em cadeia que mude não só a disponibilização de educação, mas todos os fatores a ela ligados. Contudo, nem todas as realidades têm os mesmos problemas nem a mesma capacidade de resposta, pelo que a principal diferença entre as ONGDs estudadas situa-se precisamente nas diferentes abordagens e respostas mobilizadas.

2.3. Segmentação - Beneficiários

Existindo três tipos de educação - formal, não-formal e informal - e vários níveis de evolução dentro de cada um deles, o primeiro desafio que se coloca às ONGDs na área da educação é a escolha da abordagem a seguir tendo em conta a população existente, o contexto histórico, as condições existentes, as potencialidades, os interesses e ainda a duração do projeto.

Todas as quinze ONGDs estudadas fizeram o processo de avaliação para a decisão e optaram por criar escolas com modelos de educação formal em locais isolados,

escolhendo por isso populações segregadas com difícil acesso à educação e aos centros urbanos. Apesar do Estado Moçambicano disponibilizar escolas por todo o território nacional, as mesmas não são de acesso generalizado nem existem respostas para as populações isoladas.

O tipo de ensino escolhido é o ensino formal por ser o tipo de ensino promovido pelo Estado moçambicano. Existem, no entanto, diferenças na seleção dos alunos e formandos para os programas e no nível de educação disponibilizado.

Nas ONGDs estudadas, catorze das quinze têm como objeto a educação infantil e básica, sendo que uma delas apenas se foca na educação infantil e outra apenas no ensino básico. Das mesmas catorze, apenas seis têm projetos com alunos do ensino secundário, sete com alunos universitários e nove com professores e comunidades.

Com base nos dados recolhidos, é possível perceber que a preferência vai para os níveis mais básicos. Os indivíduos mais crescidos têm maiores obrigações de contribuir para o sustento familiar e tendem a abandonar a escola antes de chegar ao nível secundário. Isto periga a sustentabilidade dos projetos por falta de audiência, obrigando a enviar os alunos interessados para outras localidades com bolsas de estudo.

O número de ONGDs com formação para adultos e para a comunidade mostra que existe interesse e beneficiários disponíveis. Estes projetos variam de abordagem e intuito de grupo para grupo e de localidade para localidade.

2.4. Atividades-chave e recursos - Beneficiários

Na área da educação, os elementos-chave são:

- Espaço/salas;
- Professores/Formadores
- Alunos/Formandos
- Conteúdos educativos/formativos;
- Material escolar.

Todos os demais recursos necessários, como uniformes, dispositivos informáticos, sanitários, cantina, entre outros, não são prioritários.

Em dez das ONGDs analisadas, foi por iniciativa própria e com recurso a fundos próprios que o espaço para as aulas foi criado. Estes espaços acabam por ser multiusos, permitindo reuniões comunitárias, postos de saúde provisórios, entre outros.

Os professores/formadores são normalmente moçambicanos. Os alunos são maioritariamente locais da zona onde as aulas se desenrolam e das periferias dessas localidades. Quando têm que haver deslocações significativas, são criadas redes de ligação entre comunidades para assegurar a segurança dos estudantes. Neste estudo, três das ONGDs tinham esta rede criada. Raramente existe recusa de alunos, mesmo quando o efetivo excede largamente a capacidade máxima.

Os conteúdos lecionados são os oficiais e definidos pelo governo. Estes programas são geralmente adaptados à realidade local, ao nível da língua, práticas e costumes, no intuito de potenciar a adesão e os resultados. Dependendo do nível de educação e da abordagem da ONGD, são ainda ensinados ofícios locais, visando fixar as populações e aumentar o impacto sobre o desenvolvimento local.

A maior parte dos projetos decorre em zonas isoladas onde não existe acesso a materiais escolares. Por isso, têm de ser comprados noutras localidades, chegando em último caso a vir diretamente do estrangeiro.

Tendo em conta as profundas carências das populações em que se inserem, as ONGDs acabam por desenvolver outras atividades em áreas fundamentais como a saúde, a nutrição, a água, a participação comunitária, a inovação tecnológica, os serviços e o meio ambiente.

As organizações analisadas têm atividades em três áreas diferentes, para além da educação, sendo que unicamente uma delas tem participação em apenas uma área extra e também uma única organização participa em todas as outras áreas.

Todas têm projetos comunitários, privilegiando uma abordagem integrada de desenvolvimento. A saúde é o segundo principal foco de atenção, centrando-se na ação na educação de práticas saudáveis, realização de exames médicos e disponibilização de medicamentos. De seguida encontramos a preocupação pelas carências de nutrição e água, ao abrigo da máxima que "um aluno com fome não aprende", materializada pela disponibilização de refeições na escola que para muitos representa a única refeição quente que têm no dia.

Por fim, nas duas áreas menos participadas encontramos a inovação tecnológica e serviços (oito) e o meio ambiente (quatro). É de notar que não existe uma relação padronizada entre a dimensão das ONGDs e a sua presença nas diferentes áreas, parecendo mais uma questão de opção estratégica.

Somando todos os projetos de todas as ONGDs, temos um total de setenta e dois na área da educação, com um máximo de quinze e um mínimo de apenas um por organização. Ao contrário das atividades extra, nas atividades de educação a dimensão é crítica. As ONGDs de grande dimensão têm um espaço de atuação maior e mais descentralizado, chegando a ter quinze projetos a decorrer em simultâneo em quinze diferentes localidades. As pequenas, apesar de terem normalmente mais do que um projeto em simultâneo, centram-se numa mesma localidade visando sinergias de Resultados/Impactos.

2.5. Canais

Sendo os canais a forma de ligar as partes tendo em conta as atividades e recursos chave, é possível definir estrategicamente os 3 seguintes: comunicação, distribuição, vendas e doações.

Começando pelo canal de comunicação, o objetivo é apresentar e dar a conhecer o que tem vindo e vai ser feito para reforçar ou criar relações com os associados alvo, ao

mesmo tempo que se dissemina informação relevante. Esta comunicação tem uma componente interna e uma componente externa:

- Comunicação interna - entre os participantes da organização. O resultado principal é o relatório de contas e atividades onde são divulgados os resultados das atividades internas.
- Comunicação externa - com a sociedade civil, com os beneficiários e com os contribuintes.

Na nossa amostra, apenas quatro das quinze optaram por subcontratar a comunicação. Todas as ONGDs estudadas têm contas nas redes sociais - Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn, entre outras - um *website* e ainda uma *newsletter*. Em todas estas plataformas existem *links* para o sítio na internet. Estes tendencialmente são transparentes nos seus conteúdos, de fácil navegação e orientados para atrair possíveis apoiantes da causa, sejam eles sócios, doadores, voluntários ou parceiros. Muitos incluem ainda um *blog* ou mural de notícias. As *newsletters* variam a periodicidade entre mensal, trimestral, semestral e anual. São quase todas digitais e entregues por *email*. Quatro das organizações estudadas entregam revistas, cartas e boletins em papel.

Para além destes, existem outros canais de comunicação como televisão, telefone e rádio, sendo que o último apenas é utilizado por uma delas. Com base na nossa recolha de dados é possível afirmar que apesar de existirem investimentos em comunicação, estes são na sua maioria reduzidos e não são utilizados de forma diferenciadora.

Quanto aos canais de distribuição, estes são utilizados, na maioria dos casos, tanto para a atividade principal como para as atividades secundárias. Relativamente à atividade principal, estão em causa os materiais escolares tanto dos alunos como dos professores, podendo também incluir outros bens. Há três origens principais: as próprias localidades (seis de quinze), outras localidades nacionais (quatorze de quinze) ou estrangeiro (doze de quinze). A distribuição local é comum nos projetos que se encontram há mais tempo no terreno, revelando que os canais de distribuição evoluem ao longo do tempo. Quanto às outras duas origens, as trocas são maiores a nível nacional, exceto num caso que privilegia o estrangeiro.

Por último, nos canais de vendas e doações é possível detetar um padrão no tipo de contacto pois todas privilegiam a comunicação eletrónica com os seus doadores, sócios e clientes, incluindo a assinatura digital de contratos, recebimento de contribuições por transferência bancária e comunicações/reuniões em plataformas virtuais. Quanto ao contacto físico, doze ONGDs fazem-no para aprofundar a relação entre as partes, utilizando dinâmicas de participação ativa, divulgação de dados e realização de eventos presenciais. As três que não o fazem recebem os seus contributos financeiros quase exclusivamente das mesmas fontes de financiamento.

2.6. Relacionamento com os beneficiários

Conhecendo-se as necessidades e condicionantes dos beneficiários é possível não só definir a estratégia de implementação do projeto, mas também do acompanhamento dos seus participantes:

- A priori - Antes da implementação dos projetos, os seus responsáveis foram às localidades averiguar do interesse de potenciais alunos e familiares, estudar a cultura, levantar as necessidades, definir objetivos e preparar uma proposta inicial. Na grande maioria dos casos, foram feitos acordos formais ou informais com os líderes das comunidades locais e ainda com os responsáveis de educação de forma a garantir o compromisso das várias partes.
- Durante - Identificou-se que alguns dos projetos não têm prazo definido e outros têm apenas um prazo genérico (ex: último trimestre do ano x, ou quando outro objetivo estiver atingido). Isto torna a avaliação *durante* crucial, incidindo sobre o relacionamento com os beneficiários através da mensuração dos níveis de interesse escolar e adaptação às necessidades. O foco está tanto no resultado como na adesão dos estudantes, dos professores e da comunidade onde o projeto se insere, uma vez que sem esta dificilmente aquele será bem-sucedido.
- posteriori - Chegando ao fim do ciclo do projeto, é necessário medir o nível de concretização do mesmo. Para além disso, é preciso fazer a ponte com futuras propostas da mesma ou de outras organizações.

2.7. Relacionamento com os clientes/contribuintes

Nas ONGDs estudadas, a importância dos clientes/contribuintes que se assumem como financiadores/investidores da organização está ligada aos canais de comunicação e de vendas/doações. Ambas as partes procuram a realização do interesse, a retenção dos interessados e a ampliação da oferta, não só para aumentar a rede de contatos como o valor das angariações, o que incrementará a sustentabilidade financeira. Com essa finalidade, para além da utilização do canal de comunicação, as organizações procuram atrair, manter e alargar o interesse, da seguinte forma:

- Padrinhos/associados - A angariação faz-se de duas formas principais: a indireta, através da informação disponibilizada nos canais de comunicação e do passa-palavra entre conhecidos da organização; e a direta, nos eventos da organização e em programas *tête-à-tête*. A angariação direta é considerada mais eficaz.
- Doações - Funcionam para os interessados em apoiar, mas sem disponibilidade ou interesse em ficar associados, ou seja, sem compromissos ou responsabilidades adicionais. Pode ser constante ou pontual e ter como objeto o mais variado tipo de bens ou serviços. Quanto mais específico for o pedido de doação, mais elevada será a probabilidade de se obter um valor mais elevado.

- Vendas –Realizam-se através de um negócio independente/autónomo, mas associado à causa, sendo a proposta de valor o apoio à educação embora a utilidade dos produtos e serviços seja distinta desta.
- Fundos e subsídios –Via privilegiada de financiamento de organizações sem fins lucrativos, é uma fonte que está sempre no topo das prioridades das ONGDs.
- Eventos –São um dos meios mais eficazes para alcançar os três objetivos da relação com os clientes. Permitem criar um espaço híbrido entre formal/informal e exclusivo/aberto. Contudo, implicam encargos acrescidos.

Com base nos dados recolhidos, é possível perceber que todas as quinze ONGDs usam as doações, doze delas recorrem a fundos e subsídios, e dez têm padrinhos/associados. Das doze organizações que recebem fundos e subsídios, apenas oito têm ao mesmo tempo padrinhos/associados. Nos outros casos, quando não têm padrinhos/associados têm fundos e subsídios, e vice-versa, exceto num caso em que se optou por não usar nenhum destes mecanismos. A organização de eventos foi observada em oito organizações e seis delas efetuam vendas a clientes.

Em média, são utilizados três destes mecanismos por cada organização, sendo que duas delas utilizam todos, quatro delas utilizam quatro, sete delas utilizam três e duas delas apenas utilizam dois. Não é possível identificar uma relação entre a escolha das formas de relacionamento e a dimensão da organização, origem da mesma ou taxa de sucesso. É, contudo, possível detetar que quando as organizações estão em fase de expansão, optam por duas abordagens principais para aumentar o número de clientes/contribuintes.

Os resultados obtidos permitem concluir que as contribuições por doação são uma fonte de financiamento geralmente usada, tanto pelas razões anteriormente enumeradas como pela sua versatilidade, fácil adaptação às necessidades das ONGDs e ainda pela reduzida necessidade de compromisso. As doações materializam-se de diferentes formas: dinheiro, material escolar, roupa, cabazes e até milhas aéreas, não tendo sido identificado nenhum padrão dominante. Para se fazer a recolha das doações, para além do mecanismo da transferência bancária aberto em permanência, muitas organizações escolhem momentos específicos, divulgando antecipadamente o calendário dessas recolhas. Outro meio possível é a consignação fiscal, nos países em que a mesma existe, que apesar de não atingir valores significativos contribui para a notoriedade pública da ONGD.

O auxílio por fundos e subsídios tem vindo a crescer e a mostrar-se uma das principais formas de apoio para novas organizações que precisam de investimento inicial. Os fundos variam quanto à origem, mas a maior parte são privados de instituições, fundações, empresas e organizações. Há, contudo, uma utilização significativa de fundos públicos. Na sua maioria as candidaturas são renovadas quando se chega ao fim do fundo, sendo por isso importante manter a relação e ir mostrando os resultados e os impactos. Nas organizações analisadas, apenas uma utiliza fundos e subsídios para além das doações o que mostra a preocupação destas em associar-se à sociedade civil.

A utilização do conceito de padrinho/associado é bastante popular entre as ONGDs na área da educação. Aqueles recebem informações periódicas sobre os seus afilhados, reforçando constantemente os laços entre as partes. De forma a terem o maior número possível de padrinhos, as organizações disponibilizam esquemas flexíveis de contribuição financeira. Esta componente não é normalmente suficiente para sustentar as despesas dos projetos, obrigando as organizações a procurar formas complementares de financiamento.

Os eventos têm uma diversidade difícil de padronizar. Incluem *workshops*, formações, atividades de grupo, refeições, sessões lúdicas, caminhadas, entre outras. Existe também uma grande variedade de resultados, seja em termos de lucros, aumento da rede de associados, divulgação de um dado projeto, entre outros, independentemente da dimensão da ONGD ou do nível de notoriedade da mesma. Na amostra analisada, cinco em oito das que optaram por apostar nos eventos tinham padrinhos/associados.

Por fim, a opção de tornar os associados em clientes tem sido uma opção pouco utilizada na amostra estudada. Todas as ONGDs que o fazem têm produtos associados à educação e produtos produzidos nas localidades dos projetos ou que são tradicionais dessas zonas. Das seis que o fazem, apenas uma se foca exclusivamente nas vendas como fonte de rendimento, para além das doações. Contudo, todas têm um modelo de organização de impacto social.

2.8. Estrutura de custos

Conhecendo as atividades principais e secundárias, os seus fatores associados, os canais utilizados e as necessidades específicas dos beneficiários e dos contribuintes/clientes, é possível ter uma visão completa dos custos que a organização vai incorrer no seu projeto. Os dados recolhidos neste estudo não permitem assinalar um padrão para as duas categorias referidas na contextualização teórica (custos fixos e custos variáveis) nem para as duas estruturas (economias de escala e economias de escopo) devido à falta de informação e às diversas abordagens e estratégias específicas. Contudo, é possível assinalar e relacionar os principais gastos detetados.

Custos fixos:

- Gastos com o pessoal do projeto - Os quatro principais centros de custos identificados nas escolas são: os professores, os formadores e os educadores; os contínuos e auxiliares da escola; as cozinheiras (quando existe cantina); e o material escolar (incluindo os seguros escolares). Para além destes, existem os serviços administrativos e a gestão e coordenação que tanto quanto possível são assegurados por pessoas locais com o intuito de reforçar a sustentabilidade organizacional.
- Gastos com o pessoal da organização - Para além dos recursos humanos dos projetos, existem ainda as pessoas que trabalham na gestão da própria organização. As principais áreas funcionais identificadas são as de estratégia, financiamento, comunicação, contabilidade, recursos humanos e gestão de projetos.
- Material de expediente - À maioria dos trabalhadores está associado o consumo de materiais. Tendencialmente, consegue-se fazer uma previsão desses consumos ou até uma delimitação das possibilidades orçamentais de modo a fixar esses custos.

- Comunicações - Para se criar um canal de comunicação entre os projetos e a organização é necessário desenvolver uma abordagem segura, estável e rentável. Apesar de não ser uma realidade comum a todas as ONGDs estudadas, a maioria delas privilegia a internet para este efeito.
- Locação - Tanto nos projetos como nas sedes das organizações existem locações associadas, principalmente de equipamentos e instalações. Na amostra estudada, as locações justificam-se por serem menos onerosas do que a aquisição. É possível, contudo, constatar que os casos mais comuns de locação se referem a imóveis.
- Prestações de serviços - Ao contrário da locação de equipamentos e instalações, na prestação de serviços existe uma divisão equilibrada entre os gastos dos projetos e os da administração geral.

Custos variáveis:

- Energia e água - Estes custos decorrem tanto dos consumos básicos como dos supérfluos pois a utilidade difere. Nas ONGDs avaliadas não foi encontrada muita informação sobre eles.
- Depreciações - Com base no estudo feito, é possível detetar que este tipo de custo é reduzido comparativamente com os outros encargos dos projetos.
- Alimentação - Nas ONGDs que tinham cantinas de alimentação para os seus alunos, os custos variam frequentemente impossibilitando a sua classificação como custo fixo. Apesar disso, na amostra estes custos são apresentados como custos fixos por ser feita uma média que varia consoante a localidade e outras condicionantes relevantes.
- Outros gastos - Todos os outros gastos necessários.

Com os seus custos elencados, conseguimos perceber que os custos fixos são mais significativos que os variáveis nas ONGDs da área da educação, preponderando as economias de escopo. Em simultâneo, existem economias de escala nos bens exportados, desde roupas a material escolar assim como nos produtos alimentares.

2.9. Sustentabilidade financeira

Sustentabilidade financeira é a capacidade de longo prazo da ONGD em gerar os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do seu propósito estratégico. Para tal, é preciso garantir que as fontes de receita são suficientes para cobrir as despesas necessárias à realização do planeamento estratégico, contabilístico, flexibilidade/adaptabilidade e visão de futuro.

O valor e o número de fontes de rendimentos têm vindo a aumentar nas ONGDs, potenciando o aparecimento e a expansão deste tipo de organizações. As suas principais fontes de recursos são as seguintes:

- Patrocínio de pessoas coletivas;
- Apoio de pessoas singulares;

- Doações de fundações e órgãos internacionais;
- Parcerias com órgãos governamentais;
- Consignação de impostos.

2.10. Parcerias principais

As parcerias têm diferentes origens, mas a finalidade comum de otimizar os modelos de negócio, reduzindo riscos e aumentando capacidades. Variam de tipo e de motivação, consoante o foco específico, podendo por isso alcançar diferentes elementos do modelo de negócio.

Os principais tipos são quatro, tendo como elemento comum a lógica *win-win* que determina as bases de uma parceria-chave:

- Alianças estratégicas –Parceria entre organizações não concorrentes que procuram complementaridade;
- Coopetição –Cooperação entre organizações concorrentes que desejam divisão de riscos;
- *Joint-ventures* – Criação conjunta de novos negócios temporários, normalmente para dar resposta a um concurso/*call* em que individualmente nenhum deles conseguiria ganhar;
- Acordos comprador-fornecedor - Visando suprimentos previsíveis e estáveis, sobretudo em mercados caracterizados pela volatilidade.

Em termos de motivações, podemos encontrar quatro tipos principais: otimização e economia de escala; redução do custo através de subcontratação e partilha de infraestruturas; redução do risco de incerteza através do envolvimento de parceiros; e aquisição de recursos e atividades particulares, como *know-how*, licenças ou até capacidade de investimento.

As parcerias dentro das ONGDs são feitas normalmente com um foco particular. Para além da associação a pequenas entidades e a pessoas singulares, há uma cada vez maior preocupação com o impacto que decorre do envolvimento com grandes empresas que cada vez mais apelam à responsabilidade social empresarial.

2.11. Proposta de valor

Ao terem um problema e objetivos estratégicos comuns, as ONGDs estudadas convergem numa proposta de valor semelhante. A principal diferença entre elas situa-se ao nível dos canais de comunicação, das abordagens de angariação de fundos e das localidades onde incidem.

Analisando a proposta de valor de uma forma aprofundada, identifica-se que a maior diferença se situa nos canais de comunicação, em particular nos *websites*, pois existe

uma variação apreciável de qualidade e acessibilidade, facilidade de navegação, disponibilização de informações e rapidez de resposta a contatos.

A criação de valor para o possível contribuinte faz-se através da divulgação da realidade objeto de intervenção com recurso a imagens e vídeos de pessoas locais, na grande generalidade crianças, que apesar de viverem em contextos fortemente desfavorecidos mostram grande felicidade por poderem ir à escola. Outra abordagem é a apresentação de resultados que dão uma perspetiva de eficácia, sucesso e impacto sobre o desenvolvimento.

2.12. Resultados / Impacto

As quinze ONGDs estudadas apresentam indicadores e resultados diferentes, mas todas têm em conta a eficiência, a eficácia, a relevância e o impacto. Todas mostram a evolução do aproveitamento escolar, o número de estudantes e ainda o número de ações executadas.

Relativamente à evolução do aproveitamento escolar, os indicadores mais utilizados são: a taxa de alfabetização; o índice de desenvolvimento humano; a idade média de escolaridade; a taxa de mortalidade/esperança média de vida nos primeiros cinco anos; os rendimentos familiares; e a redução da pobreza.

Em termos do número de estudantes, este indicador não mede apenas os participantes/influenciados mas também os bens materiais associados, de forma a ir além do simples registo dos alunos presentes através de: taxas de assiduidade; número de inscritos; progressão escolar; média etária; recursos disponíveis por aluno; número de manuais; número de bolsas disponíveis; material escolar, entre outros.

Relativamente ao número de ações executadas, consideram-se tanto as atividades escolares como as extracurriculares fazendo com que todas as dinâmicas do processo de ensino-aprendizagem sejam tomadas em conta. São considerados: o número de escolas; o número de aulas dadas por turma; os intercâmbios feitos; o número de refeições servidas; o número de exames de saúde realizados; o número de sessões com a comunidade; e o número de projetos desenvolvidos.

A evolução local decorrente das ONGDs estudadas é notória e apresenta vários resultados/impactos estimulantes para os beneficiários, os trabalhadores e os contribuintes.

2.13. Externalidades positivas e negativas

Nas externalidades positivas, temos a evolução positiva do índice de desenvolvimento humano local.

Começando pelo combate à pobreza, ao haver uma capacitação da população as atividades económicas existentes sofrem um processo de *upgrade* ao mesmo tempo que se cria espaço para que outras atividades se desenvolvam. Com esta evolução, libertam-se recursos para se investir mais em saúde o que leva ao aumento da esperança e da qualidade de vida das populações. Um outro aspeto importante,

relacionado com o comércio local, é que este tende a aumentar nas áreas próximas das escolas, criando-se um ciclo virtuoso.

Paralelamente à educação formal existe um ensino geral e comunitário onde se transmite educação moral e cívica, favorecendo a cidadania e o reforço dos valores democráticos. Redes de educação bem estruturadas tornam mais fácil a implementação local de políticas, medidas e ações nacionais e internacionais, favorecendo e acelerando a sua evolução. Existem ainda outros fatores associados à educação promovida por estas ONGDs, como a redução do trabalho infantil e o desenvolvimento de talentos.

Do lado das externalidades negativas temos a dependência das comunidades locais relativamente às ONGDs. Esta dependência torna as comunidades locais vulneráveis às oscilações conjunturais dos países onde as fontes de rendimento se localizam e ainda às alterações de interesse dos contribuintes. Por outro lado, ao sentirem este apoio, as autoridades nacionais relaxam os seus esforços e investimentos próprios, dificultando a uniformização da educação ao nível do país, criando e aprofundando diferenças entre comunidades. Podem ainda surgir desequilíbrios nas atividades comerciais locais levando à segregação de certas comunidades e fazendo surgir novas comunidades carenciadas.

2.14. Missão

Apesar das diferenças nas estratégias, atividades principais, organização interna, proposta de valor, projetos, beneficiários, clientes, canais, estrutura de custos, sustentabilidade financeira, problemas e soluções, é possível concluir que a missão das ONGDs na área da educação em Moçambique é a promoção da educação como forma de combate às desigualdades e de incremento do desenvolvimento do país, procurando a mudança para melhor.

3. Modelo de negócio social Canvas das ONGDs de educação em Moçambique

3.1. Apresentação do modelo proposto

Com base na análise empírica desenvolvida no ponto anterior, avançamos com a seguinte proposta de modelo de negócio social Canvas para as ONGDs na área da educação em Moçambique:

Figura 2 – Proposta de modelo de negócio social Canvas para as ONGDs na área da educação em Moçambique

Missão Promover a educação como forma de reduzir as desigualdades específicas de cada localidade e como fator crucial para o progresso em termos de desenvolvimento.					Externalidades Positivas - Capacitação da população - Aumento da produtividade - Surgimento de novas atividades - Estimulação das economias - Melhorias no setor da saúde - Comunitarismo democrático
Problema Vulnerabilidade de comunidades devido ao nível baixo de educação.	Atividades-Chave - Aulas / formações - Participação Comunitária - Angariação de fundos Atividades Secundárias - Saúde e bem-estar Nota: Com base nas atividades definir todos os recursos necessários	Proposta de Valor Passar a proposta de valor da maneira mais impactante, visual e atrativa, mostrando que: - Apoiar o desenvolvimento de realidades necessitadas é acessível - Todos têm a possibilidade de dar o seu contributo. - Os resultados são notórios e quanto mais possibilidades haja, mais se muda.	Relação com os beneficiários Medir o seu interesse e evolução para dar uma resposta completa e adaptada - A Priori - Durante - Posteriori	Relação com os Contribuintes Definir uma estratégia para atrair interesse e recolher fundos através de: - Padrinhos/associados - Doações - Vendas - Eventos - Fundos e Subsídios	Externalidades Negativas - Dependência da população da ONG - Atuação no terceiro setor - Diversidade dos meios de entre ONGs - Possibilidade de desequilíbrio da economia - Criação de comunidades segregadas
Solução Possibilitar o acesso à educação a todos os que estejam interessados do público-alvo	Indicadores / Resultados - Nº de Alunos - Evolução do aproveitamento escolar - Nº de ações feitas		Canais de Comunicação - Redes Sociais - WebSite - Newsletter Canais de Distribuição - Internacional - Nacional - Local Canais de Vendas - Direto - Indireto	Parceiros Detetar todos aqueles que possam dar algum contributo seja em bens ou serviços - Associações/Instituições - Empresas - Entidades públicas - Parceiros locais	
Estrutura de Custos Procurar definir os custos fixos e custos variáveis de forma a reduzir os riscos e procurar parceiros que possam ajudar a reduzir estes.			Sustentabilidade Financeira - Procurar fazer uma previsão dos custos para que no final do ano as despesas não superem as receitas. - Criar uma almofada financeira para reduzir riscos		

Fonte: Elaboração própria

3.2. Validação do modelo

Com vista a validar o modelo construído, utilizou-se uma técnica de *focus group*, materializada num painel de cinco observadores qualificados convidados propositadamente para o efeito e a quem foi pedido que se pronunciasse sobre a aderência do modelo proposto à realidade representada.

Foram organizadas três sessões com a duração de 60 minutos cada e um intervalo de 24 horas entre cada uma delas. Dada a situação pandémica vigente, as sessões decorreram virtualmente, com recurso à plataforma digital Zoom.

Os cinco especialistas foram:

- O representante de uma ONGD da área da educação a atuar em Moçambique, exterior à amostra estudada;
- Um beneficiário de um projeto de educação de uma ONGD da área da educação a atuar em Moçambique, com 18 anos de idade;
- Um cliente/contribuinte de uma ONGD da área da educação a atuar em Moçambique;
- Um parceiro de uma ONGD da área da educação a atuar em Moçambique;
- Um representante do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano de Moçambique.

O teste do modelo foi efetuado de acordo com a abordagem proposta por Fern (1982).

Começou-se pela discussão da Missão. Apesar de se ter verificado uma concordância generalizada com a mesma, os membros do painel sugeriram que a formulação existente fosse complementada com “humano e económico” para precisar o tipo de desenvolvimento visado pelas ONGDs de educação.

De seguida, analisou-se o Problema. Houve um consenso no painel sobre a importância dos elementos formulados. No entanto, foi salientada a pertinência de se acrescentar indivíduos e famílias e não restringir a problemática apenas às comunidades.

Relativamente às atividades-chave, o painel entendeu como válidas as atividades avançadas, mas sugeriu que se acrescentasse uma componente relativa à mobilização de voluntários. Considerando a realidade concreta do país, e a experiência específica dos membros do painel, os voluntários são uma componente determinante do sucesso destas organizações.

Quanto à Proposta de Valor, o painel achou interessante os elementos incluídos nesta secção, mas sugeriu uma reformulação para deixar mais claro quer o conceito de valor num modelo de negócio social quer o alcance do mesmo.

Quanto à relação com os beneficiários, o painel considerou particularmente pertinente a objetivação por etapas temporais. Propôs, no entanto, que se especificassem os beneficiários não vendo vantagem em ficarem subentendidos.

O bloco Relação com os Contribuintes encontrou um suporte unânime, tendo sido considerado que o mesmo reflete a realidade da população estudada.

Na análise dos Parceiros, o painel considerou que o estudo feito é correto, mas que a enumeração dos mesmos não deveria ser restringida, tendo por isso sido sugerido acrescentar-se “nomeadamente, mas não exclusivamente”.

No bloco dos Canais, o painel considerou particularmente pertinente a apresentação desenvolvida em três subgrupos. Houve, portanto, suporte à formulação efetuada deste bloco.

Na discussão dos elementos colocados na Solução, o painel entendeu que era clara a formulação desenvolvida, mas que seria pertinente juntar, no final, “de cada projeto e/ou ONGD específica”.

Quanto aos Indicadores / Resultados, o painel concordou com os elementos escolhidos e discutiu alguns outros que se poderiam juntar a estes. No entanto, dessa análise não resultou propriamente uma proposta concreta de junção de indicadores, mas apenas uma recomendação no sentido de se considerarem mais alternativas.

A apreciação do painel sobre a sustentabilidade financeira é que, no modelo proposto, os elementos apresentados refletem uma resposta satisfatória às exigências do modelo utilizado, dando assim suporte à proposta feita.

Relativamente à Estrutura de Custos, o painel entendeu que poderia haver uma maior precisão deste elemento, tendo em conta as informações recolhidas aquando da apreciação dos dados coletados.

Relativamente à apreciação das externalidades, e começando pelas positivas, o painel sugeriu pequenas melhorias de pormenor que foram prontamente atendidas e rerepresentadas ao mesmo painel para validação final.

Sobre as externalidades negativas, foram também sugeridas pequenas alterações e precisões tendo sido referido que, globalmente, a proposta apresentada refletia a opinião dos elementos deste *focus group*.

Assim sendo, o modelo validado apresenta a seguinte configuração:

Figura 3 - Modelo de negócio social Canvas para as ONGDs na área da educação em Moçambique, após validação por *focus group*

Requémberu/ após validação por local group					
Missão Promover a educação como forma de reduzir as desigualdades específicas de cada localidade e como fator crucial para o progresso em termos de desenvolvimento humano e económico.					Externalidades Positivas
Problema Vulnerabilidade de indivíduos, famílias e comunidades devido ao nível baixo de educação.	Atividades-Chave - Aulas / formações - Participação Comunitária - Angariação de fundos - Mobilização de voluntários Atividades Secundárias - Saúde e bem-estar Nota: Com base nas atividades definir todos os recursos necessários	Proposta de Valor O benefícios genérico oferecido é a EDUCAÇÃO. Assim: - Apoiar o desenvolvimento de realidades necessitadas é possível - Todos encontrarão um espaço de intervenção para dar o seu contributo - Os resultados são expressivos e claramente mensuráveis	Os beneficiários são os indivíduos carenciados de educação, por grupos etários, níveis de qualificações prévias e áreas geográficas Medir o seu interesse e evolução para dar uma resposta completa e adaptada nas várias etapas: - A Priori - Durante - Posteriori	Relação com os Contribuintes Definir uma estratégia para atrair interesse e recolher fundos através de: - Padrinhos/associados - Doações - Vendas - Eventos - Fundos e Subsídios	- Capacitação da população em competências fundamentais - Aumento da produtividade da economia moçambicana - Desenvolvimento de novas atividades económicas - Dinamização de atividades económicas deprimidas - Melhorias no setor da saúde - Incremento do comunitarismo democrático
Solução Possibilitar o acesso à educação a todos os que estejam interessados do público-alvo de cada projeto e/ou ONGD específica	Indicadores / Resultados - Nº de Alunos - Evolução do aproveitamento escolar - Nº de ações feitas		Canais de Comunicação - Redes Sociais - WebSite - Newsletter Canais de Distribuição - Internacional - Nacional - Local Canais de Vendas - Direto - Indireto	Parceiros Detetar todos aqueles que possam dar algum contributo, seja em bens ou serviços, nomeadamente mas não exclusivamente: - Associações/Instituições - Empresas - Entidades públicas - Parceiros locais	Externalidades Negativas - Dependência da população relativamente às ONG - Aumento da atuação no terceiro setor e recuo simultâneo dos demais - Possibilidade de maiores desequilíbrios económicos - Aumento potencial da segregação de algumas comunidades
Estrutura de Custos Fazer previamente uma análise de risco operacional para determinar o nível de custos fixos sustentável procurando, sempre que possível, substituí-los por custos variáveis já que a alavancagem operacional não é um objetivo destas organizações.			Sustentabilidade Financeira - Procurar fazer uma previsão dos custos para que no final do ano as despesas não superem as receitas. - Criar uma almofada financeira para reduzir riscos		

Fonte: Elaboração própria

Conclusão

O presente trabalho representa o primeiro caso identificado na literatura de aplicação e validação do Social Business Model Canvas em ONGDs em Moçambique. Os resultados alcançados e descritos na presente investigação sustentam a pertinência de se utilizar o

modelo de negócio enquanto *framework* fundamental na avaliação das atividades de organizações do terceiro setor.

Importantes implicações podem ser retiradas quer para a gestão destas organizações quer para a gestão da educação em Moçambique. A participação de um representante do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano de Moçambique permitiu considerar esta segunda visão no modelo validado.

Por fim, referem-se como principais limitações o facto de não ter sido possível incluir mais observações na nossa amostra nem dados detalhados dos custos das ONGDs avaliadas.

Referências

- Agafonow, A., & Donaldson, C. (2015). *The economic rationale behind the social business model: A research agenda*. *Social Business* 5(1), 5-16.
- Aveni, A. (2018). 02.CANVAS SOCIAL: Tecnologia para modelar a missão e os impactos do terceiro setor. *Revista JRG de Estudos Acadêmicos*, I (2).
- Bendell, J (2000). *Terms for Endearment: Business, NGOs and Sustainable Development*. Oxfordshire: Routledge.
- Calheiros A. A. (2003). *Globalização e Desenvolvimento Local. Que futuro para os territórios desfavorecidos?* p.7 Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em: file:///C:/Users/HP/Desktop/5335TM01000076519.pdf
- Canestrino, R., Ćwiklicki, M., Di Nauta, P., & Magliocca, P. (2019). Creating social value through entrepreneurship: the social business model of La Paranza. *Kybernetes*, 48(10), 2190-2216.
- Carayannis, E. G., Grigoroudis, E., Stamati, D., & Valvi, T. (2021). Social Business Model Innovation: A Quadruple/Quintuple Helix-Based Social Innovation Ecosystem. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 68(1), 235-248.
- CICLP (2014). *Guia de avaliação. Gabinete de Avaliação e Auditoria*. Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/derec/portugal/Guia_Avalia%C3%A7%C3%A3o_V01.pdf.
- Cohen, E. & Franco, R. (1999). *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Coutinho, J. (2004). As ONGs: origens e (des)caminhos. *Recherches Internationales*, nº 73.
- Czinkota, M., Kaufmann, H. R., Basile, G., & Ferri, M. A. (2020). For-Benefit Company (fBComp): An innovative social-business model. The Italian case. *Journal of Business Research*, 119, 377-387.
- Defourny J., & Nyssens M. (2008), Social enterprise in Europe: recent trends and developments In *Social Enterprise Journal*, 4 (3).
- Doherty, E. (2019). *A Business Canvas for Social Business. Social Good Stuff*. Consultado em 30 Out. 2020. Disponível em: <http://socialgoodstuff.com/2019/11/a-business-canvas-for-social-businesses/>.

- Fern, E. F. (1982). The Use of Focus Groups for Idea Generation: The Effects of Group Size, Acquaintanceship, and Moderator on Response Quantity and Quality. *Journal of Marketing Research*, 19 (1), 1-13
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido* (17ª ed.), p.87. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1989a). *Educadores de rua: Uma abordagem crítica*. Bogotá: Editorial Gente Nueva
- Freire, P. (1992b). *Pedagogia da esperança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gauthier, C., Shanahan, G., Daudigeos, T., Ranville, A., & Dey, P. (2020). Tackling economic exclusion through social business models: a typology. *International Review of Applied Economics*, 34(5), 588-606.
- Gohn, M. G. (1997). *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
- INE (2015). *As instituições sem fins lucrativos em Moçambique: Resultados do segundo censo nacional (2014-2015)*. Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em: <ile:///C:/Users/pedro.cabrita/Downloads/Publicacao%20CISFLU%202014-2015.pdf>
- Lugoboni., L., Ferrantly, M. & Volpe, R. (2016). Organizational Performance: Practices Transfer in Multinational, *NGORevista NAU Social*, 7(12),125-142.
- Maurya, A. (2010). *Runing Lean: Iterate from Plan A to a Plan That Works*. Califórnia: O'reilly.
- Neto, C (2017). As Organizações da Sociedade Civil em Portugal. In Mafalda Eiró-Gomes (Org.) *Comunicação e Organizações da Sociedade Civil: conhecimento e reconhecimento*. Lisboa Plataforma Portuguesa das ONGD e ESCS-IPL.
- Osborne, S. P. (2008). *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*. London: Routledge.
- Osterwalder, A., (2004). *The Business Model Ontology: A Proposition in a Design Science Approach*. (D.Sc. Dissertation), Ecole des Hautes Etudes Commerciales de l'Université de Lausanne, Lausanne, France.
- Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2010). *Business model generation: A handbook for visionaries, game changers, and challengers*. New Jersey: Wiley.
- Patrocínio, F. (2020). ONGs : impactos que vêm de dentro e de fora .*Aupa, Jornalismo de impacto*. Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em: <https://aupa.com.br/ongs-impactos-que-vem-de-dentro-e-de-fora/>.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2020). *Áreas de Atuação*. Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/o-nosso-trabalho/areas-de-atuacao>.
- Resende, A. (2016). Modelagem de negócios de impacto Social. *CII Business News*. Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em <https://collbusinessnews.com.br/modelagem-de-negocios-de-impacto-social/>

- Roque-Amaro, R. (2003). *Desenvolvimento - Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 40-60.
- Roque-Amaro, R. (2017). *Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? DesEnvolvimento e... Noflay! Cadernos de Estudos Africanos*, 34.
- Sabatier, V., Medah, I., Augsdorfer, P., & Maduekwe, A. (2017). Social business model design and implementation in developing countries: Learning from an affordable medicine developed in Burkina Faso. *Journal of Management Development*, 36(1), 48-57.
- Salvatore, V. (2004). A Racionalidade do 3º setor. In Voltolini, R., Terceiro Setor, Planejamento e Gestão (pp. 17-34). São Paulo: Senac.
- SEA (Agência de empreendedores sociais), (2020). *Curso intensivo online - Empreendedorismo e Inovação Social*. Sea Agency.org, Julho 2020, Virtual.
- Seers, D. (1969). *The meaning of development*. Consultado em 20 Nov. 2020. Disponível em [file:///C:/Users/HP/Desktop/Seers%20\(1969\)%20The%20Meaning%20of%20Development.pdf](file:///C:/Users/HP/Desktop/Seers%20(1969)%20The%20Meaning%20of%20Development.pdf).
- Singer P. (2002). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Singer, P. & Brandt, V. C. (1980). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Cebrap, 1980.
- Sparviero, S. (2019). The Case for a Socially Oriented Business Model Canvas: The Social Enterprise Model Canvas. *Journal of Social Entrepreneurship*, 10 (2), 232-251.
- Spiess-Knafl, W., Mast, C., & Jansen, S. A. (2015). On the nature of social business model innovation. *Social Business*, 5(2), 113-130.
- Umar, A., Sasongko, A. H., Widyastuti, I. T. & Christanti, Y. (2020). Improving the Social Enterprise-Based Business Performance from the Aspect of Social Business Model Canvas. *International Journal of Entrepreneurship*, 24(1)

O FUNDO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA, NO CONTEXTO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU E AS SUAS PERSPETIVAS FUTURAS

FILIPPE GUERRA

Filipe.guerra@ua.pt

Jurista. Mestrando no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro no curso de Administração e Gestão Pública (Portugal). Pós-Graduado em Direito do Trabalho pelo Instituto do Direito do Trabalho e das Empresas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e ainda Licenciado em Direito pela Universidade Lusíada do Porto.

Resumo

O processo de integração europeu foi projetado ao longo da sua História com a sobreposição de sucessivas etapas de transferências de competências e poderes dos Estados-Membros para a União Europeia e as suas instituições. Simultaneamente, e com períodos de latência progressivamente mais curtos, diversos momentos de crises do processo de integração foram-se registando. Destes momentos de crise, a crise financeira que se iniciou em 2008 assumiu particular relevo, demonstrando dificuldades na obtenção de consensos e fragmentação de interesses no interior do processo de integração europeu.

Este artigo pretende fazer uma revisitação histórica sobre vários momentos de crise do processo de integração europeu, com especial atenção sobre as pretéritas crises das dívidas soberanas e da denominada Zona Euro. A partir dessa exposição, argumenta-se sobre a suscetibilidade de fragmentação de interesses no interior da União Europeia, quais as causas e consequências dessa fragmentação e como esta se reproduziu ao longo do ano de 2020 na construção do Fundo de Recuperação e Resiliência, lançado pela União Europeia em resposta à crise despoletada pela pandemia Covid-19. Adicionalmente apresenta-se um conjunto diverso de perspetivas sobre Fundo de Recuperação e Resiliência e a sua relevância no quadro de continuidade do processo de integração europeu.

Por fim, conclui-se que o processo de integração europeu é novamente marcado pelo reforço da sua agenda política e pelos recentes sinais de adaptação das instituições da União Europeia à gestão de constantes ciclos de crise, permitindo ao processo de integração prosseguir.

Palavras-chave

União Europeia, Fundo de Recuperação e Resiliência, Integração, Crise, COVID-19

Como citar este artigo

Guerra, Filipe (2021). O Fundo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, no contexto do projeto de integração Europeu e as suas perspetivas futuras. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.10>

Artigo recebido em 31 Março 2021 e aceite para publicação em 7 Setembro 2021

O FUNDO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA, NO CONTEXTO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU E AS SUAS PERSPETIVAS FUTURAS

FILIPPE GUERRA

Introdução

O processo de integração europeu é composto do ponto de vista geográfico por sucessivos alargamentos, a novos Estados-membros, incorporando assim uma crescente diversificação de realidades nacionais e de novas escalas sub-regionais com diferentes níveis de desenvolvimento.

Ao longo da sua História o processo de integração tem enfrentado diversos momentos de crise, expondo crescentes assimetrias e divergências de interesses, com destaque para o processo de *Brexit*, que levou ao abandono do Reino Unido da União Europeia (UE), um precedente nunca experimentado.

A crise sanitária gerada pela pandemia Covid-19, a partir do início de 2020, em poucas semanas atingiu todos os países da UE. Contudo, os impactos desta crise, não foram iguais em todos os Estados-membros, não só do ponto de vista sanitário, mas também quanto aos seus efeitos nas economias nacionais. Neste quadro, as condições económicas pré-pandemia dos Estados-membros e as suas resiliências às diversas tipologias de crises, constituíam-se como alguns elementos criadores de diferenças relevantes.

Perante o quadro político-jurídico da UE, ao qual os Estados-membros se entregaram livremente, e perante uma crise que, mesmo com escalas e dimensões diferentes, a todos atingiu, as instituições europeias iniciaram a construção de um plano económico para a rápida recuperação das economias nacionais. Contudo, desde cedo, nas diversas arenas negociais, se encontraram diversas divergências de fundo quanto à sua constituição, emergindo a repetição de desencontros já anteriormente expressos em crises anteriores, nomeadamente a partir de 2008.

Ao longo do ano de 2020, a UE transpareceu sinais de fragmentação, incluindo a constituição e solidificação política de blocos nacionais com interesses divergentes dentro das suas instituições. Não obstante a emergência sanitária e económica, apenas no final de 2020 a UE conseguiu um acordo final entre as suas instituições e os Estados-membros, através de uma negociação com solução conjunta entre o Fundo de Recuperação e Resiliência e o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

Neste artigo apresenta-se inicialmente os aspetos fundadores das crises políticas e financeiras anteriores, quais as suas consequências económicas e políticas e como estas

se projetaram nas negociações do Fundo de Recuperação e Resiliência. De seguida, observam-se as principais divergências negociais e os momentos-chave, ao longo de 2020, quais as características e expectativas sobre o futuro do Fundo de Recuperação e Resiliência. E por fim, assinalam-se as alterações e diferenças políticas adotadas pela UE, na resolução das crises, quais os sinais de transformação que se permitem observar no presente e a sua relevância no contexto de continuidade do processo de integração europeu.

Enquadramento teórico: as lições da crise da Eurozona e a sua projeção em 2020

A par dos sucessivos alargamentos a novos Estados-membros e do reforço das competências das suas instituições, o processo de integração europeu, em torno da UE, foi simultaneamente marcado por diversos momentos de divergência e tensão entre Estados-membros. Ao longo das décadas essas tensões foram frequentes, mas tem-se vindo a registar que períodos de latência entre crises são progressivamente menores. Desde 2008, assinalam-se quatro momentos de crise particularmente visíveis, nomeadamente a crise da Zona Euro, a crise migratória, o processo de *brexít*, e o denominado iliberalismo (Hooghe & Marks, 2019).

A crise em torno da pandemia Covid-19, ao longo de 2020, na UE, produziu consequências em vários níveis, destacando-se os seus impactos sanitários, económicos e sociais. A capacidade das instituições da UE resolverem o conjunto de problemas despoletados pela crise pandémica, seria um novo teste à resiliência das suas instituições, à sua capacidade de construir consensos e soluções comuns, no sentido da prossecução do processo de integração. Do ponto de vista económico, político e social, a denominada crise da Zona Euro, em 2008, tinha deixado relevantes sequelas e aberto desagradáveis precedentes políticos. Importaria agora reconhecer, se a UE conseguiria desenvolver uma resolução da crise económica diferente.

A crise da Zona Euro, em 2008 foi despoletada após os sucessivos colapsos de diversas instituições financeiras nos EUA, desde logo, pelo notório caso da *Lehman Brothers*. A partir destes colapsos, no outro lado do Atlântico, e da exposição a esta crise pelos bancos europeus, constituiu-se uma crise das dívidas soberanas, na medida em que alguns Estados-membros da UE não possuíam a liquidez necessária para salvar os seus sistemas bancários, necessitando assim de assistência externa (Glencross, 2014).

Perante este quadro, no designado mercado das dívidas soberanas, alguns Estados do Sul como a Grécia, Espanha, Portugal (e ainda a Irlanda), tornaram-se devedores, ao passo que os Estados do Centro, se tornaram credores, na medida em que permitiram a continuidade do financiamento dos Estados devedores, no mercado das dívidas soberanas (Grauwe, 2016). No entanto, os Estados credores impuseram como contrapartida para a sua assistência financeira, a imposição de medidas de austeridade domésticas nos Estados devedores, como garantia do ressarcimento dos valores emprestados. (Grauwe, 2016).

Neste processo, a Comissão Europeia não permaneceu equidistante, aceitando tornar-se agente de pressão política em defesa dos países credores, pressionando os países

devedores para a tomada de medidas de austeridade e das denominadas reformas estruturais (Grauwe, 2016). A solução encontrada e a sua construção política, com diferentes níveis institucionais, constituiu uma combinação de coordenação intergovernamental e hierarquia supranacional (Börzel, 2016).

Os impactos das medidas de austeridade, como o aumento de desemprego ou os cortes nos sistemas de pensões, nos países devedores, originaram uma forte contestação das suas opiniões públicas, o que produziu imediatos efeitos políticos, nomeadamente eleitorais, com a subida dos movimentos populistas, de eurocéticos, entre outros partidos extremistas. Relevantes sectores dos eleitorados dos países devedores culpabilizavam a UE pelas medidas de austeridade e os seus efeitos (Ceballos, 2015). Em suma, a crise de 2008, demonstrava uma correspondência, entre os efeitos das políticas prosseguidas a partir das instituições da UE, a sua natureza e o seu impacto na vida dos cidadãos, e as provas de solidariedade entre Estados-membros, com a aceitação do processo de integração europeu.

As crises económicas a partir de 2008 e em 2020, ainda que na sua origem tenham naturezas completamente diferentes, relativamente às matérias e aos blocos negociais formados, de que resultaram divergências negociais, encontram algumas similitudes relevantes, ainda que na projeção da sua conclusão haja diferenças significativas.

No âmbito das similitudes entre crises, a que se aludiu, destaca-se, a forma como estes períodos de crise expuseram profundas assimetria existentes entre as economias dos Estados-membros, e os respetivos interesses políticos, por um lado, e por outro, pela visível suscetibilidade à divisão entre Estados-membros nas instituições da UE, verificando-se uma tendência para a formação de blocos negociais defendendo interesses díspares e com propostas diferentes. A UE aparenta conjugar na sua atualidade divergências estruturais, que não obstante, revelam uma forte interdependência entre Estados-membros.

A crise de 2008, e as soluções encontradas, nomeadamente com a imposição de medidas de austeridade sobre os países devedores, abriu precedentes quanto à forma e conteúdos da sua resolução, de que resultou sintomatologia de grave crise política, com sinais de descontentamento na continuidade do processo de integração. O risco de eventual repetição em 2020 das soluções e formulas pretéritas colocava-se perante a crise da pandemia Covid-19. Neste quadro, pairava a questão se se assistiria à repetição de políticas ou se a UE tinha compreendido as potenciais consequências disruptivas das suas soluções no aprofundamento do seu processo de integração. Sendo que importantes personalidades políticas em 2020, também estiveram presentes nas definições políticas de 2008, como Christine Lagarde, atual Presidente do Banco Central Europeu, ou Angela Merkel, Chanceler da Alemanha.

Metodologia

Este artigo foi realizado através da atenção dedicada a uma multiplicidade de fontes, procurando assegurar a sua multidisciplinaridade, diversidade analítica e a sua fidedignidade. Nesse sentido foi realizado um levantamento de dados a partir de declarações e publicações de representantes da UE, e dos seus Estados-Membros,

recolhidos através dos websites certificados e oficiais das instituições da UE. Noutros casos, a recolha foi realizada a partir de reproduções publicadas em vários órgãos de comunicação social e agências noticiosas de referencia internacional, preferencialmente especializadas em matérias de Política, Economia e da UE. Esta recolha foi realizada ao longo dos anos de 2020 e 2021.

A pesquisa por literatura académica, para a revisão de literatura, procurou concentrar-se em publicações cuja análise incidisse sobre as matérias relacionadas com o processo de integração europeu, as crises de integração europeia, a crise Zona Euro e das dívidas soberanas, o Fundo de Recuperação e Resiliência e a crise pandémica Covid-19. Nesse sentido, selecionou-se um conjunto de publicações que apresentassem perspetivas variadas, procurando-se maior amplitude e variedade analítica e multidisciplinar, no que também se encontrou casos de complementaridade analítica. A maioria das fontes selecionadas, quanto aos autores e local de publicação, é de origem europeia. Neste exercício de pesquisa e seleção, procurou-se ainda incluir as publicações mais recentes, sendo a sua seleção final, representativa do período entre 2014 e 2021.

O Plano de Recuperação e Resiliência: caracterização

Ao longo do ano de 2020, as instituições europeias enfrentaram a necessidade de sustentar as graves consequências económicas da pandemia Covid-19. A crise de 2020, estava a concretizar o maior choque na Economia Europeia desde a 2ª Guerra Mundial, segundo as palavras de Christine Lagarde (2020). A UE deveria estar à altura dos acontecimentos, e a resposta que a UE seria capaz de dar à grave crise, seria uma responsabilidade, cujo insucesso poderia representar uma potencial crise existencial (Ladi & Tsarouhas, 2020).

Perante a conjuntura de centralidade política da crise sanitária, e nos sistemas de saúde nacionais, as instituições da UE iniciaram logo no primeiro trimestre os primeiros passos para contrariar a crise crescente, que já se vertia sobre a economia dos Estados-membros. Assim, em 26 de março de 2020, um envelope de 37 mil milhões de euros, foi aprovado no Parlamento Europeu, a partir de valores realocados de dotações para fundos estruturais e outros cofinanciamentos em que não foram gastos (Parlamento Europeu, 2020a). Mas perante a dimensão da crise seria necessário muito mais e as negociações começavam ao mais alto nível para a formação de um grande plano de recuperação pós-crise.

No final da cimeira extraordinária de chefes de Estado, de 26 de Março, as perspetivas não eram animadoras. Os Estados-membros estavam divididos sobre o lançamento de títulos de dívida europeia (os denominados “*coronabonds*”) e a natureza de outros eventuais instrumentos financeiros (Siza & Aníbal, 2020). O clima político apresentava uma grande tensão e potencial de discórdia, como se comprova pelas declarações do Primeiro-Ministro Português, António Costa, ante a proposta dos Países Baixos de uma investigação às condições orçamentais dos países do Sul, não hesitando em considerar que “essa declaração é repugnante no quadro de uma União Europeia. E a expressão é mesmo essa: repugnante (...) ninguém quer voltar a ouvir ministros das finanças holandeses, como ouvimos em 2008, 2009, 2010” (O’Leary, 2020). A referência à crise de 2008 e às suas divisões era evidente.

Dias depois desta cimeira, Pedro Sanchez, Primeiro-Ministro de Espanha, país duramente atingido pela crise pandémica, fazia publicar em vários jornais europeus, um artigo claro sobre a magnitude da crise e a relevância do que estava em causa, ligando a solidariedade europeia com a necessidade de coesão, arguindo que sem essa coesão a credibilidade do projeto europeu estaria comprometida (Sanchez, 2020). A UE precisava de encontrar soluções que assegurassem os seus laços de solidariedade.

Em 18 de maio, Angela Merkel e Emmanuel Macron, líderes do denominado eixo franco-alemão, realizaram um importante encontro visando a futura resposta da UE à crise. Desse momento saiu a proposta de constituição de um fundo composto por 500 mil milhões de euros, a distribuir pelos Estados-membros, e a reembolsar no futuro (Boffey, 2020). Este encontro e as respetivas conclusões, foi particularmente relevante porque revela uma estratégia de governação económica diferente da seguida na crise de 2008, através de uma saída financeira comum a todos os Estados-membros, com recurso a um "Fundo de Recuperação" (Bundesregierung, 2020).

A proposta da Comissão Europeia para o Fundo de Recuperação, apresentada a 27 de maio, reproduzia o essencial do ideário da proposta franco-alemã, mas aumentando os seus valores, para 750 mil milhões, divididos entre subvenções e empréstimos, concretizáveis através de um empréstimo da UE, junto dos mercados financeiros, e tornado possível através de um novo limite máximo dos recursos próprios, a título temporário, de 2,00% do rendimento nacional bruto da UE (Comissão Europeia, 2020a). A UE parecia ter compreendido que, ao contrário da solução adotada para a crise da zona Euro, os empréstimos não são suficientes para estabilizar situações de crise, comportando um significativo potencial de divergência entre nações, paralelo às suas assimetrias.

Ainda assim, vários países não se encontravam satisfeitos com esta proposta da Comissão Europeia, nomeadamente os denominados "frugais" – Países Baixos, Áustria, Suécia e Dinamarca - que não se coibiram de publicamente apresentarem nos dias e semanas seguintes várias declarações públicas de desacordo. Entre os seus principais motivos encontrava-se o peso considerado excessivo das suas contribuições (Euroactiv, 2020), a pressão nas negociações (Reuters, 2020), a desproporção excessiva das subvenções sobre os empréstimos (Lovfen, 2020), ou a ausência de necessárias reformas estruturais nos países assistidos (Politico, 2020). A sua postura discordante impunha a continuidade de negociações e recordava algumas exigências dos países credores durante a crise da Zona Euro.

Após intensas negociações, em 21 de Julho, o Presidente do Conselho, Charles Mitchell anunciava "we did it" (Herszenhorn & Bayer, 2020). Haveria acordo sobre o Fundo de Recuperação e Resiliência, negociado em paralelo com o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, apresentando-se prevendo a sua dotação em 750 mil milhões de euros, distribuídos entre 390 mil milhões em subvenções e 360 mil milhões em empréstimos, integrado num pacote global de 1824,3 mil milhões de euros, batizado de 'Next Generation EU'. O resultado deste programa, permitia a leitura de que os denominados frugais também conseguiram algumas vitórias da sua agenda, como a redução do montante previsto inicialmente de subvenções ou o alargamento para si do mecanismo de rebate (que permite a diminuição de contribuições para o Orçamento comunitário), entre outros aspetos (Conselho Europeu, 2020a).

Os meses seguintes conheceram novas rondas negociais sobre o Fundo de Recuperação e Resiliência e o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, verificando-se dificuldades de acordo entre o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, nomeadamente em torno de novas fontes de receitas e de financiamento, sobre o pagamento dos juros (se seriam alocados dentro ou fora do Orçamento Comunitário) ou sobre as verbas atribuídas a diversos programas comunitários. Dificuldades apenas ultrapassadas em 10 de novembro (Conselho Europeu, 2020b).

O processo de aprovação do Fundo de Recuperação e Resiliência e do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (a sua negociação conjunta criara uma dependência recíproca) ainda conheceria novas dificuldades no final do ano, com os Estados-membros, denominados iliberais (Hungria e Polónia) obstaculizando a sua aprovação final devido ao mecanismo de defesa do Estado de Direito (Struczewski, 2020). Este, um mecanismo que condicionava o acesso às verbas comunitárias à verificação da proteção do Estado de Direito, em matérias como a independência dos sistemas judiciais. Após semanas de negociações, que incluíram acusações públicas pouco abonatórias para Hungria e Polónia (Hall, 2020) e até referências à exclusão destes países no processo em curso (Baume & Burchard, 2020), foi possível chegar a um acordo através de recurso a um atraso na implementação desse mecanismo. Assim, as ambas as partes pareciam satisfeitas (Bayer, 2020).

O eventual insucesso final das negociações, e a incapacidade de ação em unidade da UE, num momento de grave crise, poderia ter um alto custo na continuidade do processo de integração, a UE poderia colocar-se numa bifurcação entre a sua reforma e até dissolução (Celi et al., 2020).

Ao longo de meses, as sucessivas negociações, em diversas arenas, revelavam, a suscetibilidade da UE à constituição de blocos de países no interior das suas instituições, de acordo com os respetivos interesses e que em larga medida refletem as tensões anteriores e as diferentes agendas, já conhecidas de 2008. Em 2020, registou-se ainda a afirmação de uma nova tipologia de bloco, nomeadamente o grupo dos denominados iliberais. Por outro lado, e significativamente, registava-se uma diferente tipologia de abordagem da UE à crise, aparentemente impulsionada a partir do eixo franco-alemão.

Plano de Recuperação e Resiliência: uma reação à crise em projeto estrutural

A crise económica, desencadeada pela pandemia COVID-19, não obstante ter atingido os diversos Estados-membros, não os atingiu a todos de igual forma, registando-se diferenças de impacto significativas. Entre vários fatores contributivos para esta assimetrias, podem destacar-se os diferentes níveis de confinamento e de restrições económicas e sociais impostas pelos países; as maiores perdas em economias mais dependentes de serviços e turismo; o maior impacto em países com maior nível de endividamento e por conseguinte com menor capacidade de tomar medidas fiscais ou de endividamento junto dos mercados; ou ainda a diferente qualidade e eficácia da resposta dos governos nacionais (Sapir, 2020). Pode-se ainda referir que os diferentes impactos da pandemia nos sistemas de saúde é outro um fator relevante.

Segundo dados apresentados por André Sapir (2020), o impacto da pandemia no PIB dos Estados-Membros foi particularmente significativo na Croácia (-13,4%), Espanha (-12,5%), Irlanda (-12,1%), França (-11,7%) e Itália (-11,5%). Enquanto países como Suécia, Dinamarca, Alemanha, Finlândia e Polónia foram os menos atingidos. Pelo que, a partir destes dados, se antevê diferentes necessidades de auxílio.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência apresentado como eixo central do Programa 'Next Generation EU', dispõe de 672,5 mil milhões de euros, dos quais 360 mil milhões são empréstimos e 312,5 mil milhões em subvenções, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de 21 de Julho de 2020 (Conselho Europeu, 2020c). Segundo diferentes análises, os principais beneficiários do Programa 'Next Generation EU' serão os países do Sul e do Leste da Europa (Alcidi & Gros, 2020), podendo este Mecanismo, assim contribuir, para a diminuição de assimetrias económicas entre Estados-membros (Watzka & Watt, 2020).

De acordo com Watzka e Watt (2020), se o destino dos fundos servir para financiar investimento público (como está planeado), várias consequências são expectáveis, entre as quais se destacam: o aumento dos stocks de capital público em todo o espaço da UE, em especial nos países do Sul e de Leste; diminuição das assimetrias económicas; como consequência do aumento do PIB, os rácios de dívida pública tenderão a baixar; e por último, nos países mais atingidos pela crise, o plano poderá compensar as perdas produtivas na pandemia. Ou seja, deteta-se um carácter redistributivo deste projeto, no sentido de benefício dos países menos desenvolvidos. Sendo que este aspeto, também beneficia indiretamente as economias mais fortes, como a da Alemanha, que também precisam de estabilidade económica dos Estados-membros para os seus mercados de exportações.

A política seguida de redistribuição entre países, na base de conjugação entre subsídios e empréstimos, além de combater as assimetrias entre Estados-membros (o que não acontecera anteriormente), reforça a legitimidade da UE e das suas instituições, através desta contribuição para uma maior coesão económica e social.

O acesso aos fundos alocados ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, pelos Estados-membros, está condicionado à apresentação dos seus planos de recuperação nacionais, que deverão corresponder aos diversos critérios apresentados pela Comissão Europeia, e à qual deverão ser submetidos, por norma até ao final de Abril de 2021, dependendo de posterior aprovação final pelo Conselho Europeu (Conselho Europeu, 2021). Os respetivos pagamentos serão realizados consoante o cumprimento de diversos objetivos, podendo ser interrompidos em caso de desvio destes objetivos. De resto, este condicionamento e possibilidade de interrupção nos pagamentos foi uma das vitórias obtidas nas rondas negociais, protagonizada em larga medida pelo denominado grupo de frugais (Países Baixos, Áustria, Dinamarca e Suécia).

Contudo, a disponibilidade financeira deste estímulo, e a sua execução prática, não se afiguram lineares, comportando alguns riscos de insucesso, destacando-se pelo menos duas dificuldades. Por um lado, estando a atribuição de fundos prevista durante o período entre 2021 e 2023, e o seu desembolso até 2026, é ainda desconhecido como será realizada a sua distribuição ao longo do tempo (Watzka & Watt, 2020), e por outro, devem ser considerados, os diferentes níveis de capacidade de absorção de fundos

europeus pelos Estados-membros, como na disparidade observável entre a Estónia com 95% e a Croácia com apenas 48%, de taxas de absorção. Verificando-se assim, também aqui, assimetrias significativas que perigam a utilidade do plano (Darvas, 2020).

Assim, há dois tipos de riscos que se podem colocar, o primeiro relacionado com a tradicional lentidão de absorção dos fundos estruturais e de investimento pelos Estados, e o segundo pelos próprios limites na capacidade dos governos nacionais em canalizarem largas somas de dinheiros públicos (Alcidi & Gros, 2020). Será um desafio para muitos Estados-membros atender em simultâneo a uma rápida implementação de quantias tão significativas, e ainda, pela perspetiva comunitária, um significativo risco de perda de oportunidade de afirmação do seu projeto.

A operacionalização tradicional dos programas comunitários carece sempre de procedimentos de definição, aprovação e implementação, tendencialmente demorados e prolongados no tempo (Darvas, 2020), e este mecanismo não se apresenta de exceção. Esta será uma dificuldade, cuja celeridade na ultrapassagem, será crucial para a sua eficácia perante um momento de crise que exigirá respostas eficazes e igualmente céleres, sob pena de frustração e descontentamento nas economias mais necessitadas e em opiniões públicas expectantes após anúncios mediatizados e esperançosos.

Por outro lado, sempre se poderá arguir que os mercados financeiros poderão ajudar a resolver este problema de celeridade através de empréstimos imediatos aos países, assim ainda evitando, ou diminuindo, o recurso a empréstimos posteriormente. Contudo, esta possibilidade não ilude a necessidade de procedimentos e pagamentos rápidos ante a magnitude da crise económica nos Estados-membros (Darvas, 2020)

O acesso aos fundos deste novo instrumento está ainda condicionado a um conjunto de opções e objetivos predefinidos pela Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2020b), de sinal, bem mais ambiciosos que uma resposta estritamente direcionada para os desafios colocados pela pandemia, correspondendo na sua discrição a um conjunto de objetivos de importância estratégica para a estabilidade política e económica da UE (Alcidi & Gros, 2020). Difícilmente se observa uma relação direta entre a "luta contra as alterações climáticas" ou a "transição digital" como respostas imediatas perante o aumento do desemprego relacionado com as ondas de choque económicas despoletadas pela pandemia. A partir desta aparente dualidade de objetivos, torna-se mais complexa uma definição clara das reais possibilidades e critérios de direção dos fundos.

Segundo Iain Begg (2021), verifica-se na UE uma reafirmação das suas políticas industriais e uma mudança de paradigma em torno da liberalização dos mercados, de acordo com um passado mais recente. Entre outros elementos potencialmente explicativos para esta mudança de paradigma encontram-se preocupações sobre as baixas taxas de crescimento na UE, o crescente papel da China e a perda de influência da Europa, ou ainda as mudanças tecnológicas e produtivas em campos como a automatização ou digitalização. O Plano de Recuperação e Resiliência procura dar respostas a estes e a outros problemas contemporâneos, como as mudanças climáticas. Como reflexo destas preocupações, verifica-se a crescente visibilidade do termo "autonomia estratégica" no discurso europeu.

O programa 'Next Generation EU' é ainda alvo de desconfiança, por centrar a atribuição das suas verbas nos programas nacionais de recuperação e na sua infraestruturização,

carecendo de uma perspectiva de longo prazo de investimentos a uma escala europeia, mais panorâmica sobre o conjunto dos Estados-membros e não apenas às sucessivas escalas nacionais (Watzka & Watt, 2020).

O Plano e o Futuro da integração na União Europeia

Segundo Charles Michel, Presidente do Conselho Europeu, na apresentação da sua proposta para o Quadro Financeiro Plurianual e pacote de recuperação, “os objetivos da nossa recuperação podem resumir-se em três palavras: convergência, resiliência e transformação. Mais concretamente isto significa: sanar os danos causados pela Covid-19, reformar as nossas economias e remodelar as nossas sociedades” (Conselho Europeu, 2020d).

As declarações de Charles Michel transmitem a ideia de que a sua proposta não visa apenas o saneamento dos danos causados pela Covid-19, existindo objetivos muito superiores com implicações futuras, económicas e sociais. Assim, pela dimensão dos pacotes financeiros e pela caracterização dos seus objetivos, o seu sucesso poderá contribuir para esbater assimetrias existentes e criar uma maior interdependência entre Estados-membros, reforçando a sua vinculação à UE e às suas instituições, aprofundando o processo de integração e augurando soluções para uma nova fase de construção institucional (Braun, 2015).

De acordo com Jean Pisany-Ferry (2020a), o Plano de Recuperação e Resiliência é uma aposta arriscada da UE e das suas instituições. Caso este Plano consiga atingir, ou até superar, os seus objetivos, poderá abrir caminho para novos passos no processo de integração europeu, recuperando as expectativas que criou, alargando-se a novas áreas como na unificação fiscal a par da unidade monetária (recordemos que a unidade monetária não comportou também unidade de sistema bancário). Contudo, em caso de insucesso, tal poderá transformar o Plano num duro golpe quanto à credibilidade, eficácia e qualidade das repostas que a UE pode dar em situações de emergência e crise, frustrando as aspirações federalistas ou outras que apontem no sentido do aprofundamento da integração europeia.

Para evitar eventuais frustrações e descontentamentos, a UE poderia ter sido mais clara no papel transformador e estrutural do seu Plano de Recuperação e Resiliência, por melhor impacto imediato que este possa ter nas economias menos avançadas e mais duramente atingidas (Pisany-Ferry, 2020b). Para a recuperação económica dos Estados-membros será ainda relevante a ultrapassagem da crise sanitária, uma eficiente massificação da distribuição das vacinas já disponíveis (assunto em que a UE e a sua Comissão têm sido alvo de críticas) e o fim dos sucessivos confinamentos da população com a libertação de atividades económicas relevantes e em constrangimento.

Conclusão

Apresenta-se complexa a conjugação entre a necessidade de uma resposta rápida à crise económica, e os processos políticos, tendencialmente lentos de decisão e execução das instituições da UE. Perante uma urgência com a gravidade da crise económica atual,

seriam necessárias respostas céleres e eficazes sobre as enormes perdas que os Estados-membros já enfrentam. E a arquitetura do Plano de Recuperação não parece preencher este requisito. De resto, mesmo no contexto da sua aprovação, terão de ser ponderadas as tradicionais dificuldades e a lentidão de vários Estados-membros na absorção de fundos comunitários.

A UE deu sinais de compreensão sobre eventuais custos da sua inação perante uma crise sem precedentes desde a sua fundação, e iniciou a construção da sua reação. Desta forma, revelou uma capacidade reativa mais célere que em crises anteriores, demonstrando também, capacidade de aprendizagem e de melhor gestão de crise, provavelmente ganhas através da sua experiência acumulada (Wolf & Ladi, 2020). Ainda assim, o período de negociações para a constituição do Fundo de Recuperação e Resiliência, como se referiu, não escondeu a existência de diversas tipologias de assimetrias entre Estados-membros, e consequentemente a existência de divergências internas na UE, confirmando uma tendência ainda persistente.

Ao contrário da crise de 2008, em que apenas após a falência de bancos e a instalação do caos económico, a UE se sentiu forçada a intervir e a encetar diligências, em 2020 a intervenção iniciou-se mais cedo, com premissas políticas e objetivos diferentes, e a salvo da desconfiança de favorecimento dos países mais desenvolvidos. Pelo contrário, a UE procurou uma resposta concertada e participada pelos Estados-membros, de perfil redistributivo, em favor das economias mais débeis e duramente atingidas pela pandemia, construindo um Plano de Recuperação e Resiliência que, entre outros aspetos, privilegia as subvenções sobre os empréstimos.

O facto da UE ter conseguido o acordo em matérias tão relevantes, sobre a resposta à crise atual mas também projetando um conjunto de políticas estruturais e objetivos de desenvolvimento económico sobre o seu futuro, tendenciais à sua coesão económica e correção de assimetrias, revela novas ambições e a renovação do compromisso entre os Estados-membros, com novos elementos de natureza política e económica, no sentido do reforço da sua interdependência e cooperação. Em suma, de continuidade do processo de integração.

Nos momentos mais duros da crise da Zona Euro, a UE foi acusada de despolitizar os programas de ajustamento económico nos Estados devedores, momento caracterizado por Schmidt como de 'política sem políticas' (2020) com consequências na perceção das populações sobre o seu papel, subalternizado perante a imagem pública de instituições de cariz tecnocrático como a denominada "Troika". Em 2020, por contraste, as principais personalidades políticas nacionais e institucionais deram visibilidade ao seu papel político, bom como das suas instituições europeias. A linha política da tecnocracia submergia novamente, verificando-se um regresso da denominada politização (Wolf & Ladi, 2020). Personalidades como Merkel, Macron, von der Leyen ou Mark Rutte foram presenças constantes nos espaços mediáticos e decisivas no desenrolar das negociações.

Em suma, na confluência destes elementos, pode-se ainda referir que o papel da UE e das suas instituições, na crise de 2020, como se apresentou neste artigo, revela uma crescente capacidade política de adaptação às crises. A sucessão de crises num curto espaço de tempo terá construído essa capacidade, através da adaptação a um

permanente estado de adversidade e divergência, moldando o interior das instituições e capacitando-as para as respostas necessárias.

Contudo, persistem diversos desafios e riscos. Ao construir uma solução conjunta entre o programa 'Next Generation EU' e o Quadro Financeiro Multianual 2021-2027, e assumindo simultaneidade negocial e interdependência entre os programas, e que estes não se limitam apenas a solucionar a crise presente, mas também a remodelar as economias dos Estados-membros, a UE e os seus dirigentes estão a assumir responsabilidades e encargos que não estão isentos de riscos em caso de insucesso.

No presente, como se referiu, já se colocam sérias reservas sobre a eficácia destes fundos, a propósito da adequação dos seus montantes e a celeridade da sua execução, perante a dimensão da crise atual (Celi et al., 2020), assim como sobre a capacidade dos Estados-membros os absorverem. Confirmando-se a sua ineficácia, e num contexto de assimetrias e divergências políticas, por enquanto novamente discretas, novas formas de crise do processo de integração podem emergir, quer ao nível das lideranças políticas quer nas opiniões públicas nacionais, como se verificou no passado. A título de exemplo, sobre as várias fragilidades que continuam a percorrer a UE, registam-se as reações negativas de vários atores políticos a propósito dos problemas na contratação e distribuição das vacinas para a pandemia Covid-19.

Em conclusão, a UE corrigiu alguns erros cometidos no passado, e prossegue uma aparente linha de crescente politização e responsabilização das suas instituições. Perante as expectativas criadas junto das opiniões públicas nacionais, o sucesso do programa 'Next Generation EU', será relevante no desenvolvimento presente e futuro do processo de integração europeu, mas também, na definição da relevância da UE no contexto internacional.

Referências

Alcidi C., & Gros D. (2020). Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis, *Intereconomics*, 55(4), 202-203, DOI:10.1007/s10272-020-0900-6

Bayer, L., (2020). "EU leaders back deal to end budget blockade by Hungary and Poland", *Politico*, 10 dezembro 2020, acessível em <https://www.politico.eu/article/deal-reached-to-unblock-eu-budget-and-recovery-fund/>, ultimo acesso 31 março 2021

Baume, M., & Burchard, H. (2020). "Von der Leyen threatens EU recovery fund without Hungary and Poland", *Politico*, 2 dezembro 2020, acessível em <https://www.politico.eu/article/the-commission-proposes-eu-recovery-without-hungary-and-poland/> ultimo acesso 31 março 2021

Begg, I. (2021). One Instrument, Many Goals: Some Delicate Challenges Facing the EU's Recovery Fund, *CESifo Forum*, 22(1): 9-13

Boffey, D., (2020). "Merkel and Macron propose €500bn EU rescue fund", *The Guardian*, 18 maio 2020, acessível em <https://www.theguardian.com/world/2020/may/18/merkel-and-macron-propose-500bn-eu-rescue-fund>, último acesso 31 março 2021

Börzel, T.A. (2016). From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *Journal of Common Market Studies*, 54: 8–31

Braun, B. (2015). "Preparedness, Crisis Management and Policy Change: The Euro Area at the Critical Juncture of 2008–2013." *The British Journal of Politics and International Relations* 17 (3): 419–441. doi:10.1111/1467-856X.12026.

Bundesregierung, (2020). A French-German initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis, disponível em <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/1753772/414a4b5a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>

Ceballos, A. (2015). Crisis of the euro-zone: structural faults and contractionary policies, *Economía UNAM*, 12(35): 45-68.

Celi, G., Guarascio, D. & Simonazzi, A. (2020). A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?. *J. Ind. Bus. Econ.* 47: 411–424

Comissão Europeia, (2020a), *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

Comissão Europeia, (2020b). *Recovery plan for Europe*. Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt

Conselho Europeu, (2020a). Special European Council, 17-21 July 2020. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

Conselho Europeu, (2020b), *Next multiannual financial framework and recovery package: Council presidency reaches political agreement with the European Parliament*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/11/10/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-presidency-reaches-political-agreement-with-the-european-parliament/>

Conselho Europeu (2020c). *European Council conclusions, 17-21 July 2020*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

Conselho Europeu, (2020d). *President Charles Michel presents his proposal for the MFF and the recovery package*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>

Conselho Europeu, (2021). *A recovery plan for Europe*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/>

Darvas Z. (2020). 'Next Generation EU: 75% of grants will have to wait until 2023', *Bruegel Blog*, 10 junho 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/>

Euroactiv, (2020). "Austria opposes current EU rescue, wants changes, Euroactiv, 1 Junho 2020, acessível em <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/austria-opposes-current-eu-rescue-wants-changes/>, ultimo acesso 31 março 2021

Glencross, A. (2014). The Eurozone Crisis as a Challenge to Democracy and Integration in Europe, *Orbis*, 58(1): 55-68

Grauwe, P. (2016). The legacy of the Eurozone crisis and how to overcome it, *Journal of Empirical Finance*, 39(B):147-155

Hall, B. (2020). "EU must seize the moment to defend rule of law". Financial Times. 1 outubro 2020. acessível em <https://www.ft.com/content/c888d73b-e6d0-496d-ba7b-37992427afc7>, último acesso 31 março 2021

Herszenhorn, David., & Bayer, L. (2020). "European Union leaders agree on coronavirus recovery package". *Político.*, acessível em <https://www.politico.com/news/2020/07/21/europe-coronavirus-recovery-package-375286> último acesso 31 março 2021

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.

Ladi S. & Tsarouhas D. (2020). EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity, *Journal of European Integration*, 42(8):1041-1056.

Lagarde, C. (2020). "Europe's Response to the Crisis." *ECB Blog*, 23 julho 2020, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200723~c06fafabb6.en.html>)

Lofven, S. (2020). *Financial Times*, acessível em <https://www.ft.com/content/7c47fa9d-6d54-4bde-a1da-2c407a52e471>, último acesso 31 março 2021

Parlamento Europeu, (2020a). *Coronavirus: Parliament approves €37 billion crisis response*. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20200323STO75617/covid-19-parliament-approves-EU37-billion-crisis-response>

Político (2020). "EU's leaders video summit: As it happened", 18 junho 2020, acessível em <https://www.politico.eu/article/eu-summit-recovery-plan-mff-live-blog/>, último acesso 31 março 2021

Pisani-Ferry, J. (2020a) "Europe's Recovery Gamble", *Bruegel Blog*, 25 setembro 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/>

Pisani-Ferry, J. (2020b). *European Union Recovery Funds: Strings Attached, But Not Tied Up in Knots*, *Bruegel blog*, 27 outubro 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/10/european-union-recovery-funds-strings-attached-but-not-tied-up-in-knots/>

Reuters (2020). "Dutch PM Rutte: no necessity to reach European recovery fund deal at July meeting", 3 julho 2020, acessível em <https://www.reuters.com/article/us-eu->

recovery-rutte/dutch-pm-rutte-no-necessity-to-reach-european-recovery-fund-deal-at-july-meeting-idUSKBN2441SE, último acesso 31 março 2021

Sanchez, P. (2020). Europe's future is at stake in this war against coronavirus, *The Guardian*, acessível em <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus>, último acesso 31 março 2021.

Sapir, A. (2020). 'Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?', *Bruegel blog*, 27 Setembro 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/09/why-has-covid-19-hit-different-european-union-economies-so-differently/> último acesso 31 março 2021.

Schmidt, V. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic, *Journal of European Integration*, 42(8): 1177-1193.

Siza R. & Aníbal, S. (2020). "Crise da Covid 19 expõe as velhas divisões da União Europeia", *Publico*, 26 Março 2020, acessível em <https://www.publico.pt/2020/03/26/economia/noticia/crise-covid19-expoe-velhas-divisoes-uniao-europeia-1909705>, último acesso 31 março 2021.

Strupczewski, J. (2020). Hungary, Poland block 2021-2027 EU budget, recovery package, Reuters, acessível em <https://www.reuters.com/article/us-eu-budget/hungary-poland-block-2021-2027-eu-budget-recovery-package-idUSKBN27W1W8>, último acesso 31 março 2021.

O'Leary, N. (2020). "Fierce backlash to Dutch hard line on Eurobonds", *The Irish Times*, 31 março 2020, acessível em <https://www.irishtimes.com/business/economy/fierce-backlash-to-dutch-hard-line-on-eurobonds-1.4217157>, último acesso 31 março 2021.

Watzka, S., & Watt A. (2020) The Macroeconomic effect of the EU Recovery and Resilience Facility A preliminary assessment, *IMK Policy Brief*, 98:1-16

Wolff, S. & Ladi, S. (2020) European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency, *Journal of European Integration*, 42: 1025-1040.

UMA ABORDAGEM ADAPTATIVA DE KUZNETS À ESPERANÇA DE VIDA À NASCENÇA: UMA APLICAÇÃO SOBRE PODERES CRESCENTES

HÜSEYİN ÜNAL

huseyin.unal@ktu.edu.tr

Universidade Técnica de Karadeniz (Turquia), Departamento de Econometria

HÜLYA KINIK

hulya.ercan@ktu.edu.tr

Universidade Técnica de Karadeniz (Turquia), Departamento de Relações Internacionais

Resumo

Este estudo visa testar a validade da hipótese de Kuznets nas principais potências emergentes, entre os anos de 2000 e 2018, no âmbito das relações entre a esperança de vida à nascença (ao longo do artigo - esperança de vida - EV) e o crescimento económico. Utilizando o método de análise de dados do painel, investigamos se existe uma curva como a Curva da Saúde de Kuznets (HKC) para a esperança de vida. Os resultados empíricos indicam que a validade da hipótese HKC não pôde ser obtida para o Brasil, México, Federação Russa, África do Sul e Turquia. Existe uma relação em forma de U entre estas duas variáveis para estes países. Noutros aspetos, encontramos provas empíricas de uma Curva de Kuznets e relações em forma de U invertida entre o crescimento económico e a esperança de vida para a Austrália, China, Indonésia e Coreia. As evidências empíricas sugerem também que não existe qualquer relação entre o crescimento económico e a esperança de vida na Índia.

Palavras-chave

Esperança de vida, potências em ascensão, crescimento económico, análise de dados de painel, hipótese de Kuznets.

Como citar este artigo

Ünal, Hüseyin; Kinik, Hülya (2021). Uma abordagem adaptativa de Kuznets à Esperança de Vida à Nascença: Uma aplicação sobre poderes crescentes. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, November 2021-April 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.11>

Artigo recebido em 17 Outubro 2020 e aceite para publicação em 19 Março 2021

UMA ABORDAGEM ADAPTATIVA DE KUZNETS À ESPERANÇA DE VIDA À NASCENÇA: UMA APLICAÇÃO SOBRE PODERES CRESCENTES¹

HÜSEYİN ÜNAL

HÜLYA KINIK

Introdução

A esperança de vida está entre os indicadores mais significativos de saúde e bem-estar público amplamente utilizados para medir o estado geral de saúde de uma população. Na prática, é um indicador razoável da saúde da população (Canning 2012: 1784) e uma medida que resume o nível de mortalidade de uma determinada população num determinado ano. Fornece-nos informação-chave sobre o nível de desenvolvimento do Estado-Providência de um país (Bayin, 2016: 94). As questões de saúde tornaram-se essenciais, uma vez que os países com maior esperança de vida têm tendência para mostrar um melhor nível de desenvolvimento e alcançar um desenvolvimento económico a longo prazo (Hassan et al, 2016: 105).

Neste contexto, analisamos a relação e causalidade entre a esperança de vida e o crescimento económico e diferentes variáveis de controlo sob a "hipótese de curva em U invertida" de Simon Kuznets para 10 potências em ascensão denominadas grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e países MIKTA (México, Indonésia, Coreia, Turquia e Austrália) durante o período 2000-2018, utilizando o método de dados de painel. Embora o fenómeno das potências em ascensão seja um conceito novo, tem sido objeto de muitos estudos, mas tem havido muito pouca publicação sobre o seu estado de saúde. Estes países não só dão prioridade ao desenvolvimento económico, como também colocam a ênfase na cooperação no domínio da saúde global. Foram reconhecidos pela sua capacidade e potencial para influenciar a saúde global. Por outro lado, os países BRICS e MIKTA representam em conjunto quase 50% da população mundial. Por conseguinte, é crucial analisar a sua situação em termos de esperança de vida como uma representação-chave do estado geral de saúde de uma população.

Ao longo das últimas décadas, novas potências em ascensão alcançaram um sucesso notável no que diz respeito à sua esperança de vida. Estas melhorias têm sido o resultado de vários fatores, tais como rendimentos crescentes e maior escolaridade, bem como das tentativas dos governos para desenvolver o estado de saúde dos seus cidadãos. A esperança de vida global à nascença em 2018 era de 72,5 anos, variando entre os mais

¹ Artigo traduzido por Cláudia Tavares.

baixos, 63,9 anos para a África do Sul, e os mais altos, 82,7 anos para a Austrália, entre países selecionados. Como mostra a Figura 1., durante o período em questão, houve um aumento da esperança de vida na África do Sul, mas esta está ainda abaixo da média mundial. Por outro lado, a Austrália e a Coreia figuram entre as dez nações com a maior esperança de vida. A esperança de vida à nascença é de 77,4 anos para a população total da Turquia, que em 2018 ocupava o 52º lugar no ranking mundial.

Figura 1 - Esperança de vida à nascença (ambos os sexos combinados, nível mundial, 2018)

Fonte: Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial

Neste contexto, este estudo está organizado da seguinte forma: a primeira parte resume a literatura existente sobre os determinantes da esperança de vida; a secção 2 revê a Hipótese Kuznets como base teórica e descreve o método de recolha de dados e a metodologia do estudo; a secção 3 examina os resultados do estudo e a última secção relata as conclusões.

1. Revisão da Literatura sobre os Determinantes da Esperança de Vida

Numerosos estudos anteriores, dedicados a investigar diferentes determinantes da esperança de vida, tomaram em consideração vários fatores como rendimento, inflação, escolaridade, despesas de saúde, melhor cobertura de água e saneamento, taxa de emprego, urbanização, e muitos outros. No entanto, existe uma falta de consenso sobre as variáveis que determinam a esperança de vida na avaliação empírica. O único consenso é que os rendimentos afetam positivamente a esperança de vida.

No seu estudo transversal, Grossman (1972) investigou que a inflação afeta negativamente a esperança de vida, e que o bem-estar das famílias era geralmente

prejudicado devido ao aumento dos preços. Preston (1976) avaliou a importância relativa do rendimento e as variações no rendimento na determinação dos níveis e flutuações no nível de esperança de vida. O principal resultado do seu estudo é que a esperança de vida estava correlacionada com o rendimento per capita, mas com o passar do tempo as mudanças no rendimento têm sido bastante insignificantes desde a Segunda Guerra Mundial para afetar as mudanças na esperança de vida.

No seu estudo, Rogers e Wofford (1989) descobriram que a urbanização, a população agrária, a taxa de analfabetismo, a água potável, as calorias médias por pessoa e o médico por população tinham um papel significativo na esperança de vida dos estados em desenvolvimento. Gulis (2000) constatou que o rendimento per capita, a despesa pública em saúde, o acesso à água, o consumo calórico e a taxa de alfabetização são altamente eficazes na determinação da esperança de vida para 156 países do mundo. Kalediene e Petrauskiene (2000) indicaram que a urbanização está entre os principais fatores determinantes da esperança de vida, tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento, uma vez que são capazes de alcançar uma melhor ajuda médica, mais oportunidades de educação e um contexto social e económico avançado que afeta positivamente a saúde.

Hussain (2002) também estudou fatores que afetam a esperança de vida com base nos dados transversais utilizando múltiplos OLS. O resultado do seu estudo sugeriu que a esperança de vida nos países em desenvolvimento poderia ser significativamente desenvolvida se fosse dada muita atenção à diminuição da fertilidade e ao aumento do consumo de calorias.

Yavari e Mehrnoosh (2006) examinaram como os fatores socioeconómicos afetam a esperança de vida com base na análise de regressão múltipla. Os resultados do seu estudo sugerem uma interação positiva e forte entre esperança de vida e rendimento per capita, despesas de saúde, taxa de alfabetização e consumo calórico diário. O seu estudo também mostra que o número de pessoas por médico afeta negativamente a esperança de vida nos países africanos. Erdogan e Bozkurt (2008) analisaram a correlação entre a esperança de vida e o desenvolvimento económico na Turquia entre 1980-2005 com base no modelo de teste de fronteira ARDL. Afirmaram que o crescimento económico afeta positivamente a esperança de vida na Turquia.

Kabir (2008) examinou os fatores socioeconómicos que têm efeito na esperança de vida com dez variáveis amplamente utilizadas para 91 países em desenvolvimento, aplicando modelos de sondas de regressão múltipla. Os resultados sugerem que quase todas as variáveis explicativas se revelaram sem importância, mostrando que as condições socioeconómicas não podem ser consideradas como influentes na esperança de vida das nações em desenvolvimento a todo o momento.

Lei et al. (2009) exploraram os determinantes socioeconómicos da esperança de vida em Pequim, utilizando o modelo de regressão linear por etapas. Os resultados mostram que o espaço disponível por residente rural e o PIB per capita têm uma relação positiva com a esperança de vida, ao passo que existe uma relação negativa entre a esperança de vida e a proporção da população rural e a taxa de analfabetismo.

Balan e Jaba (2014) investigaram os fatores que determinam a esperança de vida na Roménia entre 1970 e 2008. Os resultados do seu estudo revelam que existe uma relação positiva entre a duração da vida e os salários, o número de camas nos hospitais, o número de médicos, e o número de leitores subscritos em bibliotecas. Além disso, a proporção da população cigana e a proporção da população analfabeta têm efeitos negativos sobre a esperança de vida.

Bilas et al. (2014) examinaram a esperança de vida para 28 países da União Europeia durante 2001-2011 utilizando o método de análise de dados de painel. Salientaram que tanto o PIB per capita como o nível de escolaridade explicavam entre 72,6% e 82,6% das diferenças na esperança de vida.

Com base em dados de 1970 a 2012, Ali e Ahmad (2014) também estudaram determinantes da esperança de vida para Omã, utilizando o método de teste de fronteira ARDL. Na sua análise, incluíram os seguintes fatores determinantes: rendimento per capita, produção alimentar, taxa de escolaridade, crescimento populacional, inflação e emissões de CO₂. De acordo com os resultados, a produção alimentar e a taxa de escolaridade afetam positivamente a esperança de vida e têm efeitos estatisticamente significativos na esperança de vida, enquanto a inflação e o rendimento per capita tiveram impactos negativos e não razoáveis na esperança de vida. Os resultados também sugerem que o crescimento da população teve um efeito negativo e significativo na esperança de vida, enquanto as emissões de CO₂ tiveram um impacto positivo e estatisticamente insignificante na esperança de vida a longo prazo e um efeito negativo e estatisticamente significativo a curto prazo.

Jaba et al. (2014) estudaram a correlação das despesas de saúde com a esperança de vida em 175 países selecionados, entre 1995 e 2010, utilizando o método de dados de painel. Existe uma correlação significativa entre estas duas variáveis.

Memarian (2015) analisou a relação entre as despesas de saúde, esperança de vida e crescimento económico no Irão, de 1989 a 2011, implementando o modelo econométrico ARDL. Constatou que à medida que a esperança de vida e a despesa com a saúde aumentavam, o crescimento económico também.

Com base no método de análise *A Vector Autoregression* (VAR), Sede e Ohemeng (2015) analisaram os determinantes socioeconómicos da esperança de vida na Nigéria entre 1980 e 2011. Mediram os efeitos de diferentes variáveis independentes da seguinte forma: rendimento per capita, matrícula no ensino secundário, despesas públicas em saúde, taxa de desemprego e taxa de câmbio de Naira. A taxa de escolarização no ensino secundário, o rendimento per capita e as despesas governamentais com a saúde não foram significativos na determinação da esperança de vida na Nigéria. No entanto, o desemprego e a taxa de câmbio tiveram um efeito significativo na esperança de vida.

Şahbudak e Şahin (2015) estudaram a relação entre os indicadores de saúde e o crescimento económico nos países BRIC entre 1995 e 2013, utilizando o método de dados de painel. Utilizaram o PIB como variável dependente e incluíram a percentagem das despesas de saúde no PIB, a esperança de vida à nascença e as taxas de mortalidade infantil como variáveis independentes. Os resultados mostraram que existe uma relação positiva entre a parte das despesas de saúde no PIB, a esperança de vida à nascença e

o crescimento económico; mas existe uma correlação negativa entre o crescimento económico e as taxas de mortalidade infantil.

Monsef e Mehrjardi (2015) estudaram os determinantes da esperança de vida em 136 países durante 2002 e 2010 com base no método de análise de dados do painel. O seu estudo mostra que o desemprego e a inflação têm um efeito negativo significativo na esperança de vida. Contudo, existe uma relação positiva entre a formação bruta de capital, o rendimento nacional e a esperança de vida.

Hassan et al. (2016) pesquisaram a relação entre a taxa de esperança de vida e as despesas de saúde, PIB, índice de escolaridade, melhor cobertura de água e saneamento melhorado em 108 países em desenvolvimento durante 2006-2010, com base na análise de dados de painel. Os resultados empíricos indicam que existe uma correlação positiva entre a taxa de esperança de vida e todos os indicadores selecionados.

Dentro deste quadro, este documento tenta responder que fatores determinam a esperança de vida como um elemento-chave para o estado de saúde da nação para os grupos BRICS e MIKTA com base na análise de dados de painel como um paralelo do modelo teórico de Kuznets. Vários autores examinaram a hipótese de Kuznets com dados de vários países, mas estes estudos testaram geralmente a validade desta hipótese, analisando a relação entre o crescimento dos rendimentos e a poluição ambiental. Por conseguinte, este estudo dará uma contribuição significativa à escassa literatura que testou a validade da hipótese de Kuznets em matéria de saúde. No entanto, a seleção de países é outra contribuição substancial para a literatura existente sobre o aumento das grandes potências. Com base na revisão da literatura, os dados utilizados neste estudo foram listados abaixo e todos eles foram obtidos a partir do website do Banco Mundial.

- EV = Esperança de vida à nascença, total (anos)
- PIB = PIB real per capita (constante 2010)
- TINF = Taxa de inflação (anual %)
- DP = Densidade populacional (pessoas por km²)
- DcS per capita = Despesas correntes de saúde per capita (% do PIB)
- TF = Taxa de fertilidade (nascimentos por mulher)

2. Teste para uma curva de Kuznets: Metodologia Econométrica

A "hipótese da curva em U invertida de Simon Kuznets" está entre os argumentos mais duradouros e significativos da história das ciências sociais. O objetivo central de Kuznets era questionar se a desigualdade na distribuição do rendimento aumenta ou diminui durante o crescimento económico de um país (Kuznets, 2015: 1). Na fase inicial de desenvolvimento, verifica-se pouca desigualdade num país pobre. Mais tarde, a desigualdade piora à medida que os rendimentos aumentam, mas depois de atingir um pico, a desigualdade começa a diminuir com mais aumento do crescimento. Estudos atuais que referiram e testaram uma hipótese de saúde de Kuznets são bastante raros. Enquanto alguns dos estudos confirmaram uma curva de Kuznets, outros não encontraram qualquer prova. Por exemplo, Sahn e Younger (2009) examinaram a relação entre o nível de bem-estar e a desigualdade a nível inter-país e intra-domiciliário, aplicando o índice de massa corporal (IMC) dos indivíduos como o indicador de bem-

estar. Não encontraram provas de uma curva quadrática para a qualidade do IMC. Molini et al. (2010) exploraram também uma relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o índice de concentração do IMC nos países em desenvolvimento que aplicam especificações quadráticas. Encontraram uma relação em forma de U entre as desigualdades no IMC e o IDH para o Vietname.

No estudo, a hipótese Kuznet adaptada para 10 potências crescentes entre 2000 e 2018 é testada com o seguinte modelo:

$$\begin{aligned} \ln LE_{it} = & \gamma_0 + \gamma_1 \ln GDP_{it} + \gamma_2 \ln GDP_{it}^2 + \gamma_3 \ln HE_{it} + \gamma_4 \ln POPD_{it} + \gamma_5 \ln FR_{it} \\ & + \gamma_6 \ln F_{it} + e_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

onde, i denota poderes crescentes, t denota o ano 2000-2018 sob observação, γ_0 denota um termo constante, $\gamma_1, \gamma_2, \gamma_3, \gamma_4, \gamma_5$ e γ_6 denotam os efeitos dos regressores na esperança de vida, e e_{it} denota o termo de erro. Além destes, $\ln LE_{it}$ é a esperança de vida transformada em log, $\ln GDP_{it}$ é o PIB real per capita real log-transformado, $\ln HE_{it}$ é a despesa corrente de saúde transformada em log, $\ln POPD_{it}$ é a densidade populacional transformada em log, $\ln FR_{it}$ é a taxa de fertilidade transformada em log e $\ln F_{it}$ é a taxa de inflação. Os dados sobre a esperança de vida (ano), PIB real per capita (constante 2010), taxa de fertilidade (nascimentos por mulher), despesas correntes de saúde (% do PIB), densidade populacional (pessoas por km²) e taxa de inflação (% anual) são obtidos a partir dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial.

A equação (1) indica os efeitos do crescimento económico, da taxa de inflação, das despesas de saúde, da densidade populacional e da taxa de fertilidade na esperança de vida. Apresentamos também um modelo experimental para examinar se existe um KC para a esperança de vida, acrescentando ($\ln GDP_{it}^2$) ao modelo. Se $\gamma_1 < 0$ e $\gamma_2 > 0$, haverá uma relação em U entre a esperança de vida e a taxa de crescimento real do PIB, mas se $\gamma_1 > 0$ e $\gamma_2 < 0$, haverá uma relação inversa em forma de U entre a taxa de crescimento real do PIB e a esperança de vida (HKC válido).

2.1. Teste de dependência transversal

É importante testar a Dependência Transversal (CD) na estimativa de modelos de dados do painel. Se o CD for verificado, os resultados estimativos podem ser imparciais e consistentes (Pesaran, 2004; Breusch & Pagan, 1980). Por conseguinte, a dependência da secção transversal deve ser determinada em dados de painel. O teste LM proposto por Breusch e Pagan (1980) é utilizado para dados de painel cuja dimensão de secção transversal (N) é menor do que a dimensão temporal (T). A estatística do teste LM é calculada da seguinte forma:

$$LM = \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N T_{ij} \hat{\rho}_{ij}^2 \sim \chi^2 \frac{N(N-1)}{2} \quad (2)$$

No qual $\hat{\rho}_{ij}$ denota os coeficientes de correlação e calculados da seguinte forma:

$$\hat{\rho}_{ij} = \frac{\sum_{t=1}^T e_{it} e_{jt}}{(\sum_{t=1}^T e_{it}^2)^{1/2} (\sum_{t=1}^T e_{jt}^2)^{1/2}} \quad (3)$$

Para o teste LM, a hipótese nula é $H_0: \hat{\rho}_{ij} = Cov(e_{it}, e_{jt}) = 0$ (as secções transversais são independentes) e a hipótese alternativa é $H_1: \hat{\rho}_{ij} = Cov(e_{it}, e_{jt}) \neq 0$ (as secções transversais são dependentes).

2.2. Teste de raiz da unidade de painel

Na literatura existente, de acordo com a dependência transversal, os testes de raiz da unidade de painel são examinados em dois grupos como primeira geração e segunda geração. Os testes de raiz da primeira geração de unidades dão resultados pouco fiáveis na ocorrência de CD. Os testes de raiz de unidades de segunda geração são testes que são robustos ao CD (Pesaran, 2007; Phillips & Sul, 2003). Neste estudo, utilizamos os testes de segunda geração de unidades CADF (ADF de secção transversal aumentada) e CIPS (IPS de secção transversal aumentada) para examinar a estacionaridade da série (Pesaran, 2007). A regressão CADF é identificada em Eq.(4).

$$\Delta Y_{it} = \alpha_i + \beta_i Y_{it-1} + \delta_0 \bar{Y}_{t-1} + \delta_1 \Delta \bar{Y}_t + \epsilon_{it} \quad (4)$$

Em primeiro lugar, as estatísticas do CADF são calculadas para cada secção transversal dos dados do painel a partir dos rácios t statistics de β_i na Eq.(4) apresentada. Em seguida, as estatísticas CIPS são calculadas para todo o painel, tomando a média das estatísticas de teste do CADF.

$$CIPS = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N CADF_i \quad (5)$$

Em Eq. (5) os valores estatísticos CIPS são comparados com a tabela Valores Críticos (CV) calculados pela simulação de Pesaran de Monte Carlo, que testa as hipóteses estacionárias. Se os valores estatísticos CIPS calculados forem menores do que a tabela CV, a hipótese nula, que pressupõe a existência da raiz unitária, é recusada. Caso

contrário, a hipótese nula é aceite e diz-se que as séries não são estacionárias (Pesaran, 2007: 277-278).

2.3. Teste de homogeneidade em declive

É importante verificar a homogeneidade da inclinação das unidades de secção transversal nos dados do painel, na ocorrência de CD. Isto porque as unidades no painel de dados podem interagir entre si e pode ocorrer uma heterogeneidade de declives. Por conseguinte, é necessário verificar a homogeneidade da inclinação a fim de fazer uma estimativa fiável (Breitung, 2005). Os primeiros estudos conhecidos na literatura sobre heterogeneidade com dados de painel foram conduzidos por Swamy (1970). A próxima estatística de dispersão padronizada ($\bar{\Delta}$) e a que foi ajustada de forma tendenciosa ($\bar{\Delta}_{adj}$) foi proposta por Pesaran e Yamagata (2008). Estas estatísticas, que utilizam $E(\bar{z}_{it}) = k$ and $var(\bar{z}_{it}) = \frac{2k(T-k-1)}{T+1}$, são descritas nas seguintes equações

$$\bar{\Delta} = \sqrt{N} \left(\frac{N^{-1}\tilde{S} - k}{\sqrt{2k}} \right) \sim \chi_k^2 \quad (6)$$

$$\bar{\Delta}_{adj} = \sqrt{N} \left(\frac{N^{-1}\tilde{S} - E(\bar{z}_{it})}{\sqrt{var(\bar{z}_{it})}} \right) \sim N(0,1) \quad (7)$$

onde $\tilde{S}$ denota estatística do teste Swamy. No teste de heterogeneidade, a hipótese nula é definida como sendo os coeficientes de inclinação homogêneos.

2.4. O medidor AMG

Este artigo faz uso do medidor do Grupo de Média Aumentada (AMG) que é imune à heterogeneidade de declives e CD. O medidor AMG foi proposto por Eberhardt e Teal (2010) e Eberhardt e Bond (2009). O procedimento para o teste AMG é mostrado em Eq.(8) e Eq.(9).

$$\Delta Y_{it} = \alpha_i + \beta_i \Delta X_{it} + \sum_{t=1}^T \delta_t D_t + \gamma_i \Delta f_t + \epsilon_{it} \quad (8)$$

$$AMG = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \tilde{\beta}_i \quad (9)$$

em Eq.(8) exprimem uma regressão OLS na primeira diferença, θ e Δ representam o coeficiente da variável fictícia e o operador da primeira ordem de diferença, respetivamente, em Eq.(9) cujo $\tilde{\beta}_i$ indica as estimativas de β_i .

3. Resultados empíricos e discussão

Neste artigo, foram analisados os impactos do crescimento económico, da taxa de inflação, das despesas de saúde, da densidade populacional e da taxa de fertilidade na esperança de vida à nascença para 10 potências crescentes, usando o método de dados de painel, durante o período de 2000 a 2018. A tabela 1. mostra a soma das estatísticas dos países selecionados com base nestas variáveis. Utilizando estes dados, em primeiro lugar, a dependência transversal da série (desde $T > N$) foi examinada com o teste LM Breusch e Pagan (1980). De acordo com os resultados do CD, a estabilidade das variáveis foi testada com o teste CIPS, um dos testes de raiz de unidade de segunda geração, e os resultados dos testes foram apresentados na Tabela 2. Na segunda etapa, a heterogeneidade dos parâmetros de inclinação foi verificada com o teste de Pesaran e Yamagata (2008) e os resultados foram resumidos na Tabela 3. Na fase final, a relação entre as séries foi estimada utilizando o medidor AMG que é resistente ao CD e à heterogeneidade do coeficiente de inclinação, e os resultados foram apresentados na Tabela 4.

Tabela 1 - Estatísticas sumárias dos países BRICS e MIKTA

País	EV	PIB	HE	POPD	FR	INF
Austrália	81.360	51209.913	8.449	2.838	1.837	2.694
Brasil	73.130	10468.200	8.393	23.122	1.901	6.495
China	74.127	4361.510	4.443	141.673	1.632	2.196
India	66.157	1334.378	3.678	407.740	2.697	6.363
Indonésia	68.742	3073.312	2.691	132.004	2.460	6.788
Coreia, Rep.	79.656	22021.771	5.865	508.278	1.195	2.525
México	75.005	9545.083	5.618	57.856	2.390	4.638
Federação Russa	68.465	9996.949	5.100	8.790	1.498	10.727
África do Sul	57.844	7048.591	7.355	41.959	2.568	5.360
Turquia	74.010	11091.942	4.769	93.621	2.215	16.364
Estatísticas Descritivas						
Média	71.850	13015.170	5.636	141.788	2.039	6.415
Mediana	72.760	9139.397	5.237	73.542	2.099	4.920
Máximo	82.749	56864.330	9.467	529.359	3.311	54.915
Mínimo	53.444	826.593	1.909	2.493	0.977	-0.732
Desvio padrão	6.858	14041.350	1.916	166.825	0.506	6.923
Enviesamento	-0.679	1.995	0.243	1.314	-0.048	4.668
Curtose	3.285	5.999	2.030	3.211	2.293	30.717

A Tabela 1. ilustra que a Austrália tem o valor mais elevado em termos de esperança de vida, rendimento per capita e despesas de saúde, e tem o valor mais baixo em termos de densidade populacional. Embora a Coreia tenha a mais baixa taxa de fertilidade, é o país com a mais alta densidade populacional. A Turquia e depois a Rússia diferem muito dos outros países em termos de altas taxas de inflação. Com exceção da Coreia do Sul, Austrália e China, todos os países da tabela têm taxas de inflação acima da média mundial. Embora a Índia chame a atenção como o país com a taxa de fertilidade mais elevada, tem geralmente o último lugar entre os países em termos de outras variáveis. A esperança de vida da Índia é inferior à de outros países da tabela.

Tabela 2 - Resultados da dependência da secção transversal e dos testes de raiz da unidade de painel

	Breusch-Pagan LM [valor-p]	CIPS-stat. (nível)
InEVN	646.60*** [0,000]	-2.599***
InPIB	725.02*** [0,000]	-2.671***
InPIB ²	723.02*** [0,000]	-2.597***
InDcS per capita	266.68*** [0,000]	-2.575***
InDP	702.39*** [0,000]	-3.089***
InTF	464.53*** [0,000]	-2.316**
TINF	107.81*** [0,000]	-2.898***

Notas: ** e *** denotam os níveis de significância de 5% e 1%, respetivamente. Os valores críticos para o teste CIPS são -2.560, -2.290 e -2.150 a 1,5, e 10 por cento a nível, respetivamente.

De acordo com os resultados Breusch-Pagan LM apresentados na Tabela 2, a hipótese nula é recusada e a hipótese alternativa, que afirma que existe um CD, foi aceite. Por conseguinte, foi decidido que existe um CD entre as unidades. As estatísticas CIPS, utilizadas na ocorrência do CD, apresentadas à direita da Tabela 2. demonstraram que todas as variáveis são estacionárias nos níveis.

Tabela 3- Resultados do teste de heterogeneidade do declive

Homogeneidade do declive	Estatísticas de teste	Valor-p
$\bar{\Delta}$	5.556***	0.000
$\bar{\Delta}_{adj}$	7.301***	0.000

Nota: *** indica 1% de nível de significância

Os testes de homogeneidade dos coeficientes de declive foram verificados pelo teste de Pesaran e Yamagata (2008). De acordo com todas as estatísticas padronizadas de dispersão ($\bar{\Delta}$) e ajustadas por enviesamento ($\bar{\Delta}_{adj}$) apresentadas na Tabela 3., a hipótese nula que assume que os coeficientes de inclinação são homogêneos é rejeitada ao nível de significância de 1%.

A Tabela 4. mostra que a hipótese HKC é válida na Austrália, China, Indonésia e Coreia, sugerindo que a esperança de vida aumenta com o desenvolvimento económico até um ponto de viragem, enquanto o crescimento económico continua a aumentar, a esperança de vida começa a diminuir após este ponto de viragem. Por outro lado, existe uma relação em U entre a esperança de vida e o crescimento económico para o Brasil, México, Federação Russa, África do Sul e Turquia. Por outras palavras, para estes países, à medida que o crescimento económico aumenta, a esperança de vida diminui até um ponto de viragem e depois estas variáveis começam a aumentar em conjunto. A densidade populacional e a taxa de fertilidade afetam positivamente a esperança de vida à nascença na Índia, e não existe qualquer relação entre o crescimento económico e a esperança de vida à nascença.

Tabela 4- Resultados da estimativa de parâmetros AMG do painel para a Esperança de Vida

País	InGDP	InGDP ²	InHE	InPOPD	InFR	INF	HKC
Austrália	17.666*** [0.000]	-0.813*** [0.001]	-0.048 [0.342]	-0.204*** [0.008]	-0.058** [0.013]	-0.001 [0.680]	✓
Brasil	-3.428** [0.031]	0.180** [0.034]	-0.012 [0.272]	-0.266*** [0.000]	-0.242*** [0.000]	-0.001 [0.339]	Em forma de U
China	0.173** [0.014]	-0.015*** [0.000]	-0.005 [0.257]	1.060*** [0.000]	0.015 [0.917]	-0.001 [0.781]	✓
India	0.177 [0.270]	-0.015 [0.146]	0.006 [0.396]	0.412*** [0.000]	0.113*** [0.000]	-0.001 [0.257]	X
Indonésia	2.194*** [0.008]	-0.146*** [0.004]	0.002 [0.674]	0.308*** [0.008]	-0.391** [0.014]	-0.001 [0.385]	✓
Rep. Coreia	2.144*** [0.000]	-0.108*** [0.000]	0.012 [0.361]	-0.164 [0.391]	-0.022*** [0.000]	-0.001 [0.610]	✓
México	-7.041*** [0.006]	0.385*** [0.006]	0.031*** [0.002]	-0.917*** [0.000]	-0.559*** [0.000]	-0.001*** [0.006]	Em forma de U
Federação russa	-3.071*** [0.006]	0.172*** [0.005]	0.049** [0.029]	0.151 [0.665]	-0.025 [0.234]	-0.001 [0.643]	Em forma de U
África do Sul	-51.547*** [0.000]	2.906*** [0.000]	0.082 [0.170]	0.769*** [0.000]	0.491* [0.053]	-0.001 [0.498]	Em forma de U
Turquia	-1.994*** [0.002]	0.108*** [0.002]	0.009 [0.358]	-0.118 [0.134]	-0.144* [0.078]	-0.001*** [0.000]	Em forma de U
Painel	-4.473 [0.427]	0.266 [0.392]	0.013 [0.258]	0.103 [0.565]	-0.082 [0.363]	-0.001*** [0.000]	X

Notas: ***, ** e * denotam, respetivamente, 1, 5 e 10 por cento nos níveis. Os coeficientes INF são tomados como -0,001 porque os parâmetros são inferiores a -0,001 nos modelos.

De acordo com os resultados da Tabela 4, as despesas de saúde afetam positivamente a esperança de vida apenas no México e na Federação Russa, e não existe qualquer relação entre as variáveis dadas noutros países. Os resultados também demonstram que a taxa de fertilidade tem um efeito negativo na esperança de vida em geral. O coeficiente da taxa de inflação é negativo para cada país, mas esta variável não afeta a esperança de vida no período em questão, exceto na Turquia e no México. Embora a densidade populacional afete negativamente a esperança de vida na Austrália, Brasil e México, tem um efeito positivo na esperança de vida na China, Índia, Indonésia e África do Sul.

Conclusão

A esperança de vida é um dos indicadores mais importantes de saúde e bem-estar da comunidade, utilizado para medir o estado geral de saúde da população. É uma medida identificável do nível global de mortalidade de uma dada população durante um determinado período de tempo e é frequentemente utilizada para comparar as disparidades do estado de saúde entre países. A esperança de vida é também um indicador do desenvolvimento económico e social de um país. Existem vários estudos que visam revelar o nível de esperança de vida e as variáveis que a afetam. Alguns destes estudos visavam analisar as tendências da esperança de vida ao longo do tempo; alguns deles visavam comparar o estado de saúde dos países; outros visavam examinar a relação entre a esperança de vida e as variáveis que afetam a esperança de vida. Espera-se que a identificação dos fatores que afetam a esperança de vida contribua para o planeamento dos futuros recursos e serviços de saúde. Além disso, aprender mais sobre as relações entre estas duas variáveis é significativo para a implementação de políticas para os governos enfrentarem os desafios resultantes do aumento da esperança de vida.

Neste estudo, examinamos a existência de uma relação quadrática entre o crescimento económico e a esperança de vida à nascença para os países BRICS e MIKTA e testamos a curva de Kuznets de saúde e que tem sido amplamente ignorada na literatura, utilizando o método de dados de painel. Os resultados do modelo AMG aplicado no estudo sugerem que a relação entre o crescimento económico e a esperança de vida parece encaixar numa curva de Kuznets para a Austrália, China, Indonésia e Coreia. Por outro lado, a validade da hipótese de HKC não pôde ser obtida para o Brasil, México, Federação Russa, África do Sul e Turquia. Existe uma relação em forma de U entre o crescimento económico e a esperança de vida à nascença para estes países. Não encontramos qualquer evidência de uma curva quadrática para a Índia, o que significa que não existe uma relação quadrática entre o crescimento económico e a esperança de vida à nascença. Neste caso, pensa-se que pode haver uma relação linear entre o crescimento económico e a esperança de vida à nascença para a Índia no período examinado, e recomenda-se a realização de mais estudos para revelar até que ponto e como exatamente estes ou outros fatores afetam a esperança de vida nas grandes potências em ascensão.

Referências

- Ali, A. & Ahmad, K. (2014). The impact of socio-economic factors on life expectancy in sultanate of Oman: an empirical analysis. *Middle-East Journal of Scientific Research*, 22 (2): 218-224.
- Balan, C. & Jaba, E. (2011). Statistical analysis of the determinants of life expectancy in Romania. *Romanian Journal of Regional Science*, 5 (2): 26-38.
- Bayın, Gamze (2016). Determination of factors affecting life expectancy at birth and at age 65. *Turkish Journal of Family Practice*, 20 (3): 93-103.
- Bilas, V., Franc, S. & Bosnjak, M. (2014). Determinant factors of life expectancy at birth in the european union countries. *Coll. Antropol.* 38 (1): 1-9.

- Breitung, J. (2005). A parametric approach to the estimation of cointegration vectors in panel data. *Econometric Reviews*, 24 (2): 151-173.
- Breusch, T. S., & Pagan, A. R. (1980). The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics. *The review of economic studies*, 47(1): 239-253.
- Canning, David (2012). Progress in Health around the World. *The Journal of Development Studies*, 48 (12): 1784-1798.
- Eberhardt, M., & Bond, S. (2009). Cross-section dependence in nonstationary panel models: A novel estimator. *MPRA Paper* 17180:1-28.
- Eberhardt, M., & Teal, F. (2010). Productivity Analysis in Global Manufacturing Production. *Discussion Paper 515*. Department of Economics, University of Oxford. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:ea831625-9014-40ec-abc5-516ecfbd2118>. (10 setembro, 2020)
- Erdoğan, S. & Bozkurt, H. (2008). The Relation Between Life Expectation And Economic Growth in Turkey: An Analyse With ARDL Model. *The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management*, 3, 25-38.
- Grossman, M. (1972). On the concept of health capital and the demand for health. *Journal of Political economy*, 80 (2): 223-255.
- Gulis, G. (2000). Life expectancy as an indicator of environmental health. *European journal of epidemiology*, 16 (2): 161-165.
- Hassan, F., Minato, N., Ishida, S. & Nor, N. (2016). Social environment determinants of life expectancy in developing countries: a panel data analysis. *Global Journal of Health Science*, 9 (5): 105-117.
- Husain, A. R. (2002). Life expectancy in developing countries: a cross-section analysis. *The Bangladesh Development Studies*, 28 (1/2): 161-178.
- Jaba, E., Balan, C. & Robu, I. (2014). The relationship between life expectancy at birth and health expenditures estimated by a cross-country and time-series analysis. *Procedia Economics and Finance*, 15, 108-114.
- Kabir, Mahfuz (2008). Determinants of Life Expectancy in Developing Countries. *The Journal of Developing Areas*. 41(2) :185-204.
- Kalediene, R., & Petrauskiene, J. (2000). Regional life expectancy patterns in Lithuania. *The European Journal of Public Health*, 10 (2): 101-104.
- Kuznets, Simon (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45 (1): 1-28.
- Memarian, E. (2015). The relationship between health care expenditure, life expectancy and economic growth in Iran. *J. Appl. Environ. Biol. Sci.*, 5 (10): 284-290.
- Molini, V., Nube, M., & van den Boom, B. (2010). Adult BMI as a health and nutritional inequality measure: Applications at macro and micro levels. *World Development*, 38 (7): 1012-1023.

- Monsef, A. & Mehrjardi, A. (2015). Determinants of life expectancy: a panel data approach. *Asian Economic and Financial Review*, 5 (11): 1251-1257.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010). Health at a Glance: Europe 2010. OECD Publishing
- Pesaran, H. M. (2004). General diagnostic tests for cross-sectional dependence in panels. *University of Cambridge, Cambridge Working Papers in Economics*, 435.
- Pesaran, M. H. (2007). A simple panel unit root test in the presence of cross-section dependence. *Journal of applied econometrics*, 22 (2): 265-312.
- Pesaran, M. H., & Yamagata, T. (2008). Testing slope homogeneity in large panels. *Journal of econometrics*, 142(1): 50-93.
- Phillips, P. C., & Sul, D. (2003). Dynamic panel estimation and homogeneity testing under cross section dependence. *The Econometrics Journal*, 6 (1): 217-259.
- Preston, S. H. (1980). Causes and Consequences of Mortality Declines in Less Developed Countries during the 20th Century in Richard A. Easterlin (ed), *Population and Economic Changes in Less Developing Countries*. University of Chicago Press, 289-360.
- Rogers, R. G., & Wofford, S. (1989). Life expectancy in less developed countries: socioeconomic development or public health?. *Journal of Bio sociological Science*, 21 (2): 245-252.
- Sahn, D. E. & Younger, S. D. (2009). Measuring intra-household health inequality: Explorations using the body mass index. *Health Economics*, 18 (1): 13-S36.
- Sede, P. & Ohemeng, W. (2015). Socio-economic determinants of life expectancy in Nigeria (1980 -2011). *Health Economics Review*, 5 (2): 1-11.
- Swamy, P. A. (1970). Efficient inference in a random coefficient regression model. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 38 (2): 311-323.
- Şahbudak, E. & Şahin, D. (2015). Analysis of Relationship Between Health and Economic Growth: A Panel Regression Analysis on BRIC Countries. *Journal of Business and Economics Studies*, 3 (4): 154-160
- Yavari, K. and Mehrnoosh, M. (2006). Determinants of life expectancy: A cross – country. *Iranian Economic Review*, 11 (15): 13-142.

SOB A BRISA DO ÍNDICO PORTUGUÊS: TURISMO E PATRIMÓNIO EM ZANZIBAR

MARIA JOÃO CASTRO

mariajoaocastro@fcsb.unl.pt

Doutorada em História da Arte Contemporânea e investigadora integrada do Centro de Humanidades (CHAM) da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA/FCSH, Portugal). Integrou comissões científicas, organizou e participou em eventos académicos, ações levadas a cabo em Portugal, Espanha, França, Escócia, Roménia, Itália, Dubai, Brasil, Nova Zelândia e Zanzibar, dos quais resultou a publicação de artigos. Os seus domínios de especialização centram-se na História da Arte e Cultura Contemporânea, infletindo na ligação da Arte com o Poder quer em relação à Viagem e aos Estudos (Pós) Coloniais, quer no que concerne ao Turismo. É presentemente bolsista de Pós-Doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia com o projeto "ArTravel. Viagem e Arte Colonial na Cultura Contemporânea".

Resumo

O turismo é, em pleno século XXI, a maior indústria a nível mundial constituindo um fenómeno estruturado a partir de uma articulação dinâmica e tentacular. De entre as formas que o fenómeno consagra, o chamado "turismo de memória" tem vindo a ganhar relevância, assente numa herança colonial cujas valências se formulam segundo uma reminiscência de uma cultura/património outrora partilhada: a dos impérios ultramarinos. Ao ganharem um novo protagonismo, estes lugares pós-coloniais abrem-se a novas leituras, respondendo a um desafio societal da mobilidade contemporânea através do olhar para a viagem como forma de construir cultura e definir identidades, pelo que se propõe cartografar o património de raiz portuguesa no arquipélago de Zanzibar, lugar integral do império lusitano durante duzentos anos e fonte de multiculturalismo e alteridade que o nosso tempo é herdeiro.

Palavras-chave

Impérios Coloniais, Índico, Património, Turismo, Contemporaneidade.

Como citar este artigo

Castro, Maria João (2021). Sob a Brisa do Índico português: turismo e património em Zanzibar. Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº. 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.12>

Artigo recebido em 22 Abril 2021 e aceite para publicação em 10 Agosto 2021

SOB A BRISA DO ÍNDICO PORTUGUÊS: TURISMO E PATRIMÓNIO EM ZANZIBAR

MARIA JOÃO CASTRO

Introdução

O turismo é hoje a indústria com maior impacto na economia mundial, constituindo um fenómeno global e transversal de âmbito tentacular. Na sua génese, turismo e colonialismo não são fenómenos da mesma ordem, mas a atividade turística e o imperialismo são produtos fruto de um mesmo contexto encontrando-se intrinsecamente ligados uma vez que passam ambos pela posse de um território e da sua exploração. Certo é que a ascendência dos impérios europeus no desenvolvimento do turismo tem um forte impulso nas Exposições Universais, montras dos territórios ultramarinos que, ao cristalizarem toda uma imagética exótica e longínqua, impulsionaram uma elite a embarcar na viagem colonial que em breve se massificaria, contribuindo para o fenómeno turístico global contemporâneo.¹ As motivações por trás de tal ímpeto assentam em razões distintas, mas uma há que tem vindo a ganhar peso quando se trata de eleger um destino de viagem: a nostalgia pós-colonial que aspira a visitar lugares parados num certo tempo-pedra, ainda não totalmente contaminados por uma urbanidade acelerada, devolvendo momentaneamente uma vivência que o quotidiano da sociedade ocidental há muito excluiu. Esta espécie de “turismo da saudade” tem vindo a ganhar adeptos e percebe-se porquê. Seja pela arquitetura, pela herança cultural, pelo apelo ao “Bom Selvagem” que há em nós, pelo legado artístico ou outro motivo enraizado num pretérito comum, as ex-colónias europeias têm vindo a tornar-se em destinos turísticos de eleição. Por outro lado, o facto de o turismo ser um aliado basilar do desenvolvimento económico, social e cultural, gerando importantes receitas, tem aumentado a pressão sobre as tutelas, havendo a necessidade de administrá-lo de forma responsável e com pensamento crítico, pelo que é um assunto presente nas agendas dos governos, nomeadamente no que concerne ao património a preservar, seja ela material ou imaterial.

Neste sentido, o chamado “Turismo de Memória” tem vindo a ganhar um protagonismo cada vez maior não só dentro das políticas nacionais e regionais dos governos como no âmbito da investigação académica. Daí que esta reflexão proponha criar uma rota de “Turismo de Memória” de herança portuguesa em Zanzibar respondendo à questão: que

¹ Claro que o turismo enquanto fenómeno social não surgiu nas Exposições; ele tem a sua genealogia nos finais do século XVII, início do XVIII com o *Grand Tour*, movimento nascido no seio da aristocracia inglesa que se propôs concluir a sua educação através da verificação/visitação do passado civilizacional. Porém, essa viagem foi sempre canalizada para os grandes centros artísticos europeus (primeiro Itália, depois França e Grécia) pelo que não contemplou os territórios do império cujos residentes/visitantes eram maioritariamente, compostos por missionários, administradores e tropas.

herança patrimonial de raiz portuguesa se pode encontrar no arquipélago de Zanzibar? A sua justificação assenta na centralidade no património enquanto legado de uma memória partilhada e tem objetivo basilar ser um facilitador da integração do turista na História tornando-se parte dela. Por outras palavras: o estimular pelo conhecimento pelo “outro” faz com que nos conheçamos melhor a nós mesmos numa interculturalidade efetiva e plena. A concretização deste objetivo central obriga a uma investigação em sinergia daí a metodologia eleita se ancorar na interdisciplinaridade (ciência histórica, património, arqueologia e história da arte) de vocação e valorização transfronteiriça com ênfase pluricontinental. Porquanto se trate de património material e imaterial, as fontes são, sobretudo, bibliográficas e arqueológicas e estendem-se dos arquivos nacionais portugueses às instituições tutelares de conservação do arquipélago de Zanzibar. Quanto à sua relevância esta assenta no facto de responder a um desafio societal tentacular da mobilidade contemporânea através do olhar para a viagem como forma de construir cultura e definir identidades entre visitantes e visitados produzindo conhecimento e experiências capazes de contribuir para uma ciência cidadã e esclarecida.

I. Contexto Histórico-Patrimonial

Como se sabe, o património é na sua essência de ordem memorial e que o que o caracteriza é o seu carácter simbólico “uma espécie de aura imortalizante” (Lourenço, 2015a: 54), de um momento transcorrido, uma vez que todas as obras humanas têm o seu tempo contado. Ora a diversidade cultural decorrente da ação humana ao longo do tempo num determinado lugar tem vindo a ser valorizada pelo seu pluralismo, característica que permite desenvolver um conhecimento plurívoco. Depois de um período em que o anticolonialismo dominava a opinião pública, a crispação pós-colonial foi lentamente dando lugar a um entendimento menos exclusivo do encontro de culturas cuja preocupação se veio a centrar na preservação do património legado. Um dos exemplos de tal atitude foi a criação em 1998 da rede do Comité Científico Internacional do ICOMOS² e, no seio deste, do Comité para a Partilha da Herança Colonial.³ Esta organização tem vindo a chamar a atenção para a necessidade de unir esforços no sentido de preservar, estudar e promover os bens patrimoniais, dada a importância da diversidade cultural enquanto fonte de intercâmbios, inovação e criatividade das gerações presentes e futuras.

Assim, e dentro desta dinâmica dual (turismo-património) a UNESCO⁴ tem vindo a classificar lugares, práticas e expressões, reconhecidas como parte integrante de uma cultura. E foi o que aconteceu em 2000 com Stone Town, a parte antiga da cidade de Zanzibar na ilha homónima que viu chegar os primeiros europeus em 1503, aquando das viagens de exploração do Caminho Marítimo para a Índia.

Conforme rezam as crónicas, os portugueses foram os primeiros europeus a instalarem-se em Zanzibar. Vasco da Gama (1469-1524) no regresso da Índia

² International Council on Monuments and Sites. Em linha: <https://www.icomos.org/fr> (acedido a 24.4.2021).

³ Em linha: <https://www.icomos.org/risk/2001/colonial2001.htm> (acedido a 23.4.2021).

⁴ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

assinalou a ilha, conforme rezam os anais da manhã de 29 de janeiro de 1499, quando os portugueses passaram em frente de Zanzibar (Fonseca, 1998:56):

*E a um domingo, que foram vinte e sete dias do mês (27.1.1499), nos partimos daqui (baixos de S. Rafael) com mui bom vento à popa e à noite seguinte pairámos. E quando veio a manhã nos achámos junto com uma ilha muito grande, que se chama Zamgibar, a qual é povoada de muitos mouros, a qual estará de terra bem a dez léguas. E ao primeiro dia de fevereiro, à tarde, fomos pousar avante as ilhas de S. Jorge, em Moçambique.*⁵

Em 1503, Rui Lourenço Ravascoimpôs ao sultão de Zanzibartributação à coroa portuguesa. Anos depois, e já firmemente estabelecidos em Moçambique e Melinde, os sucessores de Vasco da Gama monopolizaram o tráfico da África Oriental fazendo com que, desde 1522 (Campos, 1935:1-20), Zanzibar se tornasse num protetorado português, embora a feitoria e a casa de hospitalização só fossem estabelecidas após a visita de Nuno da Cunha (1487-1539) à ilha, em 1527.

Em 1580, com a perda de independência da coroa portuguesa para Espanha e o consequente enfraquecimento do império d'além mar originaria, em breve, a perda de algumas possessões d'além mar, nomeadamente Mascate (em 1650), Melinde (em 1660) e, finalmente, Zanzibar, no ano de 1698.

Desde então, e entre os finais do século XVII e o século XIX, a genealogia que reinou sobre a ilha deu-lhe um novo impulso, arabizando-a e preenchendo-a com edifícios de nítidos traços islâmicos, por entre os quais surgiram arquiteturas de influências indianas, africanas e coloniais, esta última já no século XIX, quando os ingleses tomaram conta do governo da ilha transformando-a num protetorado. É precisamente por essa altura – em 1879 – que o sultão Barghash (1870-1888) assina com o rei de Portugal, o famoso *Tratado de Amizade e Comércio*. Em 1885, o reino de Portugal abre um consulado na ilha e nomeia como primeiro cônsul Alexandre de Serpa Pinto (1846-1900) e já no século XX, entre 1911 e 1918, Aristides de Sousa Mendes (1885-1954). Nesses tempos, o predomínio da população de raiz portuguesa na ilha era originária de Goa, tendo-se aqui fixado dezenas de famílias que se dedicavam maioritariamente ao comércio sendo a colónia portuguesa, a segunda em número (cerca de 400 pessoas), a seguir à britânica (Mello, 1890:89).

⁵ Convém referir que já antes de Vasco da Gama, Pêro da Covilhã havia avançado pela costa oriental africana passando ao largo da ilha, disso dando conta no seu diário, ainda que de modo pouco claro. Sabe-se que percorreu demoradamente a costa litoral da Azania, tendo integrado embarcações de comerciantes árabes que visitavam com regularidade os portos como Mombaça, Melinde, Zanzibar, Kilwa ou Sofala. Ver Leal Freire, *Pêro da Covilhã*, Gráfica S. José, Castelo Branco, 1964, p. 10.

Imagem 1 - Reprodução do frontispício do *Tratado de Amizade e Commercio*, Lisboa.

Dom Luiz, por graça de Deus, Rei de Portugal e dos Algarves, Senhor de Guiné e da Conquista, Navegação e Commercio da Ethiopia, Arabia, Persia e da India, etc. Faço saber aos que a presente carta de confirmação e ratificação virem para este effeito um tratado de amizade e assignou na cidade de Zanzibar um tratado de amizade e commercio entre Portugal e o Zanzibar, cujo teor é o seguinte:

Sua Magestade El-Rei de Portugal e dos Algarves e Sua Alteza Sayyid Bárghash-bin-Sa'id-bin-Sultan-bin-Ahmad, Sultão de Zanzibar e suas dependencias, igualmente animados do desejo de estabelecerem por meio de um accordo solenne as relações de amizade que subsistem entre os seus respectivos paizes, territorios e povos, determinaram concluir para este effeito um tratado de amizade e commercio entre os dois paizes; e n'esta conformidade:

Sua Magestade El-Rei de Portugal e dos Algarves nomeou por seu plenipotenciario a Francisco Maria da Cunha, do seu conselho, commendador da ordem de Aviz, coronel de artilheria e governador geral da provincia de Moçambique;

Sua Alteza o Sultão de Zanzibar Sayyid Bárghash-bin-Sa'id-bin-Sultan-bin-Ahmad nomeou seu plenipotenciario a Mahomed Ben Mahomed Bakusomar, os quaes tendo trocado os seus plenos poderes, achados em boa e devida forma, concordaram nos seguintes artigos:

ARTIGO 1.º

Haverá inviolavel paz entre Sua Magestade El-Rei de Portugal e dos Algarves, seus herdeiros e successores, e Sua Alteza Sayyid Bárghash-bin-Sa'id-bin-Sultan-bin-Ahmad, Sultão de Zanzibar, seus herdeiros e successores, em toda a extensão de seus dominios e territorios, e entre os seus subditos respectivamente, sem distincção de pessoas ou logares.

ARTIGO 2.º

Os subditos de Sua Magestade El-Rei de Portugal terão plena liberdade de entrar em todos os portos dos dominios de Sua Alteza Sayyid Bárghash-bin-Sa'id-bin-Sultan-bin-Ahmad, Sultão de Zanzibar, com carregações de qualquer especie que seja, e terão liberdade de vender as mesmas a quaesquer subditos do Sultão, ou a outros que as quizerem comprar, trocá-las por quaesquer productos ou manufacturas do paiz ou por outros generos, com excepção de polvora, munições e petrechos de guerra, que não poderão ser vendidos nos dominios de Sua Alteza sem seu consentimento.

Nenhum preço fixo será estabelecido por Sua Alteza o Sultão sobre os generos que tenham de ser vendidos aos negociantes portuguezes, ou sobre as mercadorias que elles desejem vender; porém o commercio será livre de ambas as partes para o fim de vender, comprar ou trocar, nos termos e pelos preços que o dono julgar conveniente, e quando os subditos de Sua Magestade El-Rei de Portugal quizerem retirar-se terão plena liberdade de assim o fazerem, e se alguma auctoridade de Sua Alteza o Sultão

مكاتبة في تقوية البيع والشرا واثبات الصداقة والمحبة والمودة فيما بين حضرة سلطان البرتغال والكابريس وبين حضرة السلطان السيد برغش بن سعيد سلطان زنجبار وما يليها من البلدان التردد والمتجر ترفا وتضاعو فيما بين سلطان البرتغال والكابريس وبلدان السلطان السيد برغش بن سعيد سلطان زنجبار والسيد السلطان بمقتضى ارادة سلطان البرتغال والكابريس قبل ان يعمل مكاتبة لتقوية البيع والشرا والصداقة والمحبة والتردد في صلاح الطرفين فلهذا سلطان البرتغال جعل وكيله افرنسيكو مريا دكونيا دسيو كسليو كميندورده يوزديد اوبيس كرنل دوار تيليري جورنر حرال مسيح وحضرة السيد برغش بن سعيد سلطان زنجبار وما يليها جعل وكيله من طرفه محمد بن محمد احمد باقشمر وكل واحد من الوكيلين المذكورين عنده حكم تفويض من سركاره وقد اعرضا احكامهما وتقويتهما على بعضهما بعض وعمل هذه المكاتبة التي ستاتي شروطها بقبول الطرفين المذكورين *

الشرط الاول

ينبغي ان تمام الصداقة والمحبة والمودة فيما بين سلطان البرتغال والكابريس وحضرة السيد برغش بن سعيد سلطان زنجبار وما يتبعها من البلدان *

الشرط الثاني

رعايا البرتغال لهم الرخصة يدخلوا في بنادير بلدان السيد برغش بن سعيد سلطان زنجبار بالصايع المجلوبة في خشيهم ولهم الرخصة يبعوا تلك الصايع على كل من يريد يشتري منهم ويعاوضوه بصايع اخر التي تحصل من بلدان سلطان زنجبار ويكون قطع الثمن بما يتفقوا عليه البائع والمشتري لا يكون احد من اتباع سلطان زنجبار يتعرضهم ولا يدخل نفسه فيما بينهم الا اله الحرب جميعها فليس لهم جلبها الى ممالك سلطان زنجبار الا باذن مند واذا ارادوا يشتروا بصايعا فلهم الرخصة ان يشتروا من كل من يريد يبيعهم ولا يكون احد من اتباع سلطان زنجبار يتعرضهم ولا يدخل نفسه فيما بينهم ويكونوا بانفسهم يقطعوا الثمن وان كان احد من رعايا البرتغال يسكن في زنجبار او يصل

Fonte: Imprensa Nacional (1940). Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Centrando a atenção no património português na ilha, durante os duzentos anos que capitaneou Zanzibar, a coroa do reino de Portugal e dos Algarves procedeu a edificações (feitoria, igreja, hospital) e movimentações (mudança da capital) que reconfigurariam o seu território ainda que pouco tenha subsistido até hoje. Mas

vestígios sabem falar a quem está disposto a ouvi-los; basta atender nalguns testemunhos para se conseguir formular um roteiro heterogéneo capaz de fazer redescobrir parte da herança lusitana na ilha.

Contudo, esta presença e edificação patrimonial no arquipélago de Zanzibar é uma das facetas menos estudadas sobre a expansão e presença portuguesa na África Oriental. São conhecidos, os contributos diretos de Duarte Barbosa (c. 1480-1521), Gaspar Correia (1492-c. 1561) e João de Barros (c. 1496-1570). Entretanto, vieram a lume os estudos mais recentes de Abdul Sheriff e de Mark Horton que realçaram a temática, mas só agora com a crescente importância do turismo nos PIBs dos países, foi lançado o repto para que outros historiadores explorem o tema. Duas ordens de razão podem justificar tal lacuna. Desde logo, o foco no destino-objetivo – Índia – relevando-se para segundo plano os lugares ancoradouros da Rota; depois as fontes reduzidas e pontuais, dispersas por documentação de natureza assaz diversa dificultam o desenhar de um quadro nítido sobre a presença e vivência dos portugueses em terras de Zinj. Dados com hiatos cronológicos largos, documentos disseminados por vários arquivos sem estarem catalogados e que incluem crónicas, relatos, apontamentos administrativos e cartas trocadas entre oficiais de Zanzibar e as instâncias de poder sediadas em Lisboa, condicionam e explicam a raridade (para não dizer ausência) de estudos desta realidade histórica específica. Ainda assim, a informação reunida perspetiva linhas mestras sobre a presença portuguesa no arquipélago de Zanzibar numa inflexão de grande potencialidade histórico-cultural.

II. Subsídios para um itinerário português em Zanzibar

Desenhar um roteiro turístico pelo património material e imaterial de herança portuguesa em Zanzibar resgata uma história inscrita aquando da navegação e da exploração dos contornos do mundo, em consequentes viagens que o configuraram a uma escala global introduzindo a época moderna. Interessa por isso ter em conta que a história é feita por camadas, camadas essas que se vão sobrepondo umas sobre as outras, afundando-se as mais antigas sob as mais recentes, num acumular de sedimentos e testemunhos que consubstanciam frações da narrativa histórica. Aliás, é nesse substrato pretérito que se encerra e justifica parte da Zanzibar contemporânea pelo que elencar esse legado constitui um excelente acesso para, na atualidade, compreender e promover turisticamente o destino Zanzibar.

Adverte-se, porém, que não se trata de elaborar uma lista exaustiva da herança lusitana em solo Zinj mas propõe-se sim a criação um *corpus* patrimonial com identidade própria, sendo que este levantamento será sempre provisório e de múltiplas leituras.

ARQUIPÉLAGO DE ZANZIBAR

UNGUJA (Ilha de Zanzibar)

I – Património Material

1. Stone Town.

Estabelecidas guarnições nos portos de Zanzibar, Pemba e Mombaça, a velha capital de Zanzibar situada em UngujaUkuu, a cerca de vinte e quatro quilómetros a sul da atual capital, foi sendo gradualmente preterida para um local mais a noroeste, e que mais tarde viria a ser conhecido como Stone Town, a Cidade de Pedra. Como se refere no manuscrito português da *Relação feita pelo padre Francisco de Monclaro da Companhia de Jesus*, tal deveu-se ao porto a sul, que *era pequeno*⁶ para as naus portuguesas fundearem. Com a afluência crescente das naus vindas da Índia a nova capital possibilitou um aumento das escalas do tráfico marítimo em Zanzibar, reiterando a importância deste porto na costa do Índico.

2. Feitoria, Hospital, Igreja.

Em Stone Town, e após a visita de Nuno da Cunha em 1527, seria erguida uma feitoria e uma casa de hospitalização, que seguramente acoplava uma capela-igreja. Esta situava-se no chamado Forte Antigo (re) construído pelos árabes após a conquista da ilha aos portugueses nos finais do século XVII. Os indícios apontam no sentido de que, em 1612, terá havido aí uma igreja agostiniana, aparecendo tal ocorrência na bula papal (Gray, 1958:174) de 21 de janeiro desse ano, o que mostra o empenho eclesiástico lusitano para a África oriental. Do pouco se conhece, parece que o poder missionário lusitano encontrou aqui uma sociedade tolerante mas profundamente convicta da sua religiosidade (muçulmana) pelo que a evangelização se reduziu a conversões pontuais. Segundo o artigo de J. J. Campos, havia um edifício onde funcionaria a feitoria e a igreja portuguesa que seria protegido por um muramento erguido posteriormente pelos árabes. Em 1774, Alexander Dalrymple – o geógrafo escocês – afirmaria no seu *Collection of Charts etc. in the Indian Navigation*, que essa “fortaleza” parecia uma igreja em ruínas. Uma inscrição no museu da Beit al Ajaib informa:

Remanescentes Portugueses indicando ter existido uma capela portuguesa de traça cruciforme, com janelas retangulares, construída no século XVI, e da qual restam vestígios na parede oeste do velho forte.

E, a poucos metros, no Velho Forte, uma placa reitera que este foi:

Erguido pelos árabes omanis cerca de 1700 com base nos materiais da antiga capela portuguesa e residência contígua.

⁶ *Relação feita pelo padre Francisco de Monclaro da Companhia de Jesus, da expedição ao Monomotapa, comandada por Francisco Barreto*, Manuscrito português nº 8, fls. 241-265, V., BNP, Lisboa, 1573, p. 344

Imagem 2 - Placa informativa à entrada do Forte Velho, Stone Town.

Fonte: Fotografia de Maria João Castro.

Estudos e escavações recentes – em 2017 e 2019 – confirmam a autoria da igreja⁷ e avançam para novas formulações de interrogações no que concerne

Quanto ao antigo hospital, este foi edificado a seguir à visita do futuro governador da Índia, Nuno da Cunha que, ao conquistar definitivamente Mombaça em 1527, desembarcou com o seu capitão da guarda Manoel Machado em Zanzibar onde deixando duzentos enfermos ao cuidado de Aleixo e Sousa Chichorro. Desde essa data, a ilha iria figurar como um porto de hospitalização de doentes na Rota da Índia, uma vez que era menos palustre do que Moçambique (Strandes, 1961:118) e foi só com a expulsão dos portugueses, em 1698, que o Real Hospital (na ilha) de Moçambique se tornou basilar enquanto local de cura dos soldados e tripulantes enfermos vindos nas naus do reino.⁸

⁷ Em linha: <https://www.bristol.ac.uk/news/2017/august/early-portuguese-churches.html> (acedido a 24.5.2021).

⁸ A criação do Real Hospital (na Ilha) de Moçambique remonta ao século XVI tendo sido confiada, em 1681, a sua administração aos religiosos da Ordem de São João de Deus. No ano seguinte, 1682, os hospitaleiros transferiram o hospital para o sul da povoação, numa zona considerada de melhores ares.

3. Beit al Ajaib (Casa das Maravilhas).

3.1. Canhões.

À entrada da maior construção de Stone Town até ao século passado figuram dois canhões portugueses.⁹ Ambas as peças, fundidas em bronze, trazem em relevo as armas de D. João III (1502-1557) com a coroa e a cifra real "J" em ornato, sendo o estandarte real sustentado por um leão heráldico. Uma das peças mede 3.7 metros e tem calibre de 20 centímetros e diâmetro de 55 centímetros; a outra tem 3.12 metros de comprimento, calibre de 18 centímetros e diâmetro de 44 centímetros. Há ainda um outro canhão, o maior de todos, que se encontra no jardim do Palácio do Residente inglês com 4.15 metros de comprimento.

Numa legenda em persa gravada posteriormente pode ler-se:

Imagens 3, 4, 5 - Canhões Portugueses à entrada da Beit al Ajaib, Stone Town.

Fonte: Fotografia de Maria João Castro.

Em nome de Deus e por graça de Mahomed Ali comunica-se aos verdadeiros crentes congregados para guerrear, as boas notícias do sucesso e vitória no ano de 1031 da Hegira.¹⁰ No reinado de Shah Abbas, Safawi, Rei da Terra e do tempo, cujo poder sempre aumenta, imamKuliKhan, pela graça de Shah, Defensor da Fé, conquistou Fars, Lar, Monte Kaiwan, Bahrein e a Fortelaza de Ormuz e prendeu Ibn Ayyub.

⁹ Em linha: <http://memoria-africa.ua.pt/Library/ShowImage.aspx?q=/BIVG/BIVG-N026&p=24> (acedido a 21.4.2021).

¹⁰ 1622 da nossa Era Comum.

Depreende-se da inscrição que os canhões terão vindo de Ormuz, após o cerco de 1622 e que terão sido os árabes de Omã a transportar as peças para terras de Zinj.

3.2. Pedra.

No Museu do rés-do-chão da Beit al Ajaib, a um canto e protegida por uma vitrina, jaz uma pedra de arenito cinza, cujos sulcos desenhavam letras que se agrupam em palavras portuguesas. O cinzel gravou uma frase da qual são hoje legíveis as seguintes letras:

VEL¹¹

LEITAO¹²

G...SEM

TÃO MOR¹³

MEMDES¹⁴

SELO¹⁵

Este tipo de pedra não existe em Zanzibar pelo que se supõe que a pedra terá vindo de Portugal.

Imagem 6 - Pedra com inscrição em Beit al Ajaib, Stone Town.

Fonte: Fotografia de Maria João Castro.

¹¹ Fragmento da palavra *Notável*?

¹² Palavra referente ao nome próprio *Leitão*?

¹³ Fragmento da palavra *Capitão-mor*?

¹⁴ Palavra referente ao nome próprio *Mendes*?

¹⁵ Palavra referente ao apelido *Vasconcelos*?

Quanto ao nome, sabe-se que em Mombaça, as obras na fortaleza de Jesus foram iniciadas pelo seu primeiro capitão, Mateus Mendes de Vasconcelos entre 1593 e 1596, e sabe-se igualmente que o capitão morto aquando do assalto ao mesmo baluarte em 1631 se chamava Pedro Leitão de Gamboa. A datação aponta para o século XVII pelo que ambas as hipóteses são plausíveis carecendo de um estudo mais aprofundado.

Quanto à sua função, a legenda que acompanha a pedra diz que esta é um testemunho de *uma lápide de sepultura do Velho Leitão, aparentemente encontrada na zona de Uroa, na parte este da ilha*. Contudo, o seu tamanho e as palavras inscritas apontam mais no sentido de ter sido uma pedra comemorativa, uma vez que numa lápide de túmulo tende a gravar-se outro tipo de epígrafes.

4. Arco Português.

Na esquina do cruzamento das ruas Kanuda e Vuga, e inserido num pequeno jardim, encontra-se o chamado Velho Arco Português. Não obstante a sua construção e edificação se encontrar envolta em mistério, a sua estrutura e elementos decorativos são idênticos a outros portugueses espalhados pelo mundo. Sem se encontrar datado, o arco ogival com capiteis laterais coríntios poderá ser um vestígio da presença portuguesa na ilha ou, simplesmente, ter sido construído com base na influência arquitetónica religiosa disseminada pela costa oriental africana de origem lusitana.

Imagem 7 - Arco Português, Stone Town.

Fonte: Fotografia de Maria João Castro.

5. Ruas.

5.1. Rua Portuguesa.

A rua Portuguesa ficava por detrás do forte velho e foi rebatizada de Gizenga. Hoje, continua a ser uma das mais movimentadas da capital tal como o era há mais de um século quando aí se encontravam a maior parte das lojas dos comerciantes portugueses vindos Goa. Em fotografias de época pode observar-se os letreiros com apelidos portugueses como Silva, Paixão de Noronha, e que anunciavam as lojas de especialidades várias como medicina, vinhos e fotografia.

Imagem 8 - Antiga Rua Portuguesa hoje renomeada Gizenga Street, Stone Town, c. 1930. Postal de época.

Fonte: Coleção da autora.

5.2. Rua Souza.

Sobre esta rua há um testemunho do século XIX que a enuncia da seguinte forma:

Avolumavam os portugueses indianos, que em Zanzibar compõem uma numerosa colonia, cujos membros quasi todos se apelidam de Souza e vendiam bebidas alcoólicas. Há até na cidade uma rua dos Sousas (Anónimo, 1851: s.p.).

Imagem 9 - Anúncio ao estabelecimento Sequeira & Souza, Stone Town, 1924.

Fonte: Coleção RohitRamezOza, Capital ArtStudio.

6. Ruínas de Fukuchani e Mvuleni.

No museu da Beit al Ajaib, em Stone Town, uma inscrição assinala:

Em Fukuchani e Mvuleni existia um conjunto de herdades ou feitorias nestas zonas rurais com portas em arco e brechas nas paredes exteriores que, de modo defensivo, serviam para colocar armas de fogo.

Os vestígios das habitações portuguesas de Fukuchani e Mvuleni situam-se no norte da ilha. Provavelmente eram antigas casas de comerciantes, ambas datadas do século XVI.

Em Fukuchani, frente à ilha de Tumbatu, o recinto em torno da habitação principal mostra uma cercania de paredes com altura de dois metros e que mostra, sem grande dificuldade, orifícios perfurados destinados a neles colocar armas. Cada uma destas aberturas tem uma orientação diferente consoante o ângulo do alvo que se pretendia atingir. O edifício principal encontra-se agora protegido por uma estrutura de colmo que abriga as paredes que dividem quartos dispostos em torno de um corredor central de leste a oeste, com varandas na parte da frente e nas traseiras. As portas foram desenhadas em arcos *vidaka*, típicos da arquitetura local. As autoridades ligadas ao património procederam a várias escavações mas poucos indícios foram resgatados¹⁶ não permitindo apurar o seu real propósito.

A menos de um quilómetro a sul de Fukuchani, uma muralha rematada por um portão ferrugento, guarda Mvuleni. O plano da construção de Mvuleni é quase

¹⁶ Nas imediações, achados recentes puseram a descoberto missangas, potes chineses e cerâmica vermelha polida, bem como duas moedas do Império do Meio datadas do século XIV, confirmando estes artefactos a presença dos chineses antes da chegada dos portugueses.

idêntico ao de Fukuchani. Também aqui se observa aberturas na muralha defensiva que serviam para colocar as armas dos seus proprietários. A parede leste do recinto delimita um tanque subterrâneo alimentado uma por fonte de água doce. Ao contrário de Fukuchani, as ruínas de Mvuleni encontram-se submersos de vegetação já patente em fotografias do início do século XX e pertencentes aos Arquivos Nacionais. Na parte central da fachada sobressai uma enfiada de portas lateralizadas por janelas de arcos ogivais de nítida influência árabe.

Imagem 10 - Fachada da antiga habitação portuguesa em Mvuleni, Unguja.

Fonte: Fotografia de Maria João Castro.

7. Arcas/baús

Feitas em madeiras nobres e decoradas com embutidos em latão, prata e madrepérola as arcas de Zanzibar refletem o estilo indo-português importado de Goa. Conhecidas como *sanduku* (do árabe *sandūq*) ou *kasha* (do português *caixa*) estas peças de mobiliário substituem cómodas, armários e roupeiros e são herdadas de uma geração para a seguinte como bens de grande valor.

II – Património Imaterial

1. Vocabulário

Subsiste hoje no vocabulário suaíli um conjunto de palavras cuja origem remonta aos portugueses. A maior parte destas palavras liga-se ao mar e percebe-se porquê: porque foram eles os primeiros a dinamizar o comércio marítimo na costa suaíli, apesar de já anteriormente haver tráfico na região. A título de exemplo enunciam-se as seguintes que, por mais comuns, são facilmente audíveis nas conversas do quotidiano:

Quadro 1 - Exemplos de vocábulos suaíli de origem portuguesa:

almirante	almiranti
amarra	amari
bandeira	bendera
barquinha	barikinya
batel	batela
bomba	bereu
boia	boya
bolo	boleo
bule	buli
caixa	kasha
cárcere	gereza ¹⁷
cana	kana
chapéu	chepeo
companhia	kompania
copo	kopo
fronha	foronya
lenço	leso
limão	mlimau
manteiga	manteka
mesa	meza
padre	padri
pão	pao
parafuso	parafujo
pistola	batola
roda	roda
sapato	sapatu
tabaco	tumbako
vinho	mvinyo
xaile	shali

No conjunto, há perto de sessenta palavras de raiz portuguesa ainda hoje utilizadas no vocabulário suaíli em Zanzibar.

2. Fotógrafos

Variados fotogramas de época, tirados por profissionais com apelidos como Gomes, Coutinho, Souza, Almeida ou Silva, subsistem até aos dias de hoje num “sultanato” de fotógrafos de ascendência portuguesa que tem vindo a ser estudada, permitindo começar a perceber a dinâmica da viagem dos residentes da Índia portuguesa para a ilha de Zanzibar.¹⁸

Este movimento inscreve-se no final do século XIX quando desembarcam famílias goesas vindas da Índia Portuguesa para abrirem estúdios fotográficos. A *Coutinho Bros* foi provavelmente a primeira casa fotográfica comercial na África

¹⁷ Este é o termo suaíli para cárcere e vem do português *igreja*, tendo a sua origem no facto de muitas igrejas e fortes portugueses espalhados ao longo da costa africana terem sido posteriormente convertidos (pelos árabes e ingleses) em cárceres. Daí a analogia.

¹⁸ Ver estudos de Pamila Gupta. Em linha: https://www.researchgate.net/publication/325077977_Sensuous_Ways_of_Seeing_in_Stone_Town_Zanzibar_Patina_Pose_Punctum(acedido a 20.4.2021).

do leste tendo feito, em 1890, sociedade com a A. C. Gomes (que tinha um estúdio na ilha do Zanzibar desde 1870), dos irmãos Coutinho, ambos de origem portuguesa. Os filhos de A. C. Gomes continuaram o negócio da família assinando *A. C. Gomes & C^o, photographers, Zanzibar*; alguns anos depois encontramos carimbos com *Copyright issued by A. C. Gomes & C^o, Son, Zanzibar* e finalmente *A. C. Gomes & C^o, Sons, Zanzibar*.

Hoje sobra uma única loja aberta, a *Capital Art Estúdio*, na Kenyatta Road. Em atividade desde 1930, teve como fundador Ronchad T. Oza(? -1993) que, apesar de não ser de origem goesa, começou a trabalhar como aprendiz de fotógrafo para a casa *A.C.Gomes & C^o, Sons* em 1925. Ronchad tornou-se o fotógrafo oficial do sultão Khalifa bin Haroub (1879-1960). Em 1979 o seu filho, Rohit Ramez Oza, ficou à frente da loja, um espaço que remete para um tempo pretérito dado pelas paredes forradas a fotografias a preto e branco. Em muitos destes registos, as ruas retratadas exibem tabuletas penduradas anunciando apelidos de origem portuguesa mostrando a profusão de famílias eu até à meio século habitava as ruas de Stone Town.

Imagem 11 - Capital Art Studio, Rohit Oza, Stone Town.

Fonte: Fotografia de Maria João Castro.

3. Toda a documentação relativa às relações Zanzibar-Portugal que se encontra nos National Zanzibar Archives (ZNA), Arquivo da Torre do Tombo, Biblioteca do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Arquivo Histórico Ultramarino e que contém variados documentos entre os sultões de Zanzibar e a monarquia portuguesa.

ILHA DE PEMBA

1. Fortaleza ChakeChake.

Acredita-se que a fortaleza de Chake Chake¹⁹ teve origem portuguesa (1594).²⁰ O antigo espaço – uma espécie de quartel seiscentista – acredita-se que tenha

¹⁹ Em linha: <http://memoria-africa.ua.pt/Library/ShowImage.aspx?q=/BIVG/BIVG-N026&p=17> (acedido a 21.4.2021).

sido destruído pelos omanitas para dar lugar a um novo edifício defensivo, uma fortaleza. Os vestígios da guarnição portuguesa não são visíveis mas há registos datados do início do século XIX que a descrevem como sendo de planta retangular, com duas torres quadradas e duas redondas nos cantos, encimadas por telhados de colmo. Como se sabe, as torres redondas são típicas da arquitetura árabe e suaíli da época, mas as torres quadradas são incomuns e indicam a possível influência portuguesa. Hoje alberga o Pemba Museum showing, History and Culture of the Island including early history, polity, maritime culture, colonial occupation and ways against it, years of politics, independence and revolution.

2. Touradas.

Introduzidas em Pemba durante a colonização portuguesa as touradas têm lugar durante as mais variadas comemorações na ilha, como, por exemplo, no dia de Ano Novo. Reminiscências de uma tradição implantada no século XVII, as touradas são vistas como um teste de bravura dos homens que possuem gado bovino mantém-se dentro de um forte cunho comunitário e festivo em pequenas aldeias como Chuale e Kangagani.

Concluída a elencagem não exaustiva, e ao contrário do que Oliver e Mathew escreveram de que “a presença portuguesa durante 200 anos não contribuiu em nada para a arte e a arquitetura” e de que a sua passagem foi “um mero sonho perdido” (Oliver, 1963:168), constata-se que esta não foi meramente residual mas relevante no sentido de ter deixado um legado que o tempo se encarregou de extinguir. Porém, nas últimas décadas começou-se a perceber o seu alcance, mercê de novas investigações, escavações e análises que têm vindo a ser concretizados através de parcerias e protocolos com entidades estrangeiras e que têm trazido à luz da contemporaneidade alguns dados significativos com que se colmatam zonas menos claras da história.

Dito isto é preciso não esquecer que a vitória definitiva dos árabes de Muscate sobre os portugueses em 1698 e o colonialismo inglês que tornou a ilha num protetorado britânico durante parte do século XIX e XX em muito contribuíram para uma diluição de vestígios de culturas anteriores, como aliás acontece em todos os processos históricos.

III. Considerações não finais

Traçado o itinerário de parte da herança portuguesa em Zanzibar interessa perceber que a história é uma descoberta em permanente crescendo que se constrói e perspetiva numa dinâmica de múltiplas abordagens. A própria visão dos bens culturais e artísticos que integram o património de um país encontra-se em constante

²⁰ Em linha: <https://books.google.pt/books?id=Zlqv0gSkk-kC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=dhow+zanzibar+portuguese&source=bl&ots=mQ6k3Whbvt&sig=ACfU3U2-xP1nOSvgTxn3wVb6sOxmoQnzOg&hl=pt-PT&sa=X&ved=2ahUKEwi1IpSt6ZXpAhVE4eAKHQQuKBVgQ6AEwBnoECAoQAAQ#v=onepage&q=dhow%20zanzibar%20portuguese&f=false> (acedido a 2.5.2021).

reconfiguração pelo que não há olhares unifocais ou definitivos; há sim aproximações que, sendo interdisciplinares, transnacionais e intercomunitárias alavancam a construção de uma política de património cultural responsável e atenta. Porque o património pode ser um instrumento de resiliência das comunidades locais, sendo elemento basilar na manutenção de uma identidade comum. Na verdade, ele tem vindo a ser usado como força prospetiva capaz de promover o bem-estar e a coesão, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva e sustentável, dentro de uma dinâmica geopolítica mais altruísta e solidária.

Nesse sentido, se se tiver em atenção o crescimento de um mercado turístico sustentado com os recursos de Zanzibar, este poderá ser o catalisador para uma melhoria da qualidade de vida da sua população e da sedimentação da sua identidade cultural. Claro que o equilíbrio desta equação é desafiante e coloca uma série de questões aos governantes. Sendo o turismo um fenómeno recente (anos 1970) no arquipélago – impulsionado pelo declínio da cultura do cravinho a partir de 1975 –, este foi visto como substituto da entrada de divisas na ilha, com base numa oferta que alia não só lazer (vilegiatura) mas igualmente uma cultura própria árabe-suaíli. O sucesso desta aposta traduz-se no facto de o turismo contribuir com mais de 27% do produto interno bruto (Keshodkar, 2013:71) – dados de 2012 – o que não só mostra a ascendência do setor na economia como equaciona novos reptos à preservação da mesma (Zanzibar Mail, 2020:7).

No campo de uma filosofia, etnologia, antropologia ou historiografia da arte, a compreensão da natureza de uma dada herança artística foi frequentemente ancorada num pensamento de matriz ocidental (Palmeirim, 2006: 14) que os estudos pós-coloniais vieram agitar. O que será, porventura, parece basilar neste âmbito é que, independentemente de correntes, linhas de pensamento ou tomadas de posição etnocêntricas, a herança cultural-artística cartografada num dado território integra uma genealogia estética e simbólica que determina o tempo e a vivência presente. Nesse sentido, a pesquisa visual de uma fenomenologia do lugar construído sob várias camadas histórico-artísticas realiza-se plenamente em Zanzibar.

Seja como for, no palimpsesto diáfano e melífluo que é Zanzibar, a ilha-joia da civilização islâmica e suaíli apresenta-se hoje como um foco turístico de eleição que vai muito para além da oferta unívoca do destino praia. Porque a riqueza do património e da memória resultante de uma narrativa fundamentada na miscigenação das culturas árabe, africana, indiana e também lusitana, coloca o seu território como um destino referencial da cultura do Índico. Tal circunstância constitui um desafio para a tutela do arquipélago pois centra-se num equilíbrio de uma equação de grande fragilidade e complexidade: conservação, desenvolvimento e sustentabilidade.

Um digno ponto de partida foi o reconhecimento de Stone Town como Património Mundial pela UNESCO em 2000. Encontrar o equilíbrio certo entre a qualidade de vida dos habitantes e a qualidade da experiência dos visitantes, garantindo – sobretudo – que os valores patrimoniais não são postos em causa, é sempre um desafio, não obstante o potencial dos recursos de Zanzibar não se esgotarem na Cidade de Pedra indo muito para além dela. Resta crer que, sob a brisa do Índico, o legado de um tempo em que a expansão portuguesa passava pela instalação de empórios e tratos de comércio junto ao mar constitui uma memória e um património capaz de

aprofundar a dimensão histórica não só para quem procura reminiscências de um pretérito partilhado como, principalmente, sabe que só conhecendo o passado se pode ter em perspectiva o porvir porque a verdade última é que “*nós só existimos no espelho dos outros*” (Lourenço, 2015b).

Referências

- AAVV (1888). *Negócios Externos. Documentos Apresentados às Cortes. Negociações com Zanzibar*. Sessão Legislativa de 1888. Lisboa: Imprensa Nacional.
- AAVV (1998). *O Centenário da Índia -1898- e a Comemoração da viagem de Vasco da Gama*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.
- AGA KHAN (2017). *Zanzibar Stone Town Projects. Historic Cities Support Programme*. Stone Town. The Aga Khan Trust for Culture-AKDN.
- Anónimo (1851-1900). *Notas de Viagem a Zanzibar*, fragmento de manuscrito anónimo, Lisboa: BNP. Em linha: <http://purl.pt/27148/3>
- Campos, J. J. (1935). *Boletim do Instituto Vasco da Gama*. N.º 26.
- Carvalho, Selma (2016). *Baker Butcher Doctor Diplomat. Goan Pioneers of East Africa*. United Kingdom, SC.
- Castro, Maria João (2019). *Zanzibar. Art of a (Re) Encounter*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Coupland, R. (1965). *East Africa and Its Invaders. From the earliest times to the death of Seyyid Said in 1856*. New York: Russel & Russel.
- DGNE (1940). *Tratado de Amisade e Commercio de 1879*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Fonseca, Luís Adão da (1998). “Relato directo da viagem de descobrimento do caminho marítimo para a Índia”, *Vasco da Gama: o Homem, a Viagem, a época*. Lisboa: Expo 98.
- Freeman-Grenville, G. S. P. (1989). “The Portuguese on Swahili Coast. Buildings and Language” in *Revista Stvdia*, N.º 49. Lisboa: Instituto de Investigação Científica e Tropical.
- Gray, John (1958). *Early Portuguese Missionaries in East Africa*. London: Macmillan and Co. Limited.
- Hall, C; Tucker, Hazel (2004). *Tourism and Postcolonialism. Contested discourses, identities and representations*. London: Routledge.
- Horton, M. C.; Clark, C. M. (2010). *Archaeological Survey of Zanzibar*. London: Routledge.
- Horton, Mark (2021). *Zanzibar Archaeological Survey*. Ministry Inf., Western Sydney University.
- Keshodkar, Akbar (2013). *Tourism and Social Change in Post-Socialist Zanzibar: Struggles for Identity, Movement, and Civilization*. United Kingdom: Lexington Books.
- Lans, Van Der (2019). *Ng'ambo Atlas: Zanzibar*. Netherlands: LM Publisdhers.

- Lyne, Roberyt Nunez (2006). *Zanzibar in Contemporary Times*. Zanzibar: Gallery Publications.
- Lourenço, Lourenço (2015a). "Património" in *Revista Património*, Manuel Lacerda (dir.), N.º 3, Lisboa: D.G.P.C.
- Lourenço, Eduardo (2015b). Apresentação a 15 de junho de *Em Diálogo com Eduardo Lourenço*. Lisboa: Centro Nacional de Cultura.
- Markes, Sarah (2020). *Sea Level. A portrait of Zanzibar*. Dar esSalaam: Mkuki Publishers.
- Mattoso, José (dir.) (2010). *Património de Origem Portuguesa no Mundo. África, Mar Vermelho, Golfo Pérsico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mello, Adelino António das Neves e (1890). *Zanzibar*. Lisboa: Typografia Minerva Central.
- Oliver, Roland; Mathew, Gervase (ed.) (1963). *History of East Africa*. Vol. I. Oxford: Oxford University Press.
- Ommanney, F. D. (1957). *Isles of Cloves. A view of Zanzibar*. London: The Travel Book Club.
- Palmeirim, Manuela (2006). "Objecto de Arte... Ou a Arte do Objecto?" in *O Eterno Feminino. Emoção e Razão. Colecção do Pintor Eduardo Nery*. Fão: Museu d'Arte.
- Palmeirim, Manuela; Castro, Maria João (2021). *Travessias do Índico. Memória e Património. AHAM*. Lisboa: CHAM.
- Sheriff, Abdul (1991). *Zanzibar Under Colonial Rule*. London: James Currey.
- Sheriff, Abdul (1995). *Historical Zanzibar: Romance of the ages*. ST: HST Publications.
- Sheriff, A. & Jafferji, J. (2008). *Zanzibar Stone Town: An Architectural Exploration*. Zanzibar: Gallery Publications.
- Smith, Valene (1989). *Hosts and Guests. The Anthropology of Tourism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Strandes, Justus (1961). *The Portuguese Period in East Africa*. Vol. II. Nairobi: East Africa Literature Bureau.

NOTAS E REFLEXÕES

NOTA SOBRE A DISTINÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO DIPLOMÁTICA E A PROTEÇÃO CONSULAR

EDUARDO PIMENTEL DE FARIAS

eduardopimentelf@hotmail.com

Doutor em Direito na área de especialização em ciência jurídico-internacionais (Portugal).

O que se chama na linguagem corrente de proteção diplomática significa, na maioria dos casos, uma ação de proteção consular. A noção genérica de proteção diplomática é empregue para definir uma variedade de formas possíveis de proteção do nacional no estrangeiro. Esse texto busca refletir sobre o que estaria por trás da recorrente imprecisão ou do erro na aplicação da semântica correta ao tipo de proteção do nacional no estrangeiro. Utilizando-se do método hipotético dedutivo, apuramos que em teoria a proteção diplomática e consular se diferenciam claramente por dois eixos principais. Na prática, porém, esses dois institutos se sobrepõem e se confundem com frequência. A solução para o problema referido não estaria apoiada na dúvida sobre a teoria, mas na atuação prática dos próprios atores internacionais. A falta de uma distinção precisa entre os dois conceitos de proteção ocorreria mais pela combinação de fatores decorrentes do exercício da proteção do que propriamente de uma hesitação sobre a teoria.

Para o Direito Internacional, o Estado pode exercer dois tipos de proteção em benefício do seu nacional: a proteção diplomática e a proteção consular. É frequente, contudo, ocorrer uma confusão semântica na aplicação desses dois conceitos. O que se chama na linguagem corrente de proteção diplomática significa, na maioria dos casos, uma ação de proteção consular. Ou seja, emprega-se a noção genérica de proteção diplomática para definir uma variedade de formas possíveis de proteção do nacional no estrangeiro.

Em teoria, porém, a distinção entre a proteção diplomática e a proteção consular é clara. Elas se diferenciam por dois eixos principais:

- 1) pelo caráter preventivo da proteção consular em oposição ao caráter corretivo da proteção diplomática;
- 2) pelo contraste no nível de representação. Assim sendo, enquanto a proteção diplomática se destina a corrigir ou reparar um dano, a proteção consular tem

natureza preventiva e visa principalmente impedir que o nacional seja vítima de um fato ilícito.

É evidente, portanto, que na proteção consular não é necessário esgotar os recursos internos, pois se trata de uma assistência “técnica” prestada aos nacionais em dificuldade antes da comissão de fato ilícito.¹

A outra distinção importante diz respeito ao nível de representação, uma vez que a proteção diplomática é exercida por representantes dos interesses do Estado lesado perante o governo do Estado infrator, ao passo que a proteção consular representa diretamente os interesses do indivíduo em face dos órgãos centrais do Estado de acolhimento. Isso significa que na proteção consular não há representação política do Estado de nacionalidade. Tal proteção visa, antes de mais nada, a proteção dos direitos do indivíduo e exige, portanto, o seu consentimento. Por outro lado, o desinteresse do indivíduo ou mesmo a sua oposição expressa à demanda não impede o exercício da proteção diplomática, pois se trata de uma ação de interesse do seu Estado de nacionalidade.²

De forma sintética, CAFLISCH esclarece que a proteção diplomática é uma intervenção formal que se funda no direito e se destina à execução da responsabilidade internacional. E que a proteção consular consiste na assistência prestada pelos postos consulares no estrangeiro a nacionais em dificuldades. Para ele, são dois mecanismos diferentes, mesmo quando a ação de proteção consular conduz ao exercício da proteção diplomática. O que acontece, aliás, com certa frequência visto que a proteção consular se revela como um meio mais simples e menos formal de ação do Estado.³

Efetivamente, a proteção diplomática é mais rara do que a proteção consular. É necessário que a violação seja excepcionalmente grave para que o Estado aceite transformá-la numa ação de responsabilidade internacional. Nessa medida, o fato gerador da ação de proteção diplomática, diferentemente da proteção consular, deve ter uma dimensão ou um interesse internacional próprio capaz de motivar a vontade de intervir do Estado de nacionalidade. Essa motivação, contudo, não depende apenas da ordem jurídica, mas igualmente da oportunidade política. Lembre-se que na proteção diplomática o Estado exerce um direito considerado discricionário.⁴

Contudo, não obstante a distinção clara entre a proteção diplomática e a proteção consular, na prática, essas duas instituições se sobrepõem e se confundem com frequência. No mencionado caso LaGrand, por exemplo, os Estados Unidos tentaram convencer a Corte Internacional de que a Alemanha confundia a proteção consular com

¹ Cf. Artigo 55 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963; SHAW, Malcom N. *International Law*. Op. cit. p.688; TAXIL, Bérangère. *L'Individu, entre Ordre Interne et Ordre International: Recherches sur la Personnalité Juridique Internationale*. p.493; DUGARD, John. *Septième Rapport sur la Protection Diplomatique*. pp.7-8,11.

² Cf. Parágrafo 1 do Artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963; TAXIL, Bérangère. *L'Individu, entre Ordre Interne et Ordre International: Recherches sur la Personnalité Juridique Internationale*. Op. cit. p.493; DUGARD, John. *Septième Rapport sur la Protection Diplomatique*. Op. cit. pp.7-8 e 11.

³ CAFLISCH, Lucius. *La Pratique Suisse de la Protection Diplomatique*. p.77.

⁴ PANCRACIO, Jean-Paul et al. *Communication sur la Protection Consulaire et Diplomatique: Concurrence ou Complementarité?* p.80. Ver também, Julgamento do caso Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, par.79.

a proteção diplomática. De fato, o fundamento do caso versava sobre o exercício da proteção consular ao mesmo tempo em que o mecanismo utilizado para acionar a Corte é o da proteção diplomática. A Corte Internacional de Justiça aceitou, no entanto, a queixa como um exercício da proteção diplomática e considerou que tanto a Alemanha como os seus nacionais foram lesados pela violação do direito de proteção consular. Por outro lado, no caso *Avena* a Corte decidiu de outra maneira e julgou que a lesão ao artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares causava um prejuízo direto ao México. Para a CIJ, já não era necessário tratar a queixa mexicana relativa à violação do direito de proteção consular sob o ângulo distinto da proteção diplomática.⁵

Outro exemplo prático de confusão entre os conceitos de proteção diplomática e proteção consular deriva do artigo 23º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esse artigo dispõe que todos os cidadãos da União beneficiam, no território estrangeiro, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro. A norma europeia ignora, porém, as diferenças fundamentais que existem entre esses dois mecanismos, particularmente, no que diz respeito às condições de exercício da proteção diplomática.⁶

A confusão é tamanha que uma parte significativa da doutrina defende que o artigo 23º do TFUE ilustra um caso de proteção consular e não de proteção diplomática. Para eles, só a natureza amistosa da proteção consular seria capaz de justificar o conceito de cooperação proposto no TFUE. Além disso, a noção de cidadania da União Europeia também não satisfaria o requisito de nacionalidade na proteção diplomática, porque é mediada pela nacionalidade de um dos Estados-membros da União.⁷

Entre a proteção diplomática e a proteção consular ainda encontramos um último problema de identificação relacionado com a prática internacional. Estabelece-se largamente demonstrado que os Estados reagem com uma dupla finalidade: uma reparadora, com objetivo de constituir a satisfação do prejuízo e outra de caráter preventivo, visando garantir o direito à vida e à propriedade dos nacionais no estrangeiro. CONDORELLI desenvolveu, assim, o conceito de proteção diplomática preventiva. Ele considera que as ações preventivas do Estado contra a ameaça ou o risco de violação da norma internacional também deveriam fazer parte de uma noção mais larga de proteção diplomática. Essa noção incluiria, portanto, o conceito tradicional de proteção diplomática, que ele chama de proteção diplomática *stricto sensu* que representa a reação do Estado lesado contra um fato ilícito já perpetrado com o conceito de proteção

⁵ Caso *LaGrand* (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique), CIJ Recueil 2001, par.77; *Avena et autres Ressortissants Mexicains* (Mexique c. Etats-Unis d'Amérique), CIJ Recueil 2004, par.40. Ver também, DEEN-RACSMÁNY, Zsuzanna. *Diplomatic Protection and the LaGrand Case*. p.93; ROBERT, Eric. *La Protection Consulaire des Nationaux en Péril? Les Ordonnances en Indication de Mesures Conservatoires redées par la Cour Internationale de Justice dans les Affaires Bread (Paraguay c. États-Unis) et LaGrand (Allemagne c. États-Unis)*. pp.413 e ss; DUPUY, Pierre-Marie. *La Protection Consulaire sous les Feux de la Jurisprudence Internationale*. p.39 e ss.

⁶ Cf. Artigo 23 do TFUE. Ver comentário de Moura Ramos sobre o tema in PORTO, Manuel Lopes; ANASTÁCIO, Gonçalo. *Tratado de Lisboa- Anotado e Comentado*. pp.262-263.

⁷ Cf. STEIN, Torsten. *Interim Report on "Diplomatic Protection Under the European Union Treaty"*. p.36-37; PANCRACIO, Jean-Paul et al. *Communication sur la Protection Consulaire et Diplomatique: Concurrence ou Complementarite? Op. cit.* p.83.

consular, que ele prefere chamar de proteção diplomática preventiva, mas que é a reação do Estado contra o risco.⁸

Essa interpretação mais larga da proteção diplomática não foi, contudo, acolhido pelo projeto de artigo 1º da CDI de 2006 sobre a proteção diplomática. O seu comentário esclarece, que apesar de não ser obrigatoriamente contenciosa, a proteção diplomática é uma ação posterior ao fato ilícito. O que é, na opinião de TAXIL, uma atitude lógica, pois o projeto de artigos sobre a proteção diplomática deve ser compreendido em forte ligação com o texto sobre a responsabilidade internacional do Estado.⁹

Para a CDI, portanto, a proteção diplomática consiste na invocação por um Estado, através da ação diplomática ou de outros meios de solução pacífica, da responsabilidade internacional de outro Estado em face de um prejuízo causado por um fato internacionalmente ilícito praticado contra um sujeito de nacionalidade do primeiro Estado.¹⁰

O projeto de artigos da CDI conserva, desse modo, a distinção entre a ação diplomática e a ação judicial enquanto meios de exercício da proteção diplomática. Essa última, aliás, insere-se na expressão "outros meios de solução pacífica", que abarca todas as formas lícitas de resolução de diferendos, que vão desde a negociação, da mediação e conciliação até a arbitragem e à solução judicial. Por outro lado, o termo "ação diplomática" estende-se a todos os procedimentos lícitos empregues pelos Estados para se informar mutuamente das suas opiniões e preocupações, incluindo-se o protesto e o pedido de investigação sobre a disputa.¹¹

A jurisprudência internacional vai nesse mesmo sentido e consente que proteção diplomática só seja admissível se baseada na invocação do interesse lesado. Inclusive, no paradigmático caso *Barcelona Traction*, a Corte Internacional de Justiça afirma claramente que só há responsabilidade internacional se o direito foi lesado e não apenas afetado.¹²

A Convenção de Viena sobre relações diplomáticas de 1961 prevê, ainda assim, que as missões diplomáticas têm competência legal para o exercício da proteção consular. De acordo com o parágrafo 2 do seu artigo 3º, nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada como impedindo o exercício de funções consulares pela missão diplomática.¹³

Os agentes consulares também podem intervir para apoiar as autoridades centrais do Estado que envia ou a própria missão diplomática na verificação de fatos no terreno e mesmo na solução de um caso de proteção diplomática. Contudo, a ação diplomática propriamente dita precisa de ser mantida ao nível dos serviços centrais do Estado que envia, pois revela uma dimensão jurídica particularmente demarcada por um interesse

⁸ CONDORELLI, Luigi. *La Protection Diplomatique et l'Évolution de son Domaine d'Application Actuelle*. pp. 7-8.

⁹ TAXIL, Bérangère. *L'Individu, entre Ordre Interne et Ordre International: Recherches sur la Personnalité Juridique Internationale*. Op. cit. p. 496.

¹⁰ Cf. Artigo 1 do Projeto de Artigos sobre a Proteção Diplomática da CDI de 2006.

¹¹ *Projet d'Articles sur la Protection Diplomatique et Commentaires y Relatifs (2006)*. p. 27. Ver também, DUGARD, John. *Septième Rapport sur la Protection Diplomatique*. Op. cit. p. 7.

¹² Cf. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêto, C.I.J. Recueil 1970. par. 46.

¹³ Cf. Artigo 3º da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, 1961.

duplo. É inegável que toda ação diplomática atende ao interessado particular lesado, mas também o interesse do seu Estado de nacionalidade enquanto sujeito do Direito Internacional.

Vale mencionar, entretanto, que a proteção consular ainda se desdobra na da figura da assistência consular. Segundo as alíneas a) e e) do artigo 5º da Convenção de Viena sobre relações consulares de 1963, a proteção e a assistência tratam-se de duas funções consulares diferentes. Enquanto na proteção consular há uma atividade prestada pela oficina consular de forma regular e habitual, a assistência consular é dispensada de maneira ocasional, com o objetivo de prestar socorro a pessoas físicas ou jurídicas do Estado que envia.

Por tudo isto, entende-se por atividade de proteção consular os seguintes tipos de intervenções: o apoio ao nacional preso, a ação contra o tratamento discriminatório de nacionais no Estado de acolhimento, o suporte técnico num procedimento judiciário em que o nacional seja vítima ou autor, bem como a proteção dos interesses patrimoniais do nacional ameaçado por uma decisão de nacionalização, de expropriação ou de requisição. Por oposição, são da alçada da assistência consular a ajuda prestada a nacionais indigentes ou hospitalizados, o auxílio logístico e material em caso de repatriação ou de evacuação, assim como o suporte no repatriamento de cidadãos enfermos e na trasladação de restos mortais, entre outras hipóteses. Enquanto a assistência consular só exige uma situação de desgraça ou de necessidade do nacional, a proteção consular é motivada pela possibilidade de violação do direito interno ou internacional.¹⁴

Esclarecida a distinção entre a proteção diplomática e a proteção consular na teoria, ainda nos restacompreender por que tal confusão persiste na prática internacional. O que estaria por trás da recorrente imprecisão ou do erro na aplicação da semântica correta ao tipo de proteção do nacional no estrangeiro, se a teoria sobre o tema é clara e certa?

A solução para o problema acima referido não estaria, contudo, apoiada na incerteza ou na dúvida sobre a teoria, mas na atuação prática dos próprios atores internacionais encarregados daquela proteção. Nós acreditamos que a falta de uma distinção precisa entre os dois conceitos de proteção ocorreria mais pela combinação de fatores decorrentes do exercício da proteção do que propriamente de uma hesitação sobre a teoria. Entre os diversos fatores advindos do exercício da proteção, podemos listar, pelos menos três, que consideramos decisivos ao fomento da confusão entre os conceitos de proteção consular e diplomática: 1) na prática internacional, frequentemente, os atores institucionais são os mesmos para a ação de proteção consular e para a ação de proteção diplomática; 2) os agentes diplomáticos e consulares não costumam utilizar uma linguagem rigorosa que permita dissociar de forma infalível as duas modalidades de proteção; e 3) tanto a proteção diplomática e como a proteção consular têm mesmo o propósito de proteger direitos e interesses dos seus nacionais no território de um Estado estrangeiro.

¹⁴ Cf. Artigo 5 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963; PANCRACIO, Jean-Paul et al. *Communication sur la Protection Consulaire et Diplomatie: Concurrence ou Complementarite?* Op. cit. p.79; BROTONS, Antonio Remiro et al. *Derecho Internacional*.p.500; LICERAS, Juan Soroeta. *La Protección de la Persona Humana en Derecho internacional*.p.26; RIDRUEJO, José Antonio Pastor. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*.p.246.

Cumpra mencionar, por fim, que no mesmo sentido em que sustentamos que a razão da confusão entre os conceitos de proteção consular e diplomática reside na atuação dos próprios agentes internacionais, também defendemos que a solução para tal imprecisão virá necessariamente da prática desses mesmos agentes. Eles são, afinal, os maiores interessados no esclarecimento dos limites atuais e possíveis avanços que se observam na matéria da proteção do nacional no estrangeiro.

Referências

- Avena et Autres Ressortissants Mexicains. Mexique c. Etats- Unis d'Amerique* (2004). CIJ, Recueil 2004. Julgamento de 31.03.2004. Consultado em 17 Mai. 2021. Disponível em <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/128>
- Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (1970). *Arrêt*, CIJ, Recueil 1970. Julgamento de 5.02.1970. Consultado em 17 Mai. 2021. Disponível em <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/50/5387.pdf>
- Brotóns, Antonio Remiro *et al* (1997). *Derecho Internacional*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cafilisch, Lucius (2003). La Pratique Suisse de la Protection Diplomatique. In Jean-François Flauss (dir.). *La Protection Diplomatique- Mutations Contemporaines et Pratiques Nationales*. 73-86. Bruxelas: Bruylant.
- Condorelli, Luigi (2003). «La Protection Diplomatique et l'Évolution de son Domaine d'Application Actuelle». In *Rivista de Diritto Internazionale*. 86 (1), 5-26.
- Convenção de Viena sobre Relações Consulares (1963). Decreto-Lei n.º 183/72. Diário da República, I Série, nº 74, de 27.03.1968.
- Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961). Decreto-Lei n.º 48295. Diário da República, I Série, nº 74, de 27.03.1968.
- Deen-Racsmány, Zsuzanne (Março 2002). Diplomatic Protection and the La Grand Case. In *Leiden Journal of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 15 (1), 87-103.
- Dugard, John R (2006). *Septième rapport sur la protection diplomatique*. Doc. A/CN.4/567. Consultado em 17 Mai. 2021. Disponível em <https://undocs.org/en/A/CN.4/567>.
- Dupuy, Pierre-Marie (2006). *La Protection Consulaire sous les Feux de la Jurisprudence Internationale*. In *Journée d'étude de Lyon- La Protection Consulaire*. Paris: Pedone.
- LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*. CIJ, Recueil 2001. Julgamento de 27.06.2001. Consultado em 17 Mai. 2021. Disponível em <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/104/104-20010627-JUD-01-00-FR.pdf>
- Liceras, Juan Soroeta (2000). La Protección de la Persona Humana en Derecho Internacional. In CASADEVANTE, Carlos Fernández de (Coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Dilex, 19-48.
- Pancraccio, Jean-Paul. Haquani, Zalmai. AYDAN, Ozer (2006). Communication sur la Protection Consulaire et Diplomatique: Concurrence ou Complementarite? In *Journée d'étude de Lyon- La Protection Consulaire*. Paris: Pedone.

Porto, Manuel Lopes. ANASTÁCIO, Gonçalo (Coord.) (2012). *Tratado de Lisboa-Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina.

Projet d'Articles sur la Protection Diplomatique et Commentaires y Relatifs(2006). Doc. A/61/10.Consultado em 17 Mai. 2021. Disponível em <https://undocs.org/en/A/61/10>

Ridruejo, José Antonio Pastor (1999). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (7ªed.). Madrid: Tecnos.

Ribert, Eric (1988). La Protection Consulaire des Nationaux en Péril? Les Ordennances en Indication de Mesures Conservatoires Redues par la Cour Internationale de Justice dans les Affaires Bread (Paraguay c. États-Unis) et LaGrand (Allemagne c. États-Unis) In *Revue Belge de Droit International*, 31 (2), 414-449.

Shaw, M.N (2003). *International Law* (5ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Stein, Torsten. Interim report on 'diplomatic protection under the European Union treaty. In *Report of the Seventieth Conference held in New Delhi*, 2–6 April 2002. London: International Law Association.

Taxil, Bérangère. (2005) *L'Individu, entre Ordre Interne et Ordre International: Recherches sur la Personnalité Juridique Internationale*. (Tese de Doutorado orientada por Brigitte Stern). Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne. Lille: Atelier national de reproduction des thèses.

Como citar esta nota

Farias, Eduardo Pimentel de (2021). Nota sobre a distinção entre a proteção diplomática e a proteção consular. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.01>