

## CONFLITOS E DISPUTAS REGIONAIS

FRANK MATTHEIS E TAINÁ SIMAN MARITIME REGIONAL SECURITY GOVERNANCE IN THE ATLANTIC: ANTAGONISMS, OVERLAPS AND COOPERATION JORGE RODRIGUES E JOSÉ PEDRO TEIXEIRA FERNANDES A TURQUIA E A SEGURANÇA EURO-ATLÂNTICA EM 2030: CENÁRIOS PARA UMA NOVA “QUESTÃO DO ORIENTE” MAURO TIAGO NJELEZI INSURGÊNCIA EM CABO DELGADO: UMA ANÁLISE PARA INFERÊNCIA DA ESTRATÉGIA DE COMBATE AO FENÓMENO JOÃO GOMES O CONFLITO NO NAGORNO-KARABAKH – ANÁLISE DO *STATU QUO* APÓS A GUERRA DE 2020 PEDRO MIGUEL BEIRÃO PEREIRA Corno de África: 'SEDE' DE PODER ANTÓNIO ALEXANDRE OS DESAFIOS DA SEGURANÇA HÍDRICA NA BACIA DO RIO NILO



## CONFLITOS E DISPUTAS REGIONAIS

FRANK MATTHEIS E TAINÁ SIMAN MARITIME REGIONAL SECURITY GOVERNANCE IN THE ATLANTIC: ANTAGONISMS, OVERLAPS AND COOPERATION JORGE RODRIGUES E JOSÉ PEDRO TEIXEIRA FERNANDES A TURQUIA E A SEGURANÇA EURO-ATLÂNTICA EM 2030: CENÁRIOS PARA UMA NOVA “QUESTÃO DO ORIENTE” MAURO TIAGO NJELEZI INSURGÊNCIA EM CABO DELGADO: UMA ANÁLISE PARA INFERÊNCIA DA ESTRATÉGIA DE COMBATE AO FENÓMENO JOÃO GOMES O CONFLITO NO NAGORNO-KARABAKH - ANÁLISE DO *STATU QUO* APÓS A GUERRA DE 2020 PEDRO MIGUEL BEIRÃO PEREIRA CORNO DE ÁFRICA: 'SEDE' DE PODER ANTÓNIO ALEXANDRE OS DESAFIOS DA SEGURANÇA HÍDRICA NA BACIA DO RIO NILO

---

## NAÇÃO E DEFESA

---

### **Diretora**

Isabel Ferreira Nunes

### **Editor**

Luís Cunha

### **Assistente Editorial**

António Baranita

---

### **Conselho de Redação**

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

---

### **Conselho Editorial Nacional**

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Paulo Duarte (Instituto da Defesa Nacional), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

---

### **Conselho Consultivo Nacional**

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

---

### **Conselho Consultivo Internacional**

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), George Modelski (University of Washington), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

---

### **Editorial Board**

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Paulo Duarte (National Defence Institute), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

---

---

### **National Advisory Board**

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusiada University), António Vitorino (International Organization for Migration), António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense Portugal), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Luís Moita (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Maria Carrilho (ISCTE-University Institute of Lisbon), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

---

### **International Advisory Board**

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

---

### **Capa**

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### **Normas de Colaboração**

Consultar final da revista

---

### **Propriedade, Edição e Sede da Redação**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

---

### **Pré-Impressão, Impressão e Acabamento**

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 444 340 Fax.: 218 492 061 E-mail: geral@europress.pt www.europress.pt

---

Direitos de Autor (c) 2022 Nação e Defesa | Copyright (c) 2022 Nação e Defesa



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

---

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

Anotado na ERC Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

---

***As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.***

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Maritime Regional Security Governance in the Atlantic: Antagonisms, Overlaps and Cooperation	9
<i>Frank Mattheis e Tainá Siman</i>	
A Turquia e a Segurança Euro-Atlântica em 2030: Cenários para uma Nova “Questão do Oriente”	23
<i>Jorge Rodrigues e José Pedro Teixeira Fernandes</i>	
Insurgência em Cabo Delgado: uma Análise para Inferência da Estratégia de Combate ao Fenómeno	51
<i>Mauro Tiago Njelezi</i>	
O Conflito no Nagorno-Karabakh – Análise do <i>Statu Quo</i> Após a Guerra de 2020	71
<i>João Gomes</i>	
Corno de África: 'Sede' de Poder	95
<i>Pedro Miguel Beirão Pereira</i>	
Os Desafios da Segurança Hídrica na Bacia do Rio Nilo	117
<i>António Alexandre</i>	

---

O número 164 da revista *Nação e Defesa*, subordinado ao tema *Conflitos e Disputas Regionais*, oferece aos nossos leitores uma visão abrangente e atual de algumas das mais importantes questões geoestratégicas relacionadas com a segurança euro-atlântica, conflitos regionais em África e no Cáucaso, segurança hídrica e desafios da defesa europeia.

Frank Mattheis e Tainá Siman abordam a segurança marítima regional na bacia do Atlântico e a sua complexa arquitetura regional composta por diversas organizações e iniciativas. Os autores examinam as relações entre as principais estruturas de governança no âmbito da segurança marítima, concluindo que, pese embora a existência de algum nível de cooperação inter-regional, esta não compensa a presença de deficiências institucionais, que impedem uma coordenação efetiva e sustentável de esforços em segurança marítima na bacia atlântica.

“A Turquia e a Segurança Euro-Atlântica em 2030: Cenários para uma Nova ‘Questão do Oriente’” é o título do artigo assinado por Jorge Rodrigues e José Pedro Teixeira Fernandes, versando sobre a imagem geopolítica da Turquia e o modo como esta tem vindo a dissipar-se junto dos aliados euro-atlânticos. Para o efeito, ensaiam cenários relacionados com possíveis desenvolvimentos da relação da Turquia com os seus aliados euro-atlânticos – a União Europeia e os EUA – num horizonte temporal até 2030.

Mauro Tiago Njelezi, assina o artigo “Insurgência em Cabo Delgado: uma Análise para Inferência da Estratégia de Combate ao Fenómeno” no qual analisa a estratégia de combate à insurgência a partir das ações do *Ahlu Sunnah Wa-Jammá*. O autor conclui que a estratégia de combate ao fenómeno da insurgência deve implicar a adoção de linhas de ação integradas no plano político, económico, militar e de segurança.

O conflito no Nagorno-Karabakh é o tema do artigo de João Gomes, que analisa os recentes desenvolvimentos em redor daquele conflito regional. O artigo centra-se na análise do *statu quo* pós-guerra de 2020. As principais conclusões apontam para a existência de interesses e dinâmicas nacionais de natureza competitiva, entre a Arménia e o Azerbaijão, e entre a Rússia e a Turquia.

Pedro Miguel Beirão Pereira escreve sobre a água como elemento primordial para a sobrevivência, a subsistência e o desenvolvimento dos povos e das nações, tendo por pano de fundo as lutas pelo poder no Corno de África.

No que respeita à temática dos desafios relacionados com a segurança hídrica, António Alexandre reflete sobre as disputas pelo controlo do caudal do rio Nilo entre a Etiópia, o Egito e o Sudão, pelo benefício da produção energética produzida pela edificação de uma nova barragem na região. Os resultados evidenciam que a competição geopolítica entre os três Estados existe e encontra-se num ciclo ascendente de tensão regional pela posse daquele recurso estratégico.

Isabel Ferreira Nunes





# Conflitos e Disputas Regionais



# Maritime Regional Security Governance in the Atlantic: Antagonisms, Overlaps and Cooperation

Frank Mattheis

*Is a research fellow and cluster coordinator at the United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) and recipient of the 2021 Atlantic Security Award by FLAD, IDN and the Atlantic Centre.*

Tainá Siman

*Is a research intern at the United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS).*

## Abstract

The Atlantic Basin is a strategic economic and security space, governed by a complex regional architecture composed of multiple organisations and initiatives. This article examines the relationships between the main regional governance structures in the field of maritime security, and identifies two patterns among them. The first pattern is a divisive rivalry between North and South Atlantic, which materialises in the politicised antagonism between the mutually exclusive North Atlantic Treaty Organisation and the Zone of Peace and Security of the South Atlantic as well as a competitive overlap between the Organisation of American States and the Union of South American Nations. The second pattern is cooperative interregionalism

where overlapping organisations and initiatives are able to complement each other due to a functional approach. However, interregional cooperation cannot compensate for institutional shortcomings that impede a sustained and effective coordination of maritime security efforts in the broader Atlantic basin.

**Keywords:** South Atlantic; Maritime Governance; Regional Security; Overlapping Regionalism.

**Resumo**

***A Governança da Segurança Marítima Regional na Bacia do Atlântico: Antagonismos, Sobreposições e Cooperação***

*A Bacia do Atlântico é um espaço estratégico em termos económicos e de segurança, governado por uma complexa arquitetura regional composta por diversas organizações e iniciativas. Este artigo examina as relações entre as principais estruturas de governança no âmbito da segurança marítima, sendo identificados dois padrões de relacionamento entre elas. O primeiro padrão é uma rivalidade divisória entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul. Esse padrão materializa-se no antagonismo politizado, identificado entre as partes mutuamente exclusivas: Organização do Atlântico Norte e a Zona de Paz e Segurança do Atlântico Sul; e tam-*

*bém na sobreposição competitiva entre a Organização de Estados Americanos e a União de Nações Sul-Americanas. O segundo padrão é o inter-regionalismo cooperativo, no qual organizações e iniciativas sobrepostas são capazes de se complementarem a partir de uma abordagem funcional. No entanto, a cooperação inter-regional não compensa deficiências institucionais, que impedem uma coordenação efetiva e sustentável de esforços em segurança marítima na extensão da bacia Atlântica.*

**Palavras-chave:** Atlântico Sul; Segurança Marítima; Segurança Regional; Regionalismo sobreposto.

Artigo recebido: 26.12.2022

Aprovado: 14.02.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.164.01>

## Introduction

The South Atlantic Ocean is one of the central maritime regions in the world, with several important traffic lanes passing through the region and the existence of strategic resources. As such, countries in the region have invested in regional security mechanisms put in place to ensure the safety of maritime interactions. Security issues in the South Atlantic are wide ranging. First, some parts of the South Atlantic are a hotspot for maritime piracy, with the waters off the coasts of West Africa particularly vulnerable. The International Maritime Bureau's Piracy Reporting Centre (2022) has documented numerous attacks in the region, including hijackings and kidnappings of crew members. Second, the South Atlantic is a major transit route for trafficking in drugs, arms, and people. Criminal organisations use the region as a corridor to smuggle goods between Europe, Africa, and South America (The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2018). Third, overfishing is a major concern for the South Atlantic. Illegal, unreported and unregulated fishing operations have depleted fish stocks and caused environmental damage (Seminario 2021). Fourth, terrorist groups have a presence in the region and have been known to target ships and oil platforms, as well as strategic infrastructure (Marinha do Brasil, 2020). Fifth, the South Atlantic has become a dumping ground for hazardous waste, including oil and chemical pollutants. This has resulted in significant environmental damage and has had a negative impact on marine life (United Nations Environment Programme, 2017).

Regional maritime security governance is therefore essential for the South Atlantic. By creating governance mechanisms, countries can share information, coordinate responses to incidents, and prevent and detect crime in the region's waters. Regional cooperation also allows for the development of joint strategies to respond to threats such as piracy and illegal, unreported, and unregulated fishing.

## Conceptual/Theoretical discussions

Regional maritime security governance is a concept that refers to the coordination of security efforts among nations in a given region. It is a complex and dynamic process that requires cooperation among states in the region in order to address common maritime security threats. The objective of regional maritime security governance is to ensure the safety and security of the maritime domain, thereby facilitating the freedom of navigation, commercial activities, and the sustainable use of marine resources. Regional maritime security governance is composed of a number of different measures, including the establishment of a regional maritime security strategy, the development of a maritime security architecture, and

the implementation of maritime security measures in the region (Boşilcă et al. 2022).

The strategy is the foundation of the governance structure, as it outlines the goals of the region and the measures that will be taken to achieve them. The architecture is the framework through which the strategy is implemented, as it outlines the various mechanisms and tools that will be used to achieve the desired objectives. Finally, the measures are the actual implementation of the strategy and architecture, which involves the coordination of activities among regional partners and the implementation of specific measures such as surveillance, search and rescue operations, and other activities related to maritime security. In order to be effective, regional maritime security governance requires a high level of cooperation and coordination among states in the region. This requires that states in the region work together to address common concerns and develop a unified approach to maritime security. However, the delineation of maritime spaces can be done according to multiple logics, such as geology, law, ecology and ideology. Accordingly, delineations overlap and result in either competition between distinct regional formats, or cooperation between complementary and mutually reinforcing governance mechanisms.

The Atlantic Ocean as a whole and even the South Atlantic can be divided into numerous sub-regions depending on the dominant applied perspective and narrative. The Atlantic therefore encompasses diverse region-building dynamics dealing with maritime space. In both theory and practice, regions are typically conceived as territorialised spaces with a physical terra-centric coherence. When regions are delineated, oceans constitute the borders of regions rather than binding entities or even regions in their own right. There are important conceptual implications of oceans as regions, because the latter tend to be associated with territoriality and physical coherence. This terra-centric approach is particularly prevalent where the continental visions remain dominant paradigms, such as in Africa and Latin America. Pan-Africanism and Bolivarism constitute recurrent ideological and cultural reference points for political and societal life on the respective continents. Nevertheless, regions are not necessarily confined to continental shelves and there are several conceptions that challenge these topographic divides, be they historic regions, such as the Mediterranean, or current reference frameworks, such as the Indo-Pacific. Riparian countries and non-state actors are able to appropriate these maritime spaces for their own identity, for the political sphere of influence or for economic ambitions.

The challenge of delineating regions around maritime spaces is also present in regional organisations which predominantly represent amalgamations of nation-states and focus on land-based issues. Yet, there are exceptions, and some regionalisms directly challenge the dominant topographic categories of maritime spaces

as dividers. Maritime spaces like the Atlantic Ocean may not be permanently inhabited but they constitute a social, political and economic space that has evolved over time and continues to be actively appropriated. Riparian countries are projecting their ambitions into this maritime space, from commercial interests embedded in blue economy plans to perceptions of maritime security threats.

As even land-based regional organisations increasingly position themselves as maritime regionalisms, frictions between parallel efforts to create regional communities become tangible. Some regional initiatives include a vast number of countries and serve as negotiation space between regional powers such as South Africa and Brazil. Others only comprise a limited number of members based on narrow criteria, such as a colonial legacy in the case of the Community of the Portuguese Speaking Community (CPLP) or specific functional security concerns as in the case of the Gulf of Guinea Commission (GCC). As land-based regionalisms lay governance claims beyond their shores while maritime regionalisms seek to encompass transregional spaces, frictions between increasingly overlapping regionalisms become tangible.

The remainder of this article analyses the main delineations of regional maritime security governance in the Atlantic basin in order to identify both antagonisms and complementarities between regional organisations. Relevant regionalisms have an explicit Atlantic component or at least project themselves into this maritime space. In order to advance the typologisation of regionalism, the analysis distinguishes between two simultaneously occurring but opposing dynamics that characterise the relationship between regionalisms: antagonism and integration. The North-South divide is the most visible form of antagonism, best illustrated in the relationship between ZOPACAS and NATO. Antagonism is less pronounced between overlapping regionalisms, due to some member states belonging to several organisations, but competition can nonetheless arise (Nolte, 2013). For instance, the maritime outreach of the Pan-American Organisation of American States (OAS) stands in a competitive relationship with South American initiatives such as OECS, UNASUR, AMAS and ZICOSUR, which in turn form a loose complex of integrative regionalism characterised by compatibility and cooperation. On the African side, the AU and its relevant RECs (SADC, ECCAS and ECOWAS), as well as the GCC and CEMAC are all engaging in maritime governance policies with numerous overlaps. In addition, there are numerous forms of regional cooperation that are driven by external involvement, from punctual military exercises to more institutionalised arrangements, in particular with France and the USA. The article proceeds by discussing the consequences of South Atlantic maritime regionalisms defining their delineation and exclusivity.

## The North-South Divide

### *NATO-ZOPACAS*

From a geopolitical and economic point of view, a major juncture runs between North and South, even if this division has blurry boundaries that occasionally shift. Politically speaking the North Atlantic is not only a topographical category but also corresponds to a space encapsulated by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). It is a space which can be set apart from the South Atlantic on the basis of socio-economic as well as security and geopolitical criteria. NATO is an intergovernmental military alliance between the United States, Canada, and several European states. It was established in 1949 for the purpose of collective defence in Europe and the North Atlantic region. NATO is responsible for a range of security activities in the region, including maritime surveillance and counter-piracy operations. It is also responsible for the coordination of maritime search and rescue operations.

By contrast, the South Atlantic is less determined by alliances and contains very diverse societies, whose commercial and societal connections are relatively limited in spite of the far-reaching history of slave trade. On an ideational level, the South Atlantic is bound together by common notions regarding their position in the world economy and regarding demilitarisation, which set it apart from the North Atlantic, as the geographical perspectives coincide with the sociological perspectives of Global North and Global South. The South Atlantic is primarily composed of countries that liberated themselves from colonisation and have undergone successive political and/or economic crises in past decades, including the major countries Argentina, Brazil, Nigeria and South Africa. While the securitisation in the North is represented by NATO, a long-standing institutionalised and binding organisation, the South Atlantic has struggled to consolidate its security arrangements. Several organisations claim to promote peace and security in the Southern region. For example, while the American continent has the Organisation of American States (OAS), the South Atlantic States among them (Argentina, Brazil and Uruguay) are also part of the Zone of Peace and Cooperation for the South Atlantic (ZOPACAS) together with African riparian states. Before the creation of the ZOPACAS in 1986, there had been failed attempts in the 1970s to create a South Atlantic Treaty Organisation (SATO) that would be complementary and even allied to NATO, thus bridging between North and South. The underlying idea was to support an alliance between countries that would be willing and able to curb the influence of the Soviet Union and communist ideas more generally within the South Atlantic. The main members would be the Apartheid government of South Africa and its colony Namibia as well as military governments in Argentina, Brazil and Uruguay. However, despite some



ideological affinity given the authoritarian nature of all participants at the time as well as sponsorship by the US, the South American states found it difficult to fully align with the a pariah state (Viegas Filho, 2016; Kornegay, 2013).

Consequently, a North-South divide persisted in the Atlantic and became institutionalised in the 1980s. With the re-democratisation wave in South America, the cooperation in the region also gained momentum with the creation of ZOPACAS in 1986 at the United Nations General Assembly. ZOPACAS was almost an antithesis of the original SATO initiative, as its non-militarisation norm was mainly directed against the North Atlantic, causing the United States to vote against the UNGA resolution while several other members of NATO abstained from voting (Souza, Peres, 2013).

After a dormant phase after the end of the Cold War, ZOPACAS has been occasionally revived to foster South-South cooperation and for Brazil to appropriate the South Atlantic as an extension of its territory (Abdenur et al., 2016). The last revitalization of ZOPACAS was in 2021 with the Brazilian Navy organising a symposium along the priorities of its Strategic Plan as an attempt to lead the way in encouraging the coordination of priorities for the region (Marinha do Brasil, 2020). On the African side, engagement with maritime regionalism has been very selective and largely confined to a response to security threats, in particular with the creation of the Gulf of Guinea Commission that is designed to tackle issues of piracy and offshore energy resources in collaboration with the existing external military presence. Apart from these specific issues, which occasionally extend to drug trafficking, fisheries and transport, a strategic approach to the Atlantic is lacking in Africa. Government policies and citizen identities remain dominated by a terra-centric paradigm.

The objectives of ZOPACAS cover several policy fields but are grounded in the promotion of non-intervention, demilitarisation and non-proliferation. The organisation does not have a permanent administration and is frequently dormant but activities can be initiated on an ad-hoc basis, when political will surfaces, as it occurred with the Luanda Action Plan (2007) and the Montevideo Action Plan (2013). The action plans tackle four thematic groups: economic cooperation; crime prevention; peace, stability, and security; scientific research; and environment (United Nations, 2007). Despite a lack of institutionalisation or regular meetings (the last ministerial summit dates back to 2013), technical cooperation and capacity-building agreements have become frequent between its member states. For instance, the naval cooperation agreements that Brazil has pursued with various African countries, such as Namibia, Benin and Angola, refer to ZOPACAS as a framework for the overall objectives to be achieved (Souza; Peres, 2013). Such activities linked to ZOPACAS therefore have an integrative dimension as they seek to promote security and commercial entanglements within the South Atlantic. However, much of the rationale of ZOPACAS is not linked to functional demand

for integration, but is oriented externally. It embodies the reassertion of control of the South Atlantic region by countries of the South as opposed to the North.

### *OAS/UNASUR*

A second North-South antagonism exists between the Organisation of American States (OAS) and South American regionalisms, in particular the Union of South American States (UNASUR). The OAS and UNASUR are regional organisations that overlap in membership. The OAS is a broad-based organisation that includes all 35 independent states of the Americas. By contrast, UNASUR is restricted to the 12 countries of South America. Another key difference between the OAS and UNASUR is the nature and depth of their activities. The OAS is a multi-purpose organisation that has engaged in a wide range of activities for over 70 years, including political dialogue, economic cooperation, and social and cultural exchange. The OAS also has long-standing ties to other international organisations, such as the United Nations and the World Trade Organization (Aksoy and Robins, 2000). UNASUR is more narrowly-focused in terms of policy areas and has sought to develop its own institutions and mechanisms for regional cooperation, and has often taken a more critical stance towards the existing international order (Moreno, 2005).

Both the OAS and UNASUR are active in the area of maritime security, especially in the promotion of regional cooperation and coordination. UNASUR has established a number of mechanisms and institutions to facilitate collaboration among its member states on maritime security issues, such as the South American Defense Council (SADC) and the South American Naval Force (FSNA). Through these institutions, UNASUR has sought to foster greater cooperation and coordination among its member states on issues such as maritime surveillance, search and rescue, and disaster response. Another key aspect of UNASUR's work on maritime security is the development of regional policies and standards. The organisation has played a leading role in promoting the adoption of common approaches and standards on maritime security issues among its member states. For example, UNASUR has worked to develop regional guidelines on issues such as maritime traffic management, maritime safety, and the protection of marine resources. Through these efforts, UNASUR has sought to promote greater consistency and coherence in the maritime security policies of its member states (Duarte and Kenkel, 2019).

Several OAS regulations also deal with maritime security and the peaceful resolution of conflicts, among them the Cooperation for the Prevention of Maritime Disputes between Member States of the Caribbean region, which was approved in 2002 (OAS, 2002; Carneiro, 2016). However, the institution didn't assume the role of mediator in the recurrent disputes between Colombia and Venezuela. Even if the

tensions between the United States and Venezuela (under Hugo Chavez and afterwards Nicolás Maduro) can serve as an explanation for the inaction of the OAS, organisations without US membership, such as UNASUR, have not acted as mediators either. Despite having created a Defense Council, UNASUR did not foresee specific norms for maritime security (Carneiro, 2016). The institutional designs and membership criteria outlined by the lines traced in the AMAS<sup>1</sup>, where the Caribbean would be under the responsibility of the US government, have created an impasse for the mediation of conflicts on the Venezuelan shore and might be one of the reasons for UNASUR not to act. Geographically listed as a part of “maritime security in the north”, leaves little space for mediation being more politically connected with South American countries seeing the Caribbean as a disputed area tied to the US. The creation of the Defense Council itself was cited as one of the possible justifications by the Brazilian government for the reactivation of the US Fourth Fleet in the region, together with the discovery of the pre-salt and the extraction and oil trade routes in Venezuela. The reactivation, without prior notice, was perceived negatively by most South American governments, who are generally opposed to permanent military US presence and the possibility of external interventions (Souza, 2017).

A second antagonistic element that is recurrent in the political agenda of all regional institutions in Latin America with great stability over time is the Falklands/Malvinas issue. It is not only present in regional organisations with sectors focused on maritime security, but is discussed in all regional organisations, such as Mercosur, UNASUR, Grupo de Río and other high-level summits. South American states use regional organisations to express support to Argentina against the UK, for instance by declaring that British ships with flags of the Falklands would not be accepted in any of the countries (Library of Congress, 2011).

## **Integrative Regionalism**

### *Overlapping cooperation*

While the political and ideological divisions between North and South Atlantic remain substantial, regional governance mechanisms cooperate more easily within

---

1 The Maritime Area of South Atlantic, created in 1996, is a product of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. It establishes that integrated defence is divided into three areas: the Caribbean (United States responsibility), the area between the coast of Brazil and the Central and West African coast (United States responsibility in conjunction with Brazil), and the area between the Rio de la Plata and the coast of Southern Africa (Argentina's and South Africa's responsibility) (Maritime Area of the South Atlantic, 1996).

the South Atlantic. In the field of maritime security transversal cooperation occurs in various functional technical areas, for instance around infrastructure, science and technology projects. Functional cooperation refers to the collaboration between states or other international actors in specific policy areas or issues, requiring less involvement by political leadership and less ideological convergence. Functional cooperation can be pursued incrementally and selectively, allowing states to cooperate in specific policy areas and then potentially expand their cooperation to other areas as trust and cooperation develop. This incremental approach allows states to cooperate on issues of common concern without committing to a full-fledged political integration process. Political integration often involves the adoption of regulations with strong normative contents, which can be difficult to negotiate and implement, especially if there are such significant differences in the political, economic, and cultural systems of the participating states, as in the Atlantic basin.

In the area of infrastructure, ZICOSUR, a regional integration initiative by subnational actors, that stands for the Central South American Zone of Integration is a regional organisation that aims to promote maritime economy, competitiveness and development, with institutions that have been designed to deal specifically with economic integration and cooperation among the countries of South America. ZICOSUR has been responsible for negotiating rounds for funding of the Biocean corridor, building infrastructure connections between Atlantic and Pacific, a long-time demand of landlocked countries, especially in remote areas. Similar initiatives for maritime transport can be found in South America (Medeiros and Moreira, 2017) and in Central America (Sistema de la Integración Centroamericana, 2022). This can be seen as a reaction to the RSS Maritime Security Strategy Project (Regional Security System), launched in 2021 by the OAS in coordination with the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS). The RSS project includes a strategic plan for the region as well as individual plans for the member states (Organization of American States, 2021). However, this cut-off still complies with AMAS. Another relevant initiative is SABIA-Mar (*Satélites Argentino-Brasileño para Información Ambiental del Mar*), a joint initiative by the governments of Brazil and Argentina to send two satellites for maritime scanning (one focused on global oceans and another one in regional oceans), each country being responsible for one of the satellites. The Argentinian is scheduled to fly in 2023, while the Brazilian hasn't been scheduled as of yet. In the same vein, SisGAAz (Management System of the Blue Amazon), coordinated by the Brazilian navy, includes monitoring of the coast through a transnational network of terrestrial and marine sensors for coastal vigilance and protection (Gobierno de Argentina, 2022).

The African side of the South Atlantic also exhibits a high density of regional governance with several overlapping but cooperating organisations promoting

similar strategies and goals. Initiatives on maritime security are often born within already existing regional economic communities (RECs). Adding further to this complexity, maritime security issues cut across the North-South divide. For instance, piracy, armed robbery, kidnapping and illicit traffic in the Gulf of Guinea do not only pose challenges to the states of the region, but are perceived as risks for the entire Atlantic region, making exclusive organisations less pertinent for African states to tackle these challenges. This is due to the interconnectedness of oil exploitation and exportation from the Gulf of Guinea and the transcending nature of armed groupings beyond the South Atlantic.

The first initiative to tackle maritime security was taken by ECCAS (Economic Community of Central African States), with a Protocol on the Strategy to Secure Vital Interests at Sea, signed in 2009 (ECCAS, 2009). It includes the division of the area in three tiers to share information, joint patrols and legal harmonisation. The *Economic Community of West African States (ECOWAS)* joined ECCAS efforts with the signing of Yaoundé Code of Conduct in 2013 to tackle piracy, armed robbery, maritime crimes and terrorism as well as other illicit activities. This implied the creation of intraregional efforts, as the Yaoundé Code of Conduct was created and signed alongside a memorandum of understanding between three regional initiatives: ECCAS, ECOWAS and the Gulf of Guinea Commission (GGC) which was created in 2001 specifically to deal with regional maritime security. As a consequence, the Interregional Coordination Centre (ICC), a structure based on information sharing from the coast of Senegal to Angola, has been created. Efforts by the African Union (AU) took the matter from regional scope to a Pan-African objective in 2015, The 2050 AU Integrated Maritime Strategy, with the goal of creating a thriving blue economy by aligning economic potential to the security of the region. During one of its extraordinary meetings, in an effort to turn the Yaoundé Protocol into a binding document, a new document was created, the Lomé Charter. The Lomé Charter affirmed the commitments to legal harmonisation within the United Nations system (UNCLOS), cooperation to deal with criminal activity, and development of maritime security of the region. Despite showing unity, common goals, and a joint plan to cooperate in order to ensure local security and economic maritime development, concrete outcomes are still scarce due to a slow pace of ratification and a lack of national legislation regarding maritime crimes. In addition to AU sponsored cooperation, transregional initiatives are promoted by international actors, such by the IMO (International Maritime Organisation), by way of a memorandum of understanding called Sub-regional Coastguard Network for the West and Central African sub-region (ICGN) focusing on maritime security and protection, signed in 2008 alongside the Maritime Organization for West and Central Africa (MOWCA) (African Maritime Safety and Security Agency, 2008).

## Conclusions

Antagonisms in maritime security governance are particularly pronounced in politicised organisations. In the Atlantic space, NATO embodies a combination of socio-economic and geopolitical criteria that spans over the North Atlantic. Meanwhile, ZOPACAS defines its identity in opposite ways, not only geographically, as it covers the South Atlantic, but also in terms of how it considers itself to be marginalised in the global economic and security order and in terms of norms such as demilitarisation and non-proliferation of nuclear weapons. Likewise, the now defunct Defence Council of the Union of South American States (UNASUR) was conceived as an alternative regional security provider to the US-led OAS. Consequently, the membership of ZOPACAS/UNASUR and NATO does not overlap, as their identities are mutually exclusive. However, frictions emerge at the fringes and where overlaps exist due to long-standing commitments being maintained along new initiatives, as between OAS and UNASUR. Under the Regional Security System of the Organisation of American States, the leading NATO member, the US, has responsibility for maritime security of the North Atlantic shores, including the Caribbean. Meanwhile, the leading ZOPACAS member, Brazil is sharing responsibility for the adjacent maritime space up until the Rio de la Plata. The dividing line poses a challenge when conflict needs to be solved along it. The maritime dispute between Venezuela and Colombia is a case in point, where the RSS has not been able to be effective, but also the reactivation of the US 4th Fleet without prior consultation of South American governments has contributed to the division. Other antagonisms between North and South Atlantic include the Falklands/Malvinas conflict between the UK and Argentina, which in particular in South America considered a regional issue, with regular even if performative solidarity in all regional institutions. In the Indian Ocean, postcolonial antagonisms are also pronounced, for instance between the Indian Ocean Commission which is dominated by France and sits uneasily with the African Union and SADC in terms of providing regional security in the Southwest Indian Ocean. By contrast and despite overlaps, cooperation between regional organisations is pronounced within the South Atlantic space, notably in functional areas where the ideological politicisation is less visible, be it infrastructure, science cooperation or information technology. In concrete policy areas where a problem-solving approach is pursued, functional cooperation works across ideological lines, be it coastguard networks or shared sea satellites. In sum, antagonisms between North and South Atlantic regionalisms pose obstacles when it comes to transnational security challenges that occur in areas that are covered by competing regional projects, but they also galvanise cooperation across institutional lines within the South Atlantic.

## References

- Abdenur, A. E.; Mattheis, F.; Seabra, P., 2016. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (3), pp. 1112-1131.
- African Maritime Safety and Security Agency, 2008. *Integrated Coastguard Network-West-Central Africa*. Available at: <<http://www.amssa.net/ICGNwest-centralAfrica.aspx>>.
- Aksoy, A.; Robins, S., 2000. *The End of the Cold War and the Third World: New Perspectives on Regional Security*. Frank Cass: London.
- Boşilcă, R. L., Ferreira, S., & Ryan, B. J. (Eds.). 2022. *Routledge Handbook of Maritime Security*. Taylor & Francis.
- Carneiro, M. M. P., 2016. *O papel da OEA e da UNASUL nas disputas marítimas protagonizadas pela Colômbia e Venezuela: Monah Marins Pereira Carneiro ; orientador : Sabrina Medeiros ; co-orientador : Luis Carlos Carvalho Roth*. Rio de Janeiro:. Available at:< <http://repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/26365>>.
- Duarte, E.E. & Kenkel, K.M., 2019. Contesting perspectives on South Atlantic maritime security governance: Brazil and South Africa, *South African Journal of International Affairs*, DOI: 10.1080/10220461.2019.1653793
- Economic Community of Central African States, 2009. *Protocol on the Strategy to Secure Vital Interests at Sea*. [Online] Available at <[https://au.int/sites/default/files/documents/30854-doc-eccas\\_protocol\\_0.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/30854-doc-eccas_protocol_0.pdf)>.
- Gobierno de Argentina, 2022. *Misiones Satelitales: SABIA-Mar*. Available at: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales/sabia-mar>>.
- Kornegay, F, 2013. África do Sul, Atlântico Sul e a equação IBAS-BRICS: O espaço Transatlântico em transição. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(3), pp 79-106. Available through: <<http://seer.ufrgs.br/austral/article/download/35010/23929>>.
- Library of Congress, 2011. *Mercosur: Member Countries Block Entrance of Ships with Falkland Islands Flags*. Available at: <<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2011-12-30/mercosur-member-countries-block-entrance-of-ships-with-falkland-islands-flags/>>. [Accessed 15 August 2022]
- Marinha do Brasil, 2020. *PEM 2040: Plano Estratégico da Marinha 2040*. Available at: <[https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub\\_pem\\_2040/book.html](https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html)>. [Accessed 12 August 2020]
- Maritime Area of the South Atlantic, 1996. *Coordinador del Area Maritima del Atlántico Sur*. Available at: <[www.coamas.org/inicio.html](http://www.coamas.org/inicio.html)>.
- Medeiros, S.E. and Moreira, W.D.S., 2017. Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. *Contexto Internacional*, 39, pp.281-304.

- Moreno, P., 2005. *The Struggle for Power in Post-Liberal Peace: Conflict and Intervention in the Global South*, Manchester University Press: Manchester.
- Nolte, D., 2013. Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance?. *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. Washington D.C., May 29 – June 1
- Organization of American States, 2002. Cooperación en la Prevención y Solución de Controversias sobre Límites Marítimos entre los Estados Miembros en la región del Caribe. AG/RES. 1902 (XXXII-O/02)262. *Actas y Documentos Volumen I*. Available at: <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02041s08.pdf>
- Organization of American States, 2021. *Regional Security System Maritime Security Strategy Project Hand Over Ceremony*. [online] Available at: <https://therss.vfairs.com/>.
- Seminario, M.R., 2021. *Development Solutions to Address Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing in Latin America and the Caribbean*. Center for Strategic and International Studies. Available at: <https://www.csis.org/analysis/development-solutions-address-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-latin-america-and>.
- Sistema de la Integración Centroamericana, 2022. *COCATRAM: Comisión Centro Americana de Transporte Marítimo*. Available at: [http://www.cocatram.org.ni/EMPRCA\\_2014\\_2019.pdf](http://www.cocatram.org.ni/EMPRCA_2014_2019.pdf).
- Souza, A. L. F. R. d.; Péres, L. P. M., 2013. *A Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul: cooperação entre Brasil e África sobre Defesa*. Bachelor's Dissertation, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- Souza, A. L. F. R., 2017. *As forças navais dos Estados Unidos no Atlântico Sul: Um estudo de caso sobre a reativação da Quarta Esquadra*. Master Thesis, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2018. *Illicit Trafficking in the South Atlantic*. [online] Available at: <http://www.globalinitiative.net/south-atlantic-region/>.
- The International Maritime Bureau's Piracy Reporting Centre, 2022. *IMB Piracy Reporting Centre*. [online] Available at: <https://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre>
- U.S. Department of State, n.d. *Terrorist Groups in the South Atlantic*. [online] Available at: <https://www.state.gov/terrorist-groups-in-the-south-atlantic/>.
- United Nations Environment Programme, 2017. *Pollution in the South Atlantic*. [online] Available at: <https://www.unep.org/south-atlantic/pollution/>
- United Nations Organization, 2007. *Luanda Action Plan, Resolution a/61/1019, New York, 7 August*. Available at: <http://www.undemocracy.com/A-61-1019.pdf> >.
- Viegas Filho, J. 2016. *A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África*. [e-book] Brasília: FUNAG. Available through: <http://funag.gov.br/loja/download/1180-a-seguranca-do-atlantico-sul-e-as-relacoes-com-a-africa.pdf>



# A Turquia e a Segurança Euro-Atlântica em 2030: Cenários para uma Nova “Questão do Oriente”

Jorge Rodrigues

*Investigador associado do IDN e Mestre em Relações Internacionais.*

José Pedro Teixeira Fernandes

*Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho, Professor Coordenador do IS CET, Investigador do IPRI-Universidade Nova de Lisboa e Investigador Associado do Instituto da Defesa Nacional.*

## Resumo

A Turquia, pela sua localização geográfica encostada ao Sudeste europeu e na intersecção com o Médio Oriente e o flanco sul da Rússia, tem uma inerente mais-valia estratégica. Há cerca de duas décadas parecia bem ancorada na NATO e em vias de se integrar na União Europeia, o que era geralmente entendido no Ocidente como um desenvolvimento estratégico favorável. Todavia, essa imagem benévola da Turquia foi-se dissipando gradualmente ao longo do tempo. Nos últimos anos, criou-se um crescente mal-estar no relacionamento com os tradicionais aliados euro-atlânticos. Este acentuou-se após a tentativa de golpe de Estado de 2016 e a viragem da Turquia para o autoritarismo. Assim, o principal objetivo deste trabalho de investigação foi tentar antecipar possíveis desenvol-

vimentos futuros da relação da Turquia com os seus aliados euro-atlânticos – a União Europeia e os EUA – num horizonte temporal até 2030. Para o efeito, recorreu-se a uma análise prospetiva e a um método de elaboração de cenários, onde se apontam diferentes caminhos possíveis. Estes permitirão, também, antecipar tendências e preparar estratégias que possam reforçar, ou pelo menos, minimizar os problemas, da evolução futura da segurança euro-atlântica ligada à Turquia.

**Palavras-chave:** Turquia; Erdoğan; Segurança; Prospetiva; NATO; União Europeia.

**Abstract**

**Turkey and Euro-Atlantic Security in 2030: Scenarios for a New “Question of the East”**

Turkey, by virtue of its geographical location in Southeastern Europe and at the intersection with the Middle East and Russia, has an inherent strategic value. Two decades ago, Turkey seemed well ensconced in NATO and on track for integration into the European Union, what was generally perceived in the West as a favourable strategic development. However, this benevolent image of Turkey has gradually dissipated over time. In recent years, a growing malaise developed with the traditional Euro-Atlantic allies. This has increased after the coup attempt of 2016 and Turkey’s turn towards authoritarianism. Thus, the main objec-

tive of this research is to anticipate possible future developments of Turkey’s relationship with its Euro-Atlantic allies – the European Union and the US – in a time horizon up to 2030. For this purpose, a prospective analysis and a scenario-building method were used, where different possible paths are pointed out. These will also allow anticipating trends and preparing strategies that may strengthen, or at least minimize problems, of the future evolution of Euro-Atlantic security linked to Turkey.

**Keywords:** Turkey, Erdoğan, Security, Foresight, NATO, European Union.

Artigo recebido: 05.09.2022

Aprovado: 27.10.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2023.164.02>

## Introdução

Nos últimos anos, a Turquia tem estado no centro das atenções de todos os que se interessam pelos problemas de segurança no espaço euro-atlântico, mas frequentemente pela negativa. Há cerca de duas décadas era geralmente vista como um membro confiável e de substancial valor estratégico para a NATO. Nessa altura, para muitos, a sua candidatura e possível adesão à União Europeia era também um desenvolvimento estratégico no melhor sentido. Todavia, essa imagem favorável da Turquia junto do Ocidente foi-se dissipando gradualmente ao longo do tempo.

A política externa neo-otomana, com o objetivo de ter “zero problemas com os vizinhos” – linha defendida pelo antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros da época, Ahmet Davutoğlu –, que impressionava favoravelmente no exterior, ruiu após as revoltas da Primavera Árabe de 2011. A participação turca no conflito da Síria e a reabertura da questão curda projetaram tensões muito relevantes no sistema de segurança euro-atlântico. A clivagem com os aliados euro-atlânticos acentuou-se, mais ainda, após a falhada tentativa de golpe de Estado de 2016 e a crescente viragem da Turquia para o autoritarismo, ou, numa expressão mais suave, para uma democracia iliberal. Em termos estratégicos, Recep Tayyip Erdoğan, num *volte-face* relativamente à sua política anterior, aproximou-se da Rússia de Vladimir Putin, para intervir nas zonas fronteiriças curdas da Síria, o que agravou o mal-estar e tensões políticas com os seus aliados tradicionais.

Para além da Síria, surgiram atritos com outros aliados no Mediterrâneo oriental, em particular com a Grécia e a França. A descoberta de importantes reservas de gás natural nessa área criou novas linhas de tensão com Chipre (e a Grécia), envolvendo ainda outros intervenientes da região, como Israel, o Egipto e a Líbia. Como resultado de tudo isto, as interrogações sobre o valor real que a Turquia tem como aliado político-militar aumentaram substancialmente.

Tudo o anteriormente descrito é naturalmente motivo de apreensão para a segurança euro-atlântica. Em termos geopolíticos, há uma realidade incontornável. A Turquia, pela sua localização geográfica encostada ao Sudeste europeu e na intersecção com o Médio Oriente e o flanco Sul da Rússia, tem uma inerente mais-valia estratégica. Por isso, a questão não é menor, nem pode ser ignorada. Importa, assim, procurar antecipar o que poderá ser a futura relação entre a Turquia e os seus aliados euro-atlânticos – a União Europeia e os EUA – num horizonte temporal alargado, até 2030. Para o efeito, em termos de enquadramento nas grandes correntes das Relações Internacionais, a análise vai estar essencialmente próxima da visão do mundo neorrealista, usando sobretudo as suas lentes teórico-conceptuais.

Como se trata aqui de tentar antecipar possíveis desenvolvimentos futuros num horizonte temporal até 2030, a metodologia adequada – que será explicada no

primeiro ponto deste trabalho – é a da elaboração de cenários, na sequência do desenvolvimento dum processo de prospetiva. Assim, a análise que a seguir se apresenta começa por fazer uma breve revisão de literatura e de explicitar o modelo teórico usado. Em seguida será desenvolvido o processo de prospetiva, passando resumidamente pelos diversos passos, de forma a delinear cenários futuros. Terminaremos desenvolvendo as diferentes narrativas e analisando as *wildcards* consideradas na cenarização. Será um trabalho necessariamente conciso e simplificado dos momentos de um processo de prospetiva, usualmente muito detalhado, o que resultaria numa dimensão impossível de verter nestas páginas. Não sendo determinantes para o conteúdo do presente artigo, há passos do referido processo de prospetiva efetuados noutros momentos desta investigação<sup>1</sup>. Contribuíram, maioritariamente, para a concretização das primeiras etapas do processo, após a definição do Foco e do Horizonte Temporal. Vamos, por isso, como já notado, ser mais sumários nessa fase, sem, contudo, deixar de explanar aqui o que de essencial se identificou.

É necessário notar que o processo de prospetiva implica identificar vários mundos futuros possíveis. Naturalmente que daqui decorre um risco: a realidade poderá ser muito diferente do que qualquer um dos cenários traçados antecipava. O problema intensifica-se quando o horizonte temporal é mais afastado, pois a probabilidade de ocorrerem acontecimentos totalmente imprevistos ou de ligações “impensáveis” entre acontecimentos previstos aumenta, provocando resultados muito diferentes dos levantados. Nenhum cenário – independentemente do método usado e do seu rigor metodológico – pode assim reclamar rigor científico com exatidão<sup>2</sup>. Para além disso, a qualidade do resultado final não depende tanto do recurso a uma metodologia formal rigorosa, quantitativa e/ou qualitativa, mas da intuição, perspicácia e capacidade analítica de quem investiga. Crucial é a identificação das tendências relevantes e interligá-las, usando a imaginação e a intuição, para ir além das imagens convencionais sobre o futuro.

Apesar do inquestionável óbice apontado, o processo de prospetiva é um exercício particularmente importante, não só do ponto de vista académico-científico como também prático. Permite evidenciar e refletir sobre muitas das suposições implícitas sobre o futuro, bem como sobre as expectativas subjacentes. Assim é um exercício vantajoso, quer do ponto de vista teórico e analítico, quer em termos de contribuição para um melhor fundamento das decisões políticas e das opções estratégicas práticas.

Cabe ainda aqui efetuar uma breve nota sobre a designação nova “Questão do Oriente”. O título baseia-se na exploração de uma analogia histórica. Um problema

---

1 FERNANDES, Teixeira & RODRIGUES, Domingos, *op.cit.*, pág. 99 a 118.

2 SIMÓN, Luis & SPECK, Ulrich (eds.), *Europe in 2030: four alternative futures*.

estratégico clássico da Europa do século XVIII até à I Guerra Mundial foi a decadência do Império Otomano/Turquia, metaforicamente qualificado, desde meados do século XIX, como o “homem doente da Europa”<sup>3</sup>. No mundo de inícios do século XXI, o longo ciclo histórico parece ser mais favorável ao ressurgimento da Turquia. Assim, a nova “Questão do Oriente” não decorre dos problemas estratégicos de um império territorialmente em retrocesso, mas dos problemas levantados por uma ambiciosa Turquia em ascensão económica, demográfica e militar, que procura projetar a sua influência numa área geopolítica que já foi sua.

### 1. O modelo teórico usado: o Processo de Prospetiva

Na área das Relações Internacionais o recurso à elaboração de cenários tem já um historial longo, mas com especificidades que importa aqui assinalar. Num sentido muito embrionário, a prospetiva nasceu na década de 1930, em França. Visava nessa altura antecipar, ainda que de forma algo rudimentar, a evolução da sociedade.

A metodologia específica, no entanto, não surgiu no âmbito de trabalhos de investigação científica feitos em instituições universitárias ou nas suas ramificações diretas, passando depois para o mundo prático das organizações, como é usual ocorrer. Também não emergiu no âmbito do universo mais prático dos departamentos de planeamento económico e/ou militar dos Estados, embora existam aí alguns antecedentes a considerar. Na sua conceção, o papel maior coube à Rand Corporation<sup>4</sup> – uma conhecida e prestigiada organização de pesquisa e investigação na área das políticas públicas sediada na Califórnia, EUA – com diversos trabalhos e estudos influentes na área da segurança e defesa. Como referem Iver B. Neumann e Erik Øverland, “o nome RAND era simplesmente um acrónimo para Pesquisa e Desenvolvimento e, especialmente durante os primeiros anos, a RAND estava preocupada em representar e legitimar as suas atividades como pesquisa genuína. A RAND e as suas ramificações – como o Hudson Institute<sup>5</sup> e o Institute for the Future – operaram no limite dos círculos de defesa e desenvolveram os métodos originais de planeamento militar ‘análise de operações’ e ‘análise de sistemas’ para uso geral.”<sup>6</sup> Quer dizer, nesse contexto inicial, foram sobretudo os problemas polí-

---

3 A expressão foi cunhada pelo Czar Nicolau I da Rússia

4 A RAND Corporation foi fundada em 1946 por iniciativa do General H. H. Arnold com financiamento da Douglas Aircraft Company e mais tarde da Fundação Ford.

5 KAHN, Herman & WIENER, Anthony J., “The Use of Scenarios”.

6 NEUMANN, Iver B. & ØVERLAND, Erik, *IR and Policy Planning: The Method of Perspectivist Scenario Building*, pp. 258-277.

tico-estratégico-militares levantados pela Guerra-Fria aos EUA e aos seus aliados<sup>7</sup> o grande estímulo intelectual para a conceção e uso da metodologia de cenários. Um segundo impulso, agora âmbito dos esforços de previsão e de planeamento de grandes empresas multinacionais, surgiu em meados dos anos 1960 em particular no âmbito da Royal Dutch Shell. Foi de alguma forma influenciado também pelos já referidos trabalhos pioneiros efetuados no âmbito da RAND. Em contexto empresarial, o recurso à elaboração de cenários surgiu da insatisfação existente, particularmente nas grandes empresas multinacionais, com os modelos usuais de previsão, os quais assentavam em extrapolações lineares de tendências anteriores. Assim, a capacidade de preparação para descontinuidades é largamente limitada pelos quadros mentais existentes, sendo ainda mais limitada por um pensamento de grupo similar que se (auto)valida demasiado facilmente. Um caso clássico deste problema é o do choque petrolífero de 1973, na sequência da guerra israelo-árabe desse ano (usualmente conhecida com a Guerra do Yom Kippur). Teve um enorme impacto económico e político em todo o mundo desenvolvido da época, largamente dependente do abastecimento de petróleo do Médio Oriente. Todavia, embora a maioria do mundo fosse largamente apanhado de surpresa, no seu planeamento de cenários, a petrolífera Royal Dutch Shell já considerava a possibilidade de ocorrerem choques petrolíferos nos mercados mundiais provocados pelos países árabes<sup>8</sup>, o que lhe deu uma clara vantagem e permitiu uma estratégia de adaptação prévia. Hoje a metodologia de cenários está bastante difundida, sendo usada em vários contextos. Um breve olhar sobre a literatura relativa à construção de cenários<sup>9</sup> e à discussão sobre a sua utilidade, quer em termos práticos, quer na investigação teórica, mostra a existência de um *corpus* já bastante rico. Como explica Angela Wilkinson<sup>10</sup> as metodologias para a elaboração de cenários podem ser classificadas (agrupadas) segundo várias tipologias. Angela Wilkinson identificou vários tipos<sup>11</sup> de cenários que são obtidos por meio de métodos diferentes, cabendo aqui fazer uma breve referência a alguns métodos. O *horizon scanning* (exploração de horizontes) está orientado para a elaboração de múltiplos cenários possíveis. O *visioning* e *backcasting* (visão e caminho para a atingir) produz cenários preferíveis, ou seja, começa com a definição de um futuro desejável e, em seguida, reverte o caminho, ou seja, identifica políticas e programas que irão levar a esse futuro pretendido. Quanto ao *scenario planning* (planeamento de cenários), está orientado para a pro-

---

7 Rand Corporation, *Futures Methodologies: Scenarios*.

8 Shell, *40 Years of Shell Scenarios*.

9 Entre outros, BARMA, Naazneen H., D,URBIN Brent, L,ORBER Eric & WHITLARK, R. E., *op.cit.* pp. 117–135. SUS, Monika & HADEED, Marcel, *op.cit.*, pp. 432-455.

10 WILKINSON, Angela, *Strategic Foresight Prime*.

11 Em língua inglesa, esses métodos de elaboração de cenários são os seguintes: *Horizon scanning*, *Megatrends analysis*, *Visioning (and backcasting)*, *Scenario planning*, *Policy gaming*, *Design futures*.

dução de cenários plausíveis, os quais são bastante adequados como instrumento analítico para a escolha de políticas e de estratégias internacionais. Ao contrário dos cenários preferíveis, não há considerações normativas sobre determinados fins desejados. Também não se pretende abranger sistematicamente todos os desenvolvimentos possíveis, reduzindo assim o seu grau de complexidade e aumentando a facilidade do seu uso.

Face aos objetivos desta investigação, o método de planeamento de cenários – que é um método amplamente aceite e com uso em vários contextos –, surge com o mais adequado. É um método exploratório pela sua própria natureza, o que se adequa também a tentar encontrar tendências subvalorizadas, propondo desenvolvimentos plausíveis. Como já referido, tem um carácter não normativo, ou seja, de produzir cenários plausíveis (sejam desejados ou não), pelo que se adequa também a uma abordagem próxima da visão neorrealista aqui adotada. Assim, no caso concreto do objeto de estudo, irão procurar detetar-se tendências de médio e de longo prazo em vários domínios diferentes com potenciais reflexos significativos no rumo da relação entre a Turquia e os seus aliados euro-atlânticos.

O processo de prospetiva, que aqui se pretende desenvolver e para o qual a construção de cenários se revela essencial, concentra-se nas incertezas, considerando os riscos e roturas, e fazendo uma abordagem global. Podemos afirmar, como o faz Fabienne Goux-Baudiment, que “A prospetiva é uma disciplina das Ciências Sociais que se apoia sobre os fundamentos da Economia, da Sociologia e da Ciência Política para compreender as dinâmicas (tendências, evoluções) e as mudanças que daí decorrem (impactos estruturais)”.<sup>12</sup> Conforme refere Pierre Wack, a prospetiva apresenta diferentes mundos e não apenas diferentes resultados do mesmo mundo.<sup>13</sup> Das suas vias, a estratégica (que antecipa a evolução das organizações e permite testar estratégias) e a exploratória (elucidar futuros possíveis dum sistema e do seu enquadramento, aplicando-se com frequência à análise de questões macro), vamos optar por esta última.

## 2. Do Foco ao Macro-Enquadramento

Conforme anteriormente referido, o processo de prospetiva envolve várias fases. Contudo, e com vista a deixar clara a sequência do processo utilizado até à construção de cenários, vamos resumir algumas delas. Importa começar por notar que o foco deste trabalho está já evidenciado no título – “A Turquia e a Segurança Euro-Atlântica” – respondendo ao “o quê”. Para além disso, é essencial enquadrar tem-

---

12 GOUX-BAUDIMENT, Fabienne – *op.cit.*, p.13

13 WACK, P., *Scenarios: Shooting The Rapids*.

poralmente a “questão-central” –, ou seja, o “quando”. Assim é definido o horizonte temporal, neste caso identificado para “2030”. Após este passo prévio, podemos passar à análise do ambiente contextual e do macro-enquadramento, que nos dão os atores, os mais próximos e os afastados, mas que influenciam o que pode vir a passar com o foco levantado.

Começamos com um pequeno apontamento histórico com relevância na atualidade e para este estudo. O Império Otomano, que chegou “às portas de Viena”<sup>14</sup> nos séculos XVI e XVII, deixou várias ligações étnico-culturais-religiosas com a atual Turquia. Independentemente da evolução que se seguiu (e do fim deste), muitas foram as comunidades que permaneceram ligadas à Turquia moderna e que têm sido estrategicamente valorizadas ao longo dos séculos. Essas ligações são relevantes para o atual *soft power* da Turquia, projetando a sua influência no mundo exterior por múltiplos grupos étnico-culturais próximos e também em vários países turcófonos na Ásia central. Entre outros aspetos, tem expressão no terreno do audiovisual. Fala-se aí numa espécie de *Soap Opera Politics*, dada a prioridade à produção e exportação de filmes e séries televisivas com mensagens cuidadosamente estudadas para reforçar essas ligações histórico-culturais, com finalidades também políticas. Nos últimos anos, por exemplo, emergiu uma imagem nostálgica do período otomano, em linha com a estratégia política atual da Turquia.

Mas esse passado também lembra o massacre dos arménios otomanos de 1915-1917, qualificado como um genocídio por vários Estados. Como frequentemente ocorre com estas questões – e para além da verdade histórica –, adquirem, também, a dimensão de uma arma política (o que é visível, por exemplo, nas relações frequentemente conturbadas da França com a Turquia). Neste contexto, cabe lembrar que um dos primeiros atos oficiais do presidente Joe Biden nos EUA foi o reconhecimento dos massacres de 1915-1917 como um genocídio<sup>15</sup> (o que naturalmente tem uma dimensão política, marcando uma rotura com a proximidade cultivada pelo anterior presidente, Donald Trump, com a Turquia de Recep Tayyip Erdoğan).

Mas a Turquia também transporta algumas preocupações desse período, em que, como já vimos, era identificada como “homem doente da Europa” pelas potências europeias que impuseram o fim e a partilha do Império Otomano – daí o “complexo de Sèvres” ou “fobia de Sèvres”<sup>16</sup> –, por referência ao Tratado de Sèvres de

---

14 Mais precisamente em 1529 e 1683, falhando, em ambos os casos, a tentativa de conquistar Viena, uma das importantes cidades da Europa e capital da Monarquia dos Habsburgos, do ramo austríaco.

15 BIDEN, Joe, *Statement by President Joe Biden on Armenian Remembrance Day*.

16 Assinado em França, a 10 de agosto de 1920, o Tratado de Sèvres consistiu num acordo de paz entre os Aliados e o Império Otomano, no final da Primeira Guerra Mundial. Aproveitando a fragilidade otomana, as potências europeias dividiram o território do Império, criando zonas



1920 (nunca ratificado). Aliás, a partição territorial resultante deste tratado nunca saiu dos discursos oficiais turcos, demonstrando um medo e ressentimento nunca apagados. Mesmo o Tratado de Lausanne<sup>17</sup>, que se lhe seguiu e que foi “imposto” pelas vitórias militares de Atatürk, apesar de assegurar a Anatólia, teve que ceder territórios árabes (Palestina e Mesopotâmia) e do Cáucaso, perdendo comunidades etnicamente turcas. Tal motivou a definição duma política externa (e lógicas internas) muito próprias. Com Mustafa Kemal Atatürk, a República da Turquia, que sucedeu ao Império Otomano em 1923, seguiu uma via de modernização e ocidentalização e uma política externa segundo o lema, “paz em casa, paz no mundo”<sup>18</sup>. Se esse é o legado de Atatürk, a Turquia atual tem uma atitude que, em parte é de continuidade, mas em parte é também de significativa transformação. Com os governos do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) de Recep Tayyip Erdoğan, o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ahmet Davutoğlu<sup>19</sup>, configurou uma nova ambição (neo)otomana numa política externa de “profundidade estratégica” para alcançar (ou expandir) o estatuto de potência regional. A pragmática doutrina de “zero problemas com os vizinhos”, procurava valorizar o referido *soft power*, renascendo, assim, uma ambição neo-otomana. Mais recentemente, Recep Tayyip Erdoğan deu-lhe uma nova dimensão de intervencionismo militar, direto ou indireto (Síria, Líbia, Nagorno-Karabakh) fazendo uso da sua importante indústria de defesa. Sendo um ator incontornável, embora nem sempre com o êxito que ambicionava, a Turquia assumiu uma postura de “autonomia estratégica”, essencial na análise deste tema.

Essa política externa, não pode, no entanto, ser bem compreendida, sem um olhar também para as lógicas políticas internas da Turquia. Nos últimos tempos, a taxa de aprovação da opinião pública turca sobre Erdoğan caiu para os seus valores mais baixos de sempre, afetada por processos de corrupção, quebra económica grave e uma extraordinária inflação que quase atingiu os 80%<sup>20</sup>. É um aspeto particularmente relevante, dado que, em maio de 2023, ocorrerão as eleições presiden-

---

de influência francesa, inglesa, italiana e grega, para além de promover a criação do Estado curdo e a cedência de amplos territórios à Arménia. A região dos Estreitos ficaria como zona neutra e desmilitarizada. Neste contexto, o Império ficava reduzido a parte da Anatólia. Os Aliados manteriam um controlo sobre as finanças e as forças armadas otomanas. Este Tratado nunca foi ratificado e criou forte repulsa interna, alimentando a Guerra da Independência, liderada por Kemal Atatürk.

17 Assinado na Suíça, a 24 de julho de 1923, o Tratado de Lausanne anula o Tratado de Sèvres e reconhece a República da Turquia como sucessora do Império Otomano. Territorialmente, no entanto, a Turquia limita-se às atuais fronteiras, na Trácia Oriental e na Anatólia, perdendo territórios turcofonos, árabes e na Europa (Balcãs e Chipre).

18 ATATÜRK, Mustafa Kemal – *op.cit.*

19 DAVUTOĞLU, Ahmed, *Strategic Depth: Turkey's International Position.*

20 THE ECONOMIST, *Inflation Nation*, p.18.

ciais. Recep Tayyip Erdoğan provavelmente tudo fará para manter o cargo, condicionando a política externa e as relações comerciais a esse desígnio.

A interligação da política interna com a política externa acaba por ser igualmente evidente na relação da Turquia com os seus vizinhos, estando envolvida em múltiplos conflitos – desde logo nos já referidos casos da Síria, Líbia e Nagorno-Karabakh, na disputa entre a Arménia e o Azerbaijão. Paralelamente, e de forma menos direta, a Turquia prossegue uma política ambígua em relação a Israel (com o qual mantém alguma cooperação) e aos diversos países árabes. Quanto a Erdoğan, preocupado com questões geoeconómicas, e necessitando, urgentemente, de capital e investimento estrangeiro, (re)aproximou-se dos Emirados Árabes Unidos e da Arábia Saudita.

Relativamente ao objetivo do governo da Turquia se poder transformar numa espécie de “armazém do mundo” e de “hub energético” – pelo menos para os países da sua área envolvente –, leva uma política externa ambivalente, de forma a manter contactos com grandes potências concorrentes, consoante as conveniências. Isso verifica-se, desde logo, com os Estados Unidos da América (EUA) e a China, com quem a Turquia procura manter boas relações ao mesmo tempo.

Todavia, vista do Ocidente, essa política da Turquia é problemática e origina alguns pontos de tensão – é vista como um aliado incerto e pouco fiável. Um exemplo foi a compra dos mísseis S400 russos de defesa antiaérea, levando à consequente exclusão, pelos EUA, do processo de desenvolvimento e compra dos aviões F35 de última geração. Para além disso, outros pontos de tensão bem conhecidos são as relações com Chipre, a Grécia e a França, mas também com a União Europeia e a NATO. Com esta última organização, salienta-se a oposição movida à adesão da Finlândia e da Suécia, especialmente desta última, fazendo uso da oportunidade para ganhos sobretudo na política interna, em especial ligados à questão curda. Mais recentemente, é a sua ambiguidade diplomática face à guerra na Ucrânia que desconcerta os aliados.

Um caso importante são, assim, as relações da Turquia com a Rússia, marcadas por vários episódios de proximidade, mas também de alguma rivalidade, antes e depois da invasão da Ucrânia. Para a Turquia, parece ser uma forma de balancear o seu relacionamento com o Ocidente e obter vantagens em certos assuntos específicos. Se, por um lado, há um bom relacionamento económico e energético entre ambas, por outro são adversárias em alguns teatros de operações. Todavia, o risco de conflito direto acaba por ser gerido com grande precaução, como mostram os casos particulares da Líbia, do Nagorno-Karabakh e, a espaços, mas com maior risco, a própria Síria<sup>21</sup>. Esse relacionamento com o inimigo histórico, embora apoiado numa boa ligação pessoal entre os presidentes Putin e Erdoğan, assume padrões que

---

21 CENTER FOR SECURITY STUDIES, Russian Analytical Digest, 70.

podem ser qualificados como de “rivalidade cooperativa”<sup>22</sup>. Esse jogo de equilíbrio está bem patente no recente conflito da Ucrânia. A tentativa de se manter equidistante entre as partes e desenvolver uma “neutralidade ativa”<sup>23</sup> – jogando nos vários campos – acaba por ser um exercício de equilíbrio extremamente difícil e potencialmente perigoso para a Turquia.

A condenação da invasão, incluindo na votação nas Nações Unidas, a continuação de venda de equipamento militar essencial para a resistência ucraniana (em particular, os *drones* Bayraktar TB2) e, de acordo com a Convenção de Montreux<sup>24</sup> o encerramento dos Estreitos à Marinha russa<sup>25</sup>, embora com exceções, foram passos importantes, mas não decisivos, onde esteve próxima do lado ocidental. Por outro lado, não aderiu às sanções internacionais (largamente ocidentais), continuando a permitir o turismo e o livre movimento de cidadãos russos (só recentemente limitados na utilização do rublo e dos cartões do sistema Mir). Facilitou, também, a instalação de múltiplos oligarcas vindos de outros países ocidentais e permite o sobrevoo do seu espaço aéreo dos estreitos. Esta “neutralidade ativa”, maximizada pelos esforços de mediação para assegurar a segurança das exportações de cereais ucranianos, para um cessar-fogo, para a troca de prisioneiros ou a negociação política mais geral para pôr fim à guerra, é justificada pela necessidade de manter pontes entre as partes. Dada a sua posição geopolítica de grande valor estratégico, a Turquia vê neste conflito uma oportunidade de recuperar a importância como ator maior do sistema político internacional, ou, pelo menos, de se afirmar com uma potência regional imprescindível para o Ocidente (mas não dependente deste).

### 3. Das tendências às incertezas

Avançando no processo de cenarização, será essencial, nesta fase, extrair os eventos consolidados e considerados principais, com permanência efetiva no período de análise, aos quais chamamos tendências. Apesar dos múltiplos e diversos acontecimentos recentes, aos quais já fizemos alguma referência, as tendências<sup>26</sup> levantadas reduzem-se fundamentalmente a três:

(i) O desenvolvimento de relações de competição entre diversos atores (grandes potências) com repercussões diretas no relacionamento de poder. A primeira, e

---

22 TASHJIAN, Yeghia, *Frenemies: Russia and Turkey's 'cooperative rivalry'*.

23 EISSENSTAT, Howard – *Neither East nor West: Turkey's calculations in the Ukraine crisis*.

24 1936 Convention regarding the Regime of the Straits, Montreux, Switzerland, pp.19.

25 DALY, John C. K., *Referee and Goalkeeper of the Turkish Straits: The Relevance and Strategic Implications of the Montreux Convention for Conflict in the Black Sea*.

26 As tendências enunciadas foram baseadas em dados recolhidos em estudos da EIU, do Fórum Económico Mundial e do National Intelligence Council

mais relevante, será a competição entre a China e os EUA pela hegemonia mundial. A esta competição aditaremos competições de menor escala, mas diretamente ligadas e este jogo do poder. É relevante a participação do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan, ao lado dos EUA, face ao poderio crescente chinês. Mas igualmente devemos considerar o alinhamento da China com o Paquistão face à rival Índia. A esta competição no centro da reorganização das relações de poder à escala global, deveremos juntar o esforço de potências revisionistas, em particular a Rússia, que procura recuperar influência que, entretanto, vem perdendo – não esquecendo que estamos a falar da maior potência militar-nuclear.

(ii) Por outro lado, são evidentes as tensões e confrontos no interior do espaço do Islão, maioritariamente assentes em fatores político-religiosos, inimizades históricas, posicionamento perante o islamismo político e questões territoriais e/ou étnicas por resolver. Assume relevância, neste último ponto, a questão curda, pela ambição de criação de um Estado nacional curdo, o que provocaria instabilidade, direta e indireta, na Turquia, Síria, Iraque e Irão. A relevância deste fator ainda recentemente ficou demonstrada com a oposição direta do governo da Turquia à adesão da Finlândia e da Suécia à NATO pelo apoio ao nacionalismo curdo<sup>27</sup>.

(iii) Por fim, e numa componente que também mereceu uma forte atenção recente, sem deixar o seu padrão de longo prazo, o desenvolvimento do choque ambiental com consequências energéticas. Referimo-nos à exigência duma progressiva descarbonização energética, devido a uma urgente necessidade ambiental, mas que contém uma forte ameaça às bases económicas dos países produtores de petróleo e gás natural, nomeadamente dos que estão localizados no Médio Oriente, na Ásia Central, na Europa de Leste e no Cáucaso – todos com uma fortíssima dependência das vendas de petróleo e gás natural ao exterior. Tal facto, poderá desenvolver instabilidade só por si, em especial naqueles que não se adaptam ao novo modelo, perdendo a sua relevância energética e, por consequência, económica (e política).

Foram ainda identificados, embora sem uma referência tão sólida como a das tendências anteriormente referidas, outros sinais emergentes que poderão vir a ter influência no período em análise. Por um lado, temos o esforço de autonomia estratégica da União Europeia, agora renovado através da Bússola Estratégica. Todavia, será sempre difícil de ver pragmaticamente uma convergência de 27 Estados que assegure real poder geopolítico com projeção nos campos geoeconómico e de segurança e defesa.

---

27 Esta referência prende-se maioritariamente com o apoio do governo sueco a reuniões do YPG (Unidades de Defesa do Povo), a residência duma forte comunidade curda, entre os quais alguns designados terroristas por Ancara, e de apoiantes do movimento de Gülen.

Por outro lado, encontramos as tentativas de organização de espaços de influência militar e geopolítica por parte de Estados do Médio Oriente. Apesar de avanços e recuos, sempre muito influenciados por atores externos à região, o Irão, a Turquia – esta última, numa parceria com o Qatar – e os Emirados Árabes Unidos parecem procurar uma convergência regional que os prepare para o ambiente global. Isto, quando, a prazo, com a transformação de modelo energético, o petróleo e o gás natural levarão a perdas de receitas e de riqueza dos Estados do Golfo Pérsico.

Assim sendo, e com base no que já foi identificado, chegamos aos elementos pré-determinados, que estarão presentes em todos os cenários.

Em primeiro lugar, é relevante a expansão da China, aumentando a sua influência na Eurásia. Tal capacidade advém de intervenção territorial, em áreas limítrofes ao seu próprio território, mas igualmente em áreas geopolíticas e económicas, através da Organização de Cooperação de Xangai e da Iniciativa *Belt and Road*. Esta última aumenta a sua “pressão” sobre uma interessada Turquia, que identifica nesse projeto uma forma de se tornar um “armazém do mundo”.

Por outro lado, e num quadro estratégico mais abrangente, verificamos um reposicionamento dos Estados-Unidos na Ásia, promovendo um novo quadro de alianças e parcerias. Tal alteração visa objetivos de maior eficácia, procurando manter influência decisiva no Indo-Pacífico.

Paralelamente, e ainda dentro dessa grande estratégia global, em que procuram uma melhor gestão de meios, os EUA retiram-se militarmente de parte do Grande Médio Oriente, mas mantêm presença militar e geopolítica na região do Índico e do Golfo Pérsico.

Por fim, identifica-se a continuação de turbulência e conflitualidade militar no grande Médio Oriente, gerando vagas de emigração, orientadas em grande parte para a Europa.

Num período tão volátil, surgem inúmeras incógnitas, que, de forma direta ou indireta, afetam o tema em análise. Dum esforço de concisão, resultam um conjunto de incertezas relevantes e com determinante influência no futuro da Turquia. Dessas variáveis com origens diversas, económicas, financeiras, industriais, sociais, políticas, etc., vamos mencionar três que resultam maiores e com determinância superior – o resultado das eleições presidenciais turcas de 2023, a disputa geopolítica na região do Mediterrâneo Oriental e a influência russa na sequência do pós-conflito na Ucrânia.

A eventualidade de perda das próximas eleições em 2023, que determinaria o abandono da presidência turca por Erdoğan, acusando, assim, o desgaste político de décadas no poder, poderá conduzir a uma estratégia prévia de saída política para esse desaire. Todavia, é ainda possível que Erdoğan consiga manter o poder presidencial, embora com uma margem estreita e uma Turquia mais polarizada. A sua saída deixaria um AKP fragilizado, sem sucessor identificado e com vários oponentes.

tes políticos fortes – como alguns elementos que se afastaram ao longo dos anos, sendo Davutoğlu talvez o mais relevante. Não sendo a Incerteza mais evidente no plano académico, tudo indica que, a ocorrer, terá um provável impacto significativo na orientação da política externa turca. A instabilidade poderá também emergir na Turquia, com consequências difíceis de prever.

No entanto, consideramos que tendo em conta as possíveis alternativas a Erdoğan para as presidenciais de 2023, haverá necessidade dos seus rivais políticos assegurarem acordos prévios. A ser assim, daí resultará uma dificuldade de desenvolver uma política externa substancialmente diferente nos anos mais próximos – daí não ser qualificada como uma Incerteza Crucial. Mesmo antecipando uma eventual futura mudança política no caso de Erdoğan ser derrotado, o seu sucessor terá dificuldade em prosseguir uma política externa unidirecional. Ou seja, por motivos diferentes, manter-se-á, provavelmente, uma ambivalência estratégica similar e provável atuação casuística. Mas, reiteramos, não se pode descartar nesta altura a hipótese de Erdoğan conseguir um novo mandato.

Por outro lado, as pretensões turcas no Mediterrâneo Oriental, renovadas em especial no campo energético, poderão trazer um acréscimo de complexidade geopolítica com elevadas repercussões<sup>28</sup>. As reservas de gás natural descobertas na região já motivaram uma aproximação estratégica entre Israel, Chipre, Grécia e o Egito<sup>29</sup>. A Turquia, com apoio da Rússia – interessada em manter o controlo do abastecimento de hidrocarbonetos à Europa –, demonstra intransigência face à delimitação das zonas económicas exclusivas (ZEE), em especial nas partes onde há perspectivas de exploração de jazidas de gás natural, reavivando, assim, a disputa territorial com a Grécia<sup>30</sup>. Este fator de tensão, a evoluir, poderá ter um forte impacto na segurança europeia, exponenciado por outras questões ainda em aberto, como a questão dos refugiados ou da partição de Chipre. Para a Turquia, será sempre uma questão de soberania nacional, que preencherá as narrativas oficiais e poderá promover o afastamento da Turquia do sistema de segurança euro-atlântico.

A evolução do conflito na Ucrânia, por sua vez, assume contornos imprevisíveis que poderão determinar alterações substanciais no posicionamento futuro da Rússia. Um conflito longo irá definitivamente desgastar o poderio russo, nas suas variadas vertentes. Os embargos e sanções nunca ganharam guerras, mas a

---

28 Reservas de gás natural do Mediterrâneo Oriental ao largo das costas de Israel/Palestina, Egito, Líbano, Síria, Chipre e Turquia. A zona principal em exploração está entre Israel e Chipre.

29 AYDINTAŞBAŞ, Aslı, BARNES-DACEY, Julien, BIANCO, Cinzia, LOVATT, Hugh & MEGE-RISI, Tarek (2020), *Deep Sea rivals: Europe, Turkey and New Eastern Mediterranean conflict lines*.

30 A Turquia contesta a pretensão da Grécia em projetar uma zona económica a partir das suas ilhas, como estabelece a lei marítima internacional, e exige que a partilha das ZEE também considere a longitude das zonas costeiras continentais.

verdade é que a longo prazo exponenciam as limitações e vulnerabilidades dos visados.

No plano económico-financeiro, a grande dependência da Rússia das receitas dos hidrocarbonetos – petróleo e gás natural – coloca-a numa posição de fraqueza negocial, visto ter perdido parte dos mercados mais fortes e sendo obrigada a negociar a preços mais baixos com novos (ou mais fracos) parceiros. Com as importações limitadas e com o fraco resultado da “substituição de importações”, haverá lugar a falhas de material tecnologicamente essencial para manter os níveis do sistema produtivo, agravado pela retirada de 40% do investimento estrangeiro, muito dele em áreas de inovação tecnológica. Por outro lado, a dificuldade de acesso aos mercados financeiros internacionais, tende a colocar as reservas de capitais da Rússia no limite, impedindo-a de revitalizar a depauperada economia.<sup>31</sup>

Bastante desgastadas no seu poderio convencional, as Forças Armadas russas sairão deste conflito mais limitadas e, provavelmente, sem capacidade para uma intervenção de média dimensão a curto prazo. As suas reformas terão tido resultados escassos, talvez sobretudo devido à corrupção sistémica interna, mostrando, seja qual for a explicação, uma (relativa) fraqueza que surpreendeu os ocidentais, mas também a própria Rússia (embora esta não o admita, claro). Com tropas pouco preparadas, com material obsoleto e sem “vontade de combater”, o Estado-Maior russo foi obrigado a utilizar algumas unidades de elite, como a força paramilitar Wagner<sup>32</sup>.

Apesar dos fracos resultados obtidos na invasão da Ucrânia (pelo menos quando aferidos pelo objetivo inicial de controlar o país no seu todo), no plano geopolítico a Rússia de Vladimir Putin procurará assegurar algum tipo de vitória. A situação é delicada, pois a Ucrânia não está disposta a concessões territoriais, pretendendo expulsar completamente as forças russas, incluindo da Crimeia. Todavia, várias experiências passadas mostram os perigos de “encostar uma grande potência à parede”. Neste caso particular, trata-se de uma potência nuclear com os riscos maximizados que tal representa. Assim, existirá a necessidade de apresentar uma saída política à Rússia. Contudo, essa saída será naturalmente explorada como uma vitória, permitindo manter a orientação revisionista a longo prazo. Esse facto que, dentro da incerteza, pode ser visto quase como efetivo (ou seja, quase certo), levará a que os países vizinhos, como a Turquia, certamente o tenham em conta, independentemente do relacionamento próximo entre os atuais governantes e do papel turco na mediação do conflito entre a Rússia e a Ucrânia.

Mas subsistem, ainda, duas Incertezas Cruciais. Estas são variáveis-chave de forte impacto, interdependência e elevada dúvida, com as suas configurações possíveis: “Qual o futuro posicionamento geo-económico e geopolítico dos EUA no

---

31 SONNENFELD, Jeffrey A. – *Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy*.

32 SAUER, Pjotr, *Russia's private military contractor Wagner comes out of the shadows in Ukraine war*.

Médio Oriente e no Golfo Pérsico?” e “Quais as alianças externas que prosseguirá a Turquia”.

Estas incertezas condicionam diretamente os objetivos estratégicos de Ancara, como os de se transformar num incontornável “*hub* energético” e no “armazém do mundo”, que podem determinar a sua capacidade de se constituir como potência regional ou até mais do que isso. Tal contribui para uma análise mais orientada para estes fatores que, aliados ao desenvolvimento crescente da sua capacidade militar – e subjacentemente das Indústrias de Defesa –, alimentam o crescente intervencionismo turco.

A primeira incerteza resulta da alteração estratégica dos EUA, em que o primeiro sinal efetivo foi a apressada retirada do Afeganistão. Mostrando-se bastante pragmático, o atual Presidente Joe Biden procurou identificar os momentos e locais de concentração de esforço, não desperdiçando meios humanos e materiais necessários noutros pontos do globo. A esse fator acresce a emergência climática – acentuada pela opinião pública ocidental –, o que implica tentar antecipar a futura transição energética. O fator energético, que, à primeira vista, parece ser relativamente pouco relevante neste caso, tem um impacto extraordinário no plano global, em especial nos países que dependem das receitas de combustíveis fósseis, como já notado. Nessa sequência, extraímos duas configurações (evoluções) possíveis. Uma primeira aponta para que os EUA, apesar de apostarem na liderança da transição energética para energias renováveis, prolonguem, paradoxalmente, o ciclo dos combustíveis fósseis, em sintonia com economias industrializadas da Ásia, como o Japão. A segunda aponta para um alinhamento dos EUA com a União Europeia, numa progressiva e (relativamente) rápida marginalização do petróleo e do gás natural.

A segunda incerteza está ligada a um governo turco orientado para a autonomia estratégica, pelo nacionalismo e pelo Islão político, ambos característicos do AKP de Erdoğan, em especial para a forma como irá procurar alargar as suas alianças internacionais. Aqui a maior dúvida será saber quais serão essas alianças que lhe permitirão prosseguir a expansão da sua influência externa, dado ter uma base económica frágil como se vê atualmente. Desta incerteza identificam-se duas outras configurações. Por um lado, a Turquia poderá procurar um alinhamento com o projeto de expansão geo-económico e geopolítico da China, maximizando as potencialidades turcas como ponte entre dois mundos<sup>33</sup>. Por outro lado, a Turquia poderá constatar que aquilo que mais lhe convém é manter-se ligada ao sistema euro-atlântico e regressar a alianças com o Ocidente, quer à NATO – da qual nunca saiu, mas com a qual mantém uma relação complexa –, quer à União Europeia – passando a apostar de forma credível no processo de adesão.

---

33 RODRIGUES, Domingos – *op.cit.*, p. 214.



#### 4. Cenários

Asseguramos, nesta fase, as ferramentas necessárias para desenvolver os cenários. Vamos evidenciar a coerência das configurações de cada incerteza crucial. Será traçada a evolução numa dada direção que é afetada, necessariamente, por uma multiplicidade de níveis que fomos definindo ao longo do trabalho. Deste esforço de materialização de prioridades – e cruzando os eixos correspondentes a dois níveis distintos de configurações –, haverá lugar a opções que determinam soluções diferentes para a estratégia da Turquia.

Assim, no **Cenário 1**, que designamos por **Inversão estratégica**, há uma liderança dos EUA na transição energética, em parceria com o Japão e outras economias industrializadas da Ásia (a qual poderá ser a base da produção de hidrogénio a partir do petróleo). Todavia, aspeto importante, sem exclusão rápida do petróleo e do gás natural. Isso assegurará que os países que economicamente dependem dos hidrocarbonetos permaneçam pacificados e próximos, mantendo o *statu quo* energético e, de alguma forma, geopolítico. É também desenvolvida uma intervenção pacificadora no Médio Oriente, especialmente nas relações entre a Arábia Saudita e o Irão, centros sunitas e xiitas rivais há vários séculos. Os EUA voltam, também, a um acordo sobre o programa nuclear iraniano, ou algum tipo de entendimento expresso ou tácito sobre este.

Neste cenário, a Turquia reorienta gradualmente a sua política externa, tentando tirar partido da alargada presença geoeconómica e geopolítica da China. A necessidade urgente de capitais, muito motivada pelo recente afastamento do Ocidente, conduziu a uma crescente aproximação entre os dois países. Lançado pelo Acordo de Cooperação Estratégica, assinado em Ancara em 2010, esse processo vem conhecendo sucessivos passos, com sólidos vetores que vão desde o investimento chinês na economia e nas infraestruturas, comércio (sendo atualmente umas das primeiras origens de importações turcas), saúde (em especial durante o período mais agressivo da pandemia COVID-19, em que forneceu milhões de vacinas CoronaVac), transportes – onde se realça o *Trans-Caspian International Transport Route (Iron Silk Road)*<sup>34</sup> – e a *Belt and Road Initiative*. A participação neste projeto estratégico chinês representa uma oportunidade. Por um lado, permite usufruir do investimento dum China muito orientada para o maior número de parceiros possível, e que, por conseguinte, está disponível para investir localmente. Por outro lado, constitui-se como parceiro para o investimento em África, no Médio Oriente e na Ásia Central, pólos de interesse prioritário. Todavia, a Turquia enfrenta igualmente a concorrência e a competição chinesas nesses países, nos projetos e interesses que não são comuns. Além disso, e conforme uma estratégia usual da China, esta procura criar

---

34 TITR, Middle Corridor, *Op.cit.*

uma crescente dependência económico-financeira que possa explorar politicamente (atualmente na ordem dos 20 mil milhões de dólares de *deficit*).

Este cenário poderá teoricamente permitir uma maior autonomia estratégica à Turquia, mas, de facto, trará também novas restrições, eventualmente menos controláveis e negociáveis. A Turquia, promovendo este cenário, encontrará soluções alternativas a curto prazo, mas irá pagar uma fatura estratégica elevada, conforme já se observou noutros países “parceiros” da China. Aliás, mesmo no plano “moral”, Erdoğan já teve de abdicar das suas habituais intervenções em defesa das comunidades etnicamente turcas e muçulmanas (ou seja, dos uigures da China).

Já no **Cenário 2 – *Back to business***, onde os EUA e o Japão são também chave na transição energética, embora com manutenção de uma importância relativa do petróleo e gás natural na pacificação no Médio Oriente, ocorre uma reaproximação da Turquia ao Ocidente. Nessa aproximação emerge também uma espécie de grande Médio Oriente – envolvendo, entre outros, o Qatar e os Emirados Árabes Unidos – com os quais a Turquia mantém relações de proximidade.

Neste cenário, a Turquia torna-se central e de importância relevada, podendo gerar uma dinâmica favorável às suas pretensões de se constituir como uma potência regional dominante. Pelo protagonismo que daí poderá resultar, conseguirá alcançar os seus objetivos sem procurar conflitos (pelo menos sem conflitos político-militares), o que permitirá a melhoria de relações político-económicas. Todavia, não abdicará de alguma autonomia estratégica, em especial para assegurar a manutenção da sua base de apoio interno e para manter alguns vetores considerados vitais.

Por outro lado, no **Cenário 3 – *Verde mas instável***, os EUA alinham no plano energético com a União Europeia numa progressiva e rápida marginalização do petróleo e do gás natural. Tal orientação, que poderá regressar ao primeiro plano no período pós-conflito na Ucrânia, é completamente disruptiva e provoca uma real convulsão nos países cuja economia depende dos hidrocarbonetos, afastando-os geopoliticamente e tornando-os instáveis.

Neste cenário, a Turquia reorienta a sua política externa para o alinhamento com o projeto de expansão geo-económica e geopolítica da China, em linha com o já referido anteriormente, mas maximizado pela instabilidade criada em áreas regionais onde mantém interesses prioritários. Assistiremos a alterações político-estratégicas de rotura, procurando tirar partido duma aproximação aos atores mais importantes do Médio Oriente, como a Arábia Saudita e Irão, com a instigação da China (e da Rússia), que procurará aumentar o número de países aliados na região, com vista a consolidar a sua orientação de superpotência global. Encontraremos aqui uma escalada global de conflitualidade, económica e política (e até talvez militar), que desenvolverá um ambiente de elevada instabilidade. A consequência maior deste cenário será o afastamento turco do sistema de segurança euro-atlântico e o assu-

mir do *Avrasyacilik*<sup>35</sup> – movimento traduzido por Euroasianismo<sup>36</sup>, com base na doutrina de Alexander Dugin.

Por fim, no **Cenário 4 – Regresso ao futuro**, é mantido o vetor de alinhamento com os EUA e a União Europeia nas fontes energéticas, afastando a base dos combustíveis fósseis e, com isso, aumentando a instabilidade nos países produtores. Paralelamente, ocorrerá aqui um (re)alinhamento turco com o Ocidente, envolvendo, como já referimos, o Qatar e os EAU. É um cenário complexo que movimentaria tendências em sentidos opostos, com resultados relativamente pouco previsíveis.

Para a Turquia será uma oportunidade de ganho político-diplomático, orientando a sua posição para servir de ponte entre o Ocidente e estes países do Médio Oriente, mas partindo de uma posição de força e reconhecimento – algo que sempre procurou desde o final do século passado –, visto que passará a ser o maior interlocutor regional. Este cenário poderá ainda permitir uma maior aproximação da Turquia com os povos etnicamente turcos, dada a atratividade que assumirá. Contudo, há também riscos importantes a considerar para a Turquia se seguir essa via. No plano energético, implicará perder a possibilidade de se tornar um “hub energético”. No plano geopolítico, diversos atores regionais poderão vê-la como um Estado “traidor ao Islão” e um adversário.

## 5. Wildcards

Traçados os cenários, há fatores que poderão surgir, ainda de forma pouco provável nesta altura, mas afetando-os substancialmente. Consideramos dois imprevistos impactantes, os quais designamos por *Wildcards*: a emergência do Estado curdo independente e a transformação da Turquia num Estado nuclear, imitando o que o Irão está a fazer.

Vamos deixar algumas pistas sobre estes *game changers*.

Uma partição do Iraque, entre sunitas e xiitas – estes últimos apoiados pelo Irão – e a criação de um Estado curdo a Norte, criaria uma óbvia instabilidade regional. A desintegração do Iraque e as suas ramificações regionais, teria, necessariamente, um impacto extraordinário nos países vizinhos. Este seria ainda mais amplificado se os EUA apoiassem um Curdistão independente. É pouco plausível? Sim, mas, por exemplo, se nos lembrarmos que, enquanto vice-presidente dos

---

35 KURT, Selim, *Turkey's Position in Dugin's Eurasianism Understanding*, p. 458.

36 Euroasianismo/*Avrasyacilik* – Movimento intelectual que identifica a região Eurasiática como prioridade geopolítica. Se é internacionalmente mais conhecido pela doutrina de Alexander Dugin, na Turquia começou-se a falar com maior intensidade a partir de 2002, com o General Tuncer Kilinç.

EUA, Joe Biden defendeu a proximidade aos movimentos curdos na Síria e admitiu a hipótese de um Estado curdo,<sup>37</sup> podemos admitir alguma possibilidade, ainda que baixa, de isso ocorrer. Naturalmente que o objetivo de constituir um Curdistão seria particularmente impactante da integridade territorial e estabilidade securitária da Turquia.

E, por fim, a eventualidade duma Turquia com capacidade nuclear. Esta *wildcard*, surge com base num projeto energético nuclear, para já apenas para fins civis, com apoio de empresas da Rússia, França e Japão, mas que eventualmente poderá futuramente ramificar-se para o plano militar. Importa aqui notar que a atual aposta na energia nuclear da Turquia parece ser de pouca racionalidade energético-económica, mas adquire maior sentido estratégico se pensarmos poder ser a base de um futuro uso para fins também militares. Cabe aqui referir um estudo da RAND Corporation<sup>38</sup>, onde o futuro dos conflitos armados é visto como podendo envolver o emprego de armas nucleares táticas, o que motiva vários Estados a tentar obter essa capacidade. Temos o exemplo desse risco na invasão da Ucrânia, em que a Rússia deixa latente a ameaça de emprego dessas armas, caso seja “obrigada” a tal pela entrada do Ocidente no conflito. Apesar das ameaças, a verdade é que a Rússia não tem esse arsenal em prontidão imediata (apenas estarão disponíveis os mísseis balísticos de longo alcance), mas esta é a primeira vez em que o seu emprego é realmente equacionado desde a crise de mísseis de Cuba de 1962.

Para desenvolver energia nuclear, pelo menos no plano energético, a Turquia poderá contar com parceiros como o Paquistão, que é uma potência nuclear militar, mas igualmente com o Irão e a própria Rússia. O exemplo do Irão, que tem avançado apesar de todo o esforço norte-americano de o controlar – e de Israel tentar fazer descarrilar o programa nuclear iraniano –, serve de evidência de que não é fácil impedir um Estado determinado a conseguir esse objetivo e a suportar sacrifícios elevados para o conseguir. Com mais de uma dezena e meia de instalações declaradas, o programa nuclear iraniano já tem várias décadas, um elevado *know-how* acumulado e dispõe de um sentimento nacional de aprovação. O processo de controlo apenas poderá servir para assegurar que se mantenha na esfera energética civil, sem evoluir para o campo militar, mas trará sempre ao Irão múltiplas vantagens e contrapartidas a negociar. Quanto ao programa nuclear turco, como país mais próximo do Ocidente e com maior liberdade de movimentos, poderá alcançar essa capacidade a médio prazo. Uma estratégia que aproveite os momentos de concentração de preocupações noutras geografias poderá ir evoluindo e receber apoios técnicos essenciais para o rápido levantamento de capaci-

---

37 ERDEMIR & KOWALSKI, – op.cit.

38 RAND CORPORATION, *The Future of Warfare in 2030*.

dade nuclear<sup>39</sup>. A indústria de defesa turca já demonstrou ter competência técnica no campo da inovação e desenvolvimento, assegurando o fabrico de material e equipamento de última geração. Todavia, também ficou evidente que necessita de cooperação externa para alcançar tais objetivos e que o nuclear seria o expoente máximo disso. É necessário sublinhar que essa transformação, a ocorrer, irá revolucionar o *statu quo* assegurando à Turquia o estatuto de potência de uma outra dimensão e dando-lhe uma capacidade, inexistente até agora, de prescindir do Ocidente.

### Considerações finais

Como se deixou claro, não é intenção traçar apenas variações do mesmo mundo, mas sim, como é alvo da prospetiva, apresentar diferentes mundos para análise e estudo. Destes mundos/cenários, poderão ser extraídos dados relevantes para preparação de estratégias e processos de decisão. É hoje consensual que estamos numa fase de reorganização do sistema político internacional, com evidentes realinhamentos e reocupação de espaços, em que fatores como a geopolítica, a segurança física, a segurança das cadeias de abastecimento, a segurança energética e políticas de descarbonização irão orientar as decisões futuras. Estes foram os dados essenciais para a definição dos cenários que traçámos anteriormente.

Não podemos deixar de salientar as preocupações ocidentais quanto à evolução futura da Turquia. Tendo sido um parceiro essencial desde os tempos da Guerra-Fria, tornou-se, ao longo dos últimos anos, num aliado incerto que procura assegurar uma autonomia estratégica que, por vezes, o coloca em rota de colisão com os interesses de europeus e norte-americanos.

Com uma lógica interna de manutenção do poder, Erdoğan orienta atualmente a sua política externa para um revisionismo neo-otomano, em que procura recuperar a relevância regional e até mais do que isso. Os instrumentos utilizados para alimentar essa estratégia passam pelo desenvolvimento do seu *soft power* junto do mundo islâmico e das comunidades turcófonas, bem como de um maior intervencionismo político e, por vezes, militar, nas regiões de interesse vital ou primário. A Turquia alavanca essa orientação através da capacidade da sua crescente indústria de defesa e de umas Forças Armadas numerosas e bem equipadas, que lhe permitem intervir nos conflitos regionais, fornecer armamento de última geração (*drones*, desde logo) e instalar bases militares em países amigos (por exemplo, Qatar e Somália), perseguindo o objetivo maior de controlar a região do Mediterrâneo Oriental, inserido no

---

39 SPACAPAN, John, Conventional wisdom says Turkey won't go nuclear. That might be wrong. *Bulletin of Atomic Scientists*.

projeto Mavi Vatan<sup>40</sup>. Neste exercício, identificámos a importância atribuída à consecução dos objetivos de se constituir como “hub energético” e como “armazém do mundo”, e a forma como tal influencia decisões de política externa.

Mas a situação económica frágil que atravessa nesta altura retira-lhe, também, capacidade de atuação, desde logo no plano militar, por ser impossível suportar gastos maiores no setor da defesa. Por outro lado, a situação política, social e as violações de direitos humanos mostram um autoritarismo e instabilidade interna que lhe diminuem, também, a possibilidade de se concentrar numa política externa estratégica e de longo prazo, bem articulada e coerente. Esse vetor é igualmente afetado pela própria forma como aborda as suas relações externas. Com a ideia de autonomia estratégica, procura justificar a constante mudança de posição em assuntos internacionais.

A procura de novos parceiros conduziu a Turquia a uma aproximação à Rússia e à China. Com a primeira desenvolve projetos de infraestruturas e do âmbito da defesa, nomeadamente na aquisição dos sistemas de defesa aérea S400, no desenvolvimento de redes energéticas e no apoio técnico russo à construção da primeira central nuclear turca. Há óbvios receios, no entanto, quanto às ambições da Rússia, que poderão afetar interesses e territórios importantes para a Turquia. Essa aproximação tem levado a Turquia a procurar tornar-se relevante na mediação do conflito da Rússia com a Ucrânia. A evolução desse processo será, naturalmente, explorada para tentar obter ganhos. Quanto ao caminho com a China tem sido desenvolvido de forma muito mais discreta, à imagem da política externa chinesa. Erdoğan percebendo a importância desse parceiro para os seus interesses e estratégia, procurou tirar também partido da *Belt and Road Initiative*. A aproximação tem sido de tal forma prioritária que levou Erdoğan a esquecer as críticas ao tratamento dos uigures.

O afastamento da Turquia das práticas e regras europeias e ocidentais pode ser uma mudança profunda e não apenas uma alteração temporária. O atual governo turco acredita que será mais bem-sucedido através duma política autónoma, explorando a rivalidade entre os blocos. Para tal contribui o antagonismo para com o Ocidente de grande parte da elite dirigente nacionalista e islamista e, em particular, de Erdoğan<sup>41</sup>, que pretende, também, criar uma nova ordem internacional pós-ocidental.

---

40 Pátria Azul é um conceito e doutrina irredentista e expansionista, criado pelo Chefe do Estado-Maior do Comandante da Marinha Turca Cihat Yaycı, e desenvolvido com o Almirante Cem Gurdeniz em 2006. A doutrina representa o mar territorial turco, a plataforma continental e a zona económica exclusiva (ZEE) ao redor do Mar Negro, bem como suas reivindicações de plataforma continental e ZEE no Mar Mediterrâneo oriental e no Mar Egeu.

41 FLANAGAN, S., BINNENDIJK, A., NADER, A.S.J., FLANAGAN, F., LARRABEE, S., BINNENDIJK, A., COSTELLO, K., EFRON, S., HOOBLER, J., KIRCHNER, M., MARTINI J., NADER, A. & WILSON P. A., *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U.S.-Turkish Strategic Partnership and the U.S. Army*, pp. 237

Contudo, há também na Turquia a convicção de que estes novos parceiros, sejam regionais ou globais, não são particularmente fiáveis. Por esse facto, e apesar de toda a ambiguidade estratégica, há o reconhecimento de que o sistema de segurança euro-atlântico não é facilmente substituível. Assim, será uma determinante particularmente difícil de ultrapassar e que expõe a Turquia aos interesses dos seus competidores e vizinhos com ambições expansionistas (desde logo a Rússia).

Levantados os cenários, uns mais disruptivos, outros mais próximos da situação presente, e conscientes da vontade de Erdoğan e do seu partido, o AKP, atualmente no poder, de aumentarem a autonomia estratégica e seguirem um caminho próprio, parece certo que essa opção seguirá também um instinto de sobrevivência (e de obter vantagens) ao nível económico, político e de segurança.

Há cerca de duas décadas que a Turquia se tornou um problema incómodo para o Ocidente. O atual contexto internacional voltou a dar grande importância geopolítica ao seu território, algo que se perspetiva continuar. Para além do que esta possa fazer, do lado ocidental a principal questão é saber se será possível prosseguir uma estratégia capaz de manter a Turquia ancorada ao sistema de segurança euro-atlântico. Tal determinará o futuro da segurança regional europeia (e do Médio Oriente) e terá certamente ainda implicações na ordem internacional.

## Bibliografia

1936 Convention regarding the Regime of the Straits, 1936, Montreux, Switzerland, disponível em <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1936-Convention-Regarding-the-Regime-of-the-Straits.pdf>. Acedido em 13Mai22.

2012, *40 Years of Shell Scenarios*. Acessível em [https://www.shell.com/promos/forty-years-of-shell-scenarios/\\_jcr\\_content.stream/1448557479375/a0e75f042fee5322b72780ee36e5ba17c35a4fc6/shell-scenarios-40yearsbook080213.pdf](https://www.shell.com/promos/forty-years-of-shell-scenarios/_jcr_content.stream/1448557479375/a0e75f042fee5322b72780ee36e5ba17c35a4fc6/shell-scenarios-40yearsbook080213.pdf) Acedido a 25Jun22.

2019, *Turkey v Syria's Kurds: the Short, Medium and Long Story*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49963649>. Acedido em 22Jun22

ALLSOPP, H., 2015, *The kurds of Syria: political parties and identity in the Middle East*. 2 ed. I.B. Tauris, Londres e Nova Iorque.

ARANGO, T., 2015, “In liberated Kobani, Kurds take pride despite the devastation”. *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/02/02/world/middleeast/inliberated-kobani-pride-despite-the-devastation.html>. Acedido em 23Nov20.

Armenian Remember Day, Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/24/statement-by-president-joe-biden-on-armenian-remembrance-day/>. Acedido em 2/08/2022.

ATATURK, Mustafá Kemal, Disponível em <https://www.mfa.gov.tr/turkish-foreign-policy-during-aturks-era.en.mfa>. Acedido em 5Mai22.

- AYDINTASBAS, A., BIANCO, C., DACEY, J. B., DWORKIN, A., GERANMAYEH, E., LOVATT, H. & MEGARISI, T., 2020, *How a Biden win could transform US policy in the Middle East and North Africa*. European Council of Foreign Relations, disponível em: <https://ecfr.eu/article/how-a-biden-win-could-transform-us-policy-in-the-middle-east/>. Acedido em 23Jun22.
- AYDINTAŞBAŞ, Asli, BARNES-DACEY, Julien, BIANCO, Cinzia, LOVATT, Hugh & MEGARISI, Tarek, 2020, "Deep Sea rivals: Europe, Turkey and New Eastern Mediterranean conflict lines", in *European Council on Foreign Relations*, disponível em [https://www.ecfr.eu/specials/eastern\\_med](https://www.ecfr.eu/specials/eastern_med). Acedido em 03Jun20.
- AZIZ, L., The Syrian Kurds in the US foreign policy: long-term strategy or tactical ploy?, Jan2020., Centre d'étude des crises et conflits internationaux, Université catholique de Louvain.
- BAKER, P.; COOPER, H.; SANGER, D. E., "Obama sends special operations forces to help fight ISIS in Syria", 2015, *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/10/31/world/obama-will-send-forces-to-syria-to-help-fight-the-islamic-state.html>. Acedido em 23Jun22.
- BARMA, Naazneen H., DURBIN, Brent, LORBER, Eric & WHITLARK, Rachel E., 2016, "Imagine a World in Which": Using Scenarios in Political Science" in *International Studies Perspectives*, 17, pp. 117-135.
- BBC, *Quem são os curdos e por que são atacados pela Turquia*. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50012988>. Acedido em 7Dez20.
- BIDEN, J. R., Why America Must Lead Again. , 2020. *Foreign Affairs*. Disponível em: <http://www.deutsch-chinesischesforum.de/images/thinktank/20201114/Why%20America%20Must%20Lead%20Again.pdf>. Acedido em 23Mai22.
- ÇAĞAPTAY, Soner, 2019, *Erdoğan's Empire: Turkey and the Politics of the Middle East*, I.B. Tauris, Londres.
- CENTER FOR SECURITY STUDIES (CSS), 2021, *Russian Analytical Digest (RAD)* University of Bremen. RAD, 70, Disponível em <https://css.ethz.ch/en/publications/rad.html>. Acedido em 20Mai22.
- COOK, S., 2019, "There's always a next time to betray the Kurds"., *Foreign Affairs*., Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/10/11/kurds-betrayal-syria-erdogan-turkey-trump/>. Acedido em 23Mai22.
- DALY, John C. K., 10Mai2022., Referee and Goalkeeper of the Turkish Straits: The Relevance and Strategic Implications of the Montreux Convention for Conflict in the Black Sea, Disponível em <https://jamestown.org/program/referee-and-goalkeeper-of-the-turkish-straits-the-history-relevance-and-strategic-implications-of-the-montreux-convention-for-conflict-in-the-black-sea/>. Acedido em 28Mai22.
- DAVUTOĞLU, Ahmed, 2001, *Strategic Depth: Turkey's International Position*. Küre Yayınları. Istanbul.



- DE PETRIS, D. R., 21Set2020, Joe Biden on Syria: What would he do? *The National Interest*, Disponível em: <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/joe-biden-syria-what-would-he-do-169316>. Acedido em 23Mai22.
- EISENSTAT, Howard, 25Fev2022, Neither East nor West: Turkey's calculations in the Ukraine crisis. Middle East Institute, Disponível em <https://www.mei.edu/publications/neither-east-nor-west-turkeys-calculations-ukraine-crisis>. Acedido em 24Mai22.
- EIU, 2022, Disponível em <https://www.eiu.com/n/global-themes/>. Acedido em 22Jul22.
- ERDEMIR, A. & KOWALSKI, P., 16Ago2020, Joe Biden will be America's most pro-Kurdish president. Foundation for Defense of Democracies, Disponível em: <https://www.fdd.org/analysis/2020/08/16/biden-will-be-most-pro-kurdish-president/>. Acedido em 23Mai22.
- FALK, T., 9Jun2022, Will Joe Biden alter US policy in the Middle East? *Al Jazeera*. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/9/biden-expected-to-alter-the-regions-status-quo-analysis>. Acedido em 23Nov20.
- FERNANDES, José Pedro Teixeira & RODRIGUES, Domingos, Ago2020. “A Transformação da Turquia na Era Erdoğan: Implicações sobre a Segurança Euro-Atlântica”. in *Nação & Defesa*, n.º 156, pp. 99-118.
- FLANAGAN, S., BINNENDIJK, A., NADER, A.S.J., FLANAGAN, F., LARRABEE, S., BINNENDIJK, A., COSTELLO, K., EFRON, S., HOOBLER, J., KIRCHNER, M., MARTINI J., NADER, A. & WILSON P. A., Fev2020, Turkey's Nationalist Course: Implications for the U.S.-Turkish Strategic Partnership and the U.S. Army. RAND Corporation, Santa Monica.
- FÓRUM ECONÓMICO MUNDIAL, 2022. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2016/11/8-predictions-for-the-world-in-2030/>. Acedido em 22Jul22.
- GOUX-BAUDIMENT, Fabienne, 2016, “A foresight overarching method. I – Looking for a way to bridge the gap”, em *World Future Review*, Université de Angers.
- Joe Biden and the Arab American community: a plan for partnership, 2020b. Disponível em: <https://joebiden.com/joe-biden-and-the-arab-american-community-a-plan-for-partnership/>. Acedido em 23Mai22.
- KAHN, Herman & WIENER, Anthony J., 1967, “The Use of Scenarios” in Hudson Institute. Disponível em <https://www.hudson.org/research/2214-the-use-of-scenarios>. Acedido em 18Jun22.
- KAJJO, S., 2020, Syrian Kurds optimistic about continued US support under Biden presidency. *Voa News*, Disponível em: <https://www.voanews.com/extremism-watch/syrian-kurds-optimistic-about-continued-us-support-under-biden-presidency>. Acedido em 24Jun22.
- KINGSLEY, P., 2019, Who are the Kurds, and why is Turkey attacking them in Syria? *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/10/14/world/middleeast/the-kurdsfacts-history.html>. Acedido em 19Mai22.
-

- KNAPP, M., FLACH, A. & AYBOGA, E., 2016, *Revolution in Rojava: democratic autonomy and women's liberation in northern Syria*. Pluto Press, Londres.
- KOBANE, M., 2020, Syrian Kurdish commander sees chance to ease tensions with Turkey under Biden. Entrevista concedida a Amberin Zaman. *Al-Monitor*. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/11/syria-mazlum-kobane-sdf-mediate-pkkus-election-biden-trump.html>. Acedido em 17Mai22.
- KOOL, Drith & BOLDER, Patrick, Turkey's Recalcitrance and NATO's Nuisance, HCSS, 18Fev2021. Disponível em, <https://hcss.nl/report/turkeys-recalcitrance-and-natos-nuisance/>. Acedido em 20Jul22.
- KURT, Selim, 2019, "Turkey's Position in Dugin's Eurasianism Understanding". *Journal of Security Strategies*, Volume 15, Issue 3, pp. 425 a -467.
- MACFIE, A.L., 2007, *Kemal Atatürk – O Fundador da Turquia Moderna*. Fronteira do Caos. Porto.
- MCDOWALL, D., 2020, *A Modern History of the Kurds*. 4 ed., I.B. Tauris, Londres e Nova Iorque.
- MUSTAFAH, R., 2020, Biden presidency brings hope for the Kurds. Disponível em: <https://www.politics.co.uk/comment-analysis/2020/11/23/bidenpresidency-brings-hope-for-the-kurds>. Acedido em 16Mai22.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUICIL, 2022, Disponível em <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/mission-integration/nic/nic-related-menus/nic-related-content/global-trends-2030>. Acedido em 22Jul22.
- NEUMANN, Iver B. & ØVERLAND, Erik, 2004, "IR and Policy Planning: The Method of Perspectivist Scenario Building", in *International Studies Perspectives*, 5(3), pp. 258-277.
- PHILLIPS, C., 2020. "Why Syria will be low on Biden's list of foreign policy priorities". *Middle East Eye*, 12Nov20. Disponível em: <https://www.middleeasteye.net/opinion/syria-us-bidenforeign-policy-priorities-low>. Acedido em 23Nov20.
- PHILLIPS, David, 2017, *An Uncertain Ally*. Routledge. London.
- RAND CORPORATION, 2020, *The Future of Warfare in 2030*, Santa Monica.
- RIBEIRO, Félix, LEAL, Catarina & RODRIGUES, Teresa, 2011, *Uma Estratégia de Segurança Energética para o Séc. XXI em Portugal*. INCM/IDN. Lisboa.
- RODRIGUES, Domingos J. F., 2009, *Turquia: País Ponte Entre Dois Mundos*. Prefácio. Lisboa.
- SAUER, Pjotr, 07Ago22, "Russia's private military contractor Wagner comes out of the shadows in Ukraine war". *The Guardian*. In <https://www.theguardian.com/world/2022/aug/07/russias-private-military-contractor-wagner-comes-out-of-the-shadows-in-ukraine-war>. Acedido em 08Ago22
- SIMÓN, Luis & SPECK, Ulrich (eds.), "Europe in 2030: four alternative futures" in *Elcano Policy Paper*, December 2017, p. 6. Acessível em <http://www.realinstitutoelcano.org/>
-

wps/wcm/connect/e8f1fc52-42ac-4d5f-9ae0-f25021f62a14/Policy-paper-Simon-Speck-Europe-2030-four-alternative-futures.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e8f1fc52-42ac-4d5f-9ae0-f25021f62a14. Acedido em 21Jun22.

SONNENFELD, Jeffrey A., 2022, Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy. Yale. <https://yale.app.box.com/s/7f6agg5ezscj234kahx35lil04udqgeo>. Acedido em 28Jul22

SPACAPAN, John, 7Jul2020, “Conventional wisdom says Turkey won’t go nuclear. That might be wrong”. *Bulletin of Atomic Scientists*.; <https://thebulletin.org/2020/07/conventional-wisdom-says-turkey-wont-go-nuclear-that-might-be-wrong/#post-heading>, Acedido em 23Jul2022

SUS, Monika & HADEED, Marcel, 2020, “Theory-infused and policy-relevant: On the usefulness of scenario analysis for international relations”, in *Contemporary Security Policy*, 41:3, 2020, pp. 432-455.

TASHJIAN, Yeghia, 2021, Frenemies: Russia and Turkey’s ‘cooperative rivalry’, *The Cradle*, disponível em <https://thecradle.co/Article/analysis/3983>. Acedido em 22Mai22.

THE ECONOMIST, 23Jul2022, Inflation Nation, London, pp.17-18.

TITR, 2022, Middle Corridor. In <https://middlecorridor.com/en/>. Acedido em 02Ago22.

TROIANOVSKI, A.; KINGSLEY, P., 2019, “Putin and Erdogan announce plan for northeast Syria, bolstering russian influence”. *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/europe/erdogan-putin-syria-cease-fire.html>. Acedido em 24Jun22.

WACK, P., 1985, “Scenarios: shooting the rapids”. *Harvard Business Review*.

WILKINSON, Angela, 2017, Strategic Foresight Primer, European Political Strategy Centre, Acessível em <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/strategic-foresight-primer>. Acedido a 25Jul22.



# Insurgência em Cabo Delgado: uma Análise para Inferência da Estratégia de Combate ao Fenómeno

Mauro Tiago Njelezi

*Academia Militar Marechal Samora Machel, Nampula.*

## Resumo

A ideia central deste artigo foi de inferir uma estratégia de combate à insurgência a partir das ações do *Ahlu Sunnah Wa-Jammá*. Assim, utilizando a revisão bibliográfica e pesquisa de campo, apurou-se que os fatores que originaram a insurgência compreendem principalmente a radicalização islâmica e a aversão em relação às instituições governamentais. Para a obtenção de recursos, os insurgentes, entre outras ações, capturam e compram arsenais, saqueiam as aldeias e traficam seres humanos. O *modus operandi* dos insurgentes resume-se a ações iniciais da década de 70, que evoluíram até ao presente, marcado por emboscadas às unidades das Forças de Defesa e Segurança e assaltos a aldeias. Por conseguinte, a estratégia de combate consiste em atacar a estratégia da insurgência, a partir da lógica de que a guerra deve ser vencida sem a necessidade do confronto armado, implicando, necessariamente, a adoção de medidas políticas, económicas, militares e de segurança.

**Palavras-chave:** Estratégia de Combate; Insurgência; Norte de Moçambique.

## Abstract

*Insurgency in Cabo Delgado: an Analysis for Inference of a Strategy to Combat the Phenomenon*

The central idea of this article was to infer a strategy to combat insurgency, from the actions of the *Ahlu Sunnah Wa-Jammá*. Thus, through literature review and field research, it was found that the factors that gave rise to the insurgency comprise of the Islamic radicalisation and the dislike of governmental institutions. To obtain resources, the insurgents, among other actions, capture and buy arsenals, loot villages and traffic human beings. The insurgents' *modus operandi* comes down to initial actions that began in the 1970s, and have evolved to the present, marked by ambushes to Defence and Security Forces units and assaults to villages. Consequently, the combat strategy consists of attacking the insurgency's strategy, based on the logic that the war must be won without the need for armed confrontation, necessarily implying the adoption of political, economic, military and security measures.

**Keywords:** Combat Strategy; Insurgency; Northern Mozambique.

Artigo recebido: 28.09.2022

Aprovado: 16.10.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2023.164.03>

## Introdução

A insurgência é, diga-se, em função dos eventos ocorridos na vigência e no pós-Guerra Fria, incontornável no atual quadro de conflitos. Ela pode emergir como um movimento organizado de indivíduos, visando fazer face às injustiças sociais/éticas/religiosas e à ocupação estrangeira, por um lado (Bule, 2021). Por outro, pode emergir, sobretudo, como uma ação política e armada de um grupo de indivíduos, instigados ou não, por um ou vários Estados, de modo a retirar e/ou desabonar o governo em exercício e controlar parcialmente os recursos num Estado (Kilcullen, 2006).

Uma visão atual sobre a insurgência pode ser observada a partir das ações do *Ahlu Sunnah Wa-Jammá* (ASWJ), grupo insurgente em Cabo Delgado, Niassa e Nampula, províncias localizadas no Norte de Moçambique que circunscrevem o Teatro Operacional Norte (TON) (*International Crisis Group* [ICG], 2021). Nela, o ASWJ, movido aparentemente pelo islamismo radical, iniciou, no dia 5 de outubro de 2017, ataques contra postos e unidades das Forças de Defesa e Segurança (FDS), residências, cidadãos civis e infraestruturas governamentais, comerciais e religiosas (Macalane e Jafar, 2021).

Os ataques que foram inicialmente realizados, mormente por moçambicanos, recorrendo a catanas, estacas e flechas, integraram sobretudo indivíduos da Tanzânia, Somália e região dos Grandes Lagos (Habibe, Forquilha e Pereira, 2019). Passaram também a ser realizados recorrendo a AK-47, PK, RPG-7, etc. (Issufo, 2018).

Por meio do terrorismo, da guerrilha, da subversão (Branco, 2020), da «colaboração» de alguns indivíduos da população local e do apoio do Estado Islâmico e de outros atores (inter)nacionais (Maquenzi e Feijó, 2019), o ASWJ conseguiu expandir as suas ações no TON, pois, do distrito de Mocímboa da Praia, passou a atuar preferencialmente nos distritos de Palma e Macomia (província de Cabo Delgado), bem como Mecula, na província de Niassa, e Erati e Memba, na província de Nampula (Morier-Genoud, 2021).

Tais ações, violentas em termos físicos e psicológicos, ocorrem numa fase marcada pela edificação da indústria de extração de recursos petrolíferos em Cabo Delgado. Facto que faz questionar a motivação islâmica do ASWJ. Não obstante o questionamento, emergem outras questões sobre a natureza e motivações do ASWJ. Por outro lado, efetuam-se questões sobre que medidas tomar, reconhecendo, pois, que o fenómeno é novo no processo político e militar moçambicano (Habibe et al., 2019).

De entre as respostas às questões que têm a ver com a natureza e as motivações do grupo, Chichava (2020) destaca as seguintes: indivíduos que se apropriaram da designação ASWJ para contestar a prática não orientada ao profeta Muhammad, e terroristas apoiados pelo Estado Islâmico para controlar a extração de recursos.

Por outro lado, o envolvimento das FDS e de mercenários (na fase inicial), o pedido de moderação na vinculação de informações sobre ataques realizados pelo grupo na *internet*, o apelo à vigilância e à denúncia, as movimentações regionais e globais do governo visando o apoio às populações locais, o corte de financiamento ao grupo, o controlo efetivo de fronteiras, o treino e equipamento das FDS, e, atualmente, o envolvimento no terreno das forças de Ruanda e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) constituem medidas tomadas pelo Estado moçambicano para a contra-insurgência (COIN) no TON (Habibe et al., 2019; Morier-Genoud, 2021).

Não obstante as medidas tomadas pelo Estado moçambicano, e embora um dos princípios comuns da estratégia seja a surpresa (que em regra é caracterizada por, entre outros elementos, sigilo e despiste), Rita (2020), apoiando-se no relatório do Departamento do Estado norte-americano, compreende que Moçambique não possui uma estratégia de COIN para guiar as operações no TON, e as FDS não possuem treino, equipamento e capacidade global para detetarem e impedirem, pró-ativamente, atos de insurgência. Aquele relatório refere ainda que, embora as entidades de manutenção da lei (forças policiais) operem como parte de uma força conjunta com homólogos militares (forças armadas), a coordenação, o planeamento estratégico, as comunicações interagências, a partilha de inteligência e a segurança das fronteiras são desafios significativos.

Outrossim, Branco (2020) afirma que Moçambique necessita de adotar uma estratégia que contenha medidas de natureza política, social, económica, religiosa, etc. O jornal *Carta de Moçambique* (2022b) atesta esta tese ao afirmar que o Governo ainda não aprovou uma estratégia de resiliência à insurgência. Neste sentido, e percebendo que uma estratégia de COIN pode valer tanto para a neutralização como para a prevenção das ações insurrecionais (NATO, 2017), e porque qualquer situação exige que sejam calculadas as probabilidades à luz das circunstâncias (Clau-sewitz, 2010), é importante a indagação de partida: que estratégia de COIN se pode inferir a partir das ações do ASWJ?

Responder a esta questão complexa implicou responder a questões complementares que expõem o panorama do conflito, nomeadamente: que fatores originaram a insurgência em Cabo Delgado? Quais as fontes de obtenção de recursos do ASWJ? Qual o *modus operandi* do ASWJ?

No entanto, com uma metodologia qualitativa, a pesquisa desenvolveu conhecimentos que pretendem chamar a atenção tanto das FDS e do governo moçambicano, como das forças de Ruanda e da SADC, sobre a necessidade de adoção de uma estratégia de COIN baseada em aspetos comuns dos modelos expressos na ciência e arte militares. A pesquisa mostra-se útil e atual, quando vista como guia para consulta e justificação para a (re)adoção de uma estratégia de COIN em Moçambique e na região da SADC.

## Enquadramento da insurgência no espectro de conflitos contemporâneos

A insurgência, secular no sentido lato, é, no quadro de conflitos contemporâneos, marcada sobretudo por guerras assimétricas e não convencionais (*Department of the Army* [USA], 2014). Embora os termos “assimétrica” e “não convencional” sejam distintos, Reis (2017) explica serem usados para referir dimensões diversas de uma mesma realidade fundamental: conflitos armados intraestatais, internacionalizados ou não, entre forças estatais e grupos armados não profissionais e não estatais.

No entanto, a distinção dos dois termos visa facilitar o melhor entendimento do quadro de conflitos, dado que cada um dos termos nos remete para um certo sentido. Como se pode compreender, geralmente, as guerras assimétricas são aquelas cujas forças beligerantes possuem uma diferença total em objetivos, capacidades, cursos de ação e códigos morais. Ao passo que a guerra não convencional é um termo genérico, que abrange todos os conflitos armados que não se enquadram no modelo de análise clausewitziano (Garcia, 2006).

Nestes termos, a insurgência, a par do terrorismo e da subversão, é prolongada no tempo e exige a união de esforços para combatê-la.

## Fundamentos da insurgência

A insurgência compreende todas as ações de um grupo organizado, frequentemente motivado ideologicamente, ou movimento que realiza, ou impede, mudanças políticas dentro de um país ou de uma região, focalizado na persuasão ou coerção da população, através do uso da violência e subversão (NATO, 2016). Trata-se de um movimento organizado e violento, usado por forças sem significativo poder bélico dentro de um país (NATO, 2017).

O surgimento do movimento resulta de vários fatores, incluindo problemas baseados na identidade, religião e economia (Bule, 2021). No entanto, estes problemas, por si só, não são normalmente suficientes para desencadear uma insurgência. Há três pré-requisitos que são elementos críticos para construir e sustentar um movimento insurgente, nomeadamente: população vulnerável, descoordenação da liderança, e falta de controlo governamental (NATO, 2017).

As manifestações de um movimento insurgente, como estabelece o *Department of the Army* (USA) (2014), contemplam cinco elementos: *liderança* – constituída por políticos (responsáveis pela propaganda social e espiritual) e táticos (responsáveis pela condução das ações de guerrilha, subversão e terrorismo); *guerrilheiros* – qualquer insurgente que usa armas e realiza a verdadeira luta; *clandestinidade* – envolve a disseminação de propaganda, apoio à sabotagem, assassinato e subversão, apoio às operações de inteligência e contra inteligência, gestão de casas seguras, fornecimento de transporte, e fabrico e manutenção de armas e explosivos; *auxiliares* –

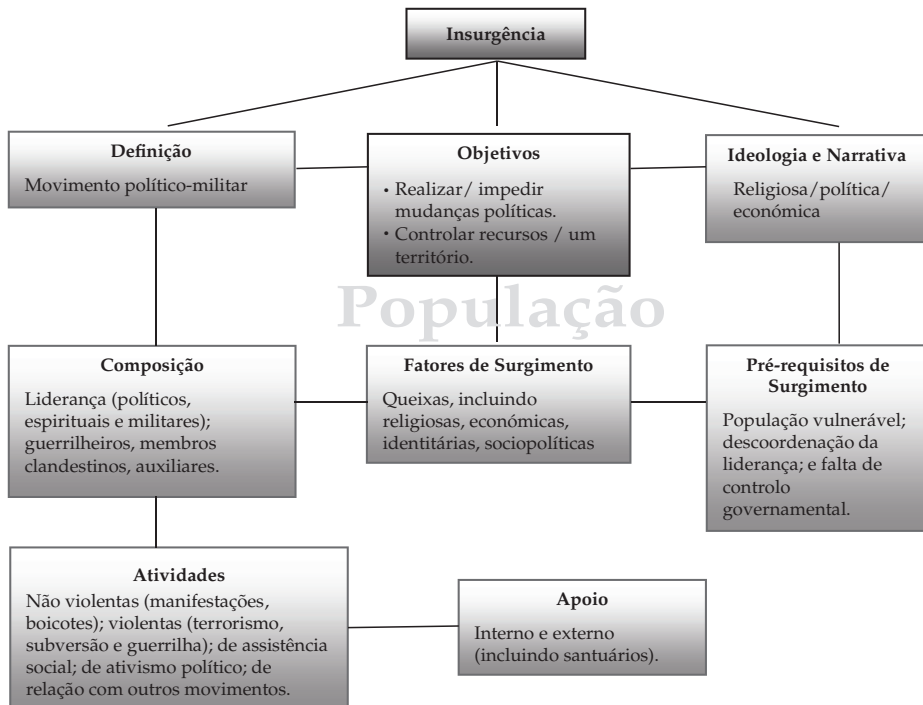


simpatizantes ativos da insurgência que providenciam importantes serviços de logística, mas sem participação direta nas operações combativas; e *base de massa* – a população civil de um Estado que simpatiza com o movimento (por exemplo, grupos religiosos e étnicos).

Desses elementos, a NATO (2017) entende resultarem atividades não violentas (boicotes, manifestações, ocupação de edifícios governamentais), violentas (ações de elementos armados, terrorismo e raptos), de propaganda (inter)nacional, de assistência social, de ativismo político, e de relações com grupos insurgentes noutros países.

Apesar dos sucessos passados das insurgências e dos exemplos em curso demonstrarem que algumas delas são derrotadas, enquanto outras terminam em negociações conduzidas ao nível internacional, Bule (2021) afirma que podem explorar-se algumas, ou todas, as vulnerabilidades comuns: segurança e sigilo; descentralização; inconsistência da narrativa; propaganda insurrecional; necessidade de estabelecer uma base de operações (santuários); confiança no apoio tanto interno como externo; fragilidade económica ou financeira; e divisão interna ou liderança facciosa (Figura 1).

**Figura 1**  
**Dimensões da Insurgência**



## Alicerces das estratégias de contra-insurgência

A COIN representa todos os esforços civis e militares, abrangentes, feitos para derrotar uma insurgência e para enfrentar quaisquer queixas fundamentais (NATO, 2016). Por outras palavras, COIN representa todo o conjunto de atividades necessárias para neutralizar uma insurgência (Pereira, 2018).

Embora, em teoria, o conceito de COIN seja simples, na prática, é uma tarefa difícil que requer objetividade para julgar e avaliar os factos, determinar as suas causas, estabelecer prioridades e selecionar as formas e meios mais apropriados e eficazes para neutralizar as oportunidades favoráveis à insurgência, e finalmente derrotá-la (Gutierrez, 2011). Esta luta, segundo o autor, requer unidade de pensamento, que deve ser encarnada na existência de uma única autoridade e na unidade de propósito e ação.

A estratégia de COIN varia de insurgência para insurgência, de país para país, e de acordo com vários fatores de ordem política, económica, cultural, etc. (NATO, 2017). Todavia, para Cohen et al. (2006) e Pereira (2018), todas as estratégias de COIN possuem, geralmente, os seguintes princípios:

- (a) *primazia política e objetivo político claro* – implica a participação ativa de todos os líderes políticos e diplomáticos do Estado.
- (b) *Luta pela população e nunca contra ela* – valoração das atividades de COIN em função dos efeitos a serem gerados sobre a população local, e não somente sobre a ameaça insurgente.
- (c) *A busca pela legitimidade* – implica dois aspetos, a legitimidade do governo local e a legitimidade da intervenção das forças militares.
- (d) *Uso da inteligência* – disposição de um serviço de inteligência desenvolvido e eficaz.
- (e) *Unidade de esforços* – fundamentação numa visão compartilhada do problema, em que se combinam soluções políticas, económicas e de segurança.
- (f) *Neutralização e isolamento da insurgência* – atacar a raiz do conflito, incidindo sobre as causas que motivaram o seu surgimento, e minimizando os seus efeitos.
- (g) *Preparação para uma campanha de longa duração* – compromisso de longa duração tanto na esfera política como militar.
- (h) *Estabelecimento de um ambiente seguro, atuando na lei* – criar, impulsionar, reformar ou consolidar as instituições governamentais que sustentem o regime legal, respeitando-se sempre as peculiaridades locais.
- (i) *Ceder quanto antes o protagonismo às forças locais* – reforça as bases do Estado e evita que as forças de coalizão sejam consideradas pela população como tropas de ocupação.

(j) *Aprender e adaptar-se rapidamente* – os insurgentes mudam constantemente de táticas e procedimentos e, por essa razão, as forças de COIN devem ser dotadas de elevada adaptabilidade e destreza na aprendizagem.

No entanto, embora estes princípios sejam essenciais numa estratégia de COIN, Cohen et al. (2006) apresentam alguns paradoxos: quanto mais se protege a força militar, menos segura ela estará, visto que o sucesso vem da proteção da população; quanto mais força militar se usa, menos efetiva será, pois há maior probabilidade de danos colaterais e erros; as melhores armas da COIN não disparam, pois a vitória duradoura virá de uma economia vibrante, da participação política, e da esperança restaurada.

Os princípios e os paradoxos apontados acima, em quaisquer estratégias de COIN devem estar alicerçados em três pilares propostos por Kilcullen (2006): *segurança militar, policial e humana* – orientadas para garantir a segurança da população, construir um quadro de direitos humanos e proteção de indivíduos e infraestruturas; *político* – concentra-se na mobilização de apoio, legitimação e alargamento da governação e do Estado de direito; e *económico* – inclui medidas de mitigação humanitária imediata, programas de assistência ao desenvolvimento a longo prazo e atividades agrícolas, industriais e comerciais.

### Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi fundamentada na metodologia qualitativa, visto que se interpretou as percepções dos sujeitos envolvidos na pesquisa sobre o fenómeno de insurgência em Cabo Delgado. E, a partir das interpretações, inferiu-se uma possível estratégia de COIN. Além disso, a pesquisa apoiou-se no método de estudo de caso múltiplo, pois o fenómeno de insurgência no TON ocorre com maior incidência na província de Cabo Delgado. Nesta província, ocorre a multiplicidade do fenómeno, especificamente nos distritos de Mocimboa da Praia, Palma e Macomia. Por esta razão, julgou-se necessário analisar o envolvimento de três cidadãos comuns, dois líderes comunitários e dois líderes religiosos (acomodados no Centro de Acolhimento de Deslocados em Meconta) e um académico que realizou um estudo sobre os ataques em Cabo Delgado, por forma a encontrar os fatores de origem e fontes de obtenção de recursos da insurgência, por um lado.

Por outro lado, foi importante a participação dos militares em serviço em Cabo Delgado (um oficial da inteligência militar e um oficial de unidades táticas) que se mostraram disponíveis e que realizam atividades de COIN, para obtenção de dados referentes ao *modus operandi*, bem como às fontes de apoio dos insurgentes.

A recolha de dados foi realizada de 2 de fevereiro a 16 de setembro de 2022, mediante entrevistas semiestruturadas, registando-se os depoimentos (oito civis e

dois militares), seguindo-se a revisão bibliográfica, a qual visou trazer à investigação os fatores de origem, fontes de apoio e ataques dos insurgentes.

Os dados obtidos foram tratados por meio da análise de conteúdo, onde se definiram como categorias de análise: fatores que deram origem à insurgência; fontes de obtenção de recursos do ASWJ; e *modus operandi* do ASWJ.

## Resultados e discussão

### Fatores que originaram a insurgência em Cabo Delgado

À partida, a composição do ASWJ mostrou-se elemento-base para o entendimento da insurgência no TON. Por conseguinte, indagou-se: quem são os indivíduos que atacam em Cabo Delgado? Em resposta, (Líder Religioso) LR.1, LR.2, (Cidadão Comum – Deslocado) Des.1, Des.2 e Des.3 afirmaram serem cidadãos nativos de Cabo Delgado; (Oficial) Of.1, Of.2, (Líder Comunitário) LC.1 e LC.2 referiram serem jovens moçambicanos oriundos da zona do litoral da região Norte do país e estrangeiros (tanzanianos, somalis e congoleses); e (Académico) Ac. diz serem jovens moçambicanos oriundos de diversos pontos do país, particularmente da região Norte.

Nas respostas, a posição da maioria que refere serem cidadãos nativos de Cabo Delgado, Habibe et al. (2019) e Morier-Genoud (2021) concordaram ao aclararem que o ASWJ é composto por cidadãos nativos das etnias Makua, Mwani, Suaíli e Maconde. Além disso, Maquenzi e Feijó (2019) e ICG (2021) relataram que, dada a extensão da religião islâmica e das etnias Makua e Suaíli na zona do litoral da região Norte, bem como o uso da língua suaíli em África, os cidadãos nacionais que compõem o ASWJ são reforçados por outros jovens de Nampula, Tanzânia, Somália e região dos Grandes Lagos. Matsinhe e Valoi (2019), por seu turno, explicam que, dado o modo de recrutamento do ASWJ (redes sociais, sequestro, etc.), o grupo compõe-se de jovens oriundos de diversos pontos de Moçambique, destacando-se a zona Norte.

Tendo uma ideia dos indivíduos que atacam no TON, surgiu, então, a questão: que fatores originaram a insurgência? Dos depoimentos dos participantes, constatou-se, do Of.2, o fator igualdade social e as oportunidades de emprego; do LR.1, o fator pobreza; do Of.1, Ac., LC.1 e Des.3, o fator radicalização islâmica; do LR.2, Des.1 e Des.2, o fator aversão em relação às instituições governamentais; e do LC.2, o desconhecimento dos fatores.

Relativamente à radicalização islâmica (constante nos depoimentos), Maquenzi e Feijó (2019) explicam que o processo teve início na década de 70 com a ida de jovens às universidades islâmicas do Golfo Pérsico. Regressados, na década de 90, às suas zonas de origem, os jovens rejeitam o islamismo africano, considerando-o “desviado”, e por isso criaram as suas próprias mesquitas e madraças.

Criadas as mesquitas e madraças, Morier-Genoud (2021) esclarece que, para além do sentimento de repulsa às autoridades tradicionais do Islão africano, os jovens do ASWJ demonstram aversão em relação às autoridades governamentais, pois rejeitam a resolução de problemas nas organizações de justiça do Estado, a escolarização de crianças nas escolas do Estado e o direito ao trabalho das mulheres.

Para agravar este quadro, o ASWJ criou o seu braço armado a partir de jovens locais (Habibe et al., 2019), sendo que para tal aproveitou-se do sentimento de exclusão social (demonstrado pelas etnias Mwani, Makua e Suaíli para com a Maconde); da exclusão económica (em época de descoberta de recursos minerais e energéticos); da frustração de homens de negócios locais (madeireiros e mineiros ilegais expulsos pelo governo); das queixas locais (desemprego, marginalização, etc.). Apesar deste quadro de fatores, Macalane e Jafar (2021) reconhecem que parte dos populares desconhece a origem do conflito.

Ora, com o quadro de fatores identificado, a questão que se levanta é: quais são os objetivos do ASWJ? Apurou-se, do Of.1, Of.2, Ac., LC.1 e Des.3, a ideia de que o ASWJ cogita implementar a lei islâmica (*sharia*); Ac., Des.2 e LR.2 apontam o objetivo de independência das regiões; Des.1 expôs o poder como objetivo do ASWJ; o LR.1 aponta o objetivo das riquezas naturais e LC.2 desconhece os objetivos.

Embora seja complexo identificar os objetivos do ASWJ, a maioria dos depoimentos dos participantes aponta como objetivos a implementação da *sharia* e a independência das regiões. As pesquisas do ICG (2021) e de Morier-Genoud (2021) também têm esta percepção, pois, segundo os autores, as ações do ASWJ, quer iniciais, quer no decurso do conflito, demonstram uma aversão às instituições estatais, de tal forma que, como afirma LR.2 e Des.3, rejeitam tudo o que tenha origem no governo. Um cenário desses implica, necessariamente, a independência das regiões e a assunção do poder.

Santos (2020), por seu turno, julga que as riquezas naturais de Cabo Delgado podem ser os objetivos do ASWJ, pois, tendo as regiões em conflito sido des governadas pelo Estado, os traficantes de drogas e exploradores ilegais de pedras preciosas, madeira e marfim, e os seus aliados externos, estarão “livres” para continuar massivamente as suas atividades. Além desses objetivos, Cau et al. (2021) constataram o objetivo de retardar a exploração de recursos. Por outro lado, pesquisas de Habibe et al. (2019) e de Macalane e Jafar (2021) reconhecem que parte dos populares desconhece os objetivos do ASWJ.

### **Fontes de obtenção de recursos do Ahlu Sunnah Wa-Jammá**

Para uma análise detalhada das fontes de obtenção de recursos do ASWJ considerou-se três recursos: humano, logístico e financeiro. Sobre os recursos humanos, a

questão fundamental colocada aos participantes foi: que métodos utiliza o ASWJ para o recrutamento do pessoal? Of.1 referiu o uso de redes sociais compostas por familiares, amigos e conhecidos da comunidade, bem como de plataformas digitais; Of.1, Of.2, Ac., Des.1, Des.2, LC.2, LR.1 e LR.2 indicaram o aliciamento dos jovens com dinheiro e promessas de uma vida próspera; Ac. e LC.2 citaram o recrutamento baseado no Islão; e Des.1, Des.2, Des.3, LC.1 e LR.2 nomearam o sequestro de homens, mulheres e crianças nas aldeias.

Quatro posições sustentam estes depoimentos, sendo que todas elas foram referenciadas por autores tais como Matsinhe e Valoi (2019) e Morier-Genoud (2021), pois, em suma, os autores explicam que sob a égide de princípios ortodoxos do Islão, e prometendo o pagamento de valores monetários, emprego e bolsas de estudo, o ASWJ efetua o recrutamento local/nacional (principalmente na região Norte de Moçambique) e internacional (principalmente na Tanzânia, Somália e região dos Grandes Lagos) por laços de casamento, redes informais de amigos, madraças, sequestros e redes sociais digitais.

A respeito de recursos logísticos, questionaram-se os participantes sobre os canais que o ASWJ utiliza para se abastecer em alimentos e outros recursos. Of.1, Of.2 e LR.2 explicaram que o ASWJ adquire os meios e alimentos nos seus ataques bem-sucedidos; Des.2, Ac. e LR.1 referiram que o ASWJ recebe apoio interno e externo, sendo o interno maior; Des.3 e LC.2 afirmaram ser difícil dizer, mas alguns meios do grupo parecem-se com os das FDS; e Des.1 afirmou que não está informado.

Nestes depoimentos, a ideia da maioria segundo a qual o ASWJ obtém meios nos ataques, o ICG (2021) e a *Global Initiative against Transnational Organized Crime* (GI-TOC, 2022) concordam e acrescentam ser a maior fonte dos recursos do grupo, pois o ASWJ capturou (em algumas ocasiões, nas vilas, aldeias e posições em que atacou) armas de fogo (pistolas, AKM, RPG e RG3), fardamento e outros equipamentos militares das FDS. Além disso, a GI-TOC (2022) esclarece que, antes do ASWJ se tornar uma grande ameaça, alguns membros das FDS venderam armas ao grupo, sendo que para tal encenaram uma emboscada, de modo a fugirem e deixarem o arsenal para trás. A adicionar a isso, alguns membros do ASWJ, por outrora terem servido o Exército moçambicano sob sistema de recrutamento, usaram antigos contactos militares para obter armas de fogo em troca de dinheiro (GI-TOC, 2022).

Entretanto, embora os recursos provenham em parte das FDS, Issufo (2018) defende que parte do arsenal do ASWJ tem outras origens. Por conseguinte, a partir de pesquisas do ICG (2021) e GI-TOC (2022) constata-se quatro proveniências: antigas armas da guerra civil de Moçambique (1976-1992) que não haviam sido entregues às autoridades; contrabando de armas que, partindo da Tanzânia, Somália, Quênia, Burundi e República Democrática do Congo, chegam ao ASWJ a partir da costa marítima, espaço aéreo e fronteiras terrestres de Cabo Delgado e Niassa; armas das unidades militares e paramilitares do Estado moçambicano que chegam às mãos de

bandidos a partir de agentes corruptos; e arsenal proveniente do Estado Islâmico. Por outro lado, o ICG (2021) afiança que os alimentos do ASWJ têm como fonte, em grande medida, os saques que o grupo efetua às aldeias, vilas e campos de cultivo. A outra parte da logística tem outras proveniências, pois a *Carta de Moçambique* (2022a) explica que, quando a vila sede do distrito de Mocímboa da Praia estava sob o controlo do ASWJ, a vila recebia frequentemente aeronaves, que voavam a baixas altitudes, e embarcações com carregamentos logísticos. A *Carta de Moçambique* (2022a) explica, também, que alguns pequenos comerciantes de Cabo Delgado e Nampula, particularmente moto-taxistas, asseguram a logística do ASWJ. Estas explicações fundamentam a ideia segundo a qual o ASWJ recebe apoio interno e externo, sendo o interno maior.

Finalmente, relativamente aos recursos financeiros tentou-se determinar a questão central das origens dos fundos do ASWJ. Em resposta à questão, Of.1 referiu que os fundos têm origem no contrabando de recursos minerais e florestais; Of.1, Of.2 e Ac. apontaram a origem em indivíduos da comunidade local e do exterior; Des.1, Des.2, LC.1, LC2, LR.1 e LR.2 relataram que não têm conhecimento sobre a origem dos fundos.

Em relação a esses depoimentos, Abibo (2018), fundamentando o desconhecimento da origem do dinheiro do ASWJ por parte dos membros da comunidade local, esclarece na sua pesquisa que, embora as populações reconheçam que os insurgentes aliciam os jovens com avultosos valores monetários, elas não garantem, através de provas, a proveniência do dinheiro do ASWJ. Enquanto alguns populares referem que os insurgentes comercializaram as suas propriedades antes de conduzirem a luta, as ações do grupo demonstram que este depende dos valores dos saques aos pequenos e médios empreendimentos comerciais (Abibo, 2018).

Além da fonte “saque”, a ideia de que o ASWJ recebe valores monetários de indivíduos da comunidade local e do exterior é apoiada por Habibe et al. (2019) e pelo IGC (2021) ao referirem que certas empresas em Cabo Delgado pagam dinheiro para a sua proteção; outras empresas, particularmente em Moçambique, foram criadas a partir de empréstimos em dinheiro dos militantes, que em seguida tributam os lucros. Os militantes também angariam receitas provenientes do pagamento de resgates, além de receberem fundos consideráveis a partir do estrangeiro. A movimentação dos fundos ocorre por intermédio de civis, os quais “lavam” o dinheiro e efetuem transferências por telemóvel (IGC, 2021).

Não obstante, enquanto o IGC (2021) considera o contrabando de recursos minerais e florestais como outra forma usada pelo ASWJ para a obtenção de fundos, a GI-TOC (2022) desconsidera parcialmente essa forma de obtenção de fundos por parte dos insurgentes, dado que, na sua pesquisa, concluiu que as rotas de tráfico de drogas e de contrabando de recursos se alteraram com as ações dos insurgentes, estando agora concentradas no sul de Cabo Delgado e na província de Nampula.

A GI-TOC (2022) constata, então, que os fundos do ASWJ têm origem no tráfico de seres humanos (homens e mulheres sequestrados), e os contornos desse comércio ilegal chegam até à Europa.

### ***Modus operandi do Ahlu Sunnah Wa-Jammá***

Para uma análise abrangente do *modus operandi* do ASWJ, considerou-se os seguintes aspetos: ações iniciais, ataques antes e depois da chegada das forças estrangeiras, horários e preparação de ataques, e meios empregues nos ataques.

Sobre as ações iniciais do ASWJ, tentámos entender e perguntar sobre os primeiros sinais do conflito. Of.1 e Des.1 apontaram como sinal o assalto às esquadras da polícia e pessoas; e Of.2, Ac., Des.2, Des. 3, LC.1, LC.2, LR.1 e LR.2 indicaram os sinais: instalação de mesquitas com dogmas e regras diferentes das mesquitas antigas, e recrutamento de jovens para frequentar madraças e treino dentro e fora do país.

Não obstante as ações armadas terem iniciado em 5 de outubro de 2017, como alguns participantes indicaram, Habibe et al. (2019) e Morier-Genoud (2021) explicam que os ataques constituem o corolário de todo um processo que teve início na década de 70 (tal como anteriormente referido e defendido pela maioria dos participantes), passando pela criação de células e madraças, manifestações e pelo recrutamento e treino de jovens nos quintais, nas matas, etc.

Com a ideia de que os ataques resultaram de um processo subversivo, e porque se sabe do envolvimento das forças ruandesas e da SADC no combate aos insurgentes, urgiu compreender de que modo o ASWJ realizou ataques antes da chegada das forças estrangeiras. Com efeito, e envolvendo somente peritos em matérias militares e sociais, Of.1, Of.2 e Ac. esclareceram que os insurgentes atacavam em pequenos grupos (de três a dez elementos), onde só um ou dois é que portavam armas AK-47, e os restantes catanas; atacavam, na maioria das vezes, as comunidades locais. Com o passar do tempo, a forma de atuação evoluiu e a sua organização melhorou, o que lhes permitiu organizar maiores ataques contra as unidades das FDS e as vilas.

Esta perceção dos participantes foi apresentada por autores como Maquenzi e Feijó (2019) e Cau et al. (2021) que referem que, de 2017 a 2018, pequenas células do ASWJ realizaram assaltos, roubos e ataques incipientes a elementos devidamente selecionados em Mocímbo da Praia e Palma; de 2018 a 2019, realizaram ataques com táticas de guerrilha (emboscadas, infiltração e espionagem) e terrorismo (sequestros, decapitações, incêndios, massacres, etc.); de 2019 a inícios de 2021, as células do ASWJ aumentaram e realizaram operações convencionais simultâneas, o que lhes permitiu ocupar vilas.



Estando, nos meses iniciais de 2021, no auge das suas operações (Morier-Genoud, 2021), as células do ASWJ tiveram, em meados de 2021, duas forças como suas inimigas, nomeadamente, as ruandesas e as da SADC. Com estas duas forças no terreno, surgiu a questão: de que modo o ASWJ realiza ataques?

A questão levou Of.1, Of.2 e Ac. a responderem que o ASWJ, por um lado, realiza emboscadas às posições das FDS e assaltos às aldeias em Cabo Delgado, e por outro, abriu novas frentes de combate em outras províncias. Além disso, Ac. indicou que a forma de atuação mudou, pois com o aumento do efetivo no terreno, o ASWJ tende a retirar-se.

Neste contexto, os militares e o académico (participantes) têm um entendimento alinhado ao estudo da Lusa (2022a), que esclarece que atualmente o ASWJ aposta em táticas de guerrilha, que consistem no desgaste das forças de COIN por meio de emboscadas e assaltos a aldeias em busca de comida. A Lusa (2022a e 2022b) explica, ainda, que obrigados a abandonar a conquista e ocupação de território, os insurgentes estão permanentemente em fuga, abrindo novas frentes em Nampula.

Entendidas as formas de atuação do ASWJ, antes e depois da chegada das forças estrangeiras, houve a necessidade de se saber sobre os horários e a preparação dos ataques utilizados pelos insurgentes. Para o efeito, questionou-se: quais são os horários e sinais de preparação de ataques do ASWJ? Sobre esta questão, por um lado, Of.1, Des.1, Des.2, LC.1 e LR.1 afirmaram que os insurgentes atacam sempre à noite; LC.1 e LR.1 reportaram que atacam de manhã; LC.1 informou que atacam à tarde; e Of.1 refere que atacam nas semanas de lua cheia. Por outro lado, Of.2, Des.2, Des.3 e LR.1 consideram que os insurgentes usam infiltrados, guias e informantes na preparação dos ataques; Of.2 indicou que eles empregam *drones* para reconhecimento; e LC.2 indica que as ações têm como sinal a voz de comando “Allah Akbar”.

A respeito dos períodos em que ocorrem os ataques (indicados nos depoimentos), Maquenzi e Feijó (2019) e ICG (2021) compreendem que uma das características dos ataques dos insurgentes é a realização destes no período noturno, tendo sido mais comuns de 2017 a meados de 2018. E, porque nesse período (2017 a 2018), os insurgentes ainda estavam em fase de aquisição de meios (GI-TOC, 2022), pode ser que os ataques fossem preparados para a realização na semana de lua cheia, por forma a aproveitar-se a luz da lua.

Não obstante, nos meados de 2018 a inícios de 2019, segundo Morier-Genoud (2021), as células do ASWJ realizaram ataques à luz do dia, tanto que, de 2019 a inícios de 2021, ficaram confiantes e realizaram operações ousadas em várias vilas. A ousadia das células do ASWJ emergiu com a constituição de um sistema de inteligência (informações) eficaz (IGC, 2021), que consiste no emprego de guias e informantes nas aldeias (mulheres – de entre elas, prostitutas –, crianças e homens) (*Carta de Moçambique*, 2022a), infiltrados tanto nas aldeias como nas FDS (ICG,

2021), e de *drones* de uso doméstico (GI-TOC, 2022), para a recolha de informações sobre as movimentações das forças de COIN.

Em todas as suas operações, os insurgentes envolvem vários meios (Matsinhe e Valoi, 2019). Todavia, para a identificação desses meios, foi necessária a questão: quais os meios que os insurgentes utilizam nos seus ataques? Of.1 e Of.2 indicaram armas de fogo ligeiras; Of.1, Des.1, Des.2, Des.3 e LR.1 referiram armas brancas; Ac., Des.1, Des.2, Des.3, LC.1, LC.2, LR.1 e LR.2 apontaram diversas armas; Ac. considerou o uso de armas de artilharia de pequeno porte, granadas, bazucas e metralhadoras; e Of.2, Ac., Des.1, LR.1 e LR.2 destacaram bicicletas, motos, carros e embarcações.

Estes meios, apontados pela maioria dos participantes, foram também identificados por autores como IGC (2021), que explica que inicialmente os insurgentes empregavam mais armas brancas, tais como: catanas, flechas, etc.; sendo o fuzil AK-47 o único tipo de arma de fogo por eles utilizado. Posteriormente, o IGC (2021) e a GI-TOC (2022) esclarecem que os insurgentes aumentaram significativamente os seus arsenais, pois passaram a empregar metralhadoras PK, lança-foguetes RPG-7, morteiros de 60mm e 82mm, carros civis, motos, entre outros meios.

### **Inferindo uma estratégia de combate à insurgência**

Atendendo aos fatores que originaram a insurgência, às fontes de obtenção de recursos e ao *modus operandi* do ASWJ, ficam reunidas as condições para a adoção de medidas que podem garantir a vitória certa – circunscrita no entendimento de Tzu (1997): atacar a estratégia inimiga, romper as alianças e os recursos do inimigo, e atacar o exército inimigo.

Atacar a estratégia do ASWJ (emprego da insurgência islâmica para criação de regiões desgobernadas pelo Estado moçambicano) significa adotar uma estratégia<sup>1</sup> COIN que pauta pela lógica de que a guerra deve ser vencida sem a necessidade do confronto armado (Tzu, 1997); implicando, primeiramente, adotar o pilar *político*, que visa concentrar-se na mobilização de apoios, legitimação e alargamento da governação e do Estado de direito (Kilcullen, 2006). Isso, segundo a NATO (2016) e Pereira (2018), ocorrerá quando se:

- 1) *der primazia política e objetivo político claro* – participação ativa de todos os líderes políticos (do partido no poder e da oposição, do governo central e local, internos e externos), espirituais (cristãos, muçulmanos e tradicionais) e diplomáticos de Moçambique, no restabelecimento da autoridade e do controlo do governo.

---

1 Apresenta os caminhos para a materialização do objetivo político, que se circunscreve em restabelecer a paz e tranquilidade pública em todos os distritos do TON.

---

- 2) *buscar dupla legitimidade* – (i) garantir a legitimidade dos governos distritais (ante as suas próprias populações), a partir da aceitação destes por parte das principais instituições sociais; do nível de desenvolvimento político, económico e social localmente aceitável; e do nível de corrupção culturalmente aceitável; (ii) assegurar a legitimidade da intervenção das FDS ante a população do TON, ante as opiniões públicas das nações e organizações que prestam apoios (Ruanda, SADC, União Europeia, os Estados Unidos, etc.), e perante a comunidade internacional (Nações Unidas, União Africana, etc.).
- 3) *estabelecer um ambiente seguro com base na lei* – criar, impulsionar, reformar ou consolidar as instituições governamentais de Moçambique que sustentem o regime legal (tribunais e Ministério do Interior), respeitando-se sempre as peculiaridades das províncias e distritos que compõem o TON.

Na sequência, deverão adotar-se, na visão de Kilcullen (2006), os pilares *económico* (que integra medidas de mitigação humanitária imediata, programas de assistência ao desenvolvimento a longo prazo e atividades agrícolas e comerciais) e de *segurança*, visando garantir a segurança da população e proteção de indivíduos e infraestruturas, através:

- 1) *da neutralização da insurgência* – atacar a raiz do conflito, incidindo sobre os fatores que motivaram o seu surgimento (radicalização islâmica, pobreza, exploração de recursos naturais, conflitos étnicos e igualdade nas oportunidades), e minimizando os seus efeitos (NATO, 2016; Pereira, 2018).
- 2) *do isolamento da insurgência, ou rompimento dos seus recursos e alianças* – criar fissuras nas ligações que as células do ASWJ têm com seitas extremistas da Tanzânia, Somália, Congo, Região dos Grandes Lagos e Estado Islâmico; sensibilizar as populações de Moçambique e da SADC de modo a denunciarem indivíduos ou famílias ligadas aos extremistas, e não se deixarem seduzir pelas propagandas do ASWJ; identificar e punir os agentes corruptos das FDS; identificar e eliminar as rotas de contrabando de armas; fiscalizar todas as entradas de meios e homens nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas de Moçambique e da SADC; instruir os membros das FDS a não deixarem para trás meios e homens quando confrontados com os insurgentes; concluir o processo de desarmamento, desmobilização e reiteração de homens residuais da Resistência Nacional de Moçambique; monitorar os processos de abertura de novas empresas e transferência eletrónica de fundos.

Finalmente, por estarem em curso ataques armados, no campo militar deverão concretizar-se três objetivos propostos por Clausewitz (2010): destruir as forças do ASWJ com ataques devidamente direcionados aos líderes, centros logísticos e centros de concentração, por forma a colocá-las numa situação tal que não possam

continuar a lutar; ocupar as regiões que oferecem maior apoio aos insurgentes, visando impedir que eles possam organizar novas forças; e quebrar a determinação dos membros do ASWJ, isto é, levar os seus líderes e aliados a pedirem a paz ou a renderem-se.

Estes objetivos deverão ser materializados com base nos princípios propostos pela NATO (2016) e por Pereira (2018), nomeadamente:

- (a) *uso da inteligência* – dispor de um serviço de inteligência desenvolvido e eficaz para a obtenção de informações precisas das células do ASWJ, relativamente à localização dos seus líderes, centros logísticos e de concentração, infiltrados, informantes e mobilizadores, e as suas movimentações de fundos. Estes aspetos são a base dos planos e operações (Clausewitz, 2010).
- (a) *Unidade de esforços* – fundamentar-se numa visão compartilhada do problema, em que se combinam soluções políticas, económicas e de segurança. Deve existir uma intensa cooperação interagências (forças armadas, policiais, judiciária e de inteligência) e em todos os níveis (estratégico, operacional e tático), de modo a garantir, na medida do possível, que os objetivos sejam comuns e que as ações e mensagens estejam sincronizadas.
- (a) *Ceder quanto antes o protagonismo às FDS* – isso reforçará as bases do Estado e evitará que as forças ruandesas e da SADC sejam consideradas pela população como tropas de ocupação. As forças ruandesas e da SADC devem oferecer o suporte necessário às FDS (inteligência, apoio logístico, saúde, adestramento de quadros, etc.).
- (a) *Aprender e adaptar-se rapidamente* – as FDS devem ser dotadas de elevada adaptabilidade e destreza na aprendizagem (emprego de forças especiais com autonomia e meios modernos), de modo a manterem-se continuamente atualizadas quanto ao *modus operandi* do ASWJ.
- (a) *Preparação para uma campanha de longa duração* – compromisso de longa duração, tanto na esfera política como militar, e que envolve um grande “custo humano e económico”.

Nestes termos, a estratégia de combate ao ASWJ protegerá mais as populações, conquistando as suas ‘mentes’; garantirá uma vitória duradoura a partir de uma economia vibrante, da participação política, e da esperança restaurada; restaurará as bases do Estado e poupará recursos financeiros, ao ceder-se o protagonismo às FDS, tendo as outras nações e organizações a prestarem apoios; e fará com que muitas decisões importantes (em situações de contacto com os insurgentes) sejam tomadas por comandantes táticos ou operacionais (Cohen et al., 2006).

A eficácia da estratégia dependerá dos princípios estratégicos propostos por Tzu (1997): *conhecimento* – que implica conhecer as FDS e o ASWJ; *ardil* – proficiência e

capacidade de fingir, confundir e ludibriar os insurgentes; *ousadia* – atacar onde quer que o ASWJ esteja despreparado e irromper quando ele não espera; *humanismo* – tratar bem as populações e os prisioneiros; *paciência* – saber esperar. Contudo, reconheça-se que muitos dos aspetos apontados na estratégia de COIN, aqui analisada, estão a ser implementados pelo Estado moçambicano.

## Conclusão

Em qualquer que seja o conflito armado, a estratégia é essencial. Por essa razão, a insurgência no TON não constitui exceção. E como tal, procurou-se neste artigo inferir uma estratégia de COIN adaptável ao TON; o que implicou, necessariamente, identificar os fatores que originaram a insurgência; as fontes de obtenção de recursos e o *modus operandi* do ASWJ.

Relativamente aos fatores que originaram a insurgência, concluiu-se que as células do ASWJ são compostas por cidadãos nacionais, maioritariamente jovens do Norte de Moçambique, e estrangeiros da Tanzânia, Somália, Congo e região dos Grandes Lagos; que, após passarem por um processo de radicalização islâmica, criaram um sentimento de aversão em relação às instituições governamentais, principalmente por razões que se prendem com a exclusão económica, frustração de homens de negócios locais e queixas locais (desemprego, marginalização, entre outros); por conseguinte, decidiram avançar pela via da violência visando a implementação da *sharia*, a criação de regiões desgovernadas pelo Estado e retardar a exploração dos recursos naturais.

Para a obtenção de recursos humanos, as células do ASWJ, estando sob a égide de princípios ortodoxos do Islão, sequestram homens, mulheres e crianças; e prometem pagamentos de valores monetários, emprego e bolsas de estudo aos jovens locais/nacionais e internacionais, ligados a eles por casamento, redes informais, madraças e redes sociais. As células suprem os seus recursos logísticos a partir da captura e compra de arsenais das FDS, contrabando de armas, suporte de meios e alimentos do Estado Islâmico, saques a aldeias e apoio vindo de alguns comerciantes do TON (GI-TOC, 2022). Os recursos financeiros, no entanto, provêm do tráfico de seres humanos, saques, pagamentos de empresas por eles protegidas, tributação de empréstimos, angariação de fundos de resgates e dotações de algumas empresas moçambicanas e estrangeiras (IGC, 2021; GI-TOC, 2022).

O *modus operandi* do ASWJ resume-se a ações iniciais, que partiram da década de 70, passando pela criação de células e manifestações, até ao recrutamento e treino de jovens. Dessas ações, resultaram ataques armados realizados por grupos não superiores a dez pessoas, contendo uma ou duas armas de fogo e várias armas brancas, sendo os alvos as populações locais e, mais tarde, unidades das FDS e

vilas. Todavia, com a chegada das forças estrangeiras, os ataques do ASWJ consistem na realização de emboscadas às unidades das FDS e assaltos a aldeias em Cabo Delgado e na abertura de novas frentes de combate nas províncias de Nampula e Niassa. Os ataques, no entanto, são realizados em todos os períodos do dia e semanas de lua cheia, tendo como base as informações fornecidas por infiltrados, informantes e *drones*, ao sinal de “Allah Akbar”. Além disso, enquanto inicialmente os insurgentes empregavam mais armas brancas (catanas, flechas, etc.), atualmente, empregam PK, RPG-7, morteiros de 60mm e 82mm, BTR, motas, bicicletas, entre outros meios (GI-TOC, 2022).

Assim, a estratégia de COIN resultante consiste em atacar a estratégia do ASWJ a partir da lógica segundo a qual a guerra deve ser vencida sem a necessidade do confronto armado (Tzu, 1997); implicando adotar o pilar político (dar primazia política e objetivo político claro, buscar legitimidade do governo e das FDS, e estabelecer um ambiente seguro com base na lei), econômico e de segurança (neutralizar a insurgência atacando os fatores de origem e isolá-la).

Além destes pilares, o militar é proposto para concretizar três objetivos: destruir as forças do ASWJ, ocupar as regiões que oferecem maior apoio aos insurgentes, e quebrar a determinação dos membros do ASWJ. Estes objetivos deverão ser materializados com base em cinco princípios: uso da inteligência, unidade de esforços, cedência quanto antes do protagonismo às FDS, aprender e adaptar-se rapidamente, e preparação para uma campanha de longa duração.

A estratégia, para além de observar os princípios de Sun Tzu (conhecimento, ardil, ousadia, humanismo e paciência), entre outras coisas, garantirá uma vitória duradoura a partir de uma economia vibrante, da participação política, e da esperança restaurada. Contudo, reconhece-se que muitos dos aspetos apontados na estratégia referida já estão a ser implementados pelo Estado moçambicano.

## Referências

- Abibo, S., 2018. Afinal Quem Financia os Insurgentes em Cabo Delgado. *Carta de Moçambique, online*. 21 de dezembro. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/crime/item/488-afinal-quem-financia-os-insurgentes-em-cabo-delgado> [acedido a 22 de setembro de 2022].
- Branco, C., 2020. Subversão Islâmica em Moçambique. *O Jornal Económico, online*. 16 de abril 16. Disponível em: <https://jornaleconomico.pt/noticias/a-subversao-islamica-em-mocambique-576980> [acedido a 26 de setembro de 2022].
- Bule, E., 2021. *Noções Gerais de Insurgência*. Nampula: Academia Militar.
- Carta de Moçambique, 2022a. *Os Tentáculos do Terrorismo em Cabo Delgado III: os Bastidores da Guerra*. 26 de fevereiro. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/politica/>

- item/9964-os-tentaculos-do-terrorismo-em-cabo-delgado-iii-os-bastidores-da-guerra [acedido a 21 de setembro de 2022].
- Carta de Moçambique, 2022b. *Seis Meses Depois, Governo Ainda não Aprovou Estratégia de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte de Moçambique*. 10 de junho. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/10622-seis-meses-depois-governo-ainda-nao-aprovou-estrategia-de-resiliencia-e-desenvolvimento-integrado-do-norte-democambique> [acedido a 20 de julho de 2022].
- Cau, M., Abacar, A., Cadete, X., Canamala, J., Curumula, B. e Mofate, Ó., 2021. Análise da Situação de Segurança em Cabo Delgado: Causas, Natureza do Conflito, Actores e Perspectivas de Desenvolvimento. *Defesa e Segurança*, 1(2), pp. 5-18.
- Chichava, S., 2020. Quem é o “Inimigo” que Ataca Cabo Delgado? Breve Apresentação das Hipóteses do Governo Moçambicano. *Ideias do IESE*, 127, pp. 1-2.
- Clausewitz, C., 2010. *Da Guerra*. Tradução para o inglês Howard, M. e Paret, P. Tradução do inglês para o português Nascimento, L. e Valle, S. Disponível em: <https://www.amigosdamarinha.com.br/wp-content/uploads/2018/04/Da-Guerra-Carl-Von-Clausewitz.pdf> [acedido a 16 de setembro de 2022].
- Cohen, E., Horvath, J. e Nagl, J., 2006. Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency. *Military Review*, 86(2), pp. 49-53.
- Department of the Army, 2014. *FM 3-24MCWP3-33.5 – Insurgencies and Countering Insurgencies*. Washington, DC: DA.
- Garcia, F., 2006. O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu Estudo. *Nação e Defesa*, 114, pp. 169-191.
- Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2022. *Insurgency, Illicit Markets and Corruption: The Cabo Delgado Conflict and its Regional Implications*. Switzerland: GI-TOC.
- Gutiérrez, J., 2011. Insurgencia y Contrainsurgencia. En Ministerio de Defensa, Coord. *Actores Armados no Estatales: Retos a la Seguridad Global*. Madrid: Imprenta del Ministerio de Defensa, pp. 65-100.
- Habibe, S. Forquilha, S. e Pereira, J., 2019. *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: o Caso de Mocímboa da Praia*. Maputo: IESE.
- International Crisis Group, 2021. *Stemming the Insurrection in Mozambique’s Cabo Delgado*. Belgium: ICG.
- Issufo, N., 2018. Cabo Delgado: de Onde Vêm as Armas dos Insurgentes. *Jornal DW*. 29 de abril. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-de-onde-v%C3%AAm-as-armas-dos-insurgentes/a-53285398> [acedido a 26 de novembro de 2021].
- Kilcullen, D., 2006. *Three Pillars of Counterinsurgency*. Remarks delivered at the U.S. Government Counterinsurgency Conference, Washington D.C. Disponível em: [https://tamilnation.org/armed\\_conflict/3pillars\\_of\\_counterinsurgency.pdf](https://tamilnation.org/armed_conflict/3pillars_of_counterinsurgency.pdf) [acedido a 17 de novembro de 2022].

- Lusa, 2022a. Cabo Delgado. Insurgentes adotaram guerrilha e são necessárias forças especiais. *Rádio e Televisão Portuguesa online*. 28 de maio. Disponível em: [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/cabo-delgado-insurgentes-adotaram-guerrilha-e-sao-necessarias-forcas-especiais\\_n1408456](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/cabo-delgado-insurgentes-adotaram-guerrilha-e-sao-necessarias-forcas-especiais_n1408456) [acedido a 24 de setembro de 2022].
- Lusa, 2022b. Nyusi: “é Preciso Controlar” o Terrorismo em Nampula. *DW Moçambique online*. 8 de setembro. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/nyusi-%C3%A9-preciso-controlar-o-terrorismo-em-nampula/a-63061046> [acedido a 15 de setembro de 2022].
- Macalane, G. e Jafar, S., Coords., 2021. *Ataques Terroristas em Cabo Delgado (2017-2010): as Causas do Fenómeno pela Boca da População de Mocimboa da Praia*. Pemba: UniRovuma.
- Maquenzi, J. e Feijó, J., 2019. *Pobreza, Desigualdades e Conflitos no Norte de Cabo Delgado*. Maputo: Observador do Meio Rural.
- Matsinhe, D. e Valoi, E., 2019. *The Genesis of Insurgency in Northern Mozambique*. Southern Africa: Institute for Security Studies.
- Morier-Genoud, E., 2021. *A Insurgência Jihadi em Moçambique: Origens, Natureza e Início*. Maputo: IESE.
- North Atlantic Treaty Organization, 2016. *AJP-3.4.4 – Allied Joint Doctrine for Counter-Insurgency (Coin)*. Brussels: NATO.
- North Atlantic Treaty Organization, 2017. *Counterinsurgency: a Generic Reference Curriculum*. Brussels: NATO.
- Pereira, V., 2018. A Inteligência Militar Espanhola na Contrainsurgência: Contribuições para a Doutrina Militar Brasileira. *Military Review*, pp. 1-9.
- Reis, B. C., 2017. *Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais como a Guerrilha e o Terrorismo*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Rita, J., 2020. Moçambique sem Estratégia para Combater Terrorismo: diz Departamento de Estado Americano. *Voa Moçambique*. 24 de junho. Disponível em: <https://www.voapor-tugues.com/a/mo%C3%A7ambique-sem-estrat%C3%A9gia-para-combater-terrorismo-departamento-de-estado/5476289.html> [acedido a 20 de outubro de 2021].
- Santos, F., 2020. *Guerra no Norte de Moçambique, uma Região Rica em Recursos Naturais – Seis Cenários*. Bergen: CMI insight.
- Tzu, S., 1997. *A Arte da Guerra* (13.ª ed.). Tradução do chinês para o inglês Griffith, S. Tradução do inglês para o português Souza, G. e Gerhardt, K. Rio de Janeiro: Paz e Terra.



# O Conflito no Nagorno-Karabakh – Análise do *Statu Quo* Após a Guerra de 2020\*

João Gomes

Licenciado e Mestre em Relações Internacionais, detentor de Pós-graduação em Gestão de Informações e Segurança. Investigador e consultor na IPS\_Innovative Prison Systems.

## Resumo

Recentes desenvolvimentos em redor do Nagorno-Karabakh destacam uma realidade longe de uma resolução. A guerra de 2020 expôs a natureza crescentemente instável do conflito, observável pelo envolvimento de potências regionais e internacionais no terreno e nas opções políticas da Arménia e do Azerbaijão. O artigo centra-se na análise do *statu quo* pós-guerra de 2020, do conflito, dos beligerantes e das supramencionadas potências, seguido de uma análise das dinâmicas que o caracterizam atualmente. As principais conclusões apontam para a existência de duas grandes dinâmicas interligadas de natureza competitiva, entre a Arménia e o Azerbaijão, e entre a Rússia e a Turquia, que decorrem paralelas a tendências de cooperação. Simultaneamente, os interesses das potências regionais e internacionais, especialmente num ambiente internacional tenso, deram ao conflito uma natureza duplamente centrífuga e centrípeta, que pode ser catalisadora de conflito, mas também de paz, pelo que tal dependerá essencialmente da evolução de tais dinâmicas.

**Palavras-chave:** Nagorno-Karabakh; Arménia; Azerbaijão; Rússia; Turquia.

Artigo recebido: 18.10.2022

Aprovado: 31.10.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2023.164.04>

## Abstract

**The Conflict in Nagorno-Karabakh – Analysis of the Status Quo after the 2020 War**

Recent developments around Nagorno-Karabakh underscore a reality far from a resolution. The 2020 war exposed the increasingly unstable nature of the conflict, observable by the involvement of regional and international powers on the ground and in Armenia's and Azerbaijan's political options. The article centres on the analysis of the post-2020 war status quo, of the conflict, the belligerents, and the aforementioned powers, followed by an analysis of the main dynamics currently characterising it. The article's main conclusions point to the existence of two main and interconnected dynamics of a competitive nature, between Armenia and Azerbaijan, and between Russia and Türkiye, that run parallel to cooperation dynamics. Equally, the interests of regional and international powers, especially in a tense international environment, gave the conflict a simultaneously centrifugal and centripetal nature, that may be a catalyst for conflict but also peace, and that will essentially depend on the evolution of such dynamics.

**Keywords:** Nagorno-Karabakh; Armenia; Azerbaijan; Russia; Türkiye.

---

\* Este artigo reflete a posição e opiniões do autor e em nenhuma forma representa a posição ou opiniões da IPS\_Innovative Prison Systems ou dos seus colaboradores.

## Introdução

A invasão russa da Ucrânia eclipsou, involuntariamente, outros desafios securitários no comumente designado ‘espaço pós-soviético’. Contudo, recentes desenvolvimentos no Nagorno-Karabakh demonstram uma realidade cada vez mais imprevisível, no que toca à evolução do conflito e à relação entre os dois beligerantes, a Arménia e o Azerbaijão. Simultaneamente, tornou-se, especialmente após a guerra de 2020, evidente a internacionalização do conflito, perfazendo hoje parte das dinâmicas de competição e de cooperação entre atores de estatuto regional e internacional, que por si afeta os acontecimentos no conflito. Assim, torna-se especialmente importante entender, de uma forma holística, as dinâmicas subjacentes a este conflito, por forma a melhor compreender as suas características e consequências. Neste sentido, o objetivo deste artigo é o de analisar o *statu quo* do conflito no Nagorno-Karabakh após a guerra de 2020, através de um estudo das suas principais dinâmicas. Este estudo será efetuado através de uma análise documental e de uma abordagem exploratória, e será movido por um enquadramento teórico realista neoclássico. Considerando a centralidade do conflito, mas igualmente as particularidades que assumiu ao longo das últimas décadas, quando comparado com outros conflitos ‘congelados’, este representará, do ponto de vista teórico, o conceito a operacionalizar. Ao nível da estrutura do artigo, importará, primeiramente, entender as raízes e características do conflito, incluindo as circunstâncias relativas aos confrontos de 2020. Segundamente, seguir-se-á uma revisão e análise dos atores do conflito, concentrando na Arménia, Nagorno-Karabakh e Azerbaijão, e na Rússia e Turquia, sem prejuízo de análises a outros atores, quando estas se afigurarem pertinentes para o objetivo do artigo. Terceiramente, serão evidenciadas e analisadas as dinâmicas do *statu quo* atual. Espera-se, com este estudo, contribuir com um entendimento mais holístico acerca deste conflito e das dinâmicas geopolíticas regionais, assim como para o corpo de conhecimento sobre a região dentro do panorama científico nacional.

## Considerações teórico-metodológicas e conceptuais

### *Aspetos teóricos e metodológicos*

O conflito no Nagorno-Karabakh<sup>1</sup> opera em vários níveis, diferenciados e interligados, como o da sociedade civil, o nacional e o internacional. Seria útil, assim, reali-

---

1 Para assegurar a coerência do texto, e considerando a diversidade de nomes, o autor optou por utilizar a designação soviética para o território, dado que o próprio assumiu a configuração territorial do *Oblast* Autónimo de Nagorno-Karabakh, desde o fim da União Soviética e depois da sua declaração de independência. Qualquer menção a Nagorno-Karabakh enquanto entidade governativa não implica o seu reconhecimento por parte do autor.

zar a investigação proposta de uma forma que abrangesse estes níveis, para obter o supramencionado entendimento holístico do conflito. Por isso, o autor optará por realizar esta análise através de uma lente teórica realista neoclássica. O realismo neoclássico almeja, por um lado, complementar o realismo estrutural com a análise interna dos Estados (Ripsman, 2011), ao propor que estes “reagem, em grande parte, aos constrangimentos e oportunidades do sistema internacional quando conduzem as suas políticas externas e de segurança, mas que essas respostas são moldadas por fatores ‘micro’, como as relações Estado-sociedade, a natureza dos seus regimes políticos, cultura estratégica e percepções dos líderes” (Ripsman, 2011, p. 1). Por outro lado, a corrente teórica pretende, igualmente, complementar o realismo clássico e o rigor científico das análises realistas estruturais (Rose, 1998; Ripsman, 2011).

Considerando o papel de extrema relevância que fatores como as percepções públicas das populações, e as relações intercomunitárias entre estas, desempenharam na evolução do conflito, mas também as influências externas nas ações dos beligerantes, crê-se que o enquadramento descrito se enquadra nas análises do conflito e da própria região.

Ao nível do enquadramento metodológico, o autor optará por utilizar as ferramentas da análise documental de fontes secundárias, complementada com uma abordagem exploratória. Relativamente à primeira, e pensando a literatura como “uma importante fonte de conhecimento social” (Moreira, 2007, p. 154), assim como a importância de assegurar a “avaliação e interpretação do material documental” (Moreira, 2007, p. 168) o mais clara possível, optar-se-á pela consulta de um eclético conjunto de autores, que contribuam para a validade e qualidade dos argumentos apresentados. Relativamente ao segundo método, a justificação do seu uso advém da sua utilidade dentro das ciências sociais, nomeadamente por proporcionar ao analista os elementos essenciais a um estudo sobre tendências, por vezes subentendidas, com importância futura (Fazendeiro, 2022).

### *Problematização sobre a conceptualização do conflito*

A centralidade que a disputa no Nagorno-Karabakh assume na presente análise eleva a dificuldade de este não constituir um conflito com uma caracterização simples, considerando as várias dinâmicas estatais e políticas que o rodeiam. Assim, como escreve Simão (2010, p. 3), “apesar de partilhar a maioria das características de outros conflitos prolongados na Eurásia, demonstra um nível de complexidade acrescido”. O território, um enclave dentro do Azerbaijão, mas habitado exclusivamente por arménios, dependeu, desde a primeira guerra, do auxílio do Estado arménio, nos campos político, militar e financeiro, tornando o último numa das

partes em conflito, que por si conferiu a este uma natureza interestatal (Simão, 2010). Esta representa uma das principais diferenças relativamente a outros conflitos ‘congelados’, como a disputa Moldova-Transnístria (1990-1992) e Geórgia-Ossétia do Sul/Tskhinvali (1991-1992) e Geórgia-Abcásia (1992-1993), opondo os países a entidades separatistas, estas últimas apoiadas pela Rússia (de Waal, 2021). O papel russo neste conflito representa a segunda diferença fundamental, dado que, ao invés dos mencionados, onde apoiou ativamente a parte separatista, no Nagorno-Karabakh escolheu manter boas relações com ambas as partes, promovendo alguma paridade militar que mantivesse o conflito ‘congelado’ (de Waal, 2021), apresentando-se como mediador entre os beligerantes.

Contudo, ao longo das décadas posteriores ao seu início, o conflito conheceu evoluções que não se observaram nos restantes. Entre estas, Broers (2015) destaca a progressiva militarização de ambos os lados da Linha de Contacto (LdC)<sup>2</sup> e os avultados investimentos por parte de ambos os países, a constante securitização do conflito nos discursos políticos das respetivas lideranças, e a consolidação de posições negociais mutuamente exclusivas. Estes processos surgem, subsequentemente, subjacentes a uma tendência mais abrangente, que o mesmo autor identifica como sendo a mutação da natureza local do conflito para uma interestatal, negligenciando as raízes subjacentes à origem da disputa (Broers, 2015). Assim, o autor descreve o conflito como uma “rivalidade perdurante” (Broers, 2015, p. 560), semelhante aos conflitos israelo-árabe, indo-paquistanês ou greco-turco, considerando elementos sistémicos, interestatais e domésticos.

Consideradas estas observações, e com o objetivo de consolidar os elementos suprarreferidos, utilizar-se-á a definição concebida por Simão (2010, p. 3), de que este constitui um conflito “etno-territorial de uma natureza interestatal com elementos de irredentismo e separatismo”. A razão desta escolha advém sobretudo da natureza agregadora dos seus elementos basilares. É assim um conflito étnico, entre arménios e azeris, pela posse de um território – Nagorno-Karabakh – que ambos reclamam como historicamente seu, envolvendo um conflito interestatal, entre a Arménia e o Azerbaijão, onde o irredentismo surgiu como uma força motriz, catalisado, dos dois lados, pela resposta ao desejo, primeiro, da integração karabakhi na Arménia e, depois, da sua declaração de independência. Este conceito torna-se especialmente pertinente dentro do enquadramento teórico escolhido, colocando na mesma análise a interdependência entre os diferentes elementos referidos no conceito do conflito.

---

2 Linha que separava as forças arménias e karabakhis, de um lado, e as azeris, do outro.

---

## A questão de Nagorno-Karabakh

Não obstante a caracterização efetuada, será relevante entender a história deste conflito. De facto, o território contém um historial de coabitação por arménios e azeris, sendo as relações entre ambos dotadas de desconfiança, mas não de hostilidade, escrevendo de Waal (2010, p. 100) que “as duas nações são os ‘gémeos’ do Cáucaso Sul”. As raízes do conflito remontam principalmente à decisão russa de atribuir, em 1924, o território montanhoso, maioritariamente habitado por arménios<sup>3</sup>, à República Socialista Soviética azeri, aquando da constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A desconsideração pela história e demografia de Karabakh, e as décadas seguintes de governação azeri, pautada por políticas de equilíbrio demográfico e de discriminação<sup>4</sup> cultural e socioeconómica, acabaram por, paradoxalmente, intrinsecar a identidade e irredentismo arménios, ao espelhar a situação com as provações vividas em 1915, pela ação do império otomano, tornando a província no “centro da ideologia política do Estado arménio” (Simão, 2018, p. 153). A abertura do espaço social e político, na URSS, na segunda metade da década de 1980, permitiu a manifestação aberta destes sentimentos, rapidamente incorporados no discurso da oposição e traduzidos no desejo de autodeterminação da população arménia de Karabakh. Os azeris, por seu turno, observaram a possível perda de Karabakh, um território por si considerado como um bastião da sua cultura e identidade, como o prelúdio do fim da sua integridade territorial e da sua nação, inserindo igualmente o território no cerne dos seus movimentos nacionalistas (Souleimanov, 2013; de Waal, 2021).

Entre 1987 e 1991, os discursos arménios e azeris radicalizaram-se, reproduzindo-se em ações de violência intercomunitária, destacando-se as expulsões de populações arménias e azeris das repúblicas opostas, e os *pogroms* anti-arménios de Sumgait (1988) e Baku (1990). A guerra, *per se*, começou no final de 1991, quando a Arménia, Azerbaijão e Nagorno-Karabakh declararam as suas respetivas independências. As forças armadas arménias e karabakhis, contendo um nível de preparação política e militar consolidado, mostraram-se superiores ao inimigo azeri, política e militarmente fragmentado por lutas políticas internas e pela falta de um

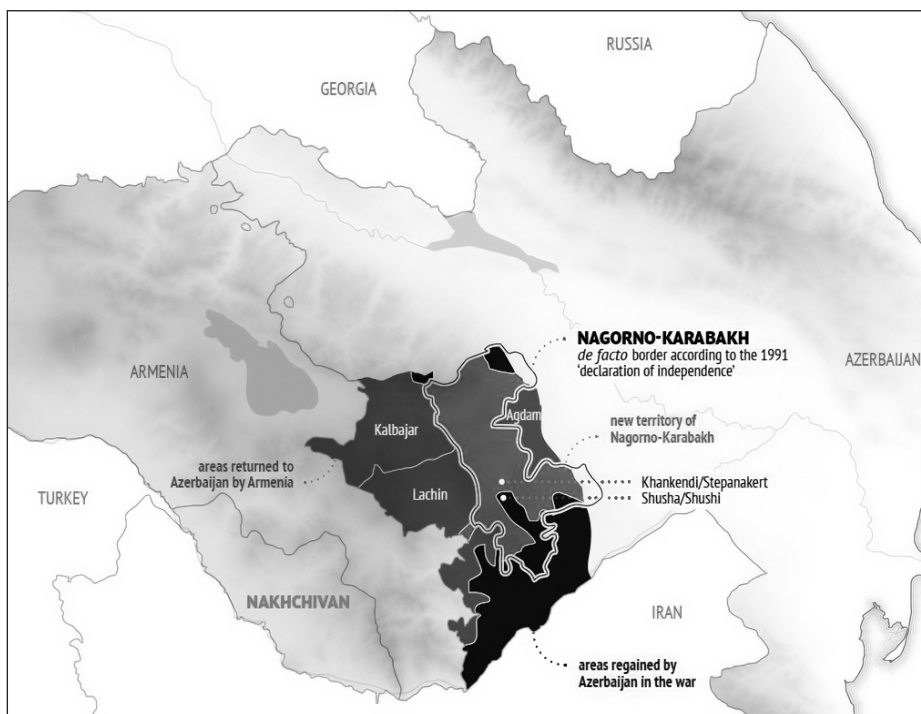
---

3 Aproximadamente 94% da população, na altura. A população arménia residente em Karabakh será referida neste texto como ‘karabakhi’, apesar de, em algumas situações, os termos ‘arménio’ e ‘karabakhi’ serem utilizados de forma indistinguível.

4 O início das tensões entre arménios e azeris surge da percepção, da parte azeri, de tratamento diferenciado da Rússia relativamente aos arménios, nomeadamente pelo maior financiamento de Moscovo às localidades maioritariamente habitadas por arménios, assim como as melhores perspetivas de progressão profissional dentro da estrutura da URSS (de Waal, 2010).

comando militar único. Depois de cerca de 20.000 mortos<sup>5</sup> (de Waal, 2010, p. 98), e de 1 a 1,5 milhões de refugiados e deslocados internos, maioritariamente azeris, os países assinaram os Protocolos de Bishkek e um cessar-fogo entrou em vigor em 12 de maio de 1994. A guerra terminou com a perda de sete regiões azeris, para o controlo arménio e karabakhi, e a independência *de facto* de Karabakh, que não foi reconhecida por nenhum outro Estado. Por seu turno, a Arménia viu a sua fronteira com a Turquia ser encerrada por Ancara, resultado da contestação turca contra a ocupação dos territórios azeris.

**Figura 1**  
**Mapa de Nagorno-Karabakh antes e depois da guerra de 2020**



Fonte: Rácz, 2021, p.3.

5 O número de mortos não é consensual. Para além do número mencionado, é também indicado o de, no máximo, 30 mil mortos (Souleimanov, 2013, p. 111) e o de 16 mil mortos (Zürcher, 2007, p. 180).

Após os protocolos de Bishkek terem entrado (parcialmente<sup>6</sup>) em vigor, os esforços para a resolução do conflito recaíram na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), através do Grupo de Minsk, co-presidido pela Rússia, França e Estados Unidos da América (EUA)<sup>7</sup>. O Grupo foi mandatado para constituir uma plataforma negocial para a cessação das hostilidades e a promoção de um processo de paz (OSCE, 1995; OSCE, 2022). Contudo, não se registaram avanços significativos no processo de resolução. As razões para isto devem-se sobretudo à resistência interna, quer da Arménia, quer do Azerbaijão, assistindo-se à progressiva consolidação dos ressentimentos entre as populações, cuja resistência a qualquer cedência por parte dos seus governos ajudou a entrincheirar as posições de ambos os países (de Waal, 2010; Simão, 2010). Por outro lado, o próprio trabalho da OSCE no terreno limitou-se à facilitação da comunicação entre os beligerantes, que, apesar de importante, ficou aquém do portefólio de ferramentas da organização (Guliyev & Gawrich, 2021).

Assim, o conflito tornou-se ‘congelado’, apesar de a LdC ter continuado a ser reforçada militarmente e os orçamentos dos beligerantes aumentarem progressivamente, tornando os incidentes cada vez mais mortíferos, e aprofundando o falhanço do Grupo de Minsk em tomar passos efetivos na sua resolução (Broers, 2016; de Waal, 2010). A ‘guerra dos quatro dias’, entre 2 e 5 de abril de 2016, evidenciou esta tendência. No seu decurso, o exército azeri realizou uma incursão junto a Nagorno-Karabakh, acabando por conquistar algumas posições a nordeste, este e sudeste do território. Os confrontos terão causado a morte de mais de 100 pessoas, (de Waal, 2016), e demonstraram, de ambos os lados, importantes tendências que viriam a ser decisivas na guerra de 2020. Do lado arménio, evidenciou-se a corrupção que se havia alastrado nas forças armadas e nos círculos políticos, e que viria a ser uma das razões para a ‘revolução de veludo’<sup>8</sup>, entre abril e maio de 2018 (de Waal, 2018; Simão, 2018). Do lado azeri, a vitória, ainda que pírrica, enalteceu as décadas de investimento nas suas forças armadas, tanto ao nível dos efetivos, como dos equipamentos. Adicionalmente, a reação popular fez transparecer um forte

---

6 Os protocolos incluíam a colocação de uma força de manutenção de paz russa no terreno, mas esta foi rapidamente rejeitada pelo Azerbaijão.

7 Os restantes membros permanentes do Grupo são a Bielorrússia, Alemanha, Itália, Suécia, Finlândia e Turquia, assim como a Arménia e o Azerbaijão. Adicionalmente, os co-presidentes ocupam o cargo de membros permanentes, através de uma base rotativa (OSCE, 2022).

8 Em 2015, face à prospetiva do fim do mandato (não renovável) de Serzh Sargsyan como presidente da República, o mesmo promoveu uma alteração à Constituição que esvaziou os poderes do presidente e reforçou os do primeiro-ministro, indicando simultaneamente que não se iria candidatar ao cargo. Contudo, na sequência das eleições, o Partido Republicano nomeou Sargsyan para primeiro-ministro, originando múltiplas manifestações em toda a Arménia, cuja maior voz veio de Nikol Pashinyan, e cujo movimento político venceu as eleições parlamentares seguintes (de Waal, 2018).

apoio ao presidente azeri, Ilham Aliyev, assim como uma confiança generalizada numa eventual 'vitória final'.

Em 27 de setembro de 2020, o Azerbaijão lançou uma operação em larga escala no sudeste da LdC, mas que rapidamente se alastrou à sua totalidade. Mesmo com alguma vantagem geográfica arménia e karabakhi em Nagorno-Karabakh, os azeris quebraram essa lacuna, utilizando principalmente *drones* adquiridos a Israel (*Hirop e Hermes-900*) e à Turquia (*Bayraktar TB-2*) (Freire, 2022; Rossiter & Cannon, 2022), assim como aviões *F-16* turcos deixados no Azerbaijão, depois de exercícios militares realizados no mês anterior (Miarka, 2021).<sup>9</sup> Ao longo dos 44 dias, morreram cerca de 8.000 pessoas, e 110.000 arménios e karabakhis saíram das suas casas, enquanto as três tentativas de cessar-fogo negociadas pelo Grupo de Minsk falharam. Em 9 de novembro, após a conquista azeri de Shushi, a 12km da capital karabakhi Stepanakert, Vladimir Putin negociou diretamente com o primeiro-ministro arménio e o presidente azeri, obtendo dos dois um acordo para o cessar-fogo, que entrou em vigor às 00h00 de 10 de novembro.

O acordo estabeleceu, para além do cessar-fogo, que a Arménia deveria retirar as suas forças militares das regiões ocupadas desde 1994, e devolver ao Azerbaijão o controlo das mesmas; que o Azerbaijão poderia manter os ganhos militares conseguidos em Nagorno-Karabakh e que Baku iria garantir a segurança do corredor de Lachin, a via que liga diretamente Karabakh ao território arménio; o regresso dos deslocados internos e refugiados ao território, a ser supervisionado pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados; a troca de prisioneiros de guerra, reféns e detidos; e a abertura de todos os corredores na região, pelo que a Arménia deveria garantir a segurança dos corredores que ligam o Azerbaijão ao seu exclave de Nakhichevan, a serem reforçados com a construção de um novo corredor (Rácz, 2021). Por fim, o acordo seria supervisionado por uma força de paz russa, constituída por 1960 efetivos, a serem distribuídos ao longo da LdC em Nagorno-Karabakh e do corredor de Lachin, por um período que durará até novembro de 2025, com possibilidade de extensão, que terá que ser consentida pelos dois beligerantes, até seis meses antes do fim do prazo (Rácz, 2021). Ficou igualmente estabelecida a construção de um centro de monitorização do cessar-fogo, gerido por efetivos russos, mas aos quais se juntaram, mais tarde, forças turcas (Rácz, 2021). Apesar de constituir uma reviravolta estratégica, não existiu uma alteração do *statu quo*, dado que a questão central – o estatuto final de Nagorno-Karabakh – não foi resolvida (Rácz, 2021).

O acordo não sanou por completo a violência. A nova LdC atravessa Karabakh de uma forma que divide estradas, localidades, infraestruturas e propriedades, colo-

---

9 Os rumores do envolvimento turco aumentaram quando se suspeitou que Ancara estaria a facilitar o trânsito de combatentes sírios para o teatro de operações (de Waal, 2021).



cando civis na linha de fogo. Adicionalmente, ainda se localiza um número elevado de minas nas zonas recuperadas pelo Azerbaijão, e cujo mapeamento não foi totalmente facultado pela Arménia ou pelo governo *de facto* de Karabakh (ICG, 2022b). Com efeito, os episódios de violência têm sido mais ou menos recorrentes e, desde o início de 2022, terão morrido mais de 300 pessoas, entre militares e civis (ICG, 2022a; Vartanyan et al., 2022), resultando igualmente em conquistas parciais de território por parte do Azerbaijão (ICG, 2022b). A Arménia argumenta que o Azerbaijão se encontra a testar as defesas arménias e karabakhis em preparação para novas incursões. Do outro lado, acusa-se a Arménia de não ter retirado todas as suas forças de Karabakh, que acusam de reforçar posições defensivas no território. A missão russa, cuja dimensão foi reduzida em 300 efetivos, enfrenta renovadas oposições (ICG, 2022b), nomeadamente no Azerbaijão, que a acusa de permitir o reforço de posições arménias (OCMedia, 2022a). O crescimento de um sentimento anti-russo foi agravado pela sua invasão da Ucrânia, e ameaçou a estabilidade da aliança Rússia-Arménia, devido às consequências internacionais da posição equidistante de Yerevan relativamente ao conflito, e à sua forte ligação económica e política com Moscovo, que a levou a tomar o seu lado em alguns *fora* internacionais (de Waal, 2022; Grigoryan, 2022). Do lado azeri, a ainda considerável ligação económica com Moscovo, e o seu papel atual no Nagorno-Karabakh, deixaram Baku numa posição complexa, apesar de ter disponibilizado ajuda humanitária à Ucrânia (de Waal, 2022; Huseynov, 2022a; 2022b). Estas circunstâncias tornam as bases do cessar-fogo instáveis, e os recentes confrontos enaltecem o caráter interestatal do conflito, assim como a sua volatilidade.

### O estado dos intervenientes

Tendo revisto a história deste conflito e as circunstâncias relativas à guerra de 2020, passar-se-á agora a uma análise mais detalhada dos atores atualmente mais relevantes, por forma a entender as dinâmicas do *statu quo*.

A Arménia, derrotada na guerra de 2020, adotou um discurso mais conciliador relativamente à resolução do conflito, tendo o primeiro-ministro, Nikol Pashinyan, afirmado recentemente que esta não representa uma questão de território, “mas sim de direitos” (de Waal, 2022). Com efeito, o posicionamento arménio relativo ao conflito demonstrava sinais de alterações antes de 2020. Apesar de, inicialmente, Pashinyan deter uma posição nacionalista (de Waal, 2021), a colocação do combate à corrupção, e da reforma aos setores judicial e policial como grandes prioridades, acabou por colocar o conflito num segundo plano (Miarka, 2021). Contudo, o mau desempenho militar arménio em 2020 colocou Yerevan numa posição substancialmente mais frágil. Se, antes, os dirigentes arménios podiam fazer uso da situação no

terreno para obter concessões do Azerbaijão, atualmente, esta vantagem negocial desapareceu. Isto causou uma mudança de discurso, desaparecendo a reivindicação do direito à autodeterminação da população karabakhi, e mantendo-se a questão da manutenção dos direitos religiosos, culturais e linguísticos do território.

No ângulo externo, as circunstâncias que rodearam o cessar-fogo demonstraram não apenas a impotência arménia, como também a sua dependência face à Rússia, enaltecendo problemas na abordagem de Yerevan para com Moscovo. Primeiramente, o foco do governo arménio no combate à corrupção foi mal recebido pelo Kremlin<sup>10</sup>, tanto no âmbito das relações bilaterais, como também porque estas políticas foram ativamente apoiadas pela União Europeia (UE) (Miarka & Łapaj-Kucharska, 2021). Adicionalmente, o reforço da parceria Arménia-UE incrementou a suspeita da Rússia relativamente à política externa de Pashinyan (Miarka & Łapaj-Kucharska, 2021). De facto, o principal objetivo externo do primeiro-ministro arménio era o reequilibrar das suas relações externas, pelo que tinha de acautelar à enorme dependência económica e energética para com a Rússia<sup>11</sup> (German, 2022; Sukiasyan, 2021). Militarmente, a dependência arménia face à Rússia, o seu principal fornecedor, ao abrigo da sua aliança na OTSC<sup>12</sup>, tornou igualmente perigoso qualquer desvio de política externa, principalmente para o Ocidente<sup>13</sup>, considerando que o equipamento conferido à Arménia era usado para a defesa de Karabakh, mas também o facto de serem tropas russas a patrulhar a fronteira arménia com a Turquia e o Irão, e de Moscovo deter uma base militar no país (em Gyumri) (Lanskoj & Suthers, 2019), interligando assim as opções de política externa de Yerevan com a integridade da autonomia karabakhi e a sua própria integridade territorial.

---

10 Destacam-se, assim, a investigação ao ex-presidente arménio, Robert Kocharian, e a detenção do então Secretário-Geral da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), Yuri Khachaturov, tidos como próximos de Moscovo (Sukiasyan, 2021, pp. 2-3)

11 Com efeito, 80% do mercado energético arménio é controlado por Moscovo, por via da Gazprom (German, 2022; Sukiasyan, 2021). Economicamente, 95% do comércio com a União Económica Eurasiática (UEEA) é realizado com a Rússia, que é também a fonte da maioria das remittências dos emigrantes arménios, totalizando cerca de 7,7% do PIB arménio (Sukiasyan, 2021).

12 Fundada em 1992, constitui uma organização de defesa coletiva, composta pela Arménia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. O seu tratado fundador – o Tratado de Segurança Coletiva –, no seu Artigo 4.º, contém uma cláusula que define que uma agressão contra um dos signatários constitui uma agressão contra todos os signatários (de forma semelhante ao Artigo 5.º da Carta do Atlântico Norte). Contudo, a cláusula só poderá ser usada caso o Estado seja atacado dentro do seu território, o que não aconteceu com a Arménia na guerra de 2020 (Miarka, 2021).

13 Para os efeitos deste artigo, ‘Ocidente’ pretende aqui referir-se ao conjunto das instituições políticas, político-militares e económicas de âmbito europeu ou euro-atlântico, como a UE ou a OTAN.

Esta interligação evidenciou-se em 2020, quando a Rússia manteve um comportamento equidistante relativamente aos confrontos. Mesmo considerando o *modus operandi* de Moscovo no conflito (de Waal, 2021), tal não explica, totalmente, o desinteresse demonstrado relativamente aos pedidos de ajuda da Arménia, inclusive em sede da OTSC, onde invocou o Art. 4º, e ao qual a Rússia respondeu com a entrega de armas, sem declaração de apoio formal, levantando questões sobre o grau de compromisso de Moscovo para com o seu aliado. Para de Waal (2021), a ‘frieza’ da Rússia poder-se-á justificar com a suposta inflexibilidade de Pashinyan em visitar o denominado ‘Plano Lavrov’, com origem em 2016, e que incluía a entrega das regiões ocupadas ao Azerbaijão, a reabertura de linhas de comunicação e a colocação de forças russas de manutenção de paz na região. Acionando a agenda anticorrupção e a aproximação à UE, poder-se-á supor que a Rússia pretendeu, com a sua estratégia, reafirmar a sua relevância para a Arménia. Neste ponto, dever-se-á ressaltar a opinião de Miarka (2021), de que, nas manifestações populares após a derrota arménia, existiu a perceção de que o foco quase exclusivo do governo em se aproximar da UE causou a falta de assistência russa.

Refletindo nestas manifestações, o seu início teve lugar após a assinatura do cessar-fogo, interpretado pelos manifestantes como uma ‘traição’ à nação arménia, não apenas pela assinatura, como também devido às falhas logísticas demonstradas no apoio às forças karabakhis (Miarka, 2021). Como mencionado, a população arménia vê a questão de Karabakh como um ‘segundo 1915’, onde arménios se encontram cercados por ‘turcos’ (de Waal, 2010). Por isso, este assunto será sempre sensível para a nação arménia, especialmente o setor mais nacionalista, que Pashinyan tentou apaziguar quando foi eleito. Foi neste contexto interno, incluindo uma tentativa gorada de golpe de Estado, em março de 2021, que o primeiro-ministro anunciou a realização de eleições antecipadas, cujo partido voltou a vencer de forma contundente, em junho do mesmo ano. A renovada maioria de Pashinyan conferiu-lhe legitimidade para negociar com o Azerbaijão (de Waal, 2022), pelo que a grande incógnita é, neste momento, se conseguirá convencer a população arménia de que os ganhos de uma paz, ainda que sem garantias de autonomia da população karabakhi, superarão as perdas que o país teria com a continuação do conflito, especialmente quando este se encontra atualmente na fronteira arménia.

Importa, antes de ver a posição azeri, analisar a situação de Karabakh, cuja existência enquanto entidade autónoma ficou em risco depois de 2020. Para além da essencial intervenção russa, em novembro, a insatisfação karabakhi com o discurso conciliador de Pashinyan causou uma aproximação política e económica entre o território e a Rússia (de Waal, 2021). Internamente, as autoridades *de facto* viram as suas capacidades substancialmente dirimidas. Antes do conflito, a entidade era autossuficiente ao nível de produção energética, por meio de 36 centrais hidroelétricas. Atualmente, apenas seis destas ficaram fora do controlo azeri, que passou

igualmente a fornecer eletricidade ao território (Askerov & Ibadoghlu, 2022). A segunda principal fonte de rendimentos – atrás do setor mineiro –, a agricultura, foi severamente afetada depois da conquista azeri de 96.000 hectares de terra arável, ficando agora parcialmente dependente de abastecimento russo (Askerov & Ibadoghlu, 2022). Como resultado, a economia karabakhi terá reduzido para um quarto da sua anterior capacidade (ICG, 2021). Adicionalmente, os confrontos causaram a fuga de aproximadamente 110.000 pessoas de Karabakh, das quais uma parte enfrenta atualmente a impossibilidade de regressar às suas casas, em territórios recuperados pelo Azerbaijão. Enquanto alguns regressaram a Karabakh, outros vivem na Arménia, com o apoio e financiamento do Estado e de algumas organizações não-governamentais (ICG, 2021). A posição das autoridades locais tornou-se imprevisível, evidenciando-se a perda de poder de negociação, dado que, caso pretenda trocar a pretensão de independência por garantias de direitos religiosos, culturais e linguísticos, não é provável que o Azerbaijão aceite esses termos, especialmente quando, ao nível militar, apenas não conquistou o território devido a uma ação atempada da Rússia. Por outro lado, o próprio discurso de Ilham Aliyev antevê que qualquer autonomia para Karabakh estará fora das opções azeris, neste momento.

Focando no Azerbaijão, a sua vitória em 2020 denotou três importantes tendências. Primeiramente, o efeito da vitória na população azeri foi substancial, verificando-se um aumento de voluntários para o exército (de Waal, 2021), que já se notava durante os confrontos, e que evidencia a consolidação de algum nacionalismo na sociedade azeri, pelo menos no que a Karabakh diz respeito. A ressurgência do nacionalismo poderá estar relacionada com a ressurgência de um ‘pan-turquismo’ na Turquia, que será analisado adiante. Contudo, e independentemente dos motivos populares, o êxito na guerra “levantou do (...) país uma maldição nacional com 30 anos” (de Waal, 2022), conferindo ao governo de Aliyev renovada confiança, depois de alguns meses marcados por alguma insatisfação popular na esfera económica, nomeadamente com o aumento do desemprego e a subida dos preços dos bens (Miarka, 2021). Desta forma, Aliyev obteve renovada confiança e espaço de manobra interna no que toca a Karabakh e à resolução, pacífica ou violenta, do conflito.

Segundamente, a guerra denotou o crescimento da aliança turco-azeri. Esta revestiu-se de especial importância ao nível militar, considerando o treino concedido por oficiais turcos às forças azeris, e a transferência de equipamento militar para as forças armadas do país (de Waal, 2021). Ao nível político, a proximidade entre os dois países é comprovada pela ideia, partilhada por ambos, de que são ‘dois Estados, uma nação’ (Saari, 2021). Aliyev, enquanto criticou a OSCE pelo seu falhanço relativamente à resolução do conflito, tentou colocar, sem sucesso, a Turquia como um dos co-presidentes do Grupo de Minsk, algo que beneficiaria ambos, colocando um aliado do Azerbaijão na co-presidência, e elevando o estatuto regio-

nal da Turquia. Mesmo o falhanço das três tentativas de cessar-fogo patrocinadas pelo Grupo de Minsk, durante os confrontos, poderá ser atribuído à influência turca que, na opinião de Suskiasyan (2021, p. 6), “demonstrou a intransigência da Turquia em concordar com qualquer acordo (...) sem o seu consentimento e reconhecimento do seu estatuto regional”. Tal ficou igualmente comprovado pela aprovação de uma gestão conjunta, entre a Rússia e a Turquia, do centro de monitorização do cessar-fogo.

Em último, a vitória azeri contribuiu para a consolidação do seu posicionamento como ponte entre a Europa e a Ásia. Por exemplo, no que à UE diz respeito, a invasão russa da Ucrânia, a imposição de sanções a Moscovo e o corte no abastecimento energético a vários países da União levaram Bruxelas a iniciar uma procura por fontes alternativas de abastecimento energético (PLANAPP, 2022). Neste sentido, e considerando os objetivos energéticos da União a longo prazo (de Waal, 2022; Rato, 2022), o Azerbaijão e os seus gasodutos<sup>14</sup> revestem-se de especial importância para a segurança energética da UE (PLANAPP, 2022) e, inclusive, para a política geral da UE para o Cáucaso Sul (Simão, 2018). Um outro importante exemplo concerne a China, cuja cooperação com o Azerbaijão se revela de particular importância para o seu projeto *Belt and Road*<sup>15</sup>, no sentido de criar um corredor que reduza dependências daqueles a Norte e a Sul (Babayev & Ismailzade, 2020; German, 2022). Estes dois exemplos enaltecem o facto de que a segurança do Azerbaijão se tornou substancialmente maior na última década, o que aumenta a sua importância e da integridade territorial para que os objetivos de atores internacionais se possam atingir. Consequentemente, o Azerbaijão tem aqui uma vantagem substancial que, quando adicionada às restantes tendências enunciadas, lhe confere renovado estatuto regional e maior capacidade de ação. A questão será se o país pretende, com este estatuto, manter a sua posição inflexível relativamente a Karabakh, considerando que o próprio Aliyev afirmou que o mesmo “já não existe como um conceito” (de Waal, 2021, p. 8).

Será pertinente, neste momento, analisar a posição do segundo vencedor da guerra de 2020. Ao apoiar ativamente o seu aliado azeri nos confrontos, a Turquia conseguiu “redesenhar a arquitetura de segurança do conflito arménio-azeri” (Sukiasyan, 2021, p. 6), constituindo-se como o segundo vitorioso do conflito, e concedendo-lhe uma posição regional reforçada *vis-à-vis* Rússia, na disputa e no Cáucaso Sul em geral (German, 2022). Com efeito, o comportamento turco em 2020 evidenciou uma mudança doutrinal na sua política externa, concentrada em tornar a Turquia numa potência independente, e evitando a colagem a qualquer entidade coletiva, como a

---

14 Principalmente, dos gasodutos *Baku-Supsa* e *Baku-Tbilissi-Erzurum*.

15 Projeto de construção, modernização e ligação de infraestruturas comerciais, energéticas e tecnológicas, por forma a incrementar as ligações entre os mercados chineses e europeus.

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou a UE (Mehmetcik & Çelik, 2022). Esta política externa baseia-se, naturalmente, em elementos de *soft* e *hard power*<sup>16</sup>, ambos visíveis na sua política para o conflito. O *soft power* nota-se pela tendência de crescimento do nacionalismo e islão político turcos, interligados com o recrudescimento do ‘Pan-Turquismo’, que havia desaparecido do discurso de Ancara em meados da década de 1990 (Haugom, 2019). Para além do percecionado aumento da influência turca na sociedade civil azeri, ao nível oficial, a Turquia expande o ideal na união túrquica, através de organizações como a União de Estados Túrquicos<sup>17</sup> que, como o nome indica, detém o objetivo de promover uma relação política mais estreita entre estes Estados, mas também com comunidades de língua túrquica presentes, por exemplo, na Rússia e no Irão (Globe, 2021; 2022). Relativamente ao *hard power*, este traduz-se na militarização progressiva da política externa turca, que por si origina, na análise de Mehmetcik e Çelik (2022), da combinação de três fatores interligados – da procura por autonomia estratégica, do seu complexo militar-industrial e da ligação entre a sua política interna e externa. Ao nível prático, isto reproduz-se em ações militares externas, diretas ou indiretas, que têm aumentado progressivamente em termos de escopo e de disponibilidade para colocar ‘botas no terreno’ (Haugom, 2019; Mehmetcik & Çelik, 2022). Adicionalmente, a ascensão da Turquia como uma potência de fabrico de *drones*, utilizados em vários cenários, como o Iraque, Líbia, Síria e, mais recentemente, no Cáucaso e na Ucrânia, “demonstraram o potencial de mudar o equilíbrio militar local (...) e tiveram um impacto assinalável no campo de batalha” (Rossiter & Cannon, 2022, p. 210).

Considerando a ambição de se tornar numa potência regional, com o mesmo grau de influência da Rússia, existe uma intenção de reforçar as suas relações políticas e económicas com os restantes países caucasianos, incluindo a Arménia, com a qual não tem relações políticas. Tal poderá mudar com o fim da guerra de 2020. Como descrito anteriormente, a Turquia fechou as suas fronteiras com a Arménia devido, sobretudo, à ocupação crescente dos territórios azeris. Contudo, a vitória azeri determinou o fim da ocupação arménia e, como tal, da razão subjacente ao bloqueio. Ao retirar pressão de ambos os países, estes iniciaram negociações com vista à normalização de relações bilaterais, pelo que tal processo acelerou no último ano (Vartanyan, 2022). Depois de algumas medidas preliminares, a primeira reunião entre os enviados especiais para a negociação, decorrida em Moscovo, em 14 de janeiro de 2022, determinou que o diálogo decorreria sem condições (Ahmadov,

---

16 De uma forma simples, *hard power* (poder duro) corresponde às fontes de poder usadas na coerção, enquanto o *soft power* (poder suave) corresponde às fontes de poder usadas para a persuasão (Nye, 2012).

17 Anteriormente designada Conselho de Cooperação de Estados de Língua Túrquica.

2022; Chikhladze, 2022b). Este facto deverá ser salientado, considerando que o outro entrave à retoma destas relações – o reconhecimento turco dos acontecimentos de 1915 como genocídio – poderá ser uma barreira ao progresso deste diálogo, assim como a percepção pública arménia relativamente a Ancara (Bastos, 2013; Chanadiri, 2022). De acordo com o Caucasus Barometer, 45% dos arménios consideram a Turquia o principal inimigo do país, dois pontos percentuais abaixo do Azerbaijão (CaucasusBarometer, 2022), mas mais do dobro que o indicado em 2020 (Caucasus-Barometer, 2020). De acordo com o International Republican Institute, e quando questionados sobre eventuais precondições para o reatamento de relações com a Turquia, 73% dos arménios acreditam que deve existir uma agenda para o reconhecimento turco do genocídio, enquanto 70% acreditam que uma normalização só pode ser possível depois de ser garantida a não-interferência da Turquia na questão de Karabakh (IRI, 2022). Assim, será de esperar que a opinião pública arménia não aceite uma normalização de relações, sem uma abordagem a este assunto, sendo de questionar se esta pressão poderá alterar a posição arménia. Adicionalmente, esta negociação estará também interligada ao processo de normalização de relações entre a Arménia e o Azerbaijão, que será abordado no próximo ponto.

Será relevante retirar destes desenvolvimentos que a Turquia planeia expandir a sua influência no Cáucaso Sul, o que aumentará as tensões com a Rússia, mas também com o Irão. Neste sentido, considera-se pertinente discorrer um pouco sobre a posição iraniana, e os seus fatores subjacentes. A política do Estado iraniano para o conflito, focada numa resolução pacífica, que respeite a integridade territorial azeri e igualmente os direitos da população arménia de Karabakh (Mahammadi & Huseynov, 2022; Pegolo, 2021), insere-se na sua política geral para o Cáucaso. Esta assenta num conjunto de interesses geopolíticos, domésticos e diplomáticos (Pegolo, 2021), sendo relevante enaltecer o interesse na manutenção do seu estatuto regional, que, de facto, constituiu dano colateral da incapacidade do país em influenciar o desfecho da guerra de 2020. Adicionalmente, deve-se elevar o interesse na manutenção de boas relações com a vasta comunidade azeri que reside no país<sup>18</sup>. Por fim, o Irão mostra-se preocupado em assegurar a segurança das suas fronteiras, não apenas face à Turquia, mas também a Israel. De facto, Israel tem uma forte ligação com o Azerbaijão, cuja venda de armamento constituiu o principal destaque; ligação esta movida pelas considerações geopolíticas israelitas relativas ao Cáucaso Sul, subsequentemente inseridas na sua política externa geral, no contexto do seu confronto com o Irão (Bishku, 2022). Regressando ao Irão, a incapacidade supramencionada não deverá ser confundida

---

18 Esta minoria reside, nomeadamente, nas regiões iranianas do Azerbaijão Ocidental, Azerbaijão Oriental, Ardabil e Zanjan, pelo que existem substanciais comunidades em Tabriz, Teerão e Qom, e cuja dimensão se situa entre 15% e 35% da população do país (Pegolo, 2021).

com a sua posição geográfica favorável<sup>19</sup>, que deverá ser tida em conta em qualquer análise sobre o Cáucaso Sul.

Em último, e antes de proceder ao estudo das dinâmicas no conflito, analisar-se-á a posição da Rússia. A oportuna intervenção russa, em novembro de 2020, permitiu-lhe retirar ganhos estratégicos consideráveis. Conseguiu colocar ‘botas no terreno’, estando agora presente militarmente em todos os territórios secessionistas no Sudeste europeu<sup>20</sup>, e, através da sua ação unilateral, conservou o estatuto de mediador na região, afastando o Ocidente de qualquer acordo. Na visão de Moscovo, a segurança da Rússia depende da segurança do Cáucaso Sul (mesmo que tal não signifique a sua estabilidade) (German, 2022). A principal razão para isto advém do risco, percecionado pela Rússia, da influência que países terceiros (nomeadamente a Turquia e o Irão) podem exercer sobre as populações muçulmanas no Cáucaso Norte, que, como demonstrado pela história da Rússia no Cáucaso, detêm uma forte identidade própria e um historial de lutas pela autodeterminação ou independência (Saari, 2021). Subsequentemente, Moscovo teme a desintegração do seu território, determinando assim a sua obsessão com a estabilidade securitária nas suas vizinhanças. De um ponto de vista externo, o seu reconhecimento como principal, senão única, potência na região é determinante para o seu reconhecimento como potência no espaço da antiga União Soviética e, conseqüentemente, como uma grande potência global (German, 2022; Krickovic & Pellicciari, 2021). Assim, no que toca a Karabakh, os seus interesses “tendem a estar mais alinhados com objetivos de paz e segurança gerais” (ICG, 2022b, p. 8), desde que tal paz e segurança consolidem o estatuto russo.

Concentrando nos conflitos ‘congelados’, a prática russa foi a de se constituir como uma parte essencial à sua resolução, prática esta mais complicada no que ao Karabakh diz respeito, dado que a Rússia não tinha apoiado nenhum dos lados. Falhando o objetivo de colocar ‘botas no terreno’, em 1994, Moscovo optou por se constituir como ‘o’ mediador do conflito (como líder *de facto* do Grupo de Minsk). Simultaneamente, a Rússia pretendeu manter um certo nível de estabilidade na LdC, ao fornecer armamento aos dois lados (à Arménia por via da OTSC e ao Azerbaijão por venda direta), e ao fazer uso das suas ligações económicas e políticas para se manter como um parceiro chave dos beligerantes. Esta política resultou durante um quarto de século, mas foi irremediavelmente afetada pela guerra de 2020.

Parece evidente que Moscovo foi parcialmente surpreendido pela guerra, mas também pela influência turca sobre o Azerbaijão. Se a ação unilateral russa, em 9 de novembro, pareceu essencial para a Arménia e para o governo *de facto* de Karabakh,

---

19 É o único Estado na região com fronteiras com a Arménia, Azerbaijão e o seu exclave de Nakhichevan, tendo sido a única via entre os dois nas últimas décadas.

20 Abcásia e Ossétia do Sul/Tskhinvali (Geórgia), Lugansk e Donetsk (Ucrânia, antes da invasão russa do país) e Transnístria (Moldova).



terá sido ainda mais para a Rússia. Com base na análise efetuada até agora, poder-se-á depreender que a queda de Stepanakert significaria, primeiramente, a derrota final do seu aliado arménio e, conseqüentemente, uma possível rutura de tal aliança, visto que Yerevan não ficaria predisposta a manter uma aliança militar com um Estado que, a seu ver, não a tinha apoiado; para além de significar o eventual fecho da base russa em Gyumri. Adicionalmente, a vitória azeri significaria a vitória da Turquia, que se teria tornado efetivamente uma potência diplomática igual a Moscovo, na região. Estes riscos representam um dilema estratégico para Moscovo, e será do seu interesse que, até 2025, exista, pelo menos, um princípio de acordo de paz. Tal permitiria à Rússia manter uma posição de influência no Cáucaso, assim como retirar ganhos económicos da reabertura de corredores comerciais na região, enquanto, oficialmente, procedia à delegação de responsabilidades regionais para outros atores, principalmente a Turquia (Vartanyan et al., 2022).

### **Análise do *statu quo***

Tendo analisado as posições dos atores que mais se destacaram no decorrer da guerra de 2020, e no seu rescaldo, proceder-se-á uma análise mais profunda das dinâmicas que marcam atualmente o conflito.

A primeira dinâmica concerne, evidentemente, à própria disputa arménio-azeri. Após a guerra de 2020, esta dinâmica poderá dividir-se em duas tendências que, apesar de contraditórias, caminham paralelamente. A primeira toca às tensões militares que, ao longo da LdC e em alguns pontos da fronteira arménio-azeri, se pautam por constantes trocas de tiros. Com efeito, estes confrontos não constituem uma novidade, mas as circunstâncias territoriais constituem agravantes para o ambiente securitário. A primeira destas é, como descrito anteriormente, a configuração da LdC em Nagorno-Karabakh, que coloca mais próximas as forças armadas dos beligerantes, aumentando a probabilidade de mais mortos. De acordo com o *The Nagorno-Karabakh Conflict: A Visual Explainer*, do International Crisis Group (ICG, 2022a), este ano já terão morrido 321 pessoas, contabilizando civis e combatentes, o que, comparado com o ano anterior (70 mortos), representa um aumento exponencial<sup>21</sup> (OCMedia, 2022b). A segunda agravante decorre do facto dos confrontos já terem chegado à fronteira arménio-azeri. Tal representa um perigo acrescido por poder precipitar uma nova guerra e, considerando, por exemplo, a aliança da Arménia no contexto da OTSC, a Rússia poderia ser chamada a apoiar mais assertivamente o seu aliado, o que originaria uma escalada regional.

---

21 A maioria das vítimas mortais resultaram de um período de maior escalada do conflito, no último mês de setembro (OCMedia, 2022b).

Paralelamente a esta tendência surge outra, caracterizada por uma aproximação dos dois lados, no sentido de normalizar as suas relações bilaterais, e de criar uma via para a resolução pacífica do conflito. Estes trabalhos têm sido desenvolvidos com a ajuda da mediação da UE. Alguns dos pontos acordados revestem-se de especial importância, como a criação de uma linha de contacto direta entre os respetivos ministros da Defesa, a salvaguarda dos direitos e segurança da população arménia em Karabakh, e a realização de discussões dedicadas a um acordo de paz, a serem lideradas pelos respetivos ministros dos Negócios Estrangeiros (CE, 2022). Adicionalmente, na reunião da Comunidade Política Europeia, em outubro de 2021, o presidente azeri terá indicado que pretende intensificar o diálogo com o lado arménio e karabakhi, constituindo assim uma rara linha de comunicação entre Baku e Stepanakert. Considerando que Baku sempre recusou falar diretamente com o governo de Karabakh (dado que isso significaria reconhecer a sua autoridade), esta medida poderá significar uma abertura à negociação (Avetisyan & Aghayev, 2022) e, assim, uma via a possíveis cedências, de todas as partes, com vista a uma resolução do conflito.

O conflito é também marcado pela dinâmica de cooperação e competição entre a Turquia e a Rússia. Esta não é, contudo, uma dinâmica exclusiva ao Cáucaso, repercutindo-se nas vizinhanças comuns aos dois países, e resulta, para Secrieru et al. (2021), de várias semelhanças entre os dois. Para os efeitos da presente análise, particularizam-se as suas políticas externas e auto-perceções geopolíticas. Importa sublinhar, por exemplo, a semelhança nas suas culturas estratégicas, onde ambos se veem como centros de gravidade nas relações internacionais (Secrieru et al., 2021). Da mesma forma, “os dois países usam discurso civilizacional para justificar as suas pretensões ao estatuto de grandes potências” (Secrieru et al., 2021, p. 7). Por fim, ambos fazem uso de retórica anti Ocidente, nomeadamente para as suas populações. Estas semelhanças são vantajosas em várias medidas. Para Secrieru et al. (2021), a militarização das respetivas políticas externas acaba por criar um efeito de um certo ‘respeito mútuo’ pelas suas posições, contribuindo para alguma contenção entre ambos, originando situações de alguma cooperação, em que os dois saem beneficiados, como se pode constatar no acordo de cessar-fogo, em 2020, em Karabakh. Aqui, simultaneamente, a Rússia conseguiu colocar tropas na região, e a Turquia obteve uma elevação do seu estatuto e a participação no centro de monitorização do cessar-fogo.

Por outro lado, as semelhanças supramencionadas causam igualmente competição. Por exemplo, a descrição de ambos como pontes entre a Ásia e a Europa, por forma a atrair investimento estrangeiro, mais concretamente da China e da sua iniciativa *Belt and Road*, torna-os rivais diretos (Secrieru et al., 2021). Adicionalmente, os seus discursos civilizacionais e a elevação das suas pretensões de influência, nas vizinhanças comuns a ambos, contribuem para um sentimento de desconfiança, agra-

vado pelo facto de utilizarem o mesmo tipo de ferramentas para atingir os seus objetivos, acabando por significar “não menos, mas mais tensões” (Secieru et al., 2021, p. 14). Por exemplo, a Rússia olha ressurgimentos de sentimentos islâmicos como perigosos, e o da Turquia não representa uma exceção, considerando a origem túrquica de várias populações no Cáucaso Norte, como também o facto de várias dessas populações terem diásporas na Turquia, que podem atuar como amplificadores de eventuais movimentos nacionais (Globe, 2021 & 2022; Saari, 2021).

No Cáucaso Sul, esta dinâmica reproduz-se, assim, e como revisto ao longo do artigo, numa competição direta entre os dois, apesar de nenhum pretender, neste momento, qualquer escalada militar. Por um lado, as movimentações político-militares (aliança com o Azerbaijão), diplomáticas (tentativa de normalizar relações com a Arménia), e económicas (promoção da reabertura de corredores comerciais e alargamento dos mercados) constituem partes de uma estratégia para tornar a Turquia numa potência com estatuto igual ao da Rússia. Do lado russo, se é um facto que a sua intervenção, em novembro de 2020, permitiu a manutenção do seu estatuto *primus in tre pares* na região, as circunstâncias que rodearam tal intervenção, assim como as cláusulas do acordo de cessar-fogo, especificamente o prazo previsto para o fim da missão de manutenção de paz, determinam que tal estatuto poderá não ser sustentável a longo prazo. As tendências regionais, agravadas pelas consequências político-diplomáticas da invasão da Ucrânia, apontam não apenas o fim da missão em 2025, como a um afastamento parcial da Arménia, contingente à normalização de relações com a Turquia e o Azerbaijão, e a um aumento generalizado da influência política e económica da Turquia. Assim, existirá um momento onde a ação de um se irá sobrepor à do outro, e onde as tensões chegarão ao seu maior nível. Contudo, como Saari (2021) perspetiva, e com a agravante da guerra na Ucrânia, Moscovo poderá não estar disposta a investir recursos avultados na ‘frente Sul’, preferindo, assim, delegar responsabilidades regionais à Turquia, se tal lhe garantir vantagens noutras frentes, e se tal permitir um ‘lugar à mesa’ das negociações e diálogo sobre a região. Ambos os países têm substancial, mas não total, capacidade para influenciar a Arménia e o Azerbaijão, e para influenciar o desfecho da questão de Karabakh. Contudo, ambos aparentam aguardar o movimento do outro, à medida que o ímpeto nacionalista azeri, movido pelo governo, mas igualmente pela influência turca, mantém as tensões elevadas, que do lado arménio são vistas como uma ameaça, motivando suspeição e constante preparação para novas incursões azeris. A força de manutenção de paz russa, que perdeu parte da sua base de apoio, parece ser a única barreira a uma nova guerra, assim como um instrumento valioso de Moscovo na região, da qual poderá não estar disposta a prescindir, se considerar a sua posição ameaçada.

De facto, as dinâmicas analisadas encontram-se bastante interligadas, tornando qualquer previsão sobre seu o futuro, de médio e longo prazo, um exercício com-

plexo. Mormente, o conflito parece ter adquirido naturezas centrífugas e centrípetas, ao afetar as ações de atores regionais e causar ações reforçadas desses atores na realidade do conflito, num ciclo que se sustém a si próprio.

## Conclusão

Pretendeu-se, com este artigo, analisar o *statu quo* do conflito no Nagorno-Karabakh, através de um estudo das dinâmicas dominantes nesta disputa. O fulcro deste conflito permanece intacto desde a primeira guerra, preservando e mesmo multiplicando os ressentimentos entre as populações arménia e azeri, que influenciam as opções políticas de Yerevan e de Baku, que as usaram para cimentar os seus poderes políticos e, ao mesmo tempo, alimentar os ressentimentos, através de posições políticas mutuamente exclusivas. As ligações internacionais surgem através de potências regionais, nomeadamente a Rússia e a Turquia, que pretendem manter ou aumentar, respetivamente, a sua influência na região, influenciando o conflito diretamente e indiretamente, por meio dos beligerantes, por si inseridos dentro da dinâmica acima referida. A guerra de 2020, ao alterar a situação operacional, mas não o *statu quo* político, contribuiu para o aumento de tensões. Simultaneamente, observou-se o aumento do envolvimento de atores externos no conflito, que influenciam as dinâmicas de competição, mas agora, igualmente, de cooperação, que atuam lado a lado e se afetam mutuamente. Numa atualidade marcada por uma guerra que evidencia alterações profundas no sistema internacional, por meio da multiplicação de fraturas geopolíticas e da diversificação de ameaças, a situação no Nagorno-Karabakh poderá ser um ‘dano colateral’ destas fraturas. Contudo, existem indícios de que uma resolução pacífica do conflito pode acontecer. No início do artigo, foi indicado que existiu uma altura em que nem arménios, nem azeris nutriam hostilidade para com o outro, e se os ressentimentos atuais destas duas populações representam forças capazes de influenciar o poder político, então a possibilidade de uma paz que garanta os direitos e a segurança de arménios, de e fora de Karabakh, e azeris, assim como a possibilidade de ambos poderem viver na região, deve ser aproveitada, num caminho para uma verdadeira reconciliação.

## Referências

- Ahmadov, N., 2022. Turkish, Armenian Special Representatives Push for Normalization of Relations. *Eurasia Daily Monitor*, 24 janeiro, 19(5).
- Askerov, A. & Ibadoghlu, G., 2022. The Causes and Consequences of the Second Karabakh War: September 27, 2021–November 10, 2021. Em: M. H. Yavuz & M. M. Gunter, edits. *The Nagorno-Karabakh Conflict: Historical and Political Perspectives*. Nova Iorque: Routledge, pp. 245-271.
- Avetisyan, A. & Aghayev, I., 2022. *EU observer mission agreed as Pashinyan and Aliyev meet in Prague*. [Online] Available at: <https://oc-media.org/eu-observer-mission-agreed-as-pashinyan-and-aliyev-meet-in-prague/> [Acedido em 8 outubro 2022].
- Babayev, B. & Ismailzade, F., 2020. Azerbaijan's Contribution to the Chinese Belt & Road Initiative. *GCRF COMPASS Policy Brief*, 13 maio, pp. 1-10.
- Bastos, L., 2013. A reaproximação política entre a Turquia e a Arménia segundo o pensamento de Hannah Arendt. *Relações Internacionais*, dezembro, Issue 40, pp. 197-207.
- Bishku, M. B., 2022. Israel's Foreign Policy toward the Karabakh Conflict. Em: *The Nagorno-Karabakh Conflict: Historical and Political Perspectives*. Nova Iorque: Routledge, pp. 366-380.
- Broers, L., 2015. From “frozen conflict” to enduring rivalry: reassessing the Nagorny Karabakh conflict. *Nationalities Papers*, 43(4), pp. 556-576.
- Broers, L., 2016. *The Nagorny Karabakh Conflict: Defaulting to War*, s.l.: Chatam House – The Royal Institute of International Affairs.
- CaucasusBarometer, 2020. *In your opinion, which country is currently the main enemy of Armenia?* [Online] Available at: <https://caucasusbarometer.org/en/cb2019am/MAINENEM/> [Acedido em 19 agosto 2022].
- CaucasusBarometer, 2022. *In your opinion, which country is currently the main enemy of Armenia?* [Online] Available at: <https://caucasusbarometer.org/en/cb2021am/MAINENEM/> [Acedido em 19 agosto 2022].
- CE, 2022. *Press statement by President Michel of the European Council following a trilateral meeting with President Aliyev of Azerbaijan and Prime Minister Pashinyan of Armenia*. [Online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/23/press-statement-by-president-michel-of-the-european-council-following-a-trilateral-meeting-with-president-aliyev-of-azerbaijan-and-prime-minister-pashinyan-of-armenia/> [Acedido em 5 agosto 2022].
- Chanadiri, N., 2022. *Armenia-Turkey Normalization Process: Opportunities and Barriers*, Tbilissi: Georgian Foundation for Strategic and International Studies.
- Chikhladze, T., 2022b. Prospects for the Latest Rapprochement Attempt between Turkey and Armenia. *Caucasus Analytical Digest*, Issue 128, pp. 7-10.
- de Waal, T., 2010. *The Caucasus: An Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press.

- de Waal, T., 2016. *Prisoners of the Caucasus: Resolving the Karabakh Security Dilemma*. [Online] Available at: <https://carnegieeurope.eu/publications/?fa=63825> [Acedido em 5 agosto 2022].
- de Waal, T., 2018. *Sometimes Armenian Protests Are Just Armenian Protests*. [Online] Available at: <https://carnegieeurope.eu/2018/04/23/sometimes-armenian-protests-are-just-armenian-protests-pub-76161> [Acedido em 2 julho 2022].
- de Waal, T., 2021. The Nagorny Karabakh Conflict in its Fourth Decade. Issue CEPS Working Paper N° 2021-02.
- de Waal, T., 2022. Nagorno-Karabakh in the Shadow of Ukraine: What Russia's War Means for Armenia and Azerbaijan. *Foreign Affairs*, 30 maio.
- Fazendeiro, B. T., 2022. Condições para Conflito no Mundo Pós-Soviético: Comparando a Rússia na Europa de Leste e na Ásia Central. *Nação e Defesa*, agosto, Issue 162, pp. 9-24.
- Freire, M., 2022. Duas Décadas Passadas: Olhar o Futuro Próximo da Conflitualidade Armada. *Revista Nação e Defesa*, abril, Volume 161, pp. 33-47.
- German, T., 2022. Russia and the South Caucasus: The China Challenge. *Europe-Asia Studies*, pp. 1-20.
- Globe, P., 2021. Moscow Worried by Ankara's Expansive Vision of 'Turkic World'. *Eurasia Daily Monitor*, 16 novembro, 18(174).
- Globe, P., 2022. As War Rages in Ukraine, Turkey Expanding Its Soft Power in North Caucasus. *Eurasia Daily Monitor*, 9 junho, 19(86).
- Grigoryan, A., 2022. Armenia's Attempts of Maneuvering Amidst the Russian-Ukrainian War. *Eurasia Daily Monitor*, 24 março, 19(41).
- Guliyev, F. & Gawrich, A., 2021. OSCE mediation strategies in Eastern Ukraine and Nagorno-Karabakh: a comparative analysis. *European Security*, 30(4), pp. 569-588.
- Haugom, L., 2019. Turkish foreign policy under Erdogan: A change in international orientation?. *Comparative Strategy*, 38(3), pp. 206-223.
- Huseynov, V., 2022a. Azerbaijan and Russia Sign Declaration on Allied Cooperation. *Eurasia Daily Monitor*, 25 fevereiro, 19(25).
- Huseynov, V., 2022b. Amidst Russia-Ukraine War, Armenia Seeks to Normalize Relations With Turkey. *Eurasia Daily Monitor*, 5 abril, 19(47).
- ICG, 2021. *Post-war Prospects for Nagorno-Karabakh*, Bruxelas: International Crisis Group.
- ICG, 2022a. *The Nagorno-Karabakh Conflict: A Visual Explainer | Crisis Group*. [Online] Available at: <https://www.crisisgroup.org/content/nagorno-karabakh-conflict-visual-explainer> [Acedido em 16 11 2022].
- ICG, 2022b. *Nagorno-Karabakh: Seeking a Path to Peace in the Ukraine War's Shadow*, Bruxelas: International Crisis Group.

- IRI, 2022. *Public Opinion Survey: Residents of Armenia*. [Online] Available at: [file:///C:/Users/joaoor/Downloads/Armenia-Final-PPT\\_31.01.2022\\_Eng.pdf](file:///C:/Users/joaoor/Downloads/Armenia-Final-PPT_31.01.2022_Eng.pdf) [Acedido em 19 agosto 2022].
- Krickovic, A. & Pellicciari, I., 2021. From “Greater Europe” to “Greater Eurasia”: Status concerns and the evolution of Russia’s approach to alignment and regional integration. *Journal of Eurasian Studies*, 12(1), pp. 86-99.
- Lansky, M. & Suthers, E., 2019. Armenia’s Velvet Revolution. *Journal of Democracy*, 30(2), pp. 85-99.
- Mahammadi, M. & Huseynov, V., 2022. Iran’s Policies Toward the Karabakh Conflict. Em: M. H. Yavuz & M. M. Gunter, edits. *The Nagorno-Karabakh Conflict: Historical and Political Perspectives*. Nova Iorque: Routledge, pp. 381-401.
- Mehmetcik, H. & Çelik, A. C., 2022. The Militarization of Turkish Foreign Policy. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 24(1), pp. 24-41.
- Miarka, A., 2021. THE 2020 AUTUMN WAR IN NAGORNO-KARABAKH: COURSE AND IMPLICATIONS FOR THE STRATEGIC BALANCE OF POWER IN THE SOUTH CAUCASUS REGION. *Asian Affairs*, 52(4), pp. 826-851.
- Miarka, A. & Łapaj-Kucharska, J., 2021. Armenian foreign policy in the wake of the Velvet Revolution. *European Politics and Society*, pp. 1-14.
- Moreira, C. D., 2007. *Teorias e práticas de Investigação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Nye, J., 2012. *O Futuro do Poder*. Maia: Círculo de Leitores.
- OCMedia, 2022a. *Explainer | What happened in Armenia and Azerbaijan on 13–14 September?* [Online] Available at: <https://oc-media.org/features/explainer-what-happened-in-armenia-and-azerbaijan-on-13-14-september/> [Acedido em 16 setembro 2022].
- OCMedia, 2022b. *Worst fighting since end of Second Nagorno-Karabakh War*. [Online] Available at: <https://oc-media.org/worst-fighting-since-end-of-second-nagorno-karabakh-war/> [Acedido em 16 setembro 2022].
- OSCE, 1995. *Mandato dos Co-Presidentes do Grupo de Minsk*. [Online] Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/70125.pdf> [Acedido em 9 agosto 2022].
- OSCE, 2022. *OSCE Minsk Group*. [Online] Available at: <https://www.osce.org/mg> [Acedido em 13 11 2022].
- Pegolo, V., 2021. The Impact of the Nagorno-Karabakh Conflict on the Middle East Region: Iran’s Policy of Strategic Retreat and the Dangers of a New Geopolitical Game in the Caucasus. Em: *The Geopolitics of Iran*. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd., pp. 567-598.
- PLANAPP, 2022. *Desafios Europeus na substituição do gás natural importado da Rússia*. [Online] Available at: [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NRP\\_04\\_Desafios-](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/05/NRP_04_Desafios-)

- europcus-na-substituicao-do-gas-natural-importado-da-Russia.pdf [Acedido em 10 agosto 2022].
- Rác, A., 2021. In *Russia's Hands: Nagorno-Karabakh after the ceasefire agreement*. *EUISS Conflict Series, Brief 8*, abril, pp. 1-8.
- Rato, V., 2022. A Geopolítica da Energia. *IDN Brief: Segurança, Sustentabilidade e Autonomia Energética da Europa*, setembro, pp. 2-3.
- Ripsman, N. M., 2011. *Neoclassical Realism*. [Online] Available at: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.36> [Acedido em 12 11 2022].
- Rose, G., 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), pp. 144-172.
- Rossiter, A. & Cannon, B. J., 2022. Turkey's rise as a drone power: trial by fire. *Defense & Security Analysis*, 38(2), pp. 210-229.
- Saari, S., 2021. Russia and Turkey in the Post-Soviet Neighbourhood: Uneasy Tango. Em: *Fire and Ice: The Russian-Turkish partnership*. s.l.:EUISS Chaillot Paper 168. Junho, pp. 29-40.
- Secieru, S., Saari, S. & Bechev, D., 2021. Russia and Turkey compared: Conflictual camaraderie. Em: *Fire and Ice: The Russian-Turkish partnership*. EUISS Caillot Paper 168, pp. 6-16.
- Simão, L., 2010. Engaging Civil Society in the Nagorno Karabakh Conflict: What Role for the EU and its Neighbourhood Policy?. *MICROCON Policy Working Paper*, Volume 11, pp. 1-37.
- Simão, L., 2018. *The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus: Expanding the European Security Community*. s.l.:Palgrave Macmillan.
- Souleimanov, E., 2013. *Understanding Ethnopolitical Conflict: Karabakh, South Ossetia and Abkhazia Wars Reconsidered*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Sukiasyan, N., 2021. Appeasement and Autonomy: Armenian-Russian relations from revolution to war. janeiro, Issue EUISS Brief 2.
- Vartanyan, O., 2022. *Türkiye, Armenia Take Tentative Steps toward Normalisation*. [Online] Available at: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/armeniat%C3%B5Crkiye/turkiye-armenia-take-tentative-steps-toward-normalisation> [Acedido em 1 agosto 2022].
- Vartanyan, O., Göksel, N., Shiriyev & Zaur, 2022. *Turkey-Armenia Talks Hold Promise of Opening Long-Shut Border*. [Online] Available at: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/armenia/turkey-armenia-talks-hold-promise-opening-long-shut-border> [Acedido em 12 agosto 2022].
- Zürcher, C., 2007. *The Post-Soviet Wars: Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*. Nova Iorque: New York University Press.



# Corno de África: 'Sede' de Poder

Pedro Miguel Beirão Pereira

*Analista de Segurança, aluno da Pós-Graduação em Gestão de Informações e Segurança pela NOVA Information Management School (NOVA IMS).*

## Resumo

A água é elemento primordial para a sobrevivência, a subsistência e o desenvolvimento dos povos e das nações. Mas também, e cada vez mais nos dias de hoje, fator crucial de disputas e conflitos pela sua posse.

Por outro lado, a imensidão do continente africano com todas as suas vicissitudes e problemas crónicos sendo um dos mais prementes a falta de água e a luta, cada vez mais acicatada por parte dos Estados, pelos escassos e valiosos recursos hídricos existentes.

O Corno de África não é exceção e o rio Nilo é o principal fator de disputa e conflito. A relevância da Geopolítica da Água no Corno de África – aquilo que o passado nos conta sobre a relação e o domínio de determinados países na Bacia do Nilo; aquilo que o presente nos mostra sobre a mudança dos dominantes e dos dominados e aquilo que o futuro reserva e se estaremos mais próximos do conflito ou do compromisso e da cooperação é o tema deste artigo.

**Palavras-chave:** Água; Sustainable Development Goals (SDG 6); Water Grabbing; níveis de confrontação; Continente Africano; África Subsariana; Corno de África; Etiópia, Sudão; Egito; Bacia do Nilo; Geopolítica da Água; Nila Basin Initiative (NBI); Cooperative Framework Agreement; Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD); Barragem; Disputas; Conflito.

## Abstract

### *Horn of Africa: 'Headquarters' of Power*

*Water is a main element for the survival, subsistence and development for the people and nations. But also, increasingly nowadays, the main factor in disputes and conflicts for its possession.*

*On the other hand, the greatness of the African continent with all its diversity and chronical problems, being one of the most pressing the lack of water and the increasingly fierce fight by the states for the scarce and valuable water resources.*

*The Horn of Africa is no exception and the Nile River is the main factor of dispute and conflict. The relevance of Water Geopolitics in the Horn of Africa – what the past tells us about the relationship and domain of certain countries in the Nile Basin; what the present shows us about the change of the dominant and the dominated and what the future holds and whether we will be closer to conflict or compromise and cooperation.*

**Keywords:** *Water; Sustainable Development Goals (SDG 6); Water Grabbing; levels of confrontation; African Continent; Sub-Saharan Africa; Horn of Africa; Ethiopia, Sudan; Egypt; Nile Basin; Geopolitics of Water; Nila Basin Initiative (NBI); Cooperative Framework Agreement; Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD); Dam; Disputes; Conflict.*

Artigo recebido: 21.09.2022

Aprovado: 15.11.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2023.164.05>

## Introdução

Como nota introdutória mas essencial, saliente-se que a opinião expressa ao longo deste artigo vincula única e exclusivamente o seu autor não representando a mesma, de forma oficial ou oficiosa, qualquer outra entidade, organismo ou organização. É o objetivo principal deste artigo (relacionado com a temática dos recursos naturais) refletir sobre o estado passado, presente e futuro da intensificação da luta pelos recursos naturais – no caso em específico a água – numa região em concreto do continente Africano – o Corno de África.

Pretende-se abordar um tema muito sensível e relevante nos dias de hoje, ou não se tratasse de um recurso essencial à sobrevivência e ao desenvolvimento dos povos – a água – e que cada vez mais se torna escasso por diversos motivos, nomeadamente devido à poluição, às alterações climáticas, aos conflitos, ou à sua má gestão e desperdício entre outros, acabando por trazer às populações muitos outros efeitos nefastos que também devem ser tidos em conta, como secas (cada vez mais recorrentes e prolongadas), escassez de alimentos e doenças provocadas pela fome, desidratação e pelas diminutas ou inexistentes condições sanitárias. Todas elas não são de modo algum despicientes e ganham sobretudo maior relevo dada à dificuldade de acesso a um bem tão essencial e vital como é a água.

Sendo os problemas relacionados com a água cada vez mais globais (não se restringindo apenas ao continente africano) várias acordos de cooperação e iniciativas (alguns emanados da ONU) tem sido redigidos tendo em vista várias questões prementes como as relacionadas com a fome e escassez de alimentos através do *The State of Food and Agriculture 2020 (SOFA) Report* ou as relacionadas com a pobreza, fome, saúde e bem-estar, acesso à água e saneamento entre outros através do *Sustainable Development Goals Progress Report*. Acabam por ser agendas ambiciosas, difíceis de implementar (sobretudo pelos países mais pobres) mas, ainda assim, revelam a preocupação e uma tentativa de esforço comum para debelar este problema em concreto.

Ao longo deste artigo vamos falar de água, mais concretamente da sua importância, de como é desperdiçada e de como pode ser melhor aproveitada e quais os principais motivos e causas pelos quais as nações tão avidamente lutam por ela.

Vamos também falar de África, nomeadamente sobre as características deste enorme continente, da África Subsariana e mais concretamente do Corno de África, assim como da relevância dos diferentes atores nesta região, a importância da Bacia do Nilo e por fim do Egito, como um dos principais dominadores da Bacia do Nilo (realçando os seus pontos fortes e fracos).

Por fim vamos interligar estes dois temas através da Geopolítica da Água, pretendendo-se descrever aquilo que foi o passado, analisar o presente e discutir e pensar sobre o futuro desta disputa (e eventual conflito) pela água no Corno de África.

## Importância da Água

Pode-se quase perentoriamente afirmar que vivemos num “Planeta de Água”. Ainda que uns auspiciosos 70% da superfície da Terra sejam cobertos por água, perfazendo um volume de aproximadamente cerca de 1400 milhões de quilómetros cúbicos, infelizmente nem tudo são boas notícias.

Grande parte deste valor corresponde a água salgada (cuja maior parte se encontra nos oceanos) e, dessa forma, imprópria para consumo humano e apenas 2,5% é referente a água doce<sup>1</sup>. E mesmo deste valor a maior parte (cerca de 1,7%) encontra-se em estado sólido (sob a forma de gelo) na Antártida, no Ártico e nos glaciares e logo também indisponível para ser consumida no imediato.

Assim, as necessidades em termos de água para todos os seres vivos e ecossistemas existentes têm de ser garantidas através desta “fina” percentagem de água doce (0,8%) que está acessível e disponível no imediato, podendo ser encontrada sob as mais diversas formas, como por exemplo nos rios, lagos naturais ou pântanos, no solo ou subsolo, através da precipitação da atmosfera ou provocada pelo degelo.

Ainda que o nome pelo qual conhecemos o planeta Terra (derivado do latim *Ters*) assuma vários significados como “chão”, “solo”, “território”, “região de origem” ou “nação” e seja até mesmo o nome de uma deusa romana ligada à fertilidade, sem dúvida alguma que podemos afirmar: “somos mais água do que Terra”.

### 1.1. Água no Mundo

Como descrito anteriormente, sendo um dos elementos mais abundante na superfície terrestre é também um dos mais disputados pelo ser humano, sendo cada vez mais fonte de conflitos em várias partes do planeta. Vários são os motivos que a tornam um bem cada vez mais escasso e valioso:

- o deficiente acesso em várias regiões do mundo a água potável, sendo exemplo algumas regiões do Médio Oriente e do continente africano, motivado sobretudo por disputas e conflitos no acesso e gestão desses mesmos recursos hídricos por diferente atores políticos.
- a má utilização e aproveitamentos hídricos que reduzem de forma drástica a sua disponibilidade às populações, sendo a poluição e a falta de políticas de gestão da água, respetivamente, alguns dos fatores que mais contribuem para isso.
- mais recentemente, as alterações climáticas que têm vindo a acentuar ainda mais os desequilíbrios, já de si muito substanciais no acesso à água em diferentes regiões do globo.

---

1 Considera-se água doce como a água com uma salinidade inferior a 1% da observada nos oceanos.

Portanto, não será difícil de antever uma batalha cada vez mais dura e feroz pela obtenção (entenda-se pelo controlo) da água e por esse motivo podemos concluir que a água será um dos principais fatores geopolíticos nas próximas décadas.

Têm sido vários os alertas dados, cada vez com maior veemência, assim como iniciativas lançadas por organismos internacionais ao longo dos últimos anos para combater e debelar este problema que se afigura cada vez mais grave e preocupante e que afeta cada vez mais regiões e pessoas.

## 1.2. Desperdício Mundial

Como referido anteriormente existem vários relatórios de organizações internacionais que nos dão indicações claras de que a escassez e a inacessibilidade da água são problemas cada vez mais prementes e preocupantes, traduzindo-se em consequências nefastas para as respetivas populações sobretudo através de doenças e fome.

Adiantamos alguns exemplos e compromissos acerca desta problemática:

### *The State of Food and Agriculture 2020 (SOFA) Report<sup>2</sup>*

Relatório das Nações Unidas sobre o Estado da Agricultura e Alimentação para o ano de 2020 – entre muita informação relevante são indicados os dois principais “water challenges” e algumas das suas possíveis causas:

“The State of Food and Agriculture 2020 report addresses the two main water challenges affecting agriculture and food production: water shortages and scarcity<sup>3</sup>.

... population growth is a key driver of water scarcity as it implies rising demand for this precious natural resource. Consequently, the annual amount of available freshwater resources per person has declined by more than 20 percent in the past two decades.

... rising competition for water and the effects of climate change are leading to tensions and conflicts among stakeholders, thereby exacerbating inequalities in access to water, especially for vulnerable populations, including the rural poor, women and indigenous populations.

... water accounting and auditing, which are rarely done, should therefore be the starting point of any effective strategy for addressing water shortages and scarcity.”

### *Sustainable Development Goals Progress Report<sup>4</sup>*

---

2 <https://www.fao.org/3/cb1447en/online/cb1447en.html>

3 Water scarcity (the imbalance between supply and demand of freshwater)

4 [https://www.unwater.org/publication\\_categories/sdg6-progress-reports/](https://www.unwater.org/publication_categories/sdg6-progress-reports/)

### ***Global SDG (Sustainable Development Goals)***

O *Sustainable Development Goals (SDG)* das Nações Unidas é constituído por metas de desenvolvimento global adotadas em setembro de 2015 com o objetivo de serem alcançadas até ao ano de 2030 e para as quais todos os países do mundo acordaram em trabalhar no sentido de as conseguir alcançar no prazo previsto.

Foram definidos 17 objetivos de desenvolvimentos sustentável, mais concretamente:

1. *No Poverty,*
2. *Zero Hunger,*
3. *Good Health and Well-being,*
4. *Quality Education,*
5. *Genger Equality,*
6. *Clean Water and Sanitation,*
7. *Affordable and Clean Energy,*
8. *Decent Work and Economic Growth,*
9. *Industry, Innovation and Infrastructure,*
10. *Reduced Inequalities,*
11. *Sustainable Cities and Communities,*
12. *Responsible Consumption and Production,*
13. *Climate Action,*
14. *Life Below Water,*
15. *Life on Land,*
16. *Peace, Justice and Strong Institutions e*
17. *Partnerships for the Goals.*

Cada um destes 17 objetivos tem alvos definidos – num total global de 169 alvos de SGD que têm de ser atingidos – assim como os respetivos indicadores associados – num total global de 232 indicadores e que desta forma permitem medir o progresso das metas traçadas ao longo do tempo.

### ***SDG 6 – Clean Water and Sanitation***

O sexto objetivo do *Sustainable Development Goals (Clean Water and Sanitation)*, constante do Relatório das Nações Unidas, visa garantir a disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento num horizonte temporal até ao ano de 2030 (tendo conseqüente impacto em outras áreas do SDG sobretudo nas questões relacionadas com pobreza, fome e saúde).

“DG 6 seeks to ensure safe drinking water and sanitation for all, focusing on the sustainable management of water resources, wastewater and ecosystems, and acknowledging the importance of an enabling environment. In the 2030 Agenda for Sustainable

Development, countries have committed to engage in systematic follow-up and review of progress towards the Goals and targets, using a set of global indicators.”

Existem 11 indicadores globais<sup>5</sup> para acompanhar o progresso dos alvos do *SDG 6* dos quais se destacam os seguintes:

- 1) *Água potável,*
- 2) *Saneamento,*
- 3) *Higiene,*
- 4) *Desperdício de Água,*
- 5) *Qualidade da Água,*
- 6) *Eficiência,*
- 7) *Stress hídrico,*
- 8) *Gestão hídrica,*
- 9) *Transfronteiriça (cooperação),*
- 10) *Ecossistemas e*
- 11) *Cooperação.*

As estimativas globais baseiam-se em dados nacionais, validados por diversas agências das Nações Unidas e por vezes complementadas por dados de outras fontes (podendo, para alguns dos indicadores descritos, não existirem dados nacionais suficientes para se fazer uma estimativa global credível e fiável). Também é possível obter uma visão destes mesmos indicadores por país ou por região do globo.

O *SDG 6* visa cobrir todo o “Ciclo da Água” pois a necessidade desta é transversal e vai muito além do estrito uso para fins domésticos como por exemplo para produção de alimentos, energia, bens e serviços, entre outros.

Embora o foco deste artigo seja sobretudo a água e consequentemente este objetivo 6 do *SDG*, não é de menor relevância salientar que o não cumprimento desta meta terá inevitavelmente consequências e impactos em outros objetivos do *SDG*, como por exemplo sobre as questões relacionadas com fome, pobreza, saúde e bem-estar, crescimento económico, redução das desigualdades e no fomento da cooperação a este nível (relacionada com os recursos hídricos).

### 1.3. Compromissos para o futuro

Se dúvidas existissem, fica bem patente (pelo que é descrito através do Objetivo 6 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas) de que a água é (e será sempre) peça central para um desenvolvimento sustentável sendo fundamental:

---

5 <https://www.sdg6data.org/>

*“... para o desenvolvimento socioeconómico, para a produção de energia e alimentos, para a construção de ecossistemas saudáveis e para a sobrevivência da espécie humana. A Água é também essencial para fazer frente às alterações climáticas, servindo como elo crucial entre a sociedade e o meio ambiente”<sup>6</sup>.*

São vários os objetivos propostos a serem atingidos até ao ano de 2030 como por exemplo:

- um acesso universal e equitativo a água potável,
- acesso a saneamento e cuidados de higiene universais,
- melhoria da qualidade da água sobretudo à custa da redução da poluição,
- proteção e preservação de ecossistemas relacionados com a água,
- gestão e utilização mais eficiente dos recursos hídricos (reduzindo o desperdício de água) e
- cooperação internacional e capacitação dos países em desenvolvimento para uma melhor gestão dos recursos relacionados com a água.

Todos eles contribuirão significativamente para uma melhoria da qualidade de vida das populações reduzindo as dificuldades nas várias áreas que as afetam atualmente como por exemplo nas questões relacionadas com a alimentação, saúde e desenvolvimento.

#### 1.4. Riscos e Conflitualidade

##### *Water Grabbing*

Trata-se do termo que caracteriza situações nas quais “atores poderosos são capazes de assumir o controlo de ou reafetar em seu próprio benefício os recursos hídricos em detrimento dos anteriores utilizadores locais (não) registados ou os ecossistemas em que esses utilizadores vivem são baseados. Implica a captura do poder de decisão em torno da água, incluindo o poder de decidir como e para que fins são os recursos hídricos usado agora e no futuro”<sup>7</sup>.

Também Boelens R., Gaybor A. e Hendricks J. (Boelens, Gaybor and Hendricks, 2014) através de um estudo sobre *Water grabbing*<sup>8</sup> na região dos Andes (Peru e Equador) descreveram quatro possíveis níveis de confrontação, mais concretamente:

[Nível 1] Lutas diretas pelo acesso, apropriação e concentração: quem tem o poder de apropriar-se dos recursos hídricos;

---

6 <https://unric.org/pt/agua/>

7 [https://www.tni.org/files/download/the\\_global\\_water\\_grab.pdf](https://www.tni.org/files/download/the_global_water_grab.pdf)

8 [https://www.researchgate.net/publication/266720816\\_Water\\_grabbing\\_in\\_the\\_Andean\\_Region\\_Case\\_illustrations\\_from\\_Peru\\_and\\_Ecuador](https://www.researchgate.net/publication/266720816_Water_grabbing_in_the_Andean_Region_Case_illustrations_from_Peru_and_Ecuador)

[Nível 2] Poder para determinar o conteúdo das regras, direitos e leis que regem a distribuição e alocação de água;

[Nível 3] Exercício da autoridade legítima: quem tem direito a participar na elaboração de leis e regras em torno da gestão da água;

[Nível 4] Confrontação ao nível do discurso: que linguagens e práticas prevalecem no enquadramento dos direitos e leis da água e quais são as formas preferidas de concetualizar as questões da água;

### **Conflitos atuais**

Atualmente são vários os conflitos que existem ao redor do globo, relacionados com a água. Não se pretende descrever exaustiva e detalhadamente todos eles, mas apenas elencar alguns dos mais relevantes nos últimos anos:

- Médio Oriente: disputas entre os rios Eufrates e Tigre (entre Turquia, Síria e Iraque) e o conflito do rio Jordão (entre Israel, Líbano, Jordânia e o Estado da Palestina).
- África: conflitos relacionados com o rio Nilo (entre o Egito, a Etiópia e o Sudão).
- Ásia Central: o conflito no Mar de Aral (entre o Cazaquistão, o Uzbequistão, o Turqueministão, o Tajiquistão e o Quirguistão).

Qualquer que seja a zona do globo e quaisquer que sejam os seus intervenientes, constatamos a existência (de alguns ou até mesmo todos) dos níveis de confrontação anteriormente descritos. África não é exceção e acaba por ser o exemplo perfeito da confrontação e disputa pelos recursos hídricos entre os diversos atores desta região.

### **Cooperação**

Ainda que os conflitos por causa da água sejam uma (infeliz) realidade cada vez mais premente e preocupante, existem muitos mecanismos, através de organizações internacionais, tendo em vista a partilha e cooperação entre os diferentes países, dos quais se destacam os seguintes:

- Convenção sobre a Proteção e Utilização dos Cursos das Águas Transfronteiriças e dos Lagos Internacionais (Convenção da Água) – proteção e garantia da quantidade, qualidade e uso sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços (cooperação).
- Protocolo da UNECE-OMS/ Europa sobre Água e Saúde – proteção da saúde e bem-estar através de uma eficiente gestão da água baseada na prevenção, controlo e redução das doenças relacionadas com a água.



- Strategic Foresight Group (em parceria com a Suíça e Suécia) – desenvolvimento de uma “Paz Azul” que procura transformar as questões transfronteiriças da água em instrumentos de cooperação entre os países.

## 2. Continente Africano

### 2.1. Continente Africano

Trata-se do segundo continente mais populoso do mundo logo a seguir ao continente asiático (com aproximadamente 1,4 mil milhões de habitantes segundo dados de 2019).

É, na sua maioria, um continente pobre e subdesenvolvido, apresentando índices económicos muito baixos (com um PIB correspondente a apenas 1% do PIB mundial). Alguns dos países que o constituem são industrializados (ainda que de uma forma muito rudimentar) mas a grande maioria são essencialmente agrários (mais de 60% da população vive em zonas rurais e dedica-se à agricultura). Também a exploração de recursos minerais (como ouro e diamantes) acabam por ser bastante relevantes em alguns deles.

Existe um grande bloco económico denominado como *Southern Africa Development Community (SADC)*, composto por um conjunto de 15 países (África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Seicheles, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué). No entanto a África do Sul, Egito, Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia, são aqueles que apresentam uma maior nível de desenvolvimento dentro do continente africano.

Desde há muitas décadas que o continente africano “luta” contra diversas catástrofes, nomeadamente conflitos (étnicos) armados, secas, escassez de água, fome e epidemias (das quais se destaca a SIDA).

Acerca da sua imensa geografia, são vários os pormenores que tornam este continente único e dos quais se destacam os seguintes aspectos:

- A norte é banhado pelo mar Mediterrâneo, a leste pelo Oceano Índico e a oeste pelo Oceano Atlântico. A sul é banhado pela confluência das águas destes dois oceanos.
- Os rios Nilo, Níger, Congo, Limpopo, Zambeze e Orange; o lago Vitória (que ocupa três países – Uganda, Quênia e Tanzânia); o Golfo da Guiné (maior golfo africano), a Bacia do Congo (maior bacia hidrográfica) e uma costa litoral com mais de 40.000 km<sup>2</sup>.
- A norte o Monte Atlas e o deserto do Saara (maior do continente africano), no centro o Planalto Centro-Africano e a leste o Grande Vale do Rift; as Montanhas

do Kilimanjaro (Tanzânia), Monte Quénia (Quénia) e Monte Margherita (Uganda) sendo as maiores ilhas conhecidas as de Madagáscar e da Reunião.

### **África Subsariana**

A África Subsariana é um termo político-geográfico utilizado para descrever uma região da qual fazem parte um conjunto de países que se encontram localizados a sul do deserto do Saara<sup>9</sup>.

O deserto do Saara acaba, de certa forma, por ser uma espécie de “barreira natural” que divide o continente africano em duas partes muito distintas sobretudo no que diz respeito às componentes económica e social, sendo notório um Sul muito mais precário e debilitado comparativamente com a região Norte.

### **Corno de África**

O Nordeste Africano, sobretudo conhecido como o Corno de África, é uma designação para um conjunto de países desta região de África da qual fazem parte a Etiópia, Somália, Eritreia e Djibouti.

Em algumas definições mais abrangentes também se incluem países como o Quénia, Sudão, Sudão do Sul e Uganda, como fazendo parte do Corno de África. Num sentido mais restrito, parte da região do Corno de África é conhecida também como a península da Somália e no qual se incluem apenas a Somália e a Etiópia.

## **2.2. Etiópia e os seus vizinhos**

A Etiópia é, sem dúvida alguma, um dos principais atores no Corno de África. Possui dimensão humana (110 milhões de habitantes), sendo um dos países africanos mais populosos e uma potência militar. Possui recursos hídricos importantes (recursos de água doce), embora os seus vizinhos não a deixem ter acesso direto ao mar. Também a influência crescente e a proximidade ao Médio Oriente e ao Mar Vermelho fazem da Etiópia um agente de relevo no Corno de África.

Embora rodeado por vizinhos de menor dimensão, nomeadamente Somália (15 milhões), Sudão (43 milhões), Sudão do Sul (11 milhões), Eritreia (3 milhões), Djibuti (menos de 1 milhão), Quénia (52 milhões) e Uganda (45 milhões) acaba por estar no epicentro de uma das regiões mais turbulentas e instáveis da atualidade

---

<sup>9</sup> <https://www.todamateria.com.br/africa-subsaariana/>

– seja motivado por conflitos e divergências internas, por disputas entre os vários países desta zona de África ou assolados por catástrofes como a fome, as secas e as doenças que assolam esta região quase constantemente.

Também a própria Etiópia que poderia caracterizar-se como sendo um esteio de estabilidade regional (e com isso auxiliar na construção dos alicerces de paz e desenvolvimento nos restantes países da região) acaba, dentro das suas próprias fronteiras, sofrer os mesmos tipos de problemas, sem conseguir ter efetivamente uma paz interna duradoura, fronteiras suficientemente fortes ou respostas adequadas às catástrofes que a assolam.

### 2.3. A importância da Bacia do Nilo

Desde a antiguidade até aos dias de hoje, o rio Nilo tem tido uma importância vital para os países que cruza. Dado encontrar-se na região do deserto do Saara, sempre desempenhou um papel de garante de sobrevivência e desenvolvimento para os povos que vivem nas suas margens – um exemplo claro disso é o Egito.

O rio Nilo sempre foi considerado sagrado na antiguidade por diversos povos:

*“Os antigos egípcios chamavam-lhe itéru (trans.=jtrw) que significava “grande rio”. Esta “palavra” seria transformada mais tarde em eior.*

*Para alguns autores a palavra Nilo pode estar relacionada com a raiz semítica “nahal”, que significa vale. Em língua árabe e hebraico, duas línguas semíticas, rio diz-se nahrun e nehar respectivamente. Contudo, duas outras línguas semíticas, o aramaico e a língua ge'ez usam palavras pouco semelhantes a “nahal” para se referirem a um rio (felege e wonz).*

*A palavra Nilo (em árabe: nīl), deriva do grego Νεῖλος (Neilos), que seria uma transcrição deformada do termo egípcio Na-eiore, plural de eior designando o delta. Em árabe escreve-se النيل (An-Nīl).”<sup>10</sup>*

O Nilo<sup>11</sup> é um rio com uma extensão de aproximadamente 7000 km assumindo uma extrema importância tanto nível regional quanto continental.

A sua principal nascente fica na região dos Grandes Lagos (Lago Vitória). Do Lago Vitória, o Nilo segue pelo Uganda, Sudão do Sul e Sudão (recebendo o nome de Nilo Branco ao sair do Sudão do Sul). Na cidade de Khartum (capital do Sudão) junta-se com o Nilo Azul (proveniente do Lago Tana das terras altas da Etiópia) e também ao rio Atbara. A partir desta junção passa a chamar-se simplesmente Nilo prosseguindo até ao Cairo (capital do Egito) para finalmente desaguar no Mediterrâneo.

<sup>10</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio\\_Nilo](https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Nilo)

<sup>11</sup> <https://pt.wikipedia.org/wiki/Cartum>

A sua foz é no mar Mediterrâneo, no Egito, sendo uma das maiores do mundo, assim como o respetivo delta (encontro do rio com o mar em forma triangular) com 160 km de comprimento e 250 km de largura.

É uma das maiores bacias hidrográficas do mundo (a área da bacia do Nilo ocupa uma área de cerca de 3.349.000 km<sup>2</sup>) passando o seu curso por cerca de 10 países, mais concretamente: Egito, Sudão, Sudão do Sul, Etiópia, Uganda, Quênia, República Democrática do Congo, Burúndi, Ruanda e Tanzânia.

## 2.4. Egito – Forças e Fraquezas

Como referido no ponto anterior, a foz do rio Nilo (Mar Mediterrâneo) é no Egito. E uma vez que o território de Egito é ocupado em cerca de 97% por deserto, o rio Nilo é, no essencial, uma questão de sobrevivência para este país.

Ainda que sendo uma potência tanto militar quanto económica da região, acaba por estar extremamente vulnerável do ponto de vista hídrico – sem qualquer controlo sobre as nascentes do rio Nilo – depende (quase) exclusivamente das suas águas para abastecer toda a sua população assim como para o seu desenvolvimento económico (através da sua agricultura).

A diminuição do acesso aos recursos hídricos nos últimos anos (motivado sobretudo por disputas entre Estados mas também pelas alterações climáticas ou pela poluição) tende a tornar a situação cada vez mais instável e passível da confrontação entre os diferentes Estados por forma a conquistarem o direito ao domínio da água.

Como referido em 1979 por Anwar al-Sadat (presidente Egípcio entre 1970 e 1981),

*“o único grande motivo que poderia levar o Egito de novo para uma guerra seria a disputa pelo acesso a água”.*

## 3. A Geopolítica da Água

Ainda que a luta pelo domínio dos recursos hídricos exista em diversos pontos do planeta, focaremos a atenção numa disputa já antiga e que, infelizmente, (pelos desenvolvimentos mais recentes) continua sem fim à vista – a disputa pela água no Corno de África.

### 3.1. A disputa geopolítica pela Água

A geopolítica da água tem gerado, desde sempre, um intenso e relevante debate no contexto político, tanto passado como atual, sobretudo motivado pela sua crescente escassez e o seu elevado valor estratégico para os países.

Dessa forma a água (doce), a par do petróleo, é dos recursos naturais mais estratégicos da atualidade a nível global. E no Corno de África, muitas das tensões (e até dos conflitos, fomes e doenças) acontecem em torno da posse e controlo dos recursos hídricos.

No Rio Nilo, existe uma disputa para uma maior utilização desses mesmos recursos entre Egito, Etiópia, Uganda e Sudão e que pode fazer escalar a situação para um conflito generalizado, caso os acordos de cooperação não sejam realizados, numa região onde as condições já de si são muito precárias.

Inclusive, as Nações Unidas, através de um estudo apresentado no Dia Mundial da Água (em 2008) já alertava com certa veemência para esta problemática em África referindo que:

*"... o acesso à água será a causa número 1 das guerras na África até 2030, principalmente em regiões pobres que compartilham rios e bacias".*

Passada mais de uma década (2021), as preocupações (cada vez mais prementes) mantém-se na ordem do dia demonstrando que, infelizmente, o problema está ainda longe de estar resolvido:

*"Em mensagem, o secretário-geral da ONU, António Guterres, disse que "o valor da água é profundo e complexo" porque "não há nenhum aspecto do desenvolvimento sustentável que não dependa fundamentalmente dela."*

*Em todo o mundo, 2,2 bilhões de pessoas não têm acesso ao serviço. Em 2050, serão 5,7 bilhões vivendo em áreas com escassez de água pelo menos um mês por ano.*

*Para o chefe da ONU, a água significa proteção, "uma defesa contra problemas de saúde e indignidade e uma resposta aos desafios de um clima em mudança e crescente demanda global." O mundo ainda não encontra a forma de garantir acesso à água e saneamento para todos até 2030, conforme a Agenda de desenvolvimento sustentável. Para Guterres, "isso é inaceitável."<sup>12</sup>*

### 3.2. Passado – Os donos do Nilo

Ainda que a Etiópia forneça a maior parte da água ao Rio Nilo (cerca de 85% do total através do Nilo Azul), nunca significou que tivesse o domínio da região ou sobre os seus vizinhos por causa desse facto e menos ainda o domínio deste recurso hídrico precioso. Aliás, veremos que nunca assim foi, sobretudo pelas políticas hídricas adotadas no passado.

Numa resenha histórica dos acontecimentos, recordamos que durante o decurso do século XX foram assinados acordos entre vários países para reforçar o controlo do Nilo:

---

12 <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1745132>

- Em 1902, um acordo assinado entre o Sudão e a Etiópia (ainda sobre administração inglesa) relacionado com todas as possíveis construções hídricas sobre o Nilo Azul e que careciam de autorização inglesa e sudanesa.
- Em 1929, um acordo assinado entre a Grã-Bretanha e o Egito tendo em vista a reforçar ainda mais a posição deste último na Bacia do Nilo atribuindo-lhe dessa forma o direito de veto sobre quaisquer construções hídricas no Sudão e nas áreas da Bacia do Nilo que se encontravam sobre administração inglesa.
- Em 1959, foram assinados novos acordos entre o Egito e o Sudão (já como países independentes) e através dos quais reforçavam (ainda mais) os seus direitos sobre os caudais das águas do Rio Nilo (75% da água atribuída ao Egito e 25% para o Sudão) numa clara usurpação de direitos aos restantes países.

Excluídos destes acordos ficaram sempre os outros oito países por onde o Rio Nilo passa no seu curso e para os quais o seu acesso é vital, tanto quanto para o Egito e o Sudão.

Como referido anteriormente (Boelens, Gaybor and Hendricks, 2014), o Egito e o Sudão sempre aplicaram níveis de confrontação na relação com os restantes países que tinham também interesses no rio Nilo, “permitido-se”, dessa forma, ter o domínio e o controlo sobre os recursos deste – fosse através da apropriação indevida dos recursos hídricos, da determinação das regras, direitos e leis que regem a distribuição e alocação desses recursos hídricos e também através do exercício de autoridade (i)legítima sobre esses mesmos recursos.

Esta simples imposição (contrária a qualquer tipo de cooperação e colaboração) ao longo de décadas acabou por minar em muito a confiança entre os vários atores da região, criando atritos cada vez mais insanáveis e que fizeram aumentar a crispação e disputa sobre os recursos do rio Nilo.

### 3.3. Presente – A disputa do Nilo

Os anos de domínio imposto pelo Egito e Sudão sobre o Rio Nilo criaram divergências que se foram tornando cada vez mais duradouras e profundas, mas sobretudo insanáveis entre os países dominantes e os países não dominantes.

Decorrente dos acordos assinados (anteriormente descritos), o Egito continua a advogar direitos históricos e inalienáveis sobre todo o rio Nilo, tendo como argumentos principais de que se trata de “... *um princípio, um direito histórico justificado pela moralidade e pela tradição.*” e que “... *cada gota de água da bacia é deles, e a construção da Barragem de 1951, o reservatório de água do lago Nasser, assim o ilustra.*”<sup>13</sup>

---

13 <https://geopol.pt/2020/09/24/a-geopolitica-da-agua/>

Por outro lado, a Etiópia defende precisamente o oposto. Por se tratar do país que mais contribui para o caudal do rio Nilo (através do Nilo Azul), também se reserva o (pleno) direito sobre o mesmo, seja tanto na sua gestão como no seu controlo e exploração.

E tem sido sobre esta divergência profunda, e quase impossível de resolver, que a disputa sobre o rio Nilo tem “sobrevivido” até aos dias de hoje.

### *Nile Basin Initiative (NBI)*

Trata-se de uma parceria intergovernamental<sup>14</sup> entre os 10 países da Bacia do Nilo, já anteriormente descritos e contando com a participação da Eritreia apenas como observador.

Trata-se essencialmente de um fórum de consulta e coordenação da gestão e desenvolvimento sustentável da água, partilhada pelos diversos países com interesses na Bacia do Nilo. Tem como objetivos:

- desenvolver os recursos hídricos da Bacia do Nilo de forma equitativa e sustentável (como garante de prosperidade, desenvolvimento e paz para os respetivos povos);
- garantir uma gestão adequada e eficaz dos recursos hídricos;
- garantir a cooperação entre todos os países da Bacia do Nilo (permitindo uma equidade no acesso aos recursos).

Esta parceria continua a ser de vital importância, dado os apoios externos que tem recebido<sup>15</sup> de países europeus, assim como o trabalho que tem desenvolvido nesta área e sobretudo na preparação da visão de longo prazo para a Conferência da Água de 2023 das Nações Unidas – “*Midterm Comprehensive Review of the Implementation of the Objectives of the International Decade for Action, 'Water for Sustainable Development' 2018-2028.*”<sup>16</sup>

### *Cooperative Framework Agreement*

Trata-se de um acordo redigido pelo *Nile Basin Initiative* e que define os princípios, os direitos e as obrigações para a gestão de forma cooperativa, assim como para o desenvolvimento dos recursos hídricos na Bacia do Nilo, em vez de uma quantificação dos objetivos são estabelecidas metas tendo em vista “a gestão integrada, o

---

14 <https://www.nilebasin.org/>

15 <https://www.nilebasin.org/index.php/new-and-events/417-giz-country-director-pays-courtesy-call-on-the-nile-basin-initiative-nbi-secretariat>

16 <https://www.nilebasin.org/index.php/new-and-events/421-nbi-participates-in-regional-consultations-in-preparation-for-the-united-nations-2023-water-conference>

*desenvolvimento sustentável e a utilização harmoniosa dos recursos hídricos da Bacia, bem como a sua conservação e proteção em benefícios das gerações futuras.*<sup>17</sup>

Desde janeiro de 1997 que se tenta redigir um acordo que “agrade” a todas as partes, mas ainda assim somente sete dos países concordaram com as várias versões do texto tendo existido sempre grandes reservas ou rejeições por parte do Egito e do Sudão.

Ainda hoje o impasse continua, tendo o documento de cooperação sido retificado por todos os países com exceção de Egito e Sudão, tornando uma vez mais impossível o consenso sobre esta questão e sem que seja possível, de uma vez por todas, sobrepor o interesse comum ao interesse individual.

### *Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD)*

A Grande Barragem do Renascimento da Etiópia – trata-se de um grande projeto hidroelétrico (com uma capacidade de produção de mais de 6500 megawatts, fazendo desta a maior barragem de África e a 7ª maior a nível mundial) construída pela Etiópia sobre o Nilo Azul, mais concretamente no estado Benichangui-Gumaz a cerca de 15 km da fronteira com o Sudão.

A construção iniciou-se em 2011, tendo sido feita uma inauguração parcial desta em 2021<sup>18</sup>.

No entanto, durante idêntico período de tempo, têm durado também as negociações entre a Etiópia, Egito e Sudão, na tentativa de se alcançar um acordo que sirva os interesses de todos – assim como dos restantes países da Bacia do Nilo – mas sem sucesso à vista. Egito e Sudão continuam a alertar o mundo para os perigos que esta decisão unilateral poderá ter no imediato assim como para o futuro das suas populações. Mas com o extremar de posições, o acordo tem sido na prática impossível de alcançar<sup>19</sup>.

## **3.4. Futuro – Conflito, Cooperação e Compromisso**

### *Barragem e disputas regionais*

Talvez este seja o ponto mais relevante da discórdia entre os vários países da Bacia do Nilo.

---

17 <https://www.nilebasin.org/index.php/81-nbi/73-cooperative-framework-agreement>

18 <https://www.publico.pt/2022/02/20/mundo/noticia/barragem-polemica-nilo-azul-entrouoficialmente-funcionamento-1996170>

19 <https://www.dn.pt/internacional/ha-mais-do-que-agua-por-tras-da-barragem-da-discordia-entre-etioopia-sudao-e-egito-13951594.html>



Dura há mais de uma década e aparentemente sem uma solução ou consenso que se consiga vislumbrar no horizonte que permita apaziguar os ânimos. Pelo contrário, a escalada da retórica e das ações tem acicatado ainda mais os ânimos entre Egito, Sudão e Etiópia.

Não tanto pela construção da barragem em si, pois trata-se do maior projeto hidroelétrico de África e que idealmente poderia ser vantajoso não só para a Etiópia como para os países circundantes, mas sobretudo pela forma como unilateralmente a Etiópia tem avançado com a sua construção e mais recentemente com o anúncio do enchimento da albufeira da própria barragem num claro confronto para com os demais interessados.

No entanto, as posições e os argumentos de ambas as partes são idênticos aos do passado.

O Egito continua a advogar o direito ao controlo total, impedindo dessa forma o desenvolvimento dos seus vizinhos através do rio Nilo, assim como os constrangimentos no acesso à água que a barragem provocará.

Por outro lado, a Etiópia, tendo encabeçado este gigantesco projeto, que lhe permitirá obter independência energética (assim como a partilha e dividendos da mesma por outros países) e o suporte para um maior desenvolvimento, vê nisto argumentos suficientes para levar avante o projeto da GERD, ainda que sem a concordância das restantes partes interessadas que fazem parte da Bacia do rio Nilo.

Talvez não seja coincidência, tendo sido o Egito o anfitrião da COP27 durante o ano de 2022, o uso este palco para continuar a alertar<sup>20</sup> o mundo para os gravíssimos problemas que enfrenta devido à escassez de água, assim como sobre as consequências e desafios<sup>21</sup> que acarreta a construção (unilateral) da GERD.

Esta divergência acentuada de posições tenderá, inevitavelmente, a aproximar muito mais os países do conflito do que da cooperação, com ameaças de intervenção militar de ambos os lados.

### *Alterações climáticas e Poluição*

Ainda que a construção da barragem não fosse um problema, e ainda que todos os países pudessem usufruir de igual forma, justa e equitativa, das águas do Nilo, seria o quanto baste para o fim dos conflitos em torno da água nesta região? Claro que não.

Existem cada vez mais condicionantes que tornam muito difícil o acesso à água (sobretudo provocadas pelo próprio Homem ao longo dos anos) – dos quais se

---

20 <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/egypt-link-nile-dam-crisis-wider-water-issues-cop27>

21 <https://tvpworld.com/64377700/cop27-delegates-talk-climate-compensation-while-nile-poses-challenge-for-africa>

destacam as alterações climáticas e a poluição – e que, inevitavelmente, qualquer medida tomada por decreto ou qualquer decisão tomada unilateralmente não conseguirão inverter.

As chuvas escasseiam, os caudais dos rios ficam cada vez mais reduzidos, as secas são mais agrestes e duradouras e as populações sofrem para sobreviverem. Os países lutarão cada vez mais pelo acesso à água.

No papel de anfitrião da COP27 (2022), o Egito acabou por ser um dos 30 países aderentes à iniciativa liderada pela Espanha e Senegal, denominada Aliança Internacional para a Resiliência à Seca (IDRA<sup>22</sup>) com o objetivo de conjugar esforços e promover a cooperação neste campo.

Mas no pólo precisamente oposto é ainda um dos países cujos objetivos relacionados com as emissões de gases com efeito de estufa continuam a ser dececionante (ainda que se tenha proposto, durante a Cimeira de Glasgow, a alcançar objetivos renovados e mais ambiciosos no que diz respeito às emissões).

No entanto alguns analistas advogam que o país terá um desempenho pior neste campo:

*“The country isn’t aiming for net-zero emissions, nor do the targets intend to reduce emissions of climate-damaging greenhouse gases compared with current levels. On the contrary, “in the case of Egypt, we see that the NDCs will lead to higher emissions. They don’t lead to any savings. It’s very disappointing that the host of the COP is coming forward with such weak targets.”<sup>23</sup>*

### **Soluções para um futuro melhor**

O tempo urge e os desafios são enormes e por isso se adivinham tempos cada vez mais difíceis.

Ainda que os problemas relacionados com a escassez de água, motivados, por exemplo, por conflitos, alterações climáticas ou poluição e que acarretam consequências tão nefastas como fome e doenças para as populações afetem mais uns países ou continentes do que outros, não pode nem deve ser visto de forma despiçante pelos demais como se tratando de um “problema apenas dos outros”. Estamos perante um problema global e dessa forma a ação e o empenho tem de ser total e de todos sem exceção, nesta tarefa hercúlea de nos salvarmos.

A COP27 trouxe à luz do dia iniciativas de relevo:

- alterações climáticas (*SURGE, I-CAN, Decent Life, Friends of Greening National Investment Plans, Lotus*)

---

22 <https://www.dnoticias.pt/2022/11/7/335313-trinta-paises-somam-se-a-alianca-contra-a-seca-lancada-por-espanha-e-senegal/>

23 <https://www.dw.com/en/cop27-in-sharm-el-sheikh-climate-change-human-rights-violations-and-other-issues-making-waves/a-63624720>

- recursos hídricos (*AWARe, Global Waste 50 by 2050*)
- recursos energético (*Africa Just & Affordable Energy Transition Initiative*)
- agricultura e sistemas de alimentação (*FAST, CRSP, AWCAP, ENACT*)

Mas será isto a solução final? Claro que ainda não. Mas já é um passo importante na direção certa e que poderá significar o ponto de viragem dos acontecimentos.

### Considerações finais

A análise feita ao longo deste artigo permitiu tirar várias ilações no que diz respeito ao problema relacionado com a disputa sobre os recursos hídricos.

Apesar de todas as iniciativas, agendas e compromissos, muito ainda há por fazer e o caminho a percorrer parece ser muito íngreme e sinuoso. Os desafios que enfrentaremos nos próximos tempos serão um verdadeiro teste à nossa capacidade de superação e vontade de resolver algo que dentro em breve poderá ser irreversível.

As questões relacionadas com as alterações climáticas e a poluição estão na ordem do dia. As secas, as doenças, a pobreza e a fome são alguns dos efeitos secundários mais palpáveis. E todos, sem exceção, fazemos parte do problema.

O continente africano é um dos locais do mundo onde esta problemática é mais relevante e no Corno de África a disputa por este recurso escasso tem sido um luta incansável, tendo como principais protagonistas a Etiópia e o Egito (entre outros países interessados no Nilo). A “Iniciativa da Bacia do Nilo”, o “Acordo Cooperativo” e “Grande Barragem do Renascimento da Etiópia” tem criado mais pontos de discórdia do que pontos de convergência.

### Bibliografia

- AL-Monitor (2022), *Egypt to link Nile dam crisis to wider water issues at COP27; Al-Monitor: Independent, trusted coverage of the Middle East*; in <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/egypt-link-nile-dam-crisis-wider-water-issues-cop27>
- Ademola, O., Hatten, J., Valladares, I., e Jamo, A. (2019), *The Nile Water Crisis – Policy Analysis, The Organization for World Peace*, in <https://theowp.org/wp-content/uploads/2019/12/Nile-Water-Crisis-OFFICIAL-REPORT.pdf>
- Alexandre, António M. G., (2020) *Uma análise Geopolítica do Corno de África; Revista de Ciências Militares, Vol. VIII, N.º.2; Novembro.*
- Baldassin, P. (2018), *A morte do Rio Nilo; iGui Ecologia*; in <https://www.iguiecologia.com/morte-do-rio-nilo/>

- Blog SUSTENTABILIDADES (2021), *O que é a resiliência e como podemos promovê-la no Corno de África?*; Blog Sustentabilidades; in <https://ajudaemacao.org/blog/sustentabilidade/resiliencia-corno-de-africa/>
- Braun, S. (2022), *Climate Crisis: Widening emissions gap threatens meltdown*; DW | *Made for Minds | Nature and Environment* in <https://www.dw.com/en/climate-change-wasted-year-on-emission-cuts-threatens-climate-meltdown/a-63569381>
- Chade, J. (2008), *ONU vê risco de conflito em 46 países por causa da Água*; Estado de São Paulo; in <https://emais.estadao.com.br/noticias/geral,onu-ve-risco-de-conflito-em-46-paises-por-causa-da-agua,143249>
- COP27 (2022); *COP27 Presidency Vision*; *COP27 Presidency Vision | Thematic Days | Initiatives* in <https://cop27.eg/#/presidency/initiative>
- COP27 (2022); *COP27 Egypt Goals and Vision*; *COP27 Egypt Goals and Vision | Mitigation | Adaptation | Finance | Collaboration* in <https://cop27.eg/#/vision#goals>
- Ebrahim, N. (2022), *Egypt faces an acute water crisis, but it's still building a 'Green River' in the desert*; CNN; in <https://edition.cnn.com/2022/11/08/middleeast/egypt-water-scarcity-climate-cop27-intl-cmd/index.html>
- Egito, *Dados Gerais, História e Geografia*; in <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/egito-1.htm>
- Erlich, H., Cascão, Ana E. (2013), *O Conflito do Nilo – Mesa Redonda*; Publicações IMVF
- Etiópia, *Dados Gerais, História e Geografia*; in <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/etiopia.htm>
- European Union (2020), *O Nilo e outras problemáticas: a geopolítica da água*; *The Diplomatic Service of the European Union*; in [https://www.eeas.europa.eu/eeas/o-nilo-e-outras-problem%C3%A1ticas-geopol%C3%ADtica-da-%C3%A1gua\\_pti](https://www.eeas.europa.eu/eeas/o-nilo-e-outras-problem%C3%A1ticas-geopol%C3%ADtica-da-%C3%A1gua_pti)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2020), *The State of Food and Agriculture 2020 – Overcoming Water Challenges in Agriculture*; in <https://www.fao.org/3/cb1447en/online/cb1447en.html>
- Garcia, T. (2012), *Geopolítica e diplomacia na Bacia Hidrográfica do Nilo*; Universidade de São Paulo; *Research Gate*
- Geopolítica (2020), *A Geopolítica do Nilo: controle de Água. Possível fonte de conflito ou de cooperação?*; in <https://www.atitoxavier.com/post/a-geopol%C3%ADtica-do-nilo-controle-da-%C3%A1gua-poss%C3%ADvel-fonte-de-conflito-ou-de-coopera%C3%A7%C3%A3o>
- Geopolítica (2021), *Geopolítica do Nilo Parte II: Possível escalada da crise*; in <https://www.atitoxavier.com/post/geopol%C3%ADtica-do-nilo-parte-ii-poss%C3%ADvel-escalada-da-crise>
- International Crisis Group (2019), *Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute*; *Africa Report N° 271*, in <https://d2071andvoip0wj.cloudfront.net/271-bridging-the-gap.pdf>

- Jogo, D. (2021) *Seca extrema está a matar os animais do Corno de África e a deixar milhões à fome*; *Jornal de Notícias*; in [jn.pt/mundo/seca-extrema-esta-a-matar-os-animais-do-corno-de-africa-e-a-deixar-milhoes-a-fome—14377382.html](https://jn.pt/mundo/seca-extrema-esta-a-matar-os-animais-do-corno-de-africa-e-a-deixar-milhoes-a-fome—14377382.html)
- Leal, Catarina M., *Os recursos hídricos no Mundo e os riscos de Conflitualidade – Presente e Futuro*; *Documento preparatório do Projeto FORESIGHT Portugal 2030*; Fundação Calouste Gulbenkian, *FUTURE Forum*;
- Mesquita, João L. (2017), *A morte do rio Nilo, o segundo maior rio do mundo*; *Estadão*; in <https://marsemfm.com.br/a-morte-do-rio-nilo/>
- Mikhin, V. (2021), *Desafios da partilha da Água na Bacia do Nilo: Aproximam-se momentos críticos*; *Atualidade, análise e opinião em Português*; in <https://geopol.pt/2021/06/15/desafios-da-partilha-da-agua-na-bacia-do-nilo-aproximam-se-momentos-criticos/>
- Nile Basin Initiative (2022), *NBI participates in regional consultations in preparation for the United Nations 2023 Water Conference*; in <https://www.nilebasin.org/index.php/new-and-events/421-nbi-participates-in-regional-consultations-in-preparation-for-the-united-nations-2023-water-conference>
- Nile Basin Initiative (2022), *Nile Basin Initiative Receives €6 million funding from Federal Republic of Germany*; in <https://www.nilebasin.org/index.php/new-and-events/417-giz-country-director-pays-courtesy-call-on-the-nile-basin-initiative-nbi-secretariat>
- Paes, G. (2020), *A “Batalha do Nilo” ente Egito e Etiópia – Desenvolvimento Socioeconómico, Soberania e Interdependência*; *Revista Relações Exteriores*; in <https://relacoesexteriores.com.br/a-batalha-do-nilo-entre-egito-e-etiofia/>
- Parlamento Europeu (2021), *Relatório sobre uma Nova Estratégia UE-África – uma parceria para um desenvolvimento sustentável e inclusivo*; *Relatório-A9-0017/2021*; in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0017\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0017_PT.html)
- Perre, D. (2020), *A geopolítica da Água*; *Atualidade, análise e opinião em Português*; in <https://geopol.pt/2020/09/24/a-geopolitica-da-agua/>
- Rio Nilo, *Dados Gerais, Etimologia, Características, Importância e Atualidade*; in <https://escolakids.uol.com.br/geografia/rio-nilo.htm>
- Roucek, Joseph S., *El Cuerno the Africa en la Geopolítica*; *Tradução de HERRERO, Eloy Fuente*;
- Santos, Inês M. (2022) *Corno de África: Maior seca em 40 anos atira 13 milhões de pessoas para fome severa*; *RTP*; in [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/corno-de-africa-maior-seca-em-40-anos-atira-13-milhoes-de-pessoas-para-fome-severa\\_n1382957](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/corno-de-africa-maior-seca-em-40-anos-atira-13-milhoes-de-pessoas-para-fome-severa_n1382957)
- Schauenber, T. (2022), *COP27 host Egypt criticized for climate targets, repression*; *DW | Made for Minds | Nature and Environment* in <https://www.dw.com/en/cop27-in-sharm-el-sheikh-climate-change-human-rights-violations-and-other-issues-making-waves/a-63624720>
- Sustainable Development Goals (2021), *Take Action for the Sustainable Development Goals*; *Nações Unidas*; in <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
-

- Sustainable Development Goals – Objective 6 (2021) *Summary Progress Update 2021: SDG 6 – water and sanitation for all*; in [https://www.unwater.org/app/uploads/2021/12/SDG-6-Summary-Progress-Update-2021\\_Version-July-2021a.pdf](https://www.unwater.org/app/uploads/2021/12/SDG-6-Summary-Progress-Update-2021_Version-July-2021a.pdf)
- Unesco (2022); *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2022: águas subterrâneas: tornar visível o invisível; resumo executivo*; UNESDOC Digital Library, in [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380726\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380726_por)
- Unesco (2022); *Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2021: o valor da água; fatos e dados*; UNESDOC Digital Library, in [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751_por)
- Unesco (2022); *Engenharia para o desenvolvimento sustentável*; UNESDOC Digital, in <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383368?posInSet=5&queryId=17e1b863-2ec7-4657-813c-faa872e738b2>
- Unicef, *1 em cada 3 pessoas no mundo não tem acesso a água potável, dizem UNICEF e OMS*; UNICEF – *Para cada criança*; in <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/1-em-cada-3-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-agua-potavel-dizem-unicef-oms>
- United Nations (2020), *Recursos de Água Doce disponíveis por pessoa baixam 20% em duas décadas*; *ONU News*; in <https://news.un.org/pt/story/2020/11/1734182>
- United Nations (2022), *COP27 – UN Climate Change Conference, United Nations Climate Change | Documents | Decisions | Reports*; in <https://unfccc.int/document>
- United Nations (2021), *Dia Mundial da Água realça valor e significado do recurso para o mundo*, *ONU News*; in <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1745132>
- United Nations, *Água; Nações Unidas – Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental*; in <https://unric.org/pt/agua/>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Convenção sobre Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriça e Lagos Internacionais; Versão traduzida (não oficial)*; Novembro, 2003
- United Nations World Water Development Report 2019 (2019) *The United Nations World Water Development Report 2019 – Leaving No One Behind*; UNESCO
- United Nations World Water Development Report 2021 (2021), *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o desenvolvimento dos Recursos Hídricos – O Valor da Água (Factos e Dados)*; UNESCO

# Os Desafios da Segurança Hídrica na Bacia do Rio Nilo

António Alexandre

*Capitão-de-Mar-e-Guerra na situação de reserva. Foi docente no Instituto Universitário Militar. É Doutorado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Possui o Curso de Estudos Avançados de Geopolítica, da Universidade Autónoma de Lisboa em parceria com o Instituto da Defesa Nacional. É investigador associado no Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar e auditor do Curso de Defesa Nacional.*

## Resumo

O início do enchimento da grande barragem da renascença etíope, a maior de África, no Nilo Azul, em julho de 2020, e a não obtenção de um acordo sobre a partilha de recursos hídricos, acentuou as divergências entre o Egito, a Etiópia e o Sudão acerca da gestão das águas transfronteiriças do rio Nilo.

O principal objetivo da Etiópia é a produção de energia hidroelétrica, mas as operações da nova barragem poderão alterar significativamente os padrões do caudal do Nilo a jusante e afetar tanto o Sudão como, sobretudo, o Egito.

Este artigo analisa as disputas pelo controlo do caudal do rio Nilo entre a Etiópia, que procura afirmar o seu poder naquela região, o Egito, que tem sido dominante, e o Sudão, que pode beneficiar da energia produzida na nova barragem. Os resultados evidenciam que a competição geopolítica entre os três Estados existe e encontra-se mesmo num ciclo ascendente.

**Palavras-chave:** Rio Nilo; Egito; Etiópia; Sudão; Competição Geopolítica.

Artigo recebido: 06.08.2022

Aprovado: 10.11.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2023.164.06>

## Abstract

### *The Challenges of Water Security in the Nile River Basin*

*The beginning of the filling of the Grand Ethiopian Renaissance Dam, the largest dam in Africa, on the Blue Nile in July 2020 and the failure to reach an agreement on sharing water resources has accentuated ancient disagreements between Egypt, Ethiopia and Sudan over the management of the transboundary waters of the Nile River.*

*Ethiopia's primary goal is hydroelectric power production, but the operations of the new dam could significantly alter the flow patterns of the Nile downstream and affect both Sudan and especially Egypt.*

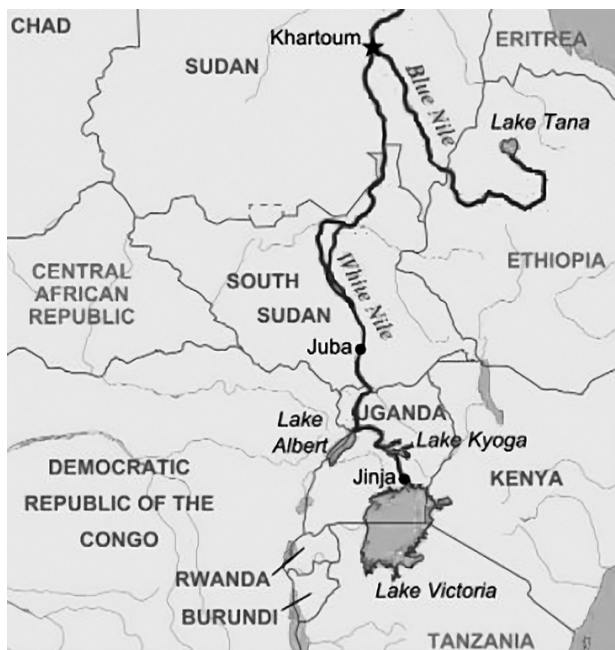
*This article analyses the disputes for control of the Nile River flow between Ethiopia – which seeks to assert its power in that region – Egypt – which has been dominant – and Sudan – which may benefit from the power produced at the new dam. The results show that the geopolitical competition between the three states exists and is even in an upward cycle.*

**Keywords:** Nile River; Egypt; Ethiopia; Sudan; Geopolitical Competition.

## Introdução

O rio Nilo flui de sul para norte, no nordeste do continente africano, e desagua no mar Mediterrâneo. É o maior rio do mundo (com 6.650 quilômetros de comprimento) e corre através do Burundi, Tanzânia, Ruanda, República Democrática do Congo, Quênia, Uganda, Etiópia, Sudão do Sul, Sudão e Egito (OWP, 2022). Os seus principais afluentes, que a Figura 1 mostra, são: o Nilo Azul (que nasce no lago Tana, nas terras altas do noroeste da Etiópia, origem de cerca de 85% da água do rio Nilo); e o Nilo Branco (que corre desde o lago Vitória, na região dos grandes lagos africanos). Os dois afluentes juntam-se no Sudão, em Cartum, constituindo o rio Nilo.

Figura 1  
O Nilo Branco e o Nilo Azul



Fonte: Geography (2022).

De acordo com a *Organization for World Peace* (OWP, 2022), a população dos Estados banhados pelo rio Nilo está atualmente estimada em 400 milhões de pessoas, sendo que mais de metade (250 milhões) depende dele para o abastecimento diário de água. A ONU prevê que essa população venha mesmo a duplicar até 2050, aumen-



tando significativamente a pressão sobre as águas do Nilo para sustentar um número próximo dos mil milhões de pessoas. Presentemente, cerca de 10% da população da região do Nilo (4 milhões de pessoas) enfrenta já a falta de água. Contudo, estima aquela organização que, em 2040, perto de 80 milhões de pessoas poderão ser afetadas pela escassez de água nesta região, devido não apenas ao aumento esperado da população como também às alterações climáticas – que terão impacto no incremento da variabilidade do caudal do Nilo (OWP, 2022).

Se bem que nas últimas décadas do século XX as divergências existentes, sobretudo entre o Egito e a Etiópia, diziam respeito à simples ideia de construção de uma barragem em território etíope, já no corrente século – em particular a partir de 2010, ano em que o governo de Adis Abeba comunicou a decisão de iniciar a sua construção – a disputa passou a centrar-se nos planos para a sua exploração futura. E a razão é simples: a grande barragem da renascença etíope<sup>1</sup>, uma vez terminada, passaria a ser a maior central hidroelétrica de África e o Egito receava que o projeto permitisse à Etiópia controlar o caudal do rio Nilo.

O ritmo de enchimento da barragem pela Etiópia preocupa, de igual modo, as autoridades egípcias, uma vez que pode afetar significativamente, no curto/médio prazo, se for demasiado rápido, o caudal a jusante. A Etiópia pretendia concluí-lo em seis anos. E alega que precisa de o fazer porque tem uma escassez de eletricidade significativa, já que que cerca de 65% da sua população não se encontra ligada à rede elétrica. Por outro lado, a energia gerada pela nova barragem será suficiente para cobrir todas as suas necessidades e ainda para vender o excedente aos países vizinhos<sup>2</sup>. No entanto, quanto mais tempo for necessário para encher o reservatório, menor será o impacto ao nível do caudal do rio, o que vai de encontro aos desejos do Egito, que propôs um período mais longo para que não desça drasticamente, especialmente na fase inicial. A exigência do Cairo foi no sentido de o enchimento da barragem demorar entre 12 e 21 anos, o que Adis Abeba considerou inaceitável. E o facto é que as conversações entre Egito, Sudão e Etiópia sobre o enchimento e exploração da barragem, que se prolongaram durante vários anos, caíram num impasse e não chegaram sequer a qualquer princípio de entendimento (Mutahi, 2020; Wheeler *et al.*, 2020).

Em termos metodológicos, focámos a nossa análise no nível regional e delimitámos a investigação aos três países que, fruto do seu posicionamento, ambições e dependência do caudal do rio Nilo, mais ativos têm permanecido em torno da construção

---

1 *Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD)*. A barragem inundará 1.680 quilómetros quadrados de floresta no noroeste da Etiópia e criará um reservatório que conterà cerca de 70 mil milhões de metros cúbicos de água – equivalente a todo o fluxo anual do Nilo Azul na fronteira com o Sudão. A capacidade elétrica projetada é de 6.000 megawatts (International Rivers, 2014).

2 Os países vizinhos, incluindo o Sudão, Sul do Sudão, Quênia, Djibuti e Eritreia, são suscetíveis de beneficiar da energia gerada pela barragem (Mutahi, 2020).

e enchimento da GERD, desde a segunda metade do século passado até à atualidade: o Egito, a Etiópia e o Sudão. Seguimos um quadro epistemológico interpretativista, uma estratégia de investigação qualitativa e utilizámos como método preferencial de coleta de dados o acesso a fontes documentais escritas (Santos e Lima, 2019).

O argumento que defendemos é que existem disputas significativas entre aquelas três potências regionais pela exploração futura da GERD, estando em fase ascendente e podendo mesmo conduzir, no limite, a um conflito militar na região. Para isso muito contribui o facto de a Etiópia alegar que a barragem no “seu” Nilo Azul é uma questão interna, crucial para o desenvolvimento económico do país e para fornecer energia elétrica às suas populações. Já o Egito vê-a antes como uma grave ameaça ao abastecimento de água do Nilo, do qual está quase inteiramente dependente. O Sudão tem manifestado preocupação com a segurança da infraestrutura etíope e o impacto futuro nas suas próprias barragens, embora possa ser um beneficiário da energia que venha a ser produzida pela GERD. Esta competição a que se tem assistido tende a agudizar-se no futuro próximo, pois o que está em causa é a segurança hídrica<sup>3</sup> de todo o nordeste do continente africano, absolutamente depende do rio Nilo e afluentes.

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

## 1. Enquadramento histórico

O rio Nilo está profundamente enraizado na cultura egípcia antiga e na sua lógica de expansão de poder. Desde aproximadamente 3000 a.C. que os egípcios construíram sistemas avançados de irrigação no Nilo e utilizaram-no para o regular transporte de pessoas e mercadorias (OWP, 2022).

O ano 2.500 a.C. testemunhou o primeiro acordo sobre a utilização comum de um rio, no caso o Tigre, entre duas cidades-Estado sumérias – Lagesh e Umma. Ambas disputavam a sua utilização, tendo-se levantado questões fronteiriças relacionadas

---

3 Que as Nações Unidas definem como a capacidade de uma população para salvaguardar o acesso sustentável a quantidades de água de qualidade aceitável para a subsistência e o bem-estar humano, para o desenvolvimento socioeconómico, para assegurar a proteção contra a poluição da água (e desastres com ela relacionados) e para preservar ecossistemas, num clima de paz e estabilidade política (UN Water, 2013).

com um canal de irrigação contestado, o que levou à formalização desse acordo patrocinado pelo rei Mesilim, líder da cidade vizinha de Kish. No entanto, Umma violou os termos do acordo ao não pagar as suas dívidas de arrendamento, resultando naquela que ficou conhecida como a “primeira guerra da água”, em 2470 a.C. (Deribe, 2020).

Já no século passado, o *Nile Water Agreement* assinado entre o Egito e o Sudão anglo-egípcio, em 1929, incluía cláusulas que favoreciam francamente os direitos do Egito relativamente à água do Nilo, incluindo monitorizar o fluxo nos países a montante, reservar para si o caudal do rio durante a estação seca ou realizar projetos relacionados com o rio sem o consentimento dos demais Estados ribeirinhos. O Egito reservou-se, ainda, o direito de vetar quaisquer projetos de construção que pudessem afetar negativamente os seus interesses (El-Gamal, 2022; OWP, 2022).

Em 1959, o Egito e o Sudão assinaram um novo *Nile Water Agreement* que atribuía três quartos do volume total da água do Nilo ao Egito e um quarto ao Sudão e previa que o Egito consentisse na utilização da água do Nilo por outros Estados (UN, 1963). Nem a Etiópia nem os demais países ribeirinhos a montante, onde se situam as fontes naturais da água, foram partes neste acordo. Assumiu-se, pois, na prática, como um acordo bilateral entre o Egito e o Sudão. As ramificações deste acordo para a utilização da água do Nilo (que se estendiam além dos dois países em causa e afetavam toda a bacia), levou a que alguns Estados tivessem questionado a sua legitimidade, entre os quais a Etiópia que simplesmente não o reconheceu (Deribe, 2022). Este acordo de 1959 assentava em “direitos adquiridos” (pelo Egito e Sudão), prevendo uma atribuição de 55,5 mil milhões de metros cúbicos de água ao Egito e 18,5 mil milhões de metros cúbicos ao Sudão. O documento considerava, outrossim, perdas ambientais (perto de 10 mil milhões de metros cúbicos devido à evaporação na barragem de Assuão, no Egito) (UN, 1963, pp. 64-66). Contabilizando o caudal anual total das águas do Nilo medido em Assuão na altura (84 mil milhões de metros cúbicos), praticamente nada restava para o abastecimento de água dos demais países. Esta atribuição só podia ser sustentada se os demais países ribeirinhos não utilizassem o rio, aqui residindo o cerne do problema na bacia do Nilo (Deribe, 2022).

Mas a Etiópia tinha as suas próprias ambições. Em 1964, um estudo interno destacou o potencial de geração de energia hidroelétrica e irrigação, pelo que a opção de Adis Abeba recaiu na construção de uma grande infraestrutura no seu território (Wheeler *et al.*, 2020). A construção de uma barragem no Nilo Azul acabaria por ser apresentada apenas em 1978, mas foi recebida com reações francamente negativas do Egito que temia que viesse a ameaçar o seu abastecimento de água. No ano seguinte, o presidente egípcio, Anwar Al Sadat, afirmou mesmo que “o único assunto que poderia levar o Egito de novo à guerra era a água”. Alguns anos

depois, em 1988, o ministro dos Negócios Estrangeiros egípcio, Boutros Boutros-Ghali, previu mesmo que “a próxima guerra no Médio Oriente seria travada sobre os direitos da água no Nilo e não sobre qualquer questão política” (OWP, 2022).

As Nações Unidas criaram, mais tarde, em 1997, a *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, cujo artigo 5.º refere expressamente que “(...) deve ser prosseguida uma utilização e participação equitativa e razoável dos cursos de água partilhados, tendo em consideração os interesses de todos os Estados por eles atravessados e a sua adequada proteção (...)” (UN, 1997).

Ainda em 1997, foi criado o *Nile River Cooperative Framework* para promover “(...) a gestão integrada, o desenvolvimento sustentável e a utilização harmoniosa dos recursos hídricos da bacia do Nilo, bem como a sua conservação e proteção em benefício das gerações presente e futuras”. O quadro previa a constituição de um mecanismo institucional permanente, *The Nile River Commission*, que deveria promover e facilitar a sua implementação e a cooperação entre os Estados-membros (OWP, 2022).

Em 1999, os países da bacia do rio Nilo chegaram a um acordo e estabeleceram a *Nile Basin Initiative*. O objetivo consistia em estabelecer um clima de confiança entre todos e alcançar um desenvolvimento socioeconómico sustentável, através da utilização equitativa dos recursos hídricos comuns, procurando beneficiar todos os Estados signatários (Al-Anani, 2021).

Em 2009 ficou pronto um novo *Cooperative Framework Agreement* (CFA, 2009), mas permaneceu pendente devido às disputas entre os Estados relativamente a tratados anteriores<sup>4</sup> (OWP, 2022). Foi neste enquadramento que, em maio de 2010, a Etiópia anunciou a intenção de construir a maior barragem hidroelétrica de África, no Nilo Azul, a apenas 45 quilómetros da fronteira com o Sudão (Figura 2), o que causou incómodo no Egito e no Sudão e aumentou as tensões entre os três Estados (Earnest, 2012).

---

4 Acabou por entrar em vigor em fevereiro de 2011 e ficou conhecido como *Entebbe Agreement*, tendo sido assinado pelo Uganda, Quênia, Tanzânia, Etiópia, Ruanda e Burundi. O Sudão e o Egito recusaram-se a assiná-lo, argumentando que tanto o acordo de 1959, como o anterior, de 1929, estipulavam que a aprovação de todos os Estados da bacia do Nilo devia ser obtida antes da implementação de quaisquer projetos de utilização da água. Todavia, os seis Estados signatários deste novo acordo rejeitaram aquela posição afirmando que os acordos de 1929 e 1959 eram nulos e inválidos porque tinham sido escritos e ratificados em pleno período do colonialismo britânico (Earnest, 2012).

Figura 2  
Localização da GERD



Fonte: Mutahi (2020).

As iniciativas diplomáticas intensificaram-se depois disso. Ainda em maio de 2010, e em resposta ao anúncio das intenções manifestadas pela Etiópia, o ministro egípcio dos recursos hídricos e ambientais, Mohamed Nasr Eldin Allam, concordou com as autoridades sudanesas em preservar “os direitos históricos de ambos os países às águas do Nilo”, e o presidente Hosni Mubarak reuniu-se com os líderes do Quênia e da República Democrática do Congo para discutir as disputas sobre o rio Nilo<sup>5</sup>. Logo depois, o Egito apresentou formalmente queixa na Organização das Nações Unidas (ONU) e na União Africana (UA) sobre a construção da GERD. Em novembro desse ano foram concluídos os planos para a construção da infraestrutura (OWP, 2022).

5 O encontro teve lugar depois do Quênia e outros países da região terem concordado em reexaminar os direitos de partilha de água do Nilo, uma vez que os tratados anteriores conferiam a (grande) maioria desses direitos ao Egito (OWP, 2022).

Tanto o Egito como a Etiópia consideram a barragem como uma questão de segurança nacional e em 2013 o presidente egípcio, Mohamed Morsi, declarou publicamente que “todas as opções” estavam em cima da mesa se a construção da barragem continuasse, incluindo a ação militar (American Security Project, 2017). Os contactos entre os três Estados prosseguiram, até que em fevereiro de 2014, após o fracasso das negociações sobre os direitos da água do Nilo e a construção da GERD, o Sudão anunciou a sua neutralidade na disputa entre o Egito e a Etiópia<sup>6</sup>. Regressaram às conversações em março de 2015 e assinaram uma declaração de princípios que tinha como propósito alcançar uma “cooperação baseada na compreensão mútua e no interesse comum, em linha com o direito internacional”. No entanto, não foi possível chegar a qualquer acordo, o que aumentou a desconfiança entre a Etiópia, por um lado, e o Egito e o Sudão, por outro (Al-Anani, 2021), o que levou o presidente Abdel-Fattah El-Sisi a afirmar que a partilha da água do Nilo era uma “questão de vida ou de morte para a nação” (Ahram Online, 2017).

Em julho de 2021, os ministros dos Negócios Estrangeiros do Egito e do Sudão apelaram ao Conselho de Segurança da ONU (CSNU) para intervir nas disputas com a Etiópia sobre a GERD, uma vez que as tensões haviam recrudescido desde que se tinha iniciado a segunda fase de enchimento da barragem. Em dezembro desse ano o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC)<sup>7</sup> manifestou apoio ao Egito na sua disputa com a Etiópia.

Em julho de 2022 iniciou-se a terceira fase de enchimento do reservatório (Voiland, 2022).

## 2. Fatores geopolíticos conjunturais relevantes

Referiu Freire Nogueira que “A análise geopolítica (...) tem um carácter comparativo” e que na “Análise das Forças Profundas (...)” se incluem “(...) os tradicionais fatores clássicos que (...) fornecem uma boa parte das respostas”. Mas para obter “(...) dados realmente úteis (...)” têm que “(...) ser sopesadas com os Fatores da Conjuntura que permitem, além da profundidade, a ponderação dinâmica da atualidade e do futuro previsível” (Nogueira, 2011, p. 298). Nogueira identificou como conjunturais os fatores sociais, económicos, políticos e militares (Nogueira, 2011, pp. 299-303).

Este capítulo centra-se nos fatores políticos, sociais, económicos e militares mais relevantes, por se ter o entendimento de que são os mais adequados para determi-

---

6 Aparentemente, a neutralidade do Sudão ter-se-á ficado a dever ao possível fornecimento futuro de energia elétrica proveniente da barragem (OWP, 2022).

7 Acrónimo que significa *Gulf Cooperation Council* e que reúne Arábia Saudita, Bahrain, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Qatar e Omã (GCC, 2022).

nar a situação geopolítica atual na região e que melhor podem ajudar a caracterizar desenvolvimentos supervenientes.

## 2.1. Egito

O Reino Unido, potência hegemónica no Médio Oriente no início do século XX, estabeleceu várias monarquias semiautónomas na região, uma das quais no Egito, em 1922, na pessoa do rei Fuad I, a quem sucedeu, em 1936, o rei Faruk. Em 23 de julho de 1952, a monarquia – completamente subordinada aos interesses ingleses e internamente profundamente desacreditada – é derrubada por um movimento militar de um designado grupo de “Oficiais Livres”, liderados pelo coronel Gamal Abdel Nasser (Pereira e Moita, 2022). Atualmente, o Egito tem um sistema de governo presidencialista.

Politicamente, a “abordagem existencialista” adotada pelo Egito tem deixado muito pouco espaço para qualquer tipo de concessão (Horn Institute, 2020). As autoridades egípcias têm tentado parar a construção da GERD e impedir o seu enchimento ao ritmo que as autoridades etíopes pretendem, sem sucesso, todavia.

O Egito é o país mais populoso do mundo árabe – com 108 milhões de pessoas<sup>8</sup> – e o terceiro de África, atrás da Nigéria e da Etiópia. Perto de 95% da população está concentrada numa estreita faixa (até aproximadamente 20 quilómetros) ao longo do rio Nilo (CIA, 2022). A dependência histórica do Egito do Nilo implica que o enchimento e a exploração da GERD sejam vistos com grande preocupação, uma vez que pode estar em causa o normal abastecimento de água às populações.

Em termos económicos, o produto interno bruto (PIB) nominal do Egito, em 2020, foi de 331 mil milhões de dólares. É detentor de diversos recursos naturais, incluindo petróleo, gás natural, minério de ferro, elementos de terras raras e zinco. As principais produções agrícolas centram-se na cana-de-açúcar, beterraba, trigo, milho, tomate, arroz, batata, laranja e leite (CIA, 2022). A agricultura está amplamente dependente da água do Nilo, uma vez que as terras férteis se situam geograficamente nas proximidades do rio. Um menor caudal provocado pela GERD pode causar prejuízos, aumentar o desemprego e gerar maior insatisfação nas populações.

Em termos militares, o Egito gastou em defesa, em 2020, 1,3% do PIB. As forças armadas egípcias tinham, em 2021, aproximadamente 450.000 efetivos<sup>9</sup>. O Egito tem realizado regularmente exercícios conjuntos com o Sudão, com emprego de forças terrestres, navais e aéreas, de operações especiais e aerotransportadas<sup>10</sup>

---

8 Só o Cairo tem presentemente cerca de 22 milhões de habitantes (CIA, 2022).

9 O Egito possui o maior exército árabe (Wittes, 2020; Knipp, 2019).

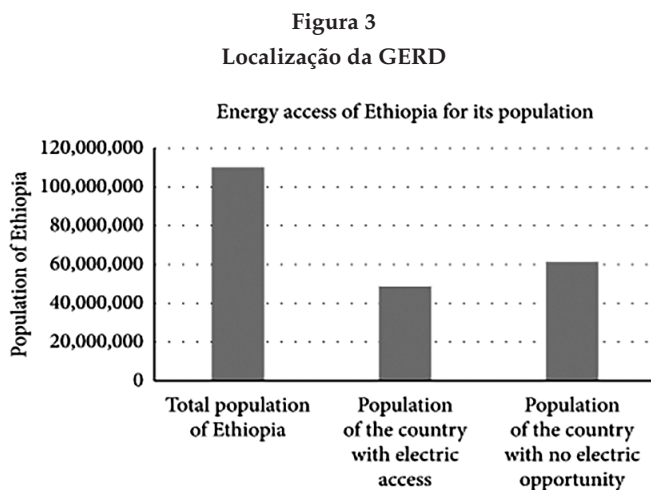
10 Em novembro de 2020 decorreu o exercício “Águias do Nilo 1” e em abril e maio de 2021 o “Águias do Nilo 2” e o “Guardiães do Nilo”, em território sudanês (Egypt Today, 2021), (Alarabiya news, 2020).

(Mikhin, 2021). Por outro lado, o Egito não exclui o uso da força militar para proteger os seus interesses (Śmigiel, 2020).

## 2.2. Etiópia

A Etiópia é o país independente mais antigo de África – com pelo menos 2.000 anos<sup>11</sup>. É, além disso, um Estado único naquele continente, já que manteve a independência colonial das potências europeias<sup>12</sup>. Em 1974, uma junta militar depôs o imperador Haile Selassie e estabeleceu um Estado socialista. Atualmente é uma república parlamentar federal, em que o primeiro-ministro é o chefe do governo. Em termos políticos, Adis Abeba encara o processo de construção da GERD como uma questão de soberania nacional. Está disponível para a obtenção de um acordo sobre a gestão da água do Nilo, mas não abdica de tomar unilateralmente as decisões que entende que se justificam (Mikhin, 2021).

A Etiópia é o segundo país mais populoso de África, com quase 114 milhões de pessoas. Cerca de 80% da população vive em zonas rurais (CIA, 2022). Os benefícios que resultam da construção da GERD são consideráveis em termos de desenvolvimento económico e de produção de eletricidade, o que lhe permitirá fazer face à situação energética deficitária que a Figura 3 mostra.



Fonte: Getie (2020).

---

11 Pelo menos desde que o reino de Aksum surgiu no território da atual Etiópia, durante o primeiro século a.C. (CIA, 2022).

12 Com exceção de uma ocupação italiana de curta duração ocorrida entre 1936 e 1941 (CIA, 2022).

---



Em termos económicos, a maioria da força de trabalho (73%) reside na agricultura, na produção de milho, trigo, leite, cevada, batata-doce e cana-de-açúcar. Possui pequenas reservas de ouro, platina, cobre, potássio e gás natural. O PIB nominal da Etiópia, em 2020, foi de 264 mil milhões de dólares (CIA, 2022). O Nilo Azul é muito relevante para a produção agrícola do país.

Em termos militares, até ao conflito de 2020 no Tigrey<sup>13</sup>, junto da fronteira com a Eritreia, os efetivos eram de aproximadamente 150.000 soldados, no ativo, incluindo 3.000 militares da Força Aérea. O país gastou em defesa, em 2020, 0,5% do PIB (CIA, 2022). Adis Abeba está disposta a usar a força militar para fazer valer os seus direitos no que à GERD diz respeito (Śmigiel, 2020).

### 2.3. Sudão

Após a ocupação egípcia, no início do século XIX, o Reino Unido estabeleceu um Sudão anglo-egípcio, que se tornou independente em 1956 e tem atualmente um sistema de governo presidencialista. Como o acordo de 1929 favorecia claramente o Egito no acesso à água do Nilo, o Sudão, logo depois da sua independência, entrou em conflito com aquele país devido aos direitos de abastecimento de água. Em 1958 o Egito realizou uma expedição militar num território disputado, no meio de negociações em curso com o Sudão sobre as águas do Nilo, sem sucesso, todavia, e que haveria de resultar na assinatura do acordo entre ambos de 1959 (OWP, 2022).

Em termos políticos, ao longo da última década, as posições de Cartum têm vindo a estar alinhadas com as do Cairo no que respeita à necessidade de um acordo sobre a gestão futura da água do Nilo.

O Sudão tem atualmente cerca de 48 milhões de pessoas (CIA, 2022). A construção e exploração da GERD constitui, simultaneamente, um fator negativo e um positivo. Negativo porque o caudal do rio, a jusante da barragem, pode vir a ser afetado, sobretudo em épocas de seca, e isso ter influência na produção agrícola e no consumo de água das populações. Positivo dado que o Sudão pode vir a beneficiar da produção de energia hidroelétrica da barragem e, em épocas de chuvas abundantes, evitar cheias nos terrenos agrícolas. Todavia, o controlo do caudal do Nilo

---

13 Relacionado com disputas entre a etnia maioritária (Oromo), da qual faz parte o primeiro-ministro Abiy Ahmed Ali, e o partido político dominante do Tigray – *Tigray People's Liberation Front* (TPLF) – que via as reformas de Abiy como uma tentativa de centralizar o poder e destruir o sistema federal vigente (BBC, 2021). O governo etíope declarou unilateralmente um cessar-fogo em junho de 2021, mas o TPLF excluiu qualquer trégua e os combates espalharam-se além das fronteiras do Tigray – para as regiões vizinhas de Amhara e Afar (Mackintosh, 2021).

ficará sempre a montante, pelo que a assinatura de um acordo de gestão da água é considerada essencial.

Em termos económicos, o Sudão teve, em 2020, um PIB nominal de 176 mil milhões de dólares. Possui petróleo<sup>14</sup> e pequenas reservas de minério de ferro, cobre, zinco, tungsténio, prata e ouro. A agricultura emprega 80% da força de trabalho, sendo a cana-de-açúcar, amendoim, sementes de sésamo, leite de cabra, banana e trigo as principais culturas (CIA, 2022). Face à enorme dependência das populações da agricultura, a existência de água do Nilo que permita assegurar a produção anual é crítica para Cartum.

Em termos militares, contabilizou gastos de 2,4% do PIB em 2019. As suas forças armadas têm cerca de 100.000 militares no ativo, incluindo 5.000 na marinha e força aérea. Existem, ainda, 30.000 a 40.000 forças paramilitares e próximo de 20.000 reservistas (CIA, 2022). Cartum tem realizado nos últimos anos exercícios militares com o Cairo, um sinal claro da aproximação entre ambos os Estados (Alarabiya news, 2020).

### 3. Interações geopolíticas – uma visão prospetiva

Pretende-se, neste capítulo, centrar a análise nos interesses, iniciativas e objetivos de cada um dos atores considerados neste estudo, procurando identificar áreas de acomodação e de potencial conflito (possível e provável) entre eles, bem como relações de oposição e de convergência.

#### 3.1. Egito

Principais interesses:

O Egito possui uma população em rápido crescimento (que é já a maior do mundo árabe), terras aráveis limitadas e depende em cerca de 90% da água do rio Nilo, fatores relevantes que têm vindo a sobrecarregar os recursos hídricos e a pressionar a sociedade egípcia. Nestas circunstâncias, ter um caudal do rio estável é uma questão de sobrevivência.

A entrada em funcionamento da GERD deixa à Etiópia o controlo do caudal do Nilo, o que é considerado inaceitável pelo Egito. Por outro lado, não tendo sido possível evitar a construção da barragem, o foco do Cairo voltou-se, nos anos mais recentes, para o ritmo de enchimento do respetivo reservatório, uma vez que se for demasiado rápido pode ter consequências graves, a curto/médio prazo, na quantidade de água disponível para as populações egípcias.

---

<sup>14</sup> Ainda que em função da secessão do Sudão do Sul, em 2011, tenha perdido três quartos da produção petrolífera (CIA, 2022).

O Cairo tem procurado manter uma ligação privilegiada com Cartum, lembrando, amiúde, o acordo de 1959 e os “direitos adquiridos” de ambos os países relativamente ao acesso à água do Nilo. Mas tem procurado, de igual modo, construir uma retórica que evidencie os problemas graves que o funcionamento da GERD pode constituir para os países geograficamente situados a jusante da barragem, que serão os mais afetados.

Iniciativas relevantes:

O Egito assinou acordos militares e económicos com o Uganda, Quênia, Burundi, Ruanda, Djibuti e Sudão do Sul, numa tentativa de assegurar apoios regionais no diferendo com a Etiópia (Pustikom, 2022).

Tem procurado obter outros apoios internacionais, sobretudo junto de vários dos seus aliados do GCC<sup>15</sup>, uma vez que nem o CSNU<sup>16</sup> nem a União Africana (UA) se têm mostrado capazes de ajudar a resolver este diferendo.

A realização de exercícios militares regulares com o Sudão ao longo dos últimos anos tem sido uma forma de estreitar as relações entre ambos os Estados.

Objetivos que se propõe alcançar:

O primeiro grande objetivo do Cairo consiste em isolar regionalmente Adis Abeba. Um outro objetivo consiste em atrasar o mais possível a conclusão do processo de enchimento do reservatório da GERD.

Finalmente, procura alcançar um acordo legal e vinculativo com o Sudão e a Etiópia para a gestão futura da água do Nilo que garanta a estabilidade do caudal do rio.

### 3.2. Etiópia

Principais interesses:

A Etiópia, para quem a bacia do Nilo Azul representa 70% dos seus recursos hídricos, e que contribui com próximo de 85% para o caudal anual do rio Nilo, vê a edificação, enchimento e exploração da GERD como uma questão de soberania nacional. A sua construção não dependeu de financiamento externo, mas antes de obrigações do Estado e de fundos privados<sup>17</sup>, pelo que Adis Abeba, perante as

---

15 Arábia Saudita, Jordânia, Bahrein, Omã e Kuwait declararam o seu apoio à posição egípcia e sudanesa sobre o enchimento e operação do GERD. Já os EAU optaram por apelar ao recomeço das negociações ao abrigo das leis internacionais (Sudan Tribune, 2021).

16 Em 2021, a ONU exortou a Etiópia, o Sudão e o Egito a retomarem as conversações sobre o futuro funcionamento da GERD, todavia sem sucesso (Oladipo, 2021).

17 Isto depois de abril de 2014, altura em que China, União Europeia, Rússia e o FMI suspenderam o seu financiamento à Etiópia, na sequência da reação do Egito à construção da barragem (OWP, 2022).

críticas e os receios dos Estados que sempre se opuseram à sua construção, considerou tratar-se de uma interferência estrangeira numa matéria que apenas a si dizia respeito (Deribe, 2022; Mutahi, 2020).

Embora a Etiópia afirme que a GERD beneficiará os vizinhos a jusante e não terá efeitos nocivos no seu abastecimento de água, um dos seus interesses neste processo consiste em exercer o controlo efetivo do caudal rio Nilo, o que lhe garante grande preponderância regional numa questão extremamente sensível como é a gestão deste relevante curso de água partilhado (International Rivers, 2014).

Por fim, Adis Abeba tem evidenciado que o acordo de 1959 sobre a gestão da água do Nilo, que lhe era francamente desfavorável, não tem qualquer valor jurídico, por ter sido assinado em pleno período colonial, e não abdica do princípio de que qualquer novo acordo deve ser vantajoso para si.

Iniciativas relevantes:

A Etiópia tem estado presente nas inúmeras iniciativas diplomáticas que têm vindo a ocorrer desde que em 2010 anunciou a decisão de proceder à construção da GERD. Todavia, tem-se mostrado irredutível relativamente ao período de enchimento do reservatório.

Por outro lado, tem inviabilizado a assinatura de qualquer acordo sobre a gestão futura da água do rio Nilo. Alega que o Egito apenas pretende obter um acordo que proteja a quota anual de 55,5 mil milhões de metros cúbicos das águas do Nilo por si reivindicada (Ethiopia Insight, 2020), e acusa-o de não respeitar os assuntos internos do povo etíope e o direito que lhe assiste de gerir os seus próprios recursos (Śmigiel, 2020).

Objetivos que se propõe alcançar:

O grande objetivo de Adis Abeba consiste em concluir o enchimento do reservatório da GERD no mais curto espaço de tempo possível, para poder explorar em pleno esta infraestrutura.

Por outro lado, procura evitar a formalização de qualquer acordo sobre a gestão futura da água do Nilo, que lhe retire o controlo total que atualmente detém sobre o caudal do rio.

### 3.3. Sudão

Principais interesses:

Na sequência do anúncio pela Etiópia da construção da GERD, o Sudão e o Egipto concordaram, inicialmente, em proteger os seus direitos nacionais relativos ao caudal da água do Nilo. Contudo, em 2014 o Sudão demarcou-se da sua aliança anterior com o Egito e declarou neutralidade relativamente à Etiópia sobre as disputas

da água do rio Nilo. Os benefícios que resultavam da entrada em funcionamento da GERD podiam ser benéficos para Cartum em termos de obtenção de energia hidroelétrica para as suas populações e de um espaço agrícola expandido, se a barragem viesse a regular potenciais transbordos de água através das margens do Nilo em épocas de cheias (OWP, 2022; Saied, 2022).

No entanto, o Sudão alterou, de novo, nos anos mais recentes, a sua posição, dado que passou a manifestar preocupação com a segurança da barragem e o impacto na produção de energia a partir das suas próprias barragens e também na agricultura. Cartum instou mesmo Adis Abeba a continuar as negociações para alcançar um acordo legal vinculativo e abrangente que preservasse os interesses de todos os Estados, e rejeitou as medidas unilaterais e as políticas de imposição de um facto consumado, praticadas pela Etiópia, ignorando os interesses legítimos e as graves preocupações dos demais Estados da bacia do Nilo (Endeshaw, 2021).

O Sudão insiste que deve existir um documento jurídico vinculativo para todas as partes envolvidas neste processo relativamente a potenciais disputas ou desacordos sobre a barragem. Mas, segundo Cartum, a Etiópia rejeita qualquer documento legal porque Adis Abeba alega que viola o princípio da soberania. Esta postura e as ações unilaterais de Adis Abeba têm vindo a minar a confiança entre Sudão e Etiópia (al-Kady, 2021; Sudan Tribune, 2021).

Iniciativas relevantes:

O Sudão apelou a Washington, no início de 2021, para pressionar a Etiópia a não encher a sua barragem antes de alcançar um acordo juridicamente vinculativo com os demais países ribeirinhos (Sudan Tribune, 2021).

Em abril do mesmo ano, propôs, com o apoio do Egito, um mecanismo de mediação quadripartida, liderado pela UA, com a participação da União Europeia, da ONU e dos EUA. Adis Abeba declinou a proposta, afirmando que apenas aceitava uma mediação africana (Sudan Tribune, 2021).

Objetivos que se propõe alcançar:

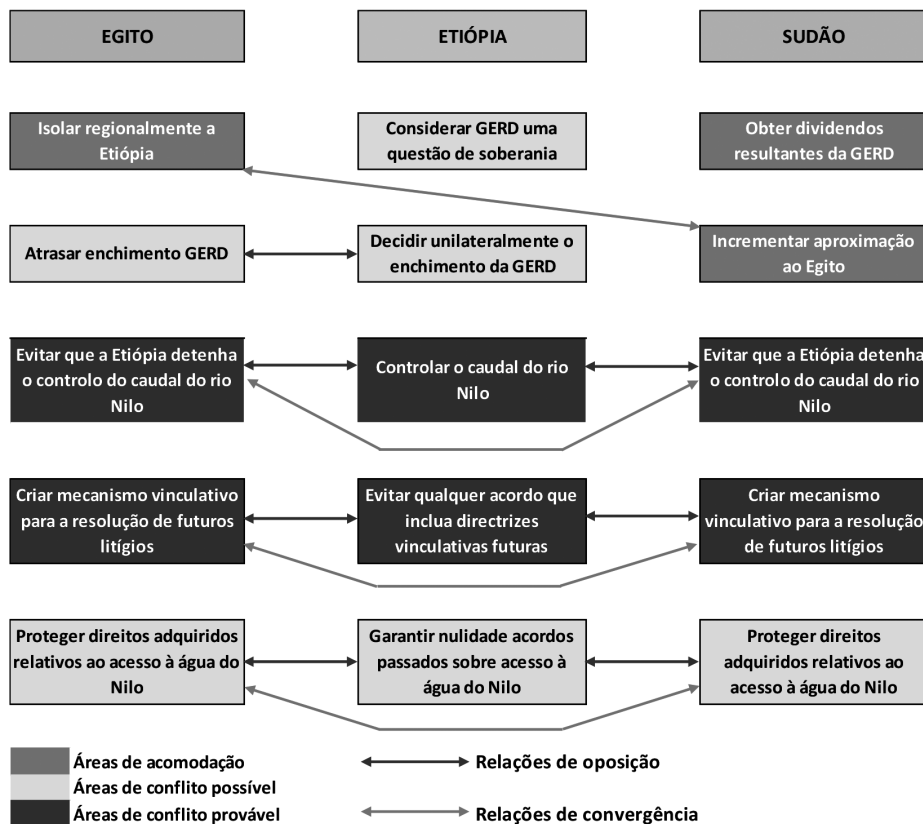
O grande objetivo do Sudão consiste na obtenção de um acordo entre os países da bacia do Nilo sobre a gestão da água do rio. Entende que a GERD tem um efeito regulador sobre as águas do Nilo e acredita que pode beneficiar da eletricidade aí gerada, mas quer garantias quanto ao seu funcionamento seguro.

### **3.4. Áreas de acomodação/potencial conflito e relações de convergência/oposição**

Em linha com a análise efetuada, identificámos áreas de acomodação – significando que é expectável que não resultem em conflito – e de conflito possível ou provável, casos em que em função de acontecimentos supervenientes é possível, ou mesmo

provável, que venham a ocorrer conflitos. Conseguimos, ainda, elencar relações de convergência e de oposição. A Figura 4 mostra as áreas e as relações mencionadas.

**Figura 4**  
Interações geopolíticas entre as potências de nível regional



## Conclusões

O controlo do caudal do rio Nilo tem sido objeto de disputa entre três dos seus Estados ribeirinhos – Egipto, Etiópia e Sudão – desde a segunda metade do século XX até à atualidade. Os acordos passados (das épocas colonial e pós-colonial) beneficiaram de modo significativo o Sudão e, sobretudo, o Egipto – que ficaram com garantias de acesso à quase totalidade do caudal do Nilo –, levando a que a sua legitimidade fosse questionada pelos demais Estados, entre os quais a Etiópia.

Na retórica que tem seguido, em particular ao longo deste século, o Cairo lembra, amiúde, os acordos passados e os subsequentes “direitos adquiridos”. A dependência do Egito da água do Nilo é milenar. O rio serviu, ao longo de muitos séculos, não apenas para consumo de água pelas populações, como foi ainda determinante na agricultura e assumiu-se como veículo privilegiado de transporte de pessoas e bens, contribuindo de forma muito significativa para o desenvolvimento social e económico do país. Essa relação de dependência acentuou-se no passado recente, dado que atualmente perto de 95% da população está concentrada numa exígua faixa de cerca de 20 quilómetros ao longo do Nilo. A posição do Cairo na questão do caudal do rio remete para uma abordagem existencialista: o país não pode simplesmente sobreviver sem acesso regular à água do Nilo. Se tal vier a acontecer, as ondas de choque provocadas seriam de tal forma violentas que não restaria alternativa às autoridades egípcias do que procurar resolver pela força aquilo que não tem sido possível alcançar pela diplomacia. A construção e o enchimento da barragem – a maior de todo o continente africano – sem qualquer acordo prévio para a gestão futura deste importante curso de água partilhado, tem o potencial de gerar tensões muito significativas que podem mesmo extremar-se, caso o ritmo de enchimento seja de tal forma elevado que provoque um decréscimo significativo do caudal do Nilo medido, por exemplo, na barragem de Assuão (no Egito). Se a isso se somarem períodos de secas nas regiões a jusante da nova barragem, as consequências podem mesmo vir a ser imprevisíveis.

Mas Adis Abeba tem, de igual modo, as suas próprias ambições, materializadas na edificação de uma barragem no “seu” Nilo Azul, infraestrutura que lhe garante grande preponderância no controlo do caudal do rio Nilo – dado que próximo de 85% da sua água tem origem nas terras altas da Etiópia – e influência regional acrescida. A relevância desta nova barragem para o desenvolvimento económico do país é significativa, dado que lhe permitirá (quando estiver a funcionar em pleno) não apenas garantir que os 60% de etíopes que não têm acesso a energia elétrica passam a ter, como ainda fornecer vários Estados vizinhos. Tal como o Egito, também a Etiópia tem optado por seguir uma abordagem existencialista: vê esta nova barragem como uma questão de soberania nacional e não admite qualquer interferência externa num assunto que apenas a si considera dizer respeito. Nesse sentido, tem protelado qualquer entendimento com o Egito e o Sudão sobre a gestão futura deste curso de água, assumindo unilateralmente a decisão da construção e enchimento da barragem, ao ritmo que melhor lhe aprouver. Alega, ainda, que isso não terá qualquer influência nos Estados a jusante, não vendo, assim, razão para assinar qualquer acordo que serviria apenas para limitar a sua ação. Mas o facto é que tendo 85% da água do Nilo origem no Nilo Azul que nasce na Etiópia, Adis Abeba pode exercer efetivamente o controlo do caudal do rio como melhor entender, sobretudo se não existir um acordo que regulamente a sua gestão.

O Sudão tem sido um aliado do Egito na questão da gestão da água do Nilo desde a assinatura do acordo de 1959 entre ambos os Estados, evidenciando, de igual modo, os direitos que considera lhe assistem desde essa altura. Em fevereiro de 2014, porém, após o fracasso das negociações entre os três Estados, declarou a sua neutralidade neste processo, o que se ficou a dever à (forte) possibilidade de vir a ser um beneficiário do fornecimento de energia da nova barragem no Nilo Azul. Porém, logo depois, preocupado com o provável impacto que o funcionamento daquela infraestrutura teria nas suas próprias barragens, o Sudão reaproximou-se do Egito, exigindo um mecanismo que estipule regras claras sobre a gestão futura da água do Nilo. Estando geograficamente localizado a jusante da nova barragem, Cartum tem evidenciado preocupação com as decisões unilaterais de Adis Abeba, não apenas relativas à sua construção como, sobretudo, com o início do seu enchimento, dado que, sem um acordo, a Etiópia passa a ter uma posição de controlo total do caudal do Nilo, o que o Sudão considera ser inaceitável.

Concluimos referindo que foi possível provar que a segurança hídrica da bacia do Nilo é fundamental para o Egito, a Etiópia e o Sudão. Todavia, face à entrada em funcionamento da maior barragem do continente africano, no Nilo Azul, em território etíope, sem um acordo tripartido que defina os termos da gestão futura deste curso de água partilhado, o controlo do caudal do rio pela Etiópia é total, o que é inaceitável para os outros dois Estados e levará à crescente competição geopolítica entre eles, podendo conduzir, no limite, a uma nova “guerra da água”, agora nesta região de África.

## Bibliografia

Ahram Online, 2017. *Egypt's Nile water share a 'matter of life or death,' says Sisi after Ethiopia dam negotiations stall*. [Online] Available at: <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/281712/Egypt/Politics-/Egypt-Nile-water-share-a-matter-of-life-or-death,.aspx> [Acedido em 4 junho 2022].

Al-Anani, K., 2021. *Will Egypt Live with GERD as a Bitter Reality?*. [Online] Available at: <https://arabcenterdc.org/resource/will-egypt-live-with-gerd-as-a-bitter-reality/> [Acedido em 29 maio 2022].

Alarabiya news, 2020. *Egypt, Sudan launch joint military exercises dubbed 'Nile's Eagles-1'*. [Online] Available at: <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2020/11/14/Egypt-Sudan-launch-joint-military-exercises-dubbed-Nile-s-Eagles-1-> [Acedido em 24 novembro 2022].

al-Kady, B., 2021. *Why the sudden shift in Sudan's position in Nile dam dossier?*. [Online] Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/01/sudan-escalate-ethiopia-nile-dam-negotiations-stall.html> [Acedido em 21 maio 2020].



- American Security Project, 2017. *The Grand Ethiopian Renaissance Dam: Power Dynamics in the Nile River Basin*. [Online] Available at: <https://www.americansecurityproject.org/the-grand-ethiopian-renaissance-dam-power-dynamics-in-the-nile-river-basin/> [Acedido em 3 junho 2022].
- BBC, 2021. *Ethiopia's Tigray war: The short, medium and long story*. [Online] Available at: <https://www.bbc.com/news/world-africa-54964378>
- CFA, 2009. *Agreement On the Nile River Basin Cooperative Framework*. [Online] Available at: <http://www.newscastmedia.com/entebbe-agreement.pdf> [Acedido em 16 maio 2022].
- CIA, 2022. *The World Factbook*. [Online] Available at: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/> [Acedido em 12 maio 2022].
- Deribe, M. M., 2020. *The Grand Nile Basin Renaissance Plan*. [Online] Available at: <https://www.ethiopia-insight.com/2020/06/11/the-grand-nile-basin-renaissance-plan/> [Acedido em 13 maio 2022].
- Deribe, M. M., 2022. *The 1959 Agreement “for the full utilization of the Nile waters”: The crux of the problem in the Nile Basin water use*. [Online] Available at: <https://www.weaspire.info/the-1959-agreement-for-the-full-utilization-of-the-nile-waters-the-crux-of-the-problem-in-the-nile-basin-water-use/?msclkid=a71cb738d09011ec94e0f06de688ae7f> [Acedido em 10 maio 2022].
- Earnest, J., 2012. *The Entebbe Agreement – Egypt’s Focus At African Summit*. [Online] Available at: <http://www.newscastmedia.com/entebbe-agreement.htm#:~:text=Entebbe%20Agreement%2C%20which%20is%20also%20called%20the%20Cooperative,1959%20agreement%2C%20as%20well%20as%20another%20accord%20signed> [Acedido em 16 maio 2022].
- Egypt Today, 2021. *Egyptian, Sudanese ‘Nile Guardians’ joint military exercise kicks off*. [Online] Available at: <https://www.egypttoday.com/Article/1/104396/Egyptian-Sudanese-%E2%80%98Nile-Guardians%E2%80%99-joint-military-exercise-kicks-off> [Acedido em 24 maio 2022].
- El-Gamal, T., 2022. *Nile Water Agreement (1929)*. [Online] Available at: [https://www.academia.edu/12727424/Nile\\_Water\\_Agreement\\_1929\\_?msclkid=a71bfdc8d09011ec9c3283c81cf1efec](https://www.academia.edu/12727424/Nile_Water_Agreement_1929_?msclkid=a71bfdc8d09011ec9c3283c81cf1efec) [Acedido em 10 maio 2022].
- Endeshaw, D., 2021. *Ethiopia says second filling of giant dam on Blue Nile complete*. [Online] Available at: <https://www.reuters.com/world/africa/second-filling-ethiopias-giant-dam-nearly-complete-state-run-media-2021-07-19/?msclkid=a7f37712d15c11ecb2eb4bd518dd0a67> [Acedido em 11 maio 2020].
- Ethiopia Insight, 2020. *Why Ethiopia rejected the U.S.-drafted GERD deal*. [Online] Available at: <https://www.ethiopia-insight.com/2020/04/02/why-ethiopia-rejected-the-u-s-drafted-gerd-deal/> [Acedido em 20 maio 2022].
- GCC, 2022. *GCC Member States*. [Online] Available at: <http://gccgov.org/en/web/guest/gcc-member-states> [Acedido em 17 maio 2022].

- Geography, 2022. *Nile River*. [Online] Available at: <https://geography.name/nile-river/> [Acedido em 2022].
- Getie, E. M., 2020. *Poverty of Energy and Its Impact on Living Standards in Ethiopia*. [Online] Available at: <https://www.hindawi.com/journals/jece/2020/7502583/> [Acedido em 3 junho 2022].
- Horn Institute, 2020. *THE EGYPT–ETHIOPIA NILE CONFLICT. Sources, Forces, Scenarios, Implications, and Options for Kenya and the Horn*. [Online] Available at: <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2020/07/The-Egypt%E2%80%93Ethiopia-Nile-Conflict-Summary.pdf#:~:text=The%20current%20Egypt%E2%80%93Ethiopia%20conflict%20over%20the%20River%20Nile,opposition%20to%20the%20project%20over%20its%20water%20security> [Acedido em 28 maio 2022].
- International Rivers, 2014. *The Grand Ethiopian Renaissance Dam Fact Sheet*. [Online] Available at: <https://archive.internationalrivers.org/resources/the-grand-ethiopian-renaissance-dam-fact-sheet-8213> [Acedido em 14 maio 2022].
- Knipp, K., 2019. *Os “tentáculos” de Al-Sisi: Novo líder da política externa no mundo árabe?* [Online] Available at: <https://www.dw.com/pt-002/os-tent%C3%A1culos-de-al-sisi-novo-l%C3%ADder-da-pol%C3%ADtica-externa-no-mundo-%C3%A1rabe/a-48530674> [Acedido em 12 maio 2022].
- Mackintosh, E., 2021. *Ethiopia is at war with itself. Here’s what you need to know about the conflict*. [Online] Available at: <https://edition.cnn.com/2021/11/03/africa/ethiopia-tigray-explainer-2-intl/index.html> [Acedido em 16 maio 2022].
- Mikhin, V., 2021. *Desafios da partilha da água na bacia do Nilo: Aproximam-se momentos críticos*. [Online] Available at: <https://geopol.pt/2021/06/15/desafios-da-partilha-da-agua-na-bacia-do-nilo-aproximam-se-momentos-criticos/> [Acedido em 20 maio 2022].
- Mutahi, B., 2020. *Egypt-Ethiopia row: The trouble over a giant Nile dam*. [Online] Available at: <https://www.bbc.com/news/world-africa-50328647> [Acedido em 11 maio 2022].
- Nogueira, J. M. F., 2011. *O Método Geopolítico Alargado. Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Oladipo, D., 2021. *U.N. urges Ethiopia, Egypt and Sudan to recommit to dam talks*. [Online] Available at: <https://www.reuters.com/world/africa/un-urges-ethiopia-egypt-sudan-recommit-dam-talks-2021-07-06/> [Acedido em 11 maio 2022].
- OWP, 2022. *Nile River Conflicts*. [Online] Available at: [https://theowp.org/crisis\\_index/nile-river-conflicts/#:~:text=Disputes%20between%20Ethiopia%2C%20Egypt%2C%20and%20Sudan%20over%20Nile,ultimately%20led%20to%20the%20failure%20of%20the%20project.](https://theowp.org/crisis_index/nile-river-conflicts/#:~:text=Disputes%20between%20Ethiopia%2C%20Egypt%2C%20and%20Sudan%20over%20Nile,ultimately%20led%20to%20the%20failure%20of%20the%20project.)[Acedido em 11 maio 2022].
- Pereira, P. e Moita, L., 2022. *O “nasserismo” no mundo árabe dos Anos 1950-60*. [Online] Available at: [https://elearning.ual.pt/pluginfile.php/247376/mod\\_resource/content/1/Nasserismo%202022.pdf](https://elearning.ual.pt/pluginfile.php/247376/mod_resource/content/1/Nasserismo%202022.pdf) [Acedido em 10 maio 2022].
-

- Pustikom, 2022. *Egypt and Kenya Sign Military Agreement*. [Online] Available at: <https://pustikom.unj.ac.id/egypt-and-kenya-sign-military-agreement/> [Acedido em 21 maio 2022].
- Saied, M., 2022. *Egypt pushes to revive stalled negotiations over Nile dam*. [Online] Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/01/egypt-pushes-revive-stalled-negotiations-over-nile-dam> [Acedido em 26 maio 2022].
- Santos, L. B. e Lima, J. V., 2019. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Śmigiel, M., 2020. *Egypt and Ethiopia dispute the dam. Is there a real risk of conflict?*. [Online] Available at: <https://warsawinstitute.org/egypt-ethiopia-dispute-dam-real-risk-conflict/> [Acedido em 28 maio 2022].
- Sudan Tribune, 2021. *Sudan calls for U.S. pressures on Ethiopia over GERD filling*. [Online] Available at: <https://sudantribune.com/article67491/> [Acedido em 21 maio 2022].
- UN Water, 2013. *What is Water Security?*. [Online] Available at: [https://www.unwater.org/app/uploads/2017/05/unwater\\_poster\\_Oct2013.pdf](https://www.unwater.org/app/uploads/2017/05/unwater_poster_Oct2013.pdf) [Acedido em 29 maio 2022].
- UN, 1963. *Agreement Between The Republic of The Sudan and The United Arab Republic for the full utilization of The Nile Waters*. [Online] Available at: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20453/volume-453-I-6519-English.pdf?msckid=a71d276fd09011ec8823f55961ce625e> [Acedido em 10 maio 2022].
- UN, 1997. *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*. [Online] Available at: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf) [Acedido em 13 maio 2022].
- Voiland, A., 2022. *A Grand New Dam on the Nile: The Grand Ethiopian Renaissance Dam*. [Online] Available at: <https://scitechdaily.com/a-grand-new-dam-on-the-nile-the-grand-ethiopian-renaissance-dam/> [Acedido em 27 maio 2022].
- Wheeler, K. G., et al., 2020. *Understanding and managing new risks on the Nile with the Grand Ethiopian Renaissance Dam*. [Online] Available at: <https://www.nature.com/articles/41467-020-19089-x> [Acedido em 14 maio 2022].
- Wittes, T. C., 2020. *Egypt: Trends, politics, and human rights*. [Online] Available at: <https://www.brookings.edu/testimonies/egypt-trends-politics-and-human-rights/> [Acedido em 12 maio 2022].

## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferação
	141		Arquipélago dos Açores
	142		Índia
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa

### **Política Editorial**

*A Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

### **Editorial Policy**

*Nation and Defense* provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

*Nation and Defense* is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt) devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

## COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to [idn\\_publicacoes@defesa.pt](mailto:idn_publicacoes@defesa.pt) observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in [https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author\\_form.pdf](https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf) duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

*Nation and Defense* adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor





# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription \_\_\_\_\_

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €  
 Individuais/Individuals 25,00 €  
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/Previous Issues** – 8,50 € cada/each + portes/  
/postage charges

## Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**  
 **Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN  
 **Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)  
 **Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)  
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)  
[ids.publicacoes@defesa.pt](mailto:ids.publicacoes@defesa.pt)  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58





# idn nação e defesa



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

