

ISSN 2448-3907 | e-ISSN 2448-3923

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies



Revista Brasileira de Estudos Africanos	Porto Alegre	v. 7	n. 13	p. 1-234	Jan./Jun. 2022
---	--------------	------	-------	----------	-------------------

SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos Africanos é uma publicação semestral, em formato digital e impresso, dedicada à pesquisa, à reflexão e à difusão de estudos sobre temas africanos. A RBEA publica artigos científicos e resenhas de livros de pesquisadores e professores doutores, ou em coautoria com estes, inéditos com ênfase nas análises de Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e Correntes de Pensamento. A RBEA é um veículo estritamente acadêmico, ligada ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A RBEA tem como público alvo pesquisadores, professores e estudantes interessados nas especificidades do continente africano e de sua inserção internacional. Combinada a esta perspectiva, a Revista pretende ampliar o debate sobre a projeção brasileira e seus esforços de cooperação (inclusive em Defesa) com os países africanos no perímetro do Atlântico Sul e a construção de uma identidade regional frente a um cenário de transformações geopolíticas.

INDEXADORES



Este trabalho foi apoiado pelo Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

EQUIPE EDITORIAL /EDITORIAL TEAM

EDITOR CHEFE /CHIEF EDITOR

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITOR ADJUNTO /DEPUTY EDITOR

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL /EDITORIAL BOARD

Ajay Dubey (Jawaharlal Nehru University, Índia)

Ángel Dalmau Fernández (CIPI, Cuba)

Antônio Joaquim Calundungo (Universidade Agostinho Neto, Angola)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cyril Obi (Social Science Research Council, EUA)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Hilário Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique)

Ian Taylor (University of St Andrews, Escócia) - IN MEMORIAM

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Karl Gerhard Seibert (Universidade Federal da Bahia, Brasil e

Instituto Universitário de Lisboa, Portugal)

Li Anshan (Peking University, China)

Luiz Dario Teixeira Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Vladimir Shubin (Russian Academy of Sciences, Rússia)

ASSISTENTE DE EDIÇÃO/EDITION ASSISTANT

Mariana Reali Vitola (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONSELHO CONSULTIVO /CONSULTATIVE BOARD

Alfa Oumar Diallo (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)

Andrei Tokarev (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Aparajita Biswas (University of Mumbai, Índia)

Diego Pautasso (Colégio Militar de Porto Alegre, Brasil)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Fantu Cheru (American University, EUA)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)

John Akokpari (University of Cape Town, África do Sul)

José Carlos dos Anjos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

José Rivair Macedo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Leila Hernandez (Universidade de São Paulo, Brasil)

Lito Nunes Fernandes (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Guiné-Bissau)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Mamadou Alpha Diallo (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marina de Mello e Souza (Universidade de São Paulo, Brasil)

Nathaly Silva Xavier Schütz (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Paris Yeros (Universidade Federal do ABC, Brasil)

Tim Murithi (Free State University, África do Sul)

Renu Modi (University of Mumbai, Índia)

Wolfgang Adolf Karl Döpcke (Universidade de Brasília, Brasil)

Esta edição também contou com a avaliação dos pesquisadores Daniel Aguiar, Hélio Farias, Jo-Ansie van Wyk, Leonardo Granato, Luiza Peruffo e Nuno Fragoso Vidal.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies



© Centro Brasileiro de Estudos Africanos – UFRGS

Acompanhamento Editorial: Michele Bandeira
Capa: Fernanda Chiodi
Projeto gráfico: Janaína Horn
Diagramação: Patrícia Pinto
Revisão da diagramação: Amanda Timmen Mello
Arte: Tiago Oliveira Baldasso

A *Revista Brasileira de Estudos Africanos* está disponível online em português e inglês em
www.seer.ufrgs.br/rbea

CONTATO

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prédio ILEA – CEGOV
Av. Bento Gonçalves, 9500 Prédio ILEA, Sala CEGOV (115)
CEP 91501-970 – Porto Alegre/RS – Brasil
Fone: +55 51 3308.9860 / 3308.7988
E-mail: cebrafrica@ufrgs.br

seer.ufrgs.br/rbea
ufrgs.br/cebrafrica

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral,
Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista Brasileira de Estudos Africanos / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Brasileiro de Estudos Africanos. – Ano 7, n. 1 (Jan./Jun. 2022). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CEBRAFRICA, 2017.

Semestral.
ISSN 2448-3907.
e-ISSN 2448-3923

1. África. 2. Relações internacionais. 3. Integração regional.
4. Segurança internacional. 5. Política de defesa.

CDU 327

SUMÁRIO

EDITORIAL	7
<i>Analúcia Danilevich Pereira</i>	
APRENDENDO UNS COM OS OUTROS: A INICIATIVA DA <i>BELT AND ROAD</i> E A POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA NA ÁFRICA	11
<i>Mamoudou Gazibo</i>	
CHINA-ÁFRICA NO CONTEXTO DA BRI-B3W	39
<i>Li Anshan</i>	
NEOEXTRACTIVISMO EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO Y ANGOLA. ENTRE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL, LAS TENDENCIAS REGIONALES Y PARTICULARIDADES LOCALES	71
<i>David Mouzo Williams</i>	
CORRUPÇÃO, SUBDESENVOLVIMENTO E AS MASSAS NA ÁFRICA	91
<i>Ibrahim Bangura</i>	
<i>Temitope Oriola</i>	
<i>Henry Mbawa</i>	
O RELACIONAMENTO CIVIL-MILITAR: DA TEORIA À PRÁTICA NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO SUDÃO DO SUL (UNMISS)	117
<i>Guilherme de Araujo Grigoli</i>	
CRISIS POLÍTICA Y TERRORISMO EN SOMALIA: DE LA “DESINTEGRACION” A LA “INSTITUCIONALIDAD”	141
<i>Yoslán Silverio González</i>	
A CAMPANHA AÉREA CUBANA EM ANGOLA 1988-1989	161
<i>Johny Santana de Araújo</i>	
Covid-19 E SECURITIZAÇÃO DE SUAS AMEAÇAS NA ÁFRICA SUBSAARIANA	183
<i>Francis N. Okpaleke</i>	
<i>Al Chukwuma Okoli</i>	
<i>Magnus C. Abraham-Dukuma</i>	
MUDANÇAS CLIMÁTICAS E COVID-19 NA REGIÃO DA BIOSFERA KRUGER-CANYONS, ÁFRICA DO SUL E NO AMAZONAS, BRASIL	209
<i>Monika dos Santos</i>	

EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira

Junho/2022

A *Revista Brasileira de Estudos Africanos* (RBEA), nesta edição, reafirma seu propósito de cooperação acadêmica e intelectual entre africanistas de todo mundo e reforça a perspectiva de análise do Sul Geopolítico. Assim sendo, apresentamos artigos de autoria de acadêmicos do Brasil, da China, do Canadá, de Cuba, da África do Sul, da Nigéria, de Serra Leoa, da Nova Zelândia e do México sobre diferentes temas que avaliam as potencialidades, mas, também, os desafios produzidos pelas crises internacionais e regionais.

Durante a Guerra Fria, a África foi uma área de influência predominantemente europeia, com a França exercendo o papel de gendarme. Com a solução negociada dos conflitos regionais na passagem dos anos 1980 aos 1990, ironicamente, os antigos Estados marxistas africanos, anteriormente aliados da URSS e inimigos da França, voltaram-se para os EUA, que abriram um espaço de influência direta no continente. Essa atitude revelava a profundidade das rivalidades regionais entre os regimes marxistas e os pró-franceses.

Todavia, a constituição de um capitalismo africano, na esteira do colapso dos movimentos e governos de esquerda, tem produzido a emergência de novas contradições e realidades políticas, gerando condições para a articulação de novos atores sociais. Assim, o continente começou a reafirmar-se na cena internacional, no mesmo momento em que o mundo passava por uma transição e uma reorganização estrutural. Recentemente, foi aprovada a resolução que condena a invasão russa contra a Ucrânia pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Dentre os 181 países que votaram na reunião, a favor ou contra a medida, grande parte das abstenções foram de países africanos. Pode-se depreender que, apesar da forte pressão ocidental, parte significativa dos Estados africanos optaram pela autonomia diplomá-

tica, sob o argumento de que “a resolução não criou um ambiente propício à diplomacia, ao diálogo e à mediação”.

O número 13 da RBEA apresenta nove artigos. Mamoudou Gazibo analisa a Iniciativa *Belt and Road*, as políticas de infraestrutura da África e seus impactos no artigo intitulado “Aprendendo uns com os outros: a Iniciativa da *Belt and Road* e a política de infraestrutura na África”. Já a análise de Li Anshan, trata da cooperação China-África no contexto da Iniciativa *Belt and Road*, proposta por Xi Jinping em 2013, e do *Build Back Better World* (B3W), proposto por Joe Biden em 2021 em “China-África no contexto do BRI-B3W”.

David Mouzo William, no artigo “Neoextractivismo en la República Democrática del Congo y Angola. Entre la globalización neoliberal, las tendencias regionales y particularidades locales”, aborda a formação dos enclaves extrativistas na República Democrática do Congo, fazendo um estudo comparativo com a República de Angola, de forma a dar conta das tendências regionais que os tornam semelhantes e das particularidades locais que distinguem as características de inserções neoliberais. Na sequência, Ibrahim Bangura, Temitope Oriola e Henry Mbawa tratam da “Corrupção, subdesenvolvimento e as massas na África”.

O debate sobre como o relacionamento civil-militar vem sendo construído no contexto da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) é apresentado no artigo de Guilherme de Araujo Grigoli. Com base na construção teórica das relações civis-militares, o autor discute a efetividade da relação entre os componentes militares e os componentes civis em toda sua multiplicidade. Yoslán Silverio González, em “Crisis política y terrorismo en Somalia: de la “desintegración” a la “institucionalidad”, analisa como foi alcançado um processo gradual e fraco de reestruturação das instituições políticas na Somália, baseado em um relativo equilíbrio de poder e na estabilização política, apesar dos problemas de segurança, como terrorismo e contradições entre clãs.

O processo de conquista da supremacia aérea cubana e angolana frente à força aérea sul-africana é analisado por Johny Santana de Araújo no artigo “A campanha aérea cubana em Angola, 1988-1989”. Segundo o autor, a DAAFAR, ao negar a ação da SAAF, retirou desta a histórica superioridade aérea gozada por anos, e afirma que a ação do poder aéreo de Cuba conjugada a Angola foi condição determinante para o sucesso da ofensiva terrestre dos exércitos angolano e cubano na fronteira com a Namíbia.

No texto “COVID-19 e securitização de suas ameaças na África sub-saariana”, Francis N. Okpaleke, Al Chukwuma Okoli e Magnus C. Abraham-Dukuma propõem uma abordagem baseada na exploração crítica da teoria

da securitização ao examinar as respostas da ASS à pandemia da COVID-19. Argumentamos que a securitização da COVID-19 na África é exagerada, com generalizações pessimistas que não consideram as condições e esforços locais dos governos e do Centro Africano de Controle de Doenças no gerenciamento da pandemia. Por fim, Monika dos Santos analisa as “Mudanças Climáticas e COVID-19 na região da biosfera Kruger-Canyons, África do Sul e no Amazonas, Brasil”. Para a autora, a pandemia da COVID-19 agravou muitas das dificuldades econômicas e sociais que a África do Sul e o Brasil já enfrentam; em comparação com o Brasil, a resposta geral da África do Sul à pandemia pode ser considerada um destaque.

A RBEA publica versão eletrônica bilíngue (português e inglês). Assim, esperamos a contribuição de colegas do Brasil e do exterior, com os quais pretendemos estabelecer vínculos para o aprofundamento do conhecimento e a construção de uma visão do Sul sobre o continente africano e das relações com eles.

Agradecemos à Assistente de Edição, Mariana Vitola, e o apoio de Cecília Pereira, Isabela Marcon, Larissa Teixeira, Luiza Flores e Rafaela Serpa. Agradecemos, também, à equipe do CEBRAFRICA, que trabalhou na tradução dos artigos, e a Gerson Carlos Soares da Silva Filho, pela colaboração na tradução e revisão dos textos em inglês.

APRENDENDO UNS COM OS OUTROS: A INICIATIVA DA *BELT AND ROAD* E A POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA NA ÁFRICA

Mamoudou Gazibo¹



Introdução

Em Maio de 2013, no seu 50º aniversário, a União Africana (UA, antiga Organização de Unidade Africana) emitiu uma declaração reafirmando o seu compromisso com uma “Visão Pan-Africana de uma África integrada, próspera e pacífica, impulsionada por seus próprios cidadãos, representando uma força dinâmica na arena internacional” (Agenda 2063: The Africa We Want 2015, 2, tradução nossa)². Em seguida, a Comissão da União e outras agências de desenvolvimento foram encarregadas de traduzir esta visão em uma política. O processo conduziu à elaboração de um ambicioso documento intitulado “*Agenda 2063: A África que Queremos*”, em 2015. O documento traça sete ‘aspirações’ (ver abaixo) e um horizonte temporal de cinquenta anos em vários domínios, incluindo a paz e a segurança, o crescimento econômico e o desenvolvimento, a democracia e os direitos humanos. Para alcançar estas aspirações, o documento promove uma abordagem continental baseada nas ideias de unidade e “forte identidade cultural, patrimônio comum, valores partilhados e ética” (*Ibid*, tradução nossa)³. Nesta perspectiva, a integração e

1 Departamento de Ciências Políticas, Faculté des Arts et des Sciences, Université de Montréal. Montreal, Quebec. Email: mamoudou.gazibo@umontreal.ca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6694-8596>.

2 No original: “Pan African vision of an integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens, representing a dynamic force in the international arena” (Agenda 2063: The Africa We Want 2015, 2).

3 No original: “strong cultural identity, common heritage, shared values and ethics” (Agenda 2063: The Africa We Want 2015, 2).

interligação dos países africanos, bem como a harmonização do seu sistema de governança, é vista como fundamental.

Mais ou menos no mesmo período, em Setembro de 2013, o presidente chinês Xi Jinping anunciou dois novos projetos, nomeadamente a vivificação da antiga Rota da Seda sob a forma de um novo *Cinturão Econômico da Rota da Seda*; e a construção de uma nova *Rota Marítima da Seda do Século XXI*. Estes dois projetos fundiram-se para se tornarem o *One Belt, One Road* (OBOR) e mais tarde a Iniciativa *Belt and Road* (BRI, na sigla em inglês). Curiosamente, o BRI tornou-se uma política oficial em 2015, no mesmo ano em que a UA lançou a Agenda 2063. Além disso, o BRI e a Agenda 2063 concatenam-se, dado que a primeira está orientada para a “coordenação de políticas, conectividade de infra-estruturas, comércio sem entraves, integração financeira e estreitamento dos laços entre os povos” (Missão Permanente da República Popular da China no Escritório das Nações Unidas em Genebra e outras organizações internacionais na Suíça n.d., tradução nossa)⁴.

Desde a sua criação, a Agenda 2063 e o BRI evoluíram para incluir vários outros aspectos e novas iniciativas, tais como o Acordo de Livre Comércio Continental Africano (AfCFTA) e a Rota da Seda Digital, respectivamente. Além disso, muito antes de se tornarem as principais políticas oficiais em ambos os contextos, existiam outras iniciativas aparentemente compatíveis na África e na China, como, por exemplo, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, da sigla em inglês, 2001) e o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC, da sigla em inglês, 2000). Ambas as iniciativas colocam uma forte ênfase na cooperação, integração e infraestrutura (uma fonte pode ser útil). Duas questões emergem do que precede: a simultaneidade destas iniciativas é aleatória ou coordenada? Dada a centralidade das infraestruturas nos planos de desenvolvimento continental africanos promovidos pela Agência Africana de Desenvolvimento (antiga NEPAD), a Agenda 2063 e o Acordo de Livre Comércio Africano (AfCFTA), até que ponto o BRI, cujo foco principal é a conectividade das infraestruturas, as inspirou (ou se inspirou nelas)?

As minhas hipóteses aqui são que em muitos aspectos, especialmente no que diz respeito às infraestruturas, as iniciativas continentais do BRI e da África sobre infraestruturas são o produto de um processo de aprendizagem co-construído entre a África e a China ao longo das suas interações desde o início dos anos 2000. Além disso, como uma projeção das iniciativas da

4 No original: “policy coordination, connectivity of infrastructure, unimpeded trade, financial integration, and closer people-to-people ties” (Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations Office at Geneva and other international organizations in Switzerland n.d.).

China na África à escala global, o BRI é consistente com as políticas de desenvolvimento continental africanas e até provavelmente inspirado por elas, dada a anterioridade destas últimas. Ao contrário do que pensa a maioria dos autores (Gaye 2006; Taylor 2006), este argumento sublinha a agência africana, que muda a China tanto quanto a China muda a África (Kuo 2018; Ayers 2013).

Para defender este argumento, o artigo examina a congruência entre as políticas de infraestrutura do BRI e da África, cruzando o processo ideacional nos dois contextos. Isto é feito procurando referências cruzadas nos principais documentos africanos (nomeadamente a NEPAD, o FOCAC, e a Agenda 2063), por um lado, e o BRI, por outro. O trabalho ilustra então este fato, examinando brevemente alguns dos projetos bilaterais do BRI e da UA.

A integração africana por meio das políticas de infraestrutura e do BRI: traçando o processo ideacional

A África enfrenta enormes desafios em termos de (sub) desenvolvimento de infraestruturas. Com a maior taxa de crescimento populacional, a sua população de 1,1 bilhão de habitantes deverá duplicar até 2050 (Muggah e Kilcullen 2016; Shepard 2019). Até 2025, mais de 100 cidades na África irão possuir mais de um milhão de pessoas (Shepard 2019). No entanto, principalmente devido à falta de infraestrutura adequada e ao fraco comércio intra-regional, a África é ainda o continente menos eletrificado e aquele cujo comércio transcontinental ainda está fragmentado. De fato, como demonstra o Banco Mundial, “diminuir a lacuna em termos de quantidade e qualidade de infraestruturas relativas aos melhores desempenhos do mundo poderia aumentar o crescimento do PIB per capita em 2,6% ao ano” (Banco Mundial 2017, s/p, tradução nossa)⁵. O diretor executivo da NEPAD, Dr. Ibrahim Mayaki, concluiu que esta situação “reduziu a produtividade das empresas em até 40%, fazendo da África – apesar dos seus enormes recursos minerais e outros recursos naturais – a região com os mais baixos níveis de produtividade do mundo” (Mayaki n.d., tradução nossa)⁶.

5 No original: “closing the infrastructure quantity and quality gap relative to the best performers in the world could increase growth of GDP per capita by 2.6% per year” (The World Bank 2017).

6 No original: “cut(s) business productivity by as much as 40%, making Africa – in spite of its enormous mineral and other natural resources – the region with the lowest productivity levels in the world” (Mayaki n.d.).

Esta lacuna infraestrutural não é nova. No final dos anos noventa, surgiram no continente novas abordagens ao desenvolvimento, nomeadamente o Plano de Recuperação do Milênio Africano, promovido pelo ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki (Mbeki 2001), e o Plano Omega para África proposto pelo seu homólogo senegalês de então, o ex-presidente Abdoulaye Wade (Wade 2008). Estas iniciativas, que visavam lançar as bases de um ‘renascimento africano’, fundiram-se para dar origem, em primeiro lugar, à Nova Iniciativa Africana (NIA) e, em Outubro de 2001, à NEPAD. Este processo deu-se ao mesmo tempo em que a Organização da Unidade Africana (OUA) estava sendo transformada na União Africana, cujo Ato Constitutivo foi adotado em Julho de 2000 em Lomé, Togo. A União aprovou então a NEPAD – mais tarde transformada na Agência de Desenvolvimento da União Africana – como o novo quadro orientador das prioridades de desenvolvimento africanas (Amaïzo 2001).

A Iniciativa incluiu um elemento ideológico, decorrente em particular da proposta Mbeki, que abriu o caminho para o lema “soluções africanas para os problemas africanos”. Essencialmente, é a insistência na responsabilidade dos africanos, tanto em relação às causas como às soluções para as crises africanas. Certamente, este plano aponta a escravidão, a colonização, o neocolonialismo e o papel das multinacionais como algumas das causas estruturais das misérias africanas. Mas, a responsabilidade das elites africanas também é exposta. Exorta os africanos a produzirem um novo discurso e a repensarem seu lugar no mundo. A Iniciativa incluiu também uma prioridade econômica, impulsionada principalmente pela proposta Omega (do Presidente Wade), em particular no que diz respeito ao financiamento dos setores identificados como cruciais, entre os quais o desenvolvimento de infraestruturas. A NEPAD, “prevista como uma visão a longo prazo de um programa de desenvolvimento de propriedade africana e liderado pela África”⁷, tem vários objetivos, em especial “alcançar e sustentar uma taxa média de crescimento do produto interno bruto (PIB) de mais de 7 por cento ao ano para os próximos 15 anos” (NEPAD 2001, 14), tradução nossa⁸. Para alcançar estes objetivos, “a África precisa preencher uma lacuna de recursos anual de 12% do seu PIB, ou seja, 64 bilhões de dólares. Isto exigirá um aumento da poupança interna, bem como melhorias nos sistemas de cobrança de receitas públicas.

7 No original: “*envisaged as a long-term vision of an African-owned and African-led development programme*” (NEPAD 2001, 14).

8 No original: “*to achieve and sustain an average gross domestic product (GDP) growth rate of over 7 percent per annum for the next 15 years*” (NEPAD 2001, 14).

Contudo, a maior parte dos recursos necessários terá de ser obtida fora do continente” (NEPAD 2001, 37, tradução nossa)⁹.

Do NEPAD ao FOCAC

Das seis prioridades setoriais identificadas na iniciativa NEPAD,¹⁰ “colmatar a lacuna infraestrutural”¹¹ em termos de “estradas, rodovias, aeroportos, portos marítimos, ferrovias, vias navegáveis e instalações de telecomunicações”¹² vem em primeiro lugar. Dois pontos mencionados no documento são de importância crucial para a nossa investigação. Primeiro, os promotores do plano lamentam o fato de “em muitos países africanos, as potências coloniais terem construído as infraestruturas para facilitar a exportação de matérias-primas da África e a importação de bens industriais para África”¹³. Como exposto no quadro abaixo, eles então “reconheceram que, para melhorar as infraestruturas na África, o financiamento privado estrangeiro é essencial para complementar os dois principais métodos de financiamento, o crédito e a ajuda” (NEPAD 2001, 22, tradução nossa)¹⁴.

9 No original: “Africa needs to fill an annual resource gap of 12 percent of its GDP, or US \$64 billion. This will require increased domestic savings, as well as improvements in the public revenue collection systems. However, the bulk of the needed resources will have to be obtained from outside the continent” (NEPAD 2001, 37).

10 As outras cinco são: iniciativa de desenvolvimento de recursos humanos, incluindo a inversão da fuga de cérebros, agricultura, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia.

11 No original: “bridging the infrastructure gap” (NEPAD 2001, 22).

12 No original: “roads, highways, airports, seaports, railways, waterways, and telecommunications facilities” (NEPAD 2001, 22).

13 No original: “in many African countries, the colonial powers built the infrastructure to facilitate the exportation of raw materials from Africa and the importation of industrial goods into Africa” (NEPAD 2001, 22).

14 No original: “recognised that, if infrastructure is to improve in Africa, private foreign finance is essential to complement the two major funding methods, namely credit and aid” (NEPAD 2001, 22).

NEPAD: Preenchendo a lacuna de infraestrutura

Situação atual	Ambição
África: 30% dos recursos minerais do mundo, mas em uma crise energética.	A NEPAD ambiciona aproximar as áreas de produção e consumo por meio de um projeto de gasoduto.
A taxa de eletrificação na África é de 30% (duas vezes menor do que a média mundial). O potencial hidrelétrico é utilizado apenas a 6% da sua capacidade.	A NEPAD está criando dois grandes projetos destinados à reabilitação da barragem de Inga (RDC) e ao reforço das linhas de alta tensão.
É mais caro importar um produto de um país africano do que da Ásia.	A NEPAD planeja desenvolver uma rede rodoviária, reabilitar as ferrovias existentes e construir uma ferrovia transafricana de 8.000 km, a fim de facilitar o comércio entre países e dentro dos países.
95% do comércio externo africano é realizado por mar ou rios.	A NEPAD ambiciona aumentar e modernizar os portos e serviços.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A NEPAD emitiu em 2006 um Quadro Estratégico de Infraestruturas de Médio e Longo Prazo (MLTSF, da sigla em inglês). Este quadro, juntamente com as iniciativas do Plano Diretor de Infraestruturas da UA, foi posteriormente substituído pelo Programa para o Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA, da sigla em inglês), para “desenvolver uma visão e um quadro estratégico para o desenvolvimento de infraestruturas regionais e continentais (Energia, Transportes, Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e Recursos Hídricos Transfronteiriços) (Banco Africano de Desenvolvimento n.d, tradução nossa)”¹⁵. O Banco Africano de Desenvolvimento, em coordenação com a Comissão da União Africana (CUA) e o Secretariado da NEPAD (agora Agência de Desenvolvimento da União Africana), está encarregado da execução da iniciativa PIDA (*Ibid*).

Enquanto concebiam a NEPAD, os países africanos começaram a envolver-se em outro esforço coletivo ao participarem do primeiro fórum sobre Cooperação China-África (FOCAC) em Pequim, em Outubro de 2000. Desde então, o FOCAC tornou-se uma reunião institucionalizada que se realiza a cada três anos, alternadamente na China e em um país africano.

¹⁵ No original: “develop a vision and strategic framework for the development of regional and continental infrastructure (Energy, Transport, Information and Communication Technologies (ICT) and Trans-boundary Water Resources)” (African Development Bank n.d).

Cada cúpula sai com uma declaração e um Plano de Ação para os próximos três anos e oferece a oportunidade de avaliar o que tem sido feito desde a reunião anterior¹⁶. Desde 2002, o FOCAC tem um mecanismo de monitoramento baseado em reuniões entre o Comitê de Acompanhamento Chinês e funcionários africanos (Gazibo e Mbabia 2012).

A maioria dos objetivos prosseguidos pela NEPAD e pela Agenda 2063 foram progressivamente levados em consideração nos Planos de Ação do FOCAC ao longo dos anos. A Cúpula de Joanesburgo de 2015, a primeira realizada desde o início da Agenda 2063, afirma, no preâmbulo do seu Plano de Ação (2016-2018), que

[o] lado chinês aprecia o papel positivo da Comissão da União Africana desde que se tornou membro do FOCAC, e continuará também a reforçar a cooperação e o apoio à Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD)... Os dois lados concordam em implementar ativamente o Memorando de Entendimento sobre a Promoção da Cooperação China-África nos Domínios Ferroviário, Rodoviário, Redes de Aviação Regional e Industrialização.... (Plano de Ação de Joanesburgo 2016-2018, pontos 2.4.4 e 2.4.5, tradução nossa)¹⁷.

A referência ao apelo feito na iniciativa NEPAD para ‘investimento externo’ em infraestruturas pareceu ecoar claramente no Plano de Ação. De fato, o Plano de Ação de Joanesburgo afirma ainda que:

Os dois lados concordam que a infraestrutura subdesenvolvida é um dos obstáculos que impedem o desenvolvimento independente e sustentável da África. As duas partes tomarão medidas concretas e darão prioridade para encorajar as empresas e instituições financeiras chinesas a expandir o investimento fazendo uso de vários meios, tais como a Parceria Público-Privada (PPP) e a *Build-Operate-Transfer* (BOT), para apoiar os países africanos e os projetos emblemáticos africanos, em particular o Programa de Desenvolvimento de Infraestruturas na África (PIDA) e a Iniciativa Presidencial para a Promoção de Infraestruturas, nos seus esforços para construir ferrovias, rodovias, aviação regional, portos, eletricidade, abastecimento de água, informação e comunicação e outros projetos de infraestrutura, apoiar os países afri-

16 Veja o site do Fórum de Cooperação China-África: <http://www.focac.org/eng/>.

17 No original: “The Chinese side appreciates the positive role of the African Union Commission since it became a member of the FOCAC, and will also continue to strengthen cooperation with and support for the New Partnership for Africa’s Development (NEPAD)... The two sides agree to actively implement the Memorandum of Understanding on the Promotion of China-Africa Cooperation in the Fields of Railway, Highway, Regional Aviation Networks and Industrialization...” (Johannesburg Action Plan 2016-2018, points 2.4.4 and 2.4.5).

canos na criação de 5 universidades de transporte e facilitar a conectividade das infraestruturas e a integração econômica na África (Plano de Ação de Joanesburgo 2016-2018, 3.3.1, tradução nossa)¹⁸.

O documento refere-se apenas brevemente à “Rota Marítima da Seda do Século XXI”¹⁹ e à vontade das duas partes de “promover uma cooperação mutuamente benéfica na economia azul” (Plano de Ação de Joanesburgo 2016-2018, 3.5.1, tradução nossa)²⁰.

O BRI como novo enquadramento para o FOCAC e para a Agenda 2063

Em 2018, após a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre o BRI (então chamado de Rota Marítima da Seda do Século XXI) por muitos países africanos, o FOCAC foi realizado em Pequim, que parecia ter sido organizado para dar mais visibilidade ao BRI. Por exemplo, enquanto o Plano de Ação de Joanesburgo (2016-2018) fez apenas uma referência marginal ao BRI, o Plano de Ação de Pequim (2019-2021) colocou-o na pedra angular do envolvimento da China na África. O preâmbulo da declaração insiste que:

[...] os dois lados... decidem... avançar conjuntamente a cooperação entre a *Belt and Road*... [Eles] tomarão a Iniciativa *Belt and Road* como uma oportunidade para fortalecer a cooperação multidimensional, ampla e profunda para benefícios mútuos e desenvolvimento comum... a África é uma parceira importante na cooperação do *Belt and Road*, e [os dois lados] comprometem-se a aproveitar os pontos fortes do Fórum e apoiar a China e a África na construção conjunta

18 No original: “The two sides agree that underdeveloped infrastructure is one of the bottlenecks hindering independent and sustainable development of Africa. The two sides will take concrete measures and give priority to encourage Chinese businesses and financial institutions to expand investment through various means, such as Public-Private Partnership (PPP) and Build-Operate-Transfer (BOT), to support African countries and the African flagship projects, in particular the Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA) and the Presidential Infrastructure Championing Initiative, in their efforts to build railroad, highway, regional aviation, ports, electricity, water supply, information and communication and other infrastructure projects, support African countries in establishing 5 transportation universities and facilitate infrastructure connectivity and economic integration in Africa” (Johannesburg Action Plan 2016-2018, 3.3.1).

19 No original: “the 21st Century Maritime Silk Road” (Johannesburg Action Plan 2016-2018, 3.5.1).

20 No original: “promote mutually beneficial cooperation in the blue economy” (Johannesburg Action Plan 2016-2018, 3.5.1).

da *Belt and Road*. (Plano de Ação de Pequim 2019-2021, 1.3; 1.4 e 1.5, tradução nossa)²¹.

A junção entre a filosofia do BRI e a integração da África por meio do desenvolvimento de infraestruturas elaboradas no PIDA aparece claramente no Plano de Ação de Pequim 2019-2021. O último afirma que:

As duas partes, tendo em vista os planos de desenvolvimento de infraestruturas transfronteiriças e transregionais da África, e tendo em consideração as necessidades reais dos países africanos e os retornos econômicos e sociais dos projetos relevantes, explorarão e farão avançar a cooperação em projetos que promovam a conectividade continental, regional e sub-regional. (Plano de Ação de Pequim 2019-2021, 3.3.2, tradução nossa)²².

Além disso, a declaração conjunta emitida após a cúpula declarou que os líderes africanos “expressaram o seu apoio e apreço pela Iniciativa ‘*Belt and Road*’, acreditando que a construção conjunta do *Belt and Road* pela África e pela China acelerará a integração regional africana” (Declaração de Pequim 2018, s/p, tradução nossa)²³. Considerando o espírito das sete Aspirações da Agenda 2063, pode-se facilmente notar a sua congruência com o quadro do BRI. Ehizuelen e Abdi (2017, 294) afirmam que “o BRI poderia ser positivo e sincronizado com os objetivos da Agenda, mas exige compromisso, consultas comunitárias, respeito pelo protesto pacífico, abertura ao repúdio de projetos, entre outros” (tradução nossa)²⁴.

21 No original: “the two sides ... decide to... jointly advance Belt and Road cooperation... [They] will take the Belt and Road Initiative as an opportunity to strengthen multi-dimensional, wide-ranging and in-depth cooperation for mutual benefits and common development...Africa is an important partner in Belt and Road cooperation, and [the two sides] pledge to leverage the strengths of the Forum and support China and Africa in jointly building the Belt and Road” (Beijing Action Plan 2019-2021, 1.3; 1.4 and 1.5).

22 No original: “The two sides will, in view of the cross-border and trans-regional infrastructure development plans of Africa, and by taking into consideration the real needs of African countries and economic and social returns of relevant projects, explore and advance cooperation on projects promoting continental, regional and sub-regional connectivity” (Beijing Action Plan 2019-2021, 3.3.2).

23 No original: “expressed support and appreciation for the Belt and Road Initiative, believing that the joint building of the Belt and Road by Africa and China will speed up African regional integration”(Beijing Declaration 2018).

24 No original: “the BRI could be positive and synchronized with the goals of the Agenda, but it demands commitment, community consultations, respect for peaceful protest, openness to projects repudiation, among others” (Ehizuelen e Abdi 2017, 294).

Agenda 2063: as Sete Aspirações

- Aspiração 1: Uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e no desenvolvimento sustentável.
- Aspiração 2: Um continente integrado; politicamente unido e baseado nos ideais do Pan Africanismo e na visão do Renascimento da África.
- Aspiração 3: Uma África de boa governança, democracia, respeito pelos direitos humanos, justiça e Estado de direito.
- Aspiração 4: Uma África pacífica e segura.
- Aspiração 5: Uma África com uma forte identidade cultural, patrimônio comum, valores e ética comuns.
- Aspiração 6: Uma África, cujo desenvolvimento é orientado pelas pessoas, confiando no potencial dos africanos, especialmente de suas mulheres e jovens, e cuidando das crianças.
- Aspiração 7: África como ator e parceiro global forte, unido, resiliente e influente.

Fonte: AGENDA 2063, Primeiro plano decenal de implementação 2013-2023.

Infraestrutura e conectividade desde o início da Agenda 2063

A África está de volta à agenda do desenvolvimento desde 2000, no mesmo ano em que o primeiro FOCAC foi organizado em Pequim. Em 2018, o seu PIB alcançou um crescimento de 3,5%. Antes da pandemia da COVID-19, esperava-se um crescimento de 4,1% em 2020, tornando o crescimento africano mais robusto do que o da maioria das outras regiões (African Economic Outlook 2019, v)²⁵. Evidentemente, a pandemia atingiu duramente

²⁵ Um olhar mais atento indica que o crescimento da África Oriental é o mais rápido – 5,9% em 2019 e 6,1% é esperado em 2020. Entre 2010 e 2018, a região cresceu 6% e Djibuti, Etiópia, Ruanda e Tanzânia alcançaram um crescimento acima da média. A África Central está se recuperando após anos de instabilidade (Banco Africano de Desenvolvimento 2019).

as economias africanas (FMI 2021)²⁶. No contexto do registro econômico pré-pandêmico, e inspirado nas experiências da China e de outros países emergentes, a África e os Estados africanos empenharam-se em planos de desenvolvimento ambiciosos, quer a nível nacional quer continental. Entre outras iniciativas, a União Africana transformou a antiga Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) numa agência de desenvolvimento encarregada de realizar projetos como o Programa de Desenvolvimento de Infraestruturas na África (PIDA). Além disso, a União apresentou uma visão mais abrangente, mas mais direcionada, contida na Agenda 2063. A África procura desenvolver-se mediante a construção de infraestrutura e do comércio livre, por um lado. Por outro lado, a iniciativa *Belt and Road* está orientada para a coordenação de políticas, conectividade de infraestrutura e comércio livre. A questão aqui é até que ponto o BRI fomenta as ambições africanas em termos de abordagens continentais ao desenvolvimento, especialmente em termos de infraestrutura e desenvolvimento comercial. Para responder a esta pergunta, exploramos a questão do desenvolvimento de infraestruturas, em que a China e a África parecem partilhar a mesma visão.

O desenvolvimento de infraestruturas é crucial para o desenvolvimento da África, e o BRI da China é de particular importância aqui, porque, muito antes do BRI ter sido anunciado, Pequim tem sido uma força motriz por detrás das iniciativas de infraestrutura na África, como o demonstra a Tazara Railway (Snow 1988). Atualmente, cerca de 90% das exportações africanas são efetuadas por meio de portos (Devermont 2019). A melhoria das instalações portuárias é uma prioridade quando se trata de investimentos em infraestrutura. Alguns estudos indicam que mover um único contêiner (ou qualquer outra unidade de volume) é 1,5 a 3,5 vezes mais caro a partir da África do que para rotas comerciais de grande volume numa distância comparável (PwC 2019). O investimento em infraestrutura significa mais acesso aos bens africanos no mercado externo, mais receitas e melhores desempenhos econômicos. A este respeito, a Agenda 2063 da África incorpora a maioria dos objetivos delineados anteriormente no documento da NEPAD, tal como explicado acima.

O objetivo da Agenda é definir programas e iniciativas chave que irão acelerar o crescimento econômico e o desenvolvimento da África nos

26 Segundo o FMI, “a África subsaariana será a região de crescimento mais lento do mundo em 2021”. Estimativas agora sugerem que a África Subsaariana contraiu -1,9% em 2020. Isto é melhor do que o previsto em outubro passado (-3,0%), mas ainda é o pior resultado registrado. Olhando para o futuro, a região crescerá 3,4% em 2021, acima dos 3,1% projetados em outubro [...]. No entanto, a produção per capita só deverá retornar aos níveis de 2019 depois de 2022” (FMI 2021).

próximos 50 anos. O desenvolvimento de infraestruturas está em destaque na Agenda, nomeadamente “a Rede Africana Integrada de Alta Velocidade”, que “visa ligar todas as capitais e centros comerciais africanos por meio do Trem Africano de Alta Velocidade para facilitar a circulação de mercadorias, bens e serviços e de pessoas e também aliviar o congestionamento do transporte dos sistemas atuais e futuros” (Agenda 2063, 11, tradução nossa)²⁷; “o Passaporte Africano e a Livre Circulação de Pessoas” para “assegurar a livre circulação de todos os cidadãos africanos em todos os países africanos”²⁸; e “a Implementação do Projeto da Grande Barragem de Inga” para “assegurar o acesso de todos os africanos a eletricidade limpa e acessível” (Agenda 2063, 12, tradução nossa)²⁹. Finalmente, a Agenda 2063 procura implementar um “Mercado Único Africano de Transporte Aéreo” “para facilitar o transporte aéreo na África” (Agenda 2063, 13, tradução nossa)³⁰.

Como acima referido, a Agência Africana de Desenvolvimento e o Banco Africano de Desenvolvimento são responsáveis pela implementação do programa de infraestruturas em coordenação com a comissão da UA. A visão apresentada é perfeitamente congruente com motivo condutor de ‘conectividade’ do BRI. De acordo com documentos do PIDA (n.d.), por exemplo:

A NEPAD identificou as infraestruturas como um dos principais motores do crescimento econômico e da redução da pobreza na África e compreendeu que o atual estado das infraestruturas, bem como a lacuna entre a África e a maioria das outras regiões do mundo, constituía uma séria desvantagem para a melhoria da produtividade e competitividade das economias africanas (AU-PIDA n.d., tradução nossa)³¹.

Para corrigir a lacuna infraestrutural da África, o PIDA desempenha um papel crucial na realização dos objetivos da UA estabelecidos pela Agenda 2063 relativamente à integração e às instalações transcontinentais. O PIDA estabelece um Plano de Ação Prioritário (PAP), que institui ações específicas

27 No original: “aims at connecting all African capitals and commercial centres through the Africa High Speed Train to facilitate movement of goods, factor services and people and also relieve transport congestion of existing and future systems” (Agenda 2063, 11).

28 No original: “ensure free movement of all African citizens in all African countries” (Agenda 2063, 12).

29 No original: “ensure access of all Africans to clean and affordable electricity” (Agenda 2063, 12).

30 No original: “to facilitate air transportation in Africa” (Agenda 2063, 13).

31 No original: “NEPAD identified infrastructure as one of the main drivers of economic growth and poverty reduction in Africa and understood that the present state of infrastructure, as well as the gap between Africa and most other regions of the world, constituted a serious handicap to the improvement of African economies’ productivity and competitiveness” (AU-PIDA, n.d.).

a curto e médio prazo. De acordo com um relatório do PIDA, existem 51 programas transfronteiriços incorporados (AU-PIDA n.d.). O BRI está envolvido em alguns deles como exposto abaixo:

Alguns dos projetos em curso do NEPAD/PIDA:

Project	Funding from BRI?				
Implementation study for modernization of the trans-Maghreb rail (TRANSPORT)	no				
Ruzizi IV (ENERGY)	no				
ECREEE/Ecowas Feasibility study - Women in a changing energy value chain in west Africa (ENERGY)	no				
North-South Corridor Roads Rehabilitation (TRANSPORT)	no				
330KV Nigeria-Benin Interconnector Reinforcement Project (ENERGY)	no				
Construction Of The Ubangi River Bridge	no				
The Implementation Of The Missing Links In The Bangui-Kisangani-Bujumbura And Kisangani-Kampala Road Corridors, And For Facilitation Of Transport, Trade And Transit Along Both Corridors (TRANSPORT)	no				
Route Multinationale KRIBI-CAMPO-BATA (TRANSPORT)	no				
Central Africa Fibre Optic Backbone Project CAB Gabon (ICT)	no				
Appui CEEAC Mise en Œuvre du PACOB-PPI (WATER)	no				
INGA-3 (ENERGY)	no but has China money (75%)				
Multinational Orange-Senou River Basin (WATER)	no				
Feasibility Study Of The Construction And Concession Of Buba Mineral And Commercial Deep Sea Port In Guinea-Bissau (TRANSPORT)	not clear but has bids from China				
Kampala-Juba-Addis Djibouti Road Corridor (TRANSPORT)	no				
Multinational Uganda and Tanzania Roads project (TRANSPORT)	no				
THE REHABILITATION OF SELECTED ROAD SECTION PHASE II: Detailed Architectural and Engineering Design of Manyovu/Mugina One -Stop Border Post (OSBP) & Preparation of Tender Documents (TRANSPORT)	no				
Rehabilitation of Selected Road Sections of the Central Corridor in Tanzania, Rwanda and Burundi (TRANSPORT)	no				
Lamu Port development: Transaction advisory services and technical assistance – Phase 1 (TRANSPORT)	no (this phase) because the LAPSSET/Lamu port corridor has been under BRI				
Lake Tanganyika Transport Corridor (TRANSPORT)	no				
Kolwezi-Solwezi Power Interconnection (ENERGY)	no				
Feasibility Study Of The Construction Of A Deep Sea Port In The North-West Region Of The Republic Of Guinea (TRANSPORT)	no (but, it's possible that this port is going to be build under BRI)				
Public Private Partnership (PPP) Advisory Services for the SONGWE River Basin Development Programme (SRBDP) (WATER)	no				
Mozambique -Zambia 400KV Power interconnection Project (ENERGY)	no				
Angololo Water Resources Development Project – Feasibility Studies, Detailed Design, Preparation Of Tender Documents, Esia And Rap (WATER)	no				

Fonte: Compilado pelo autor.

O BRI em movimento na África desde 2018

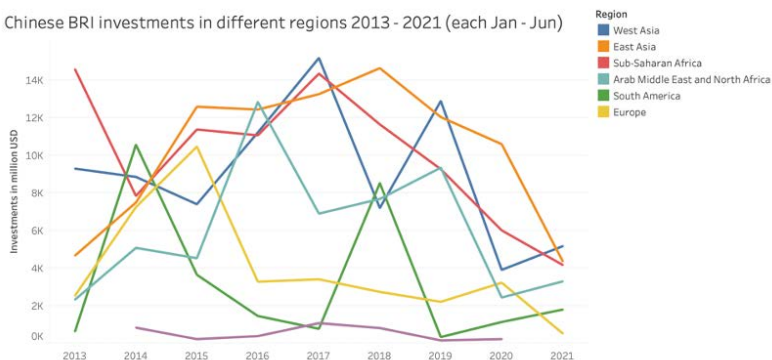
A iniciativa *Belt and Road* é enorme. Até 23 de Junho de 2021, segundo a Wikipedia, foram assinados 206 documentos de cooperação com 140 países e 32 organizações internacionais. O BRI pretende construir portos, ferrovias, estradas e cadeias logísticas num espaço que englobe a Ásia, a África e a Europa (Chiele et al. 2017). As ambições do projeto são impressionantes: conectar 4,4 bilhões de pessoas (65% dos habitantes do mundo); um terço do PIB mundial, 29% da economia global e quase um quarto de todos os produtos e serviços transportados no mundo (Ehizuelen e Abdi 2017). Em todo o mundo, a China tem 3116 projetos no âmbito do BRI (DW 2019).

Na África, a presença da China está mudando rapidamente a cara do continente, especialmente em termos de projetos de desenvolvimento de infraestruturas, como mostra a figura abaixo. Daan Roggeveen, um especialista em urbanização africana, disse à Forbes que neste momento qualquer edifício

acima de três andares ou qualquer estrada com mais de 3 km de extensão têm mais probabilidade de ter sido construído e/ou financiado pela China (Shepard 2019). Isso diz muito sobre como a China está ajudando os países africanos. Shepard (2019) cita dados de McKinsley segundo os quais “cerca de 10 mil empresas chinesas estão operando no continente e o governo chinês anunciou que US\$ 1 bilhão será destinado à infraestrutura do BRI-África e outros US\$ 60 bilhões serão destinados a um pacote de ajuda africana” (tradução nossa)³².

Em 2018, a Cúpula do FOCAC foi marcada pelo estabelecimento da Missão de Representantes da União Africana em Pequim, configurando um passo à frente nas relações China-África (Serpa e Jung 2019; Declaração de Pequim 2018). É interessante notar que a China assinou Memorandos de Entendimento com a União Africana sobre infraestruturas transcontinentais (ferrovias, rodovias e aviação, bem como sobre as redes de trens de alta velocidade, que são também projetos emblemáticos da Agenda 2063 para África). Além disso, eles têm Memorandos de Entendimento em geração de energia sob a orientação da NEPAD (Breuer 2017; Johnston 2016).

Chinese BRI investments in different regions 2013 - 2021 (each Jan - Jun)

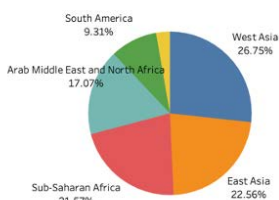


Growth/decline of BRI investments in different regions (comparing to Jan-Jun)

	Year						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sub-Saharan Africa	45%	-3%	30%	-19%	-20%	-35%	-31%
Arab Middle East and Nor..	-11%	183%	-46%	11%	22%	-74%	35%
West Asia	-16%	51%	35%	-53%	79%	-70%	32%
South America	-65%	-60%	-47%	992%	-96%	235%	58%
East Asia	68%	-1%	7%	10%	-18%	-12%	-59%
Europe	44%	-69%	4%	-20%	-19%	46%	-84%
North America	-73%	70%	177%	-24%	-80%	44%	-100%

(c) 2021 IIGF Green BRI Center (data based on AEI and others)

Chinese BRI investment 2021 by region



Fonte: Nedopil Wang (2021).

³² No original: “around 10.000 Chinese owned firms are operating in the continent and the Chinese government announced that US\$ 1 billion will be destined to BRI-Africa infrastructure and another US\$ 60 billion will be destined to an African aid package” (Shepard 2019).

O Plano de Ação FOCAC 2018 (2019-2021) testemunhou a inclusão do Programa de Desenvolvimento de Infraestruturas na África (PIDA) na cooperação entre as duas partes e o reforço das parcerias entre a iniciativa *Belt and Road* e a Agenda 2063, com um investimento de 60 bilhões de dólares (Serpa e Jung 2019). A Declaração de Pequim, por exemplo, afirma que:

A África aprecia o apoio que a China tem prestado ao seu desenvolvimento ferroviário, em particular aos objetivos relacionados estabelecidos pela Agenda 2063 da UA e dá as boas-vindas à China como um parceiro estratégico no seu desenvolvimento ferroviário. A África acolhe mais investimentos da China na sua indústria turística e procura expandir ainda mais a cooperação China-África no setor da aviação [...] (Declaração de Pequim, ponto 13.3, tradução nossa)³³.

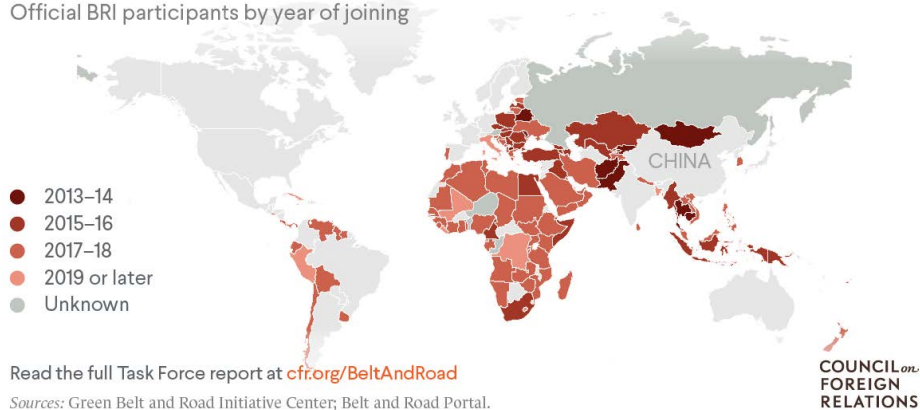
A Cúpula do FOCAC de 2018 também acolheu mais três países (República da Gâmbia, República Democrática de São Tomé e Príncipe e Burkina Faso). Até 2021, 46 países africanos já assinaram Memorandos de Entendimento com a China para fazer parte do BRI. No Norte de África, por exemplo, uma região com um papel importante que liga a Ásia, África e Europa, a China tem agora um Memorando de Entendimento com todos os países do Magrebe (Ghafar e Jacobs 2019). A figura abaixo mostra países que assinaram o Memorando de Entendimento sobre o BRI com a China.

³³No original: “Africa appreciates the support that China has rendered to its railway development, particularly the related goals set forth by the AU Agenda 2063 and welcomes China as a strategic partner in its railway development. Africa welcomes more investment from China in its tourism industry and looks to further expand China-Africa aviation cooperation [...]” (Beijing Declaration, point 13.3).

Países BRI na África *

The Belt and Road Initiative Has Gone Global

Official BRI participants by year of joining



* **Além disso:** Burkina Faso (em curso), Rep. do Congo, Gâmbia, Níger, São Tomé e Príncipe, Togo.

Muitos países africanos iniciaram a implementação dos projetos assinados no âmbito do BRI (Herbing e Li 2019).

Alguns dos principais projetos do BRI na África

Djibuti	Investimento no Porto de Djibuti (base militar); Estrada de Ferro Addis-Ababa-Djibuti e conduta de água Etiópia-Djibuti.
Egito	Sistema de trens elétricos para sua nova capital; usina geradora de energia elétrica a carvão de 6.000 megawatts em Hamrawein (adiada).
Etiópia	A linha férrea Addis-Ababa-Djibuti e a conduta de água Etiópia-Djibuti.
Quênia	Mombasa-Nairóbi <i>Standard Gauge Railway</i> (parcialmente parado).
Nigéria	Linha férrea Abuja-Kaduna.
Serra Leoa	Aeroporto de Mamamah (cancelado).
Uganda	Projeto Hidroelétrico Karuma e Central Hidroelétrica de Isimba.

Fonte: Compilado pelo autor a partir de várias fontes.

A África é um importante comprador das sobrecapacidades industriais da China – carvão, cimento, aço, vidro, etc – que são utilizadas em projetos do BRI (Nantulya 2019). Neste sentido, a África é um parceiro ideal para as necessidades chinesas e uma grande parte das indústrias chinesas no estrangeiro (Ehizuelen e Abdi 2017). Tal como referido por Lin Songtian (2015), diretor do Departamento de Assuntos Africanos do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China:

A cooperação África-China é uma relação abençoada com necessidades, benefícios e oportunidades comuns, o que fará do continente africano uma base significativa para a iniciativa OBOR (Ehizuelen e Abdi 2017, 295, tradução nossa)³⁴.

Os projetos de infraestrutura no âmbito do BRI têm três componentes: infraestruturas de transporte, infraestruturas energéticas e infraestruturas de tecnologias de informação e comunicação. Além das políticas de transporte e energia, a China também concebeu uma iniciativa da Rota da Seda Digital em 2015. Até o presente momento, o número exato de países que esta iniciativa visa não é claro (Tugendhat e Voo 2021, 4), embora na África países como a Etiópia, o Quênia e a Tanzânia façam parte dela. Além disso, “Um cabo submarino de 37.000 km de comprimento e 180 TBPS chamado ‘2Africa’ que liga a Europa e o Oriente Médio a 16 países africanos foi empreendido pela *China Mobile International*, *MTN Global Connect* e *Vodafone* [...]. Está também ajudando a União Africana na formulação da Estratégia de Transformação Digital com a sua “Agenda-2063” (Roy Chaudhury 2021, s/p, tradução nossa)³⁵.

Além disso, esta iniciativa digital pode facilmente complementar alguns aspectos do componente de transporte, como os portos, que são um dos mais importantes da Iniciativa *Belt and Road* na África (Pautasso 2016). É óbvio que algumas regiões não têm apenas uma atração comercial, mas também uma importância estratégica, como o Djibuti, “um centro BRI” que acolhe uma base militar chinesa (Chen 2018, 2). Djibuti e Walvis Bay, na Namíbia, assistiram ao destacamento da Marinha do Exército de Libertação

34 No original: “Africa-China cooperation is a relationship that is blessed with shared needs, benefits and opportunities, which will make the African continent a significant foothold for the OBOR initiative” (Ehizuelen and Abdi 2017, 295).

35 No original: “A 37,000-km-long and 180 TBPS sub-sea cable named ‘2Africa’ connecting Europe and Middle East with 16 African countries has been undertaken by *China Mobile International*, *MTN Global Connect* and *Vodafone* [...]. It is also assisting the African Union in formulating Digital Transformation Strategy with its ‘Agenda-2063’ (Roy Chaudhury 2021).

Popular e ao reforço dos acordos militares, transformando assim os investimentos financeiros em retornos estratégicos (Nantulya 2019). De acordo com um estudo do CSIS (Devermont et al. 2019), 41 portos na África têm envolvimento chinês, seja financeiro, de construção ou operacional e pelo menos 10 portos poderiam ter um potencial estratégico. No entanto, alguns observadores pontuam que a China está reformulando o BRI ao favorecer o “cinturão verde e o desenvolvimento rodoviário [...] dando importância à infraestrutura verde, à energia verde e ao financiamento verde” (The Hidu Business Line 2021, s/p, tradução nossa)³⁶.

Uma das principais críticas no que concerne às relações China-África e à política de infraestruturas é que a China está empregando a diplomacia da dívida (ou uma armadilha da dívida). Mas há alguns argumentos contra esta ideia. Primeiro, a China precisa dos 54 votos da África na arena internacional e da sua parceria comercial e não tem interesse em esmagá-los em dívidas (DW 2019). Segundo, como mostra uma pesquisa da *China Africa Research Initiative*, a China não é a maior proprietária da dívida dos países africanos (EOM et al. 2018). A CARI analisou 17 países com risco de endividamento. Em oito (Burundi, Gâmbia, Cabo Verde, República Centro-Africana, São Tomé e Príncipe, Sudão do Sul, Chade e Mauritânia), os empréstimos chineses são relativamente pequenos, com poucas construções ultrapassando um bilhão de dólares, e não contribuíram muito para os problemas da dívida. Seis outros países que têm empréstimos maiores também têm outros empréstimos ainda maiores do que os da China. Apenas três países, nomeadamente Djibuti, Zâmbia e República do Congo, têm empréstimos da China que podem contribuir para um endividamento (Eom et al. 2018).

Pode ser demasiado cedo para avaliar completamente o impacto do BRI nas ambições de infraestrutura da África. Contudo, de acordo com alguns observadores, o resultado em termos de facilitar e aumentar o fluxo comercial é positivo. Num estudo de 2020, Chris Devonshire-Ellis (2021)³⁷ constatou que “no recente período de 2016 a 2019, os Estados membros da *Belt and Road* aumentaram, em média, as suas exportações em 28,8%” (tradução nossa)³⁸. Ele reconheceu que “isto não se deve apenas ao BRI, mas também a uma recuperação contínua da Crise Financeira Global que atingiu

36 No original: “green belt and road development [...] giving importance to green infrastructure, green energy and green finance” (The Hidu Business Line 2021).

37 Fundador da Dezan Shira & Associates e Presidente do Conselho Internacional de Sócios e Diretores das empresas.

38 No original: “in the recent period 2016 to 2019, Belt and Road member states increased, on average their exports by 28.8%” (Devonshire-Ellis 2021).

em 2007-08”(tradução nossa)³⁹. Porém, “as acusações ou preocupações de que os países veriam suas economias inundadas por importações chinesas baratas e destruiriam seus exportadores internos provaram ser infundadas. [...] Embora seja verdade que a Covid vai amortecer os números para 2020, os motores fundamentais estão no lugar” (*Ibid*, tradução nossa)⁴⁰.

Desenvolvimento do Comércio de Exportação dos Países da *Belt and Road*

País	2016	2019	Mudança %	País	2016	2019	Mudança %
Argélia	33,40	38,37	+14,88	Líbia	6,85	33,76	+393
Angola	28,44	41,39	+45,53	Madagascar	3,45	3,73	+8,11
Benim	3,26	4,26	+30,67	Mali	3,29	4,03	+22,49
Burundi	0,196	0,275	+40,30	Mauritânia	2,04	3,18	+55,88
Cabo Verde	0,735	1,01	+36,19	Marrocos	36,52	46,47	+27,24
Camarões	6,28	7,47	+18,95	Moçambique	4,00	5,68	+42,00
Chade	2,66	4,16	+56,39	Namíbia	3,75	4,43	+18,13
Comores	0,108	0,156	+44,45	Níger	1,23	1,52	+23,57
Rep. do Congo	8,90	15,17	+70,45	Nigéria	37,30	61,70	+65,42
Costa do Marfim	11,80	13,82	+17,12	Ruanda	1,36	1,93	+41,91
Djibuti	2,62	5,13	+95,80	Senegal	4,11	5,37	+30,65

39 No original: “This isn’t just down to the BRI, it is also part to do with an on-going recovery from the Global Financial Crisis that hit in 2007-08” (Devonshire-Ellis 2021).

40 No original: “Accusations or concerns that countries would see their economies swamped by cheap Chinese imports and destroy their domestic exporters have proven to be unfounded. [...] Although it will be true that Covid will dampen figures for 2020, the fundamental drivers are in place” (Devonshire-Ellis 2021).

País	2016	2019	Mudança %	País	2016	2019	Mudança %
Egito	34,44	47,45	+37,78	Seychelles	1,15	1,17	+1,73
Guiné Equatorial	5,78	6,08	+5,19	Serra Leoa	0,915	0,713	-22,07
Etiópia	5,80	7,61	+31,20	África do Sul	90,63	104,92	+15,76
Gabão	6,18	8,56	+38,51	Sudão	5,09	2,39	-53,04
Gâmbia	0,241	0,376	+56,02	Tanzânia	8,14	8,07	-0,85
Gana	17,54	24,10	+37,40	Togo	1,58	1,62	+2,53
Guiné	2,51	5,75	+130	Tunísia	16,99	19,33	+13,77
Quênia	9,910	11,49	+15,94	Uganda	3,63	6,66	+83,47
Lesoto	0,967	1,07	+10,65	Zâmbia	7,40	8,08	+9,2
Libéria	0,702	0,882	+25,61	Zimbábue	4,10	4,62	+12,68

Fonte: Devonshire-Ellis (2021).

Como região, as exportações da África registraram um crescimento médio de 40,61% no mesmo período. Se esta tendência se mantiver, a Iniciativa *Belt and Road* tem potencial para ajudar a alcançar os objetivos da recente (estabelecida em 2018 e em vigor desde janeiro de 2021) Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA). Um dos principais objetivos desta iniciativa é “criar um mercado único de bens e serviços, facilitado pela circulação de pessoas a fim de aprofundar a integração econômica do continente africano e em conformidade com a Visão Pan-Africana de ‘Uma África integrada, próspera e pacífica’, consagrada na Agenda 2063” (AfCFTA 2018, artigo 3.a, tradução nossa)⁴¹.

Nem todos os países e observadores elogiam a mega iniciativa da China. Eles suspeitam que, por meio do BRI, a China pretende internacionalizar o Renminbi e construir uma nova arquitetura financeira (Pautasso 2016; Declaração de Beijing 2018; Ghafar e Jacobs 2019). Portanto, o Ocidente está

41 No original: “create a single market for goods, services, facilitated by movement of persons in order to deepen the economic integration of the African continent and in accordance with the Pan African Vision of ‘An integrated, prosperous and peaceful Africa’ enshrined in Agenda 2063” (AfCFTA 2018, article 3.a).

tentando combater Pequim com iniciativas semelhantes, como a *Build Back Better World* (B3W) lançada pelo G7 sob a liderança do presidente americano Joe Biden (The White House 2021); e a iniciativa da União Europeia “Uma Europa Globalmente Conectada” (Asia-Pacific Foundation of Canada 2021). É muito cedo para compreender o alcance, as limitações e as oportunidades que estas políticas rivais terão em relação ao desenvolvimento de infraestrutura na África. Mas a África certamente precisa de mais do que apenas investimentos do BRI se o continente quiser preencher a enorme lacuna infraestrutural que dificulta as suas perspectivas de desenvolvimento.

Conclusão

A ascensão da China como um dos principais atores internacionais é um desafio e uma alternativa à ordem ocidental em geral. Na África, a China é hoje um dos principais parceiros econômicos. De 2000 a 2013, o envolvimento da China na África foi principalmente nos setores comercial e mineiro. Mas desde o início da Iniciativa *Belt and Road*, em 2013, a ênfase inicial nas infraestruturas de transporte diversificou-se à medida que a China mudou a marca do BRI para incluir a energia, as infraestruturas e as infraestruturas das tecnologias de informação e comunicação. Curiosamente, o BRI e a Agenda 2063 da África foram concebidas no mesmo ano (2013) e entraram em vigor no mesmo ano (2015). Se a Agenda abrange mais aspectos do que o BRI, as duas enfatizam a ideia crucial de conectividade ou desenvolvimento de infraestruturas.

O desenvolvimento de infraestruturas é, por um lado, uma antiga área de cooperação entre a China e a África, como demonstram a linha férrea da Tazara e outros edifícios desportivos e governamentais (Snow 1988). Por outro lado, os projetos de infraestruturas, vistos como instrumentos de integração regional que visam impulsionar o comércio e a ligação entre países, remontam, pelo menos, à NEPAD de 2001 da África. Nas páginas anteriores argumentei que a penetração do BRI no continente africano não é uma coincidência, mas sim o resultado de um processo de inspiração mútua. Esta congruência explica o entusiasmo com que 42 Estados africanos e a União Africana assinaram um Memorando de Entendimento para fazer parte do BRI.

Embora o objetivo deste artigo não seja avaliar os sucessos ou fracassos dos projetos do BRI, as lições iniciais parecem positivas e não há dúvida de que os projetos de infraestrutura estão melhorando no continente, no

contexto da implementação da Zona Franca Africana. É importante continuar monitorando se o BRI vai trazer um crescimento sustentável e saudável para a África.

Referências

- AfCFTA (African Continental Free Trade Area). 2018. "Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area." https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.
- African Development Bank. 2019. *African Economic Outlook of 2019*. African Economic Outlook.
- African Development Bank. n.d. "Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA)." <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/programme-for-infrastructure-development-in-africa-pida>.
- African Union. 2001. *New Partnership for African Development (NEPAD)*. <https://www.un.org/esa/africa/nepadEngversion.pdf>.
- Agenda 2063. 2021. *The Africa We Want*. 2015. <https://au.int/en/agenda2063/overview>.
- Amaïzo, Yves Ékoué. 2001. "De l'OUA à l'Union africaine : les chemins de l'interdépendance." *Afrique Contemporaine*, no. 197: 97-107.
- Adams, Olivia. 2021. "EU Announces 'A Globally Connected Europe,' Another Potential Rival to China's BRI." *Asia-Pacific Foundation of Canada*, 20 de Agosto, 2021. <https://www.asiapacific.ca/publication/eu-announces-globally-connected-europe-another-potential>.
- Ayers, Alison J. 2013. "Beyond Myths, Lies and Stereotypes: The Political Economy of a 'New Scramble for Africa'." *New Political Economy* 18, no. 2: 227-257. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.678821>.
- AU-PIDA. n.d. "NEPAD Infrastructure Project Preparation Facility." <https://www.au-pida.org/nepad-infrastructure-project-preparation-facility/>.
- Breuer, Julia. 2017. "Two Belts, One Road? The role of African in China's Belt & Road initiative." *Blickwechsel*, July: 1-8.
- Brics Policy Center. 2016. *Fórum de Cooperação China-África*. <http://www.bricspolicycenter.org/forum-de-cooperacao-china-africa-focac/>.

- Chen, Yunnan. 2018. *Silk Road to the Sahel: African ambitions in China's Belt and Road Initiative*, Working Paper No. 2018/23. China Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies. Johns Hopkins University: Washington, DC. <http://www.sais-cari.org/publications>.
- Chiele et al. 2017. "Overland and Maritime Integration in the "One Belt, One Road" Initiative." *UFRGSMUN Study Guide*. UFRGSMUN: Porto Alegre, 8-79.
- Devermont, Judd. 2019. "Assessing the Risks of Chinese Investments in Sub-Saharan African Ports." *Center for strategic and international studies*, 4 de Junho de 2019. <https://www.csis.org/analysis/assessing-risks-chinese-investments-sub-saharan-african-ports>.
- Devonshire-Ellis, Chris. 2021. "China's Belt And Road Initiative Member Countries: Exports Up 28% In Three Years." *Silk Road Briefing*, 11 de novembro de 2020. <https://www.silkroadbriefing.com/news/2020/11/10/chinas-belt-and-road-initiative-member-countries-exports-up-28-in-three-years/>.
- Fröhlich, Silja. 2019. "China's Belt and Road forum: Does Africa need new funding options?" DW (itálico), 26 de Abril de 2019. <https://www.dw.com/en/chinas-belt-and-road-forum-does-africa-need-new-funding-options/a-48502797>.
- Ehizuelen, Michael Mitchell Omoruyi e Hodan Osman Abdi. 2017. "Sustaining China-Africa relations." *Asian Journal of Comparative Politics* 3, no. 4: 285-310. SAGE Publications: California, United States. <http://dx.doi.org/10.1177/205789117727901>.
- Eom, Janet, Deborah Brautigam e Lina Benabdallah. 2018. "The Path Ahead: The 7th Forum on China Africa Cooperation." Briefing Paper no. 1, August. *China Africa Research Initiative*, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC. <https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/5c467754898583fc9a99131f/1548121941093/Briefing+Paper+1+-+August+2018+-+Final.pdf>.
- Forum on China-Africa Cooperation. 2015. Johannesburg Action Plan (2016-2018) (Itálico). http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201512/t20151225_7933575.htm.
- Gaye, Adama. 2006. *Chine-Afrique, le dragon et l'autruche*. Paris: L'Harmattan.

- Gazibo, Mamoudou e Olivier Mbabia. 2012. “Reordering International Affairs: the Forum on China-Africa Cooperation.” *Austral, Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 1, no. 1: 51-74. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.27992>.
- Ghafar, Adel Abdel e Anna L. Jacobs. 2019. “Beijing calling: Assessing China’s growing footprint in North Africa.” *Brookings*, 23 de setembro de 2019. <https://www.brookings.edu/research/beijing-calling-assessing-chinas-growing-footprint-in-north-africa/>.
- Herbling, David e Dandan Li. 2019. “China’s Built a Railroad to Nowhere in Kenya.” *Bloomberg*, 19 de Julho de 2019. <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-07-19/china-s-belt-and-road-leaves-kenya-with-a-railroad-to-nowhere>.
- IMF. 2021. *Sub-Saharan Africa : Navigation a long Pandemic*. Washington: Regional Economic Outlook.
- Johnston, Lauren A. 2016. “Africa, and China’s One Belt, One Road initiative: Why now and what next?” *Bridges Africa* 5, no. 7: 1-6. <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/africa-and-china%E2%80%99s-one-belt-one-road-initiative-why-now-and-what>.
- Kuo, Lily. 2018. “Africa is changing China as much as China is changing Africa”, *Quartz Africa*. <https://qz.com/africa/1168130/africa-is-changing-china-as-much-as-china-is-changing-africa/>.
- Mayaki, Ibrahim. s. d. “Why infrastructure development in Africa matters.” *Africa Renewal*, s.d. <https://www.un.org/africarenewal/web-features/why-infrastructure-development-africa-matters>.
- Muggah, Robert, e David Kilcullen. 2016. “These are Africa’s Fast-Growing Cities-And they Will Make or Break the Continent.” *World Economic Forum*, 4 de Maio de 2016. <https://www.weforum.org/agenda/2016/05/africa-biggest-cities-fragility/>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. 2018. *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201809/t20180910_679538.html.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. 2018. *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)* (italico). https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm.

- Nantulya, Paul. 2019. "Implication for Africa from China's One Belt One Road Strategy." *African Center for Strategic Studies*, 22 de Março de 2019. africacenter.org/spotlight/implications-for-africa-china-one-belt-one-road-strategy/.
- Nedopil Wang, Christopher. 2021. "China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report H1 2021." *Green Finance & Development Center*, 27 de Julho de 2021. <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-h1-2021/>.
- Pautasso, Diego. 2016. "O Papel da África na Nova Rota da Seda marítima." *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 1, no. 2: 124-136. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.67028>.
- Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and other international organizations in Switzerland, n.d. "The Belt and Road Initiative. Progress, Contributions and Prospects." <https://www.mfa.gov.cn/ce/cegv//eng/zywjyjh/t1675564.htm>.
- PIDA Progress Report. 2019. *PIDA progress report 2019 summary update*.
- PwC. 2019. "Strengthening Africa's gateways to trade." PwC. <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/strengthening-africas-gateways-to-trade.pdf>.
- Roy Chaudhury, Dipanjan. 2021. "China Reportedly Investing \$ 8.43 bn in Africa as Part of Digital Silk Road Initiative." *The Economic Times*, 15 de Outubro de 2021. <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/china-reportedly-investing-8-43-bn-in-africa-as-part-of-digital-silk-road-initiative/articleshow/87039334.cms?from=mdr>.
- Serpa, Rafaela Pinto e Daiana Jung. 2019. "Uma nova etapa nas relações sino-africanas: o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e a Declaração de Pequim (2018)." *CEBRAFRICA*. <https://www.ufrgs.br/cebrafrica/wp-content/uploads/2019/01/An%C3%A1lise-de-Conjuntura-Uni%C3%A3o-Africana-FOCAC-2018.pdf>.
- Shepard, Wade. 2019. "What China is really up to in Africa." *Forbes*, 3 de Outubro de 2019. <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2019/10/03/what-china-is-really-up-to-in-africa/#2bb42c895930>.
- Snow, Philip. 1988. *The Star Raft. China's Encounter with Africa*. Cornell University Press: Ithaca.

- Taylor, Ian. 2006. *China and Africa: Engagement and Compromise*. New York: Routledge.
- The Hindu Business Line. 2021. “Is China Rebranding BRI?” *The Hindu Business Line*, 13 de novembro de 2021. <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/is-china-rebranding-bri/article37470998.ece>,
- The White House. 2021. “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership”. *The White House*, 12 de Junho de 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.
- Tugendhat, Henry and Julia Voo. 2021. *China’s Digital Silk Road in Africa and the Future of Internet Governance*. Working Paper no. 2021/50. China Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University: Washington, DC. <http://www.sais-cari.org/publications>.
- Wade, Abdoulaye. 2008. “Time for the West to Practise What It Preaches.” *Financial Times*, January 23, 2008. <https://www.ft.com/content/5d347f88-c897-11dc-94a6-0000779fd2ac>.
- World Bank Group. 2017. *Africa’s Pulse*, No. 15, April 2017. Washington, DC: World Bank.

RESUMO

De acordo com o governo chinês, a Iniciativa *Belt and Road* está orientada para “a coordenação política, conectividade de infraestrutura, comércio sem obstáculos, integração financeira e estreitamento dos laços entre os povos”. Esta iniciativa global e multibilionária foi lançada em 2013, em uma década caracterizada pela renovação dos esforços de integração continental na África, mediante políticas ambiciosas de comércio e desenvolvimento continental. A elaboração da Agenda 2063 da União Africana e a ligação da Agenda 2063 com a Agenda 2030 global de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); a transformação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD) em uma Agência de Desenvolvimento da União Africana; e a assinatura de um Acordo de Livre Comércio Continental Africano demonstram esta nova tendência nas políticas de integração continental. Curiosamente, como o BRI, estas políticas visam conectar os países africanos em termos de infraestrutura, comércio e pessoas. Este documento examina a congruência (e co-aprendizagem) entre o BRI e as políticas de infraestrutura da África, cruzando o processo ideacional nos dois contextos antes de elaborar algumas reflexões preliminares sobre os impactos do BRI na África.

PALAVRAS-CHAVE

BRI. Infraestrutura. NEPAD. FOCAC. China. África. PIDA. Agenda 2063. União Africana.

Recebido em 24 de novembro de 2021

Aceito em 29 de novembro de 2021

Traduzido por Mariana Reali Vitola

CHINA-ÁFRICA NO CONTEXTO DA BRI-B3W

Li Anshan¹



Introdução

Em 1992, o professor Lester Thurow, um famoso economista americano do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology*, MIT, na sigla em inglês), publicou um livro intitulado *Head to Head: The coming economic battle between Japan, Europe, and America*, para analisar a próxima competição entre as potências econômicas no século XXI (Thurow 1992). Parece que o autor estava bastante confiante no futuro dos gigantes econômicos Japão, Europa e EUA e acreditava que o clube dos ricos aceitava apenas um país – o Japão no século XX, e não seria surpresa se nenhum outro país entrasse no clube no século XXI. Uma vez publicado, o livro despertou grande repercussão no Japão, Europa e Estados Unidos e tornou-se um dos *best-sellers* não literários. Não importa quão brilhantes sejam as realizações acadêmicas de Lester Thurow, sua previsão não se concretizou desta vez. Ele nunca pensou que a Europa e os EUA passariam por uma crise financeira no novo século e que a China se tornaria a segunda economia mundial em 2010. Tampouco esperava que o relatório de pesquisa da *Gallup* sobre *Rating World Leaders* (2018) descobrisse que as pessoas, em 134 países e regiões ao redor do mundo, reconheceram a liderança da China ser 34% superior em relação a 31% para os EUA. Esta é a segunda vez, desde 2008, que o reconhecimento global de liderança da China supera o dos EUA, estabelecendo um recorde para a China em 10 anos (Ray 2019).

Por que o Sr. Thurow ignorou as economias emergentes? Isso parece compreensível do ponto de vista histórico. No início dos anos 1990, a Rússia ainda estava sob o controle da cortina de ferro, a China se recuperava da

1 Escola de Estudos Internacionais, Peking University. Pequim, China e University of Electronic Science and Technology of China. Sichuan, China. E-mail: anshanli@pku.edu.cn.

Revolução Cultural e dos acontecimentos de 1989, a Índia ainda era assombrada por pesadelos burocráticos e a economia do Brasil estava estagnada por uma década. Esses países estavam perdidos na economia de mercado global, sofrendo com erros de política econômica, carência na bolsas de valores, expansão de burocracias ou super turbulência e precisaram passar por uma dor profunda antes de poderem embarcar no caminho normal do desenvolvimento (Van Agtmael 2012). Este é o momento em que o Sr. Thurow escreveu seu livro e ele nunca pensou que a situação poderia mudar tão drasticamente. Referente às relações China-África, há sempre debates acalorados e várias opiniões, invenções e fatos. É necessário fazer um estudo mais cuidadoso e objetivo².

Ao que tudo indica, a globalização está agora atravessando a África. Agricultores em Gana estão em uma posição precária por causa do influxo de arroz barato subsidiado dos EUA; motoristas americanos abastecem seus carros com óleo importado da Nigéria; os senegaleses estão comprando roupas feitas na China e no Vietnã; os habitantes de Pequim bebem cerveja sul-africana enquanto consultam os jornais para ver os valores das ações da Naspers lá; os africanos têm negócios regulares em Yiwu, um mercado em expansão na província de Zhejiang, na China, para revendedores internacionais; as fotos do etíope Mursi espalharam-se no Japão pela internet; a diáspora africana forma a sexta parte do povo japonês. A globalização penetra em todos os lugares. Para os africanos, existem casos positivos e negativos. O empresário nigeriano mais rico da África, Dangote, iniciou seus negócios com produção de cimento com empreendimentos diversificados e foi hábil no uso de capital internacional. Desde 2008, iniciou a cooperação internacional com a SINOMA, construindo sucessivamente mais de dez fábricas de cimento na África do Sul, Quênia, Nigéria, Etiópia, dentre outros países. Em 2017, ele investiu US \$500 milhões em cimento no Congo (construção) e investiu em infraestrutura africana. Seu negócio é um bom exemplo de globalização econômica. Há também exemplos negativos. O caju é uma das principais exportações de Moçambique. Em 1995, o Banco Mundial informou o Governo moçambicano que deveria acabar com a proteção contra a indústria de processamento de caju e permitir a exportação para processamento estrangeiro ou não ofereceria assistência estratégica ao país. Moçambique teve que fechar todas as grandes fábricas de processamento de caju em 2001,

2 Recentemente, um comentário de um tanzaniano causou uma resposta impressionante e mais de 1,5 milhão de pessoas expressaram suas opiniões depois. Quora: "Os ocidentais que criticam a China por ajudar a África (sim, ajuda) sabem que os africanos realmente os reconhecem e à sua 'ajuda'". <https://www.quora.com/Do-Westerners-who-bash-China-for-helping-Africa-yes-helping-know-how-actual-Africans-view-them-and-their-helping>.

e 10.000 empregos desapareceram. A globalização econômica tornou-se uma tendência e é impossível escapar ou evitar. A única maneira de se ajustar é manter sua própria soberania, colocar mais ênfase na autoconfiança do que na ajuda de quaisquer partes e desenvolver gradualmente sua própria capacidade (Li Anshan 2021, 43-53).

O século XXI testemunhou grandes mudanças nos assuntos internacionais. O Brexit trouxe uma nova situação na Europa e a Grã-Bretanha pode ou não gozar de sua independência, enquanto Alemanha, França e outros países da União Europeia (UE) tentam se ajustar à nova situação. A crise racial está se espalhando por todos os EUA, o qual acabou de se retirar do Afeganistão, onde criou muitos problemas durante a sua permanência. O Oriente Médio enfrenta enormes obstáculos para trazer a paz à região. Desde 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos como o maior parceiro comercial da África. Inesperadamente, o aumento no número de estudantes africanos na China é notável. Segundo Breeze e Moore (2017):

[...] em menos de 15 anos, o número de estudantes africanos cresceu 26 vezes, de pouco menos de 2.000 em 2003 para quase 50.000 em 2015. De acordo com o Instituto de Estatística da UNESCO, EUA e Reino Unido recebem cerca de 40.000 estudantes africanos por ano, a China ultrapassou esse número em 2014. Este aumento dramático de estudantes vindos da África pode ser explicado em parte pelo foco do governo chinês direcionado aos recursos humanos africanos e no desenvolvimento da educação (Breeze e Moore 2017, s/p, tradução nossa)³.

O Partido Comunista da China acaba de completar 100 anos e continua a luta em benefício do povo. De forma trágica, o mundo está sofrendo com a COVID-19, que está matando pessoas e prejudicando a economia e a vida social em todos os cantos do mundo. Os líderes africanos chegaram a um acordo sobre uma Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA), projetada para unir 1,3 bilhão de pessoas em um mercado comum.

Existem vários eventos importantes relacionados ao continente africano em 2021. A AfCFTA, que teve início em março de 2018 em Kigali, capital de Ruanda, foi lançada oficialmente como a maior área de livre comércio do mundo no dia 1º de janeiro. Um mercado único que abrange 54 países com um PIB de US \$3 trilhões tornou-se uma realidade. Segundo

3 No original: "In less than 15 years the number of African students has grown 26-fold, from just under 2000 in 2003 to almost 50,000 in 2015. According to the UNESCO Institute of Statistics, the US and UK host around 40,000 African students a year; China surpassed this number in 2014. This dramatic increase in students from Africa can be explained in part by the Chinese government's targeted focus on African human resources and education development" (Breeze and Moore 2017, n/p).

os acordos, a partir de 1º de janeiro de 2021, os membros da AfCFTA irão eliminar gradualmente as tarifas sobre mercadorias conforme as categorias de produtos e suas respectivas condições. Com a abertura do site oficial e plataforma de monitoramento de dados de apoio, o Secretariado da AfCFTA, em Acra, capital do Gana, foi oficialmente entregue e colocado em operação em agosto de 2020. Este é um ótimo início para oferecer novas esperanças e alegria ao continente em termos de impulsionar o comércio intra-africano e, eventualmente, facilitar o desenvolvimento e a industrialização da África.

De 4 a 5 de junho de 2021, a Cúpula do G7 foi realizada na Baía de Carbis, Cornualha, na Inglaterra, com líderes mundiais deliberando sobre questões globais importantes. Na cúpula, o presidente dos EUA, Joseph Biden, propôs o plano estratégico *Build Back Better World* (B3W) e pediu um forte apoio à África. Em 8 de outubro, uma cúpula entre a França e os países africanos foi aberta na cidade de Montpellier, ao sul do país. Em meio às sérias tensões da França com a Argélia e o Mali, o presidente francês, Emmanuel Macron, decidiu buscar um novo avanço nas relações com a África por meio da cúpula. Pela primeira vez, desde que a cúpula começou em 1973, adotou-se uma estratégia singular ao convidar jovens representantes africanos de vários campos em vez de chefes de Estado do continente. Jovens empresários e artistas da África compareceram ao evento para participar da discussão de questões políticas, econômicas e culturais.

Em outubro de 2021, o presidente turco Erdogan visitou Angola, Nigéria e Togo, e a Terceira Cúpula da Parceria Turquia-África foi realizada de 16 a 18 de dezembro em Istambul. Como uma economia emergente, a política da Turquia em relação à África expandiu-se da economia para outras áreas. O número de embaixadas turcas na África aumentou de 12, em 2002, para 43, enquanto as embaixadas africanas em Ancara passaram de 10, em 2008, para 37. Com o tema “Parceria Reforçada para o Desenvolvimento e Prosperidade”, mais de 100 ministros e 16 chefes de Estado e de governo da África participaram da cúpula, indicando uma nova etapa nas relações bilaterais. A cúpula foi concluída com a adoção de um plano de ação para os próximos cinco anos. O presidente Erdogan visitou mais de 30 nações africanas durante seu mandato de 19 anos como primeiro-ministro ou presidente. Dados oficiais indicam que o comércio bilateral aumentou de US \$5,4 bilhões em 2003 para US \$25,3 bilhões em 2020, e Erdogan anunciou que a Turquia pretende dobrar seu comércio com a África para US \$50 bilhões. As empresas turcas fortaleceram sua presença na África, investindo principalmente em construção, aço, cimento, setor têxtil, utensílios domésticos e aparelhos eletrônicos. A Turquia também dispôs-se a oferecer apoio

aos Estados africanos na luta contra o terrorismo, o crime organizado e fortalecer a cooperação na erradicação da pobreza no continente⁴.

Nos dias 29 e 30 de novembro, a 8th Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) realizou sua cerimônia de abertura em Dakar, Senegal, pela quarta vez na África e pela primeira vez na África Ocidental. A reunião teve importância global no contexto das mudanças no cenário internacional, da pandemia de COVID-19 e da intensificação da crise climática. Autoridades de 53 países africanos e da China participaram da conferência. Antes da conferência ministerial, o Vice-Ministro do Comércio da República Popular da China, Qian Keming, encontrou-se com o Secretário-Geral da Zona Franca da África e assinou o Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento de um Grupo de Especialistas em Cooperação Econômica, em 22 de outubro de 2021. Os dois lados elogiaram o histórico respeito mútuo e cooperação de benefício entre a China e a África, e acreditavam que o estabelecimento do Grupo de Especialistas em Cooperação Econômica promoverá ainda mais os intercâmbios econômicos e comerciais China-África⁵.

As conquistas da cooperação China-África são impressionantes. Dois casos. Makhtar Diop, Vice-Presidente do Banco Mundial para a Região da África, salientou em 2015, “Em 2012, um quarto das exportações de mercadorias de África vieram para a China. Na frente externa, o crescimento africano tem estado intimamente ligado ao *boom* das *commodities* na China e a emergência chinesa como um dos principais parceiros comerciais e de investimento africano, bem como o aumento dos fluxos financeiros transfronteiriços” (Diop 2015, s/p, tradução nossa)⁶. No dia 10 de dezembro de 2021, logo após a 8th Conferência Ministerial do FOCAC, realizou-se a cerimônia de conclusão do projeto da estrada N13 de Moçambique (trecho Cuamba-Muita) realizado pela China. Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, esteve presente no evento e cortou a faixa de inauguração. O Projeto da Estrada N13, com uma extensão total de 138 km, é uma parte importante do “Corredor de Nacala”, o plano nacional de desenvolvimento de Moçambique. Após a conclusão, o projeto se tornará um corredor de comércio

4 “3rd Turkey-Africa summit commits to boosting cooperation in various fields”, Fonte: Xinhua | 2021-12-18 23:44:12. http://www.xinhuanet.com/english/2021-12/18/c_1310381109.htm.

5 “The Ministry of Commerce and the Secretariat of the African Mainland Free Trade Zone signed a memorandum of understanding on establishing a cooperation expert group online”, 27 de outubro de 2021. <http://www.mofcom.gov.cn/article/bnjg/202111/20211103213445.shtml>.

6 No original: “In 2012, one-quarter of Africa’s merchandise exports came to China. On the external front, African growth has been closely linked to the commodities boom-growth in China and the emergence of China as one of Africa’s main trade and investment partners-as well as the surge in cross-border financial flows” (Diop 2015, n/p).

internacional ligando Malauí, Zâmbia e outros países africanos sem litoral, e uma importante passagem marítima da África Austral ao Oceano Índico⁷.

Segundo dados oficiais, “De 2000 a 2020, a China ajudou os países africanos a construir mais de 13.000 km de estradas e ferrovias e mais de 80 instalações elétricas de grande escala, e financiou mais de 130 instalações médicas, 45 instalações esportivas e mais de 170 escolas. Também treinou mais de 160.000 funcionários para a África e construiu uma série de projetos emblemáticos, incluindo o Centro de Conferências da União Africana. A assistência da China estendeu-se da economia à vida social e é amplamente bem-vinda e apoiada por governos e povos na África. A China cancelou a dívida contraída na forma de empréstimos sem juros ao governo chinês com vencimento até o final de 2018, que se aplicava aos países menos desenvolvidos da África, Estados altamente endividados e pobres, em desenvolvimento sem acesso ao mar e pequenos países insulares em desenvolvimento com relações diplomáticas com a China. “Durante a pandemia de COVID-19, a China cancelou as dívidas pendentes de 15 países africanos sob a forma de empréstimos sem juros que venceram no final de 2020”⁸.

Na Cúpula de Wuzhen da Conferência Mundial da Internet de 2021, em 26 de setembro, Wu Peng, Diretor Geral do Departamento de Assuntos Africanos do Ministério das Relações Exteriores da China, disse: “Sob esta grande mudança que não é vista há um século, quem pode esperar que a África não se tornará um parceiro mais importante da abertura da China em algumas décadas? Não poderia a África ser mais importante para a China do que a Europa? Não necessariamente”⁹. Há um ponto em sua declaração.

Criações e fatos

Desde a criação do Fórum de Cooperação China-África em 2000, algumas pessoas parecem estar descontentes com o FOCAC e os resultados

7 “Mozambican President attends N13 highway completion ceremony”, China Railway Group Ltd., 29 de dezembro de 2021. <http://www.crecg.com/web/10089492/10091154/10187954/index.html>.

8 *China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*, The State Council Information Office of the People's Republic of China, novembro de 2021. http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/26/content_5653540.htm.

9 “Wu Peng, Director General of the Department of African Affairs, the Ministry of Foreign Affairs: To tell the Chinese story well, we must do a good job in China,” China News Network, 26 de setembro de 2021. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1711956163086028254&wfr=s-pider&for=pc>.

práticos da cooperação bilateral. Há sempre descrições incorretas, rumores ou invenções sobre as relações China-África. Como explicou um repórter africano, “a mídia ocidental realiza persistentemente essas campanhas negativas contra a China, como uma arma para travar batalhas na grande guerra comercial e econômica entre o Ocidente e as economias emergentes lideradas pela China” (Mbanda 2018, s/p). Aqui estão alguns exemplos.

Em 2014, Howard French propôs em seu livro, *China's second continent: How a million migrants are building a new empire in Africa*, que a visita do presidente Jiang Zemin à África em 1996 foi um ponto de virada na política africana da China:

A data de início mais definitiva talvez tenha sido a visita de Estado a seis países africanos do então chefe de Estado, Jiang Zemin, em 1996. Em discurso na sede da União Africana em Adis Abeba, Etiópia, Jiang propôs a criação do Fórum de Cooperação China-África. Este acabou por ser um importante primeiro movimento de duas etapas importantes. Ao retornar à China, Jiang fez outro discurso na cidade de Tangshan, no qual orientou explicitamente as empresas do país a “sair”, ou seja, ir ao exterior em busca de negócios. Nenhum líder chinês jamais havia dito algo assim antes e, desde o início, a África era claramente um alvo principal. Seis anos depois, eu estava trabalhando na China quando o Fórum de Jiang se reuniu triunfantemente pela primeira vez, reunindo cinquenta e três líderes africanos em Pequim. Entre as muitas promessas chinesas, Jiang prometeu dobrar a assistência ao desenvolvimento para o continente, criar um fundo de desenvolvimento africano de US\$ 5 bilhões, cancelar dívidas pendentes, construir uma nova sede da União Africana na Etiópia, criar de três a cinco zonas de ‘comércio e cooperação’ em todo o continente, construir trinta hospitais e cem escolas rurais e formar quinze mil profissionais africanos (French 2014, 16, tradução nossa¹⁰).

10 No original: “The most definitive commencement date was perhaps the state visit to six African countries by the then head of state, Jiang Zemin, in 1996. In a speech at the African Union headquarters in Addis Ababa, Ethiopia, Jiang proposed the creation of the Forum on China-Africa Cooperation. This turned out to be an important first move in a momentous two-step. Upon his return to China, Jiang gave another speech in the city of Tangshan, in which he explicitly directed the country's firms to ‘go out’, meaning go overseas in search of business. No Chinese leader had ever said anything like that before, and from the very start Africa was clearly a principal target. Six years later, I was working in China when Jiang's Forum convened triumphantly for the first time, gathering fifty-three African leaders in Beijing. Among China's many pledges, Jiang promised to double development assistance to the continent, create a \$5 billion African development fund, cancel outstanding debt, build a new African Union headquarters in Ethiopia, create three to five ‘trade and cooperation’ zones around the continent, build thirty hospitals and a hundred rural schools, and train fifteen thousand African professionals” (French 2014, 16).

Do ponto de vista de um historiador, encontrei muitos erros apenas nesse pequeno parágrafo: (1) Em 1996, não havia União Africana. (2) Jiang Zemin não mencionou a criação do FOCAC em seu discurso em 1996. Em vez disso, foi a ex-primeira-ministra de Madagascar, Lila Ratsifandrihamanana, que fez essa proposta em 1999 (Li Anshan 2014). (3) O primeiro FOCAC foi realizado entre 10 e 12 de outubro de 2000, não seis anos após 1996. (4) Mais de 80 ministros de 44 países africanos e representantes de 17 organizações regionais internacionais participaram do primeiro FOCAC, não “cinquenta e três líderes africanos”. (5) O Fundo de Desenvolvimento China-África foi criado na Cúpula China-África do 3º FOCAC em 2006, não no primeiro FOCAC. (6) Todas as medidas mencionadas por ele foram emitidas na Cúpula China-África em 2006, não no primeiro FOCAC. (7) O Presidente Hu, e não o Presidente Jiang, presidiu a Cúpula China-África em 2006. Embora haja muitos erros em um parágrafo, ainda assim o livro foi recomendado pelo *The New York Times* e pelo *Financial Times* como um dos 100 melhores livros do ano!

Em 2018, o jornal francês *Le Monde* publicou uma reportagem alegando que a China estava espionando a sede da União Africana na Etiópia. O Centro de Conferências da União Africana, construído pela China, um edifício de 100 metros de altura, foi concluído em Adis Abeba, em dezembro de 2011 e tornou-se o edifício mais alto do continente. Entre os estudiosos africanos, existem algumas opiniões diferentes sobre o projeto, o que é natural (Ezeanya 2012; Lokongo 2012). O *Le Monde* informou que a China havia grampeado o prédio que havia construído e presenteado à UA e estava baixando dados de servidores do prédio (Kadiri e Tilouine 2018). O ex-primeiro-ministro, Hailemariam Desalegn, da Etiópia, o presidente Moussa Faki Mahamat da Comissão da UA e muitos outros líderes africanos foram categóricos ao descartar o relatório como fabricado e uma tentativa de manchar as relações China-África.

Pequim financiou e construiu mais de 6.000 quilômetros de estradas e mais de 6.500 quilômetros de ferrovias. Estes incluem a ferrovia Adis Abeba-Djibuti, a ferrovia Mombasa-Nairóbi e a ferrovia Abuja-Kaduna na Nigéria, que estão em operação. Como resultado, isso catapultou o Tigre Asiático como o investidor mais importante da África no desenvolvimento de infraestrutura (Njoroge 2018, s/p, tradução nossa)¹¹.

¹¹ No original: “Beijing has financed and built more than 6,000 kilometers of roads and over 6,500 km of railways. These include the Addis Ababa-Djibouti railway, the Mombasa-Nairobi railway and the Abuja-Kaduna railway in Nigeria, which are operational. As a result, this has catapulted the Asian Tiger into Africa’s most important investor in infrastructure development” (Njoroge 2018, n/p).

“Não há nada para ser espionado porque o relacionamento China-África é muito estratégico, abrangente”, disse Hailemariam à margem da 30ª Cúpula da UA realizada na sede da organização. O presidente Moussa Faki disse em entrevista coletiva no final da cúpula que não encontrou nenhum sinal de que o prédio da UA estivesse sendo espionado¹². O presidente ruandês Paul Kagame, que é o atual presidente da organização e líder das reformas da UA, também rejeitou as alegações do jornal francês (Mbanda 2018).

Conforme indicado anteriormente, a 8ª Conferência Ministerial do FOCAC foi um dos eventos importantes de 2021, em termos tanto das relações China-África quanto da política internacional. A 8ª Conferência Ministerial do FOCAC foi originalmente planejada para ser realizada em Dakar, Senegal. Há muitas coisas estranhas e até rumores sobre a cooperação sino-africana antes da conferência. O jornal zimbabuense *The Herald* divulgou que os EUA até forneceram dinheiro como recompensa por qualquer artigo de calúnia ou difamação contra a China. A Embaixada dos EUA chegou a pagar até US \$1.000 por cada artigo que difamasse as empresas chinesas, algo de fato insultuoso para os zimbabuanos¹³. Pouco antes da abertura do 8º FOCAC, houve uma onda de calúnias sobre a “armadilha da dívida” chinesa, como “Uganda entrega aeroporto por dinheiro da China”. Na realidade, o Projeto de Expansão e Melhoria do Aeroporto de Entebbe é um projeto de empréstimo preferencial de US \$200 milhões financiado pelo Banco de Exportação e Importação da China (*Export-Import Bank of China*, em inglês) e é garantido pelo crédito soberano de Uganda. As duas partes assinaram o contrato de empréstimo em março de 2015 e iniciaram a construção em maio de 2016. Apesar do impacto negativo da COVID-19, a empreiteira *China Communications Construction Company Ltd.* conseguiu acompanhar o cronograma do projeto com o firme apoio do lado ugandês. Agora, o projeto progrediu sem problemas para 75,1% e deve ser concluído e entregue em dezembro de 2022. O caso inventado não possui fundamentos e foi refutado pela Autoridade de Aviação Civil de Uganda em 26 de novembro de 2021 e pela Embaixada da China em Uganda dois dias depois¹⁴.

12 “African leaders dismiss French report of China ‘spying’ on AU headquarters”, Xinhua, 30 de janeiro de 2018. http://www.china.org.cn/world/2018-01/30/content_50355952.htm.

13 “US plan to discredit Chinese investments unmasked”, *The Herald*, 21 de setembro de 2021.

14 Autoridade da Aviação Civil de Uganda (*Uganda Civil Aviation Authority*), “Clarification on Enbete International Airport”, 26 de novembro de 2021; “Remarks by the Spokesperson of the Chinese Embassy in Uganda on Some Media Reports Alleging that ‘Uganda Surrenders Airport for China Cash’”, 28 de novembro de 2021, 18:52. http://ug.china-embassy.org/eng/xwdt/202111/t02011128_10454456.htm.

Em 24 de novembro de 2021, apenas quatro dias antes do 8º FOCAC, recebi um e-mail de uma jornalista da Equipe do Governo da China da Bloomberg em Hong Kong. Ela estava escrevendo um artigo sobre a próxima conferência do FOCAC no Senegal. “Estou interessada em saber por que o evento deste ano parece ter sido rebaixado diplomaticamente”. Antes mesmo da reunião, a jornalista já havia chegado a uma conclusão – “rebaixado diplomaticamente” –. Este julgamento incorreto parece ser baseado em informações infundadas. Primeiro, “Até agora, nenhum chefe de Estado africano foi confirmado” e, segundo, “o ministro das Relações Exteriores do Senegal vai hospedá-lo em vez de um chefe de Estado – pelos meus registros, é a primeira vez que o anfitrião do país não recebe o evento desde a sua criação em 2000” –. A fabricação está incorporada em suas duas perguntas: “Qual lado você acha que iniciou o rebaixamento nos laços diplomáticos? Por que você acha que Pequim deixaria o evento diminuir em estatura?” Ela estava pensando que, como “Pequim se choca com os EUA e outras potências ocidentais, tem ainda mais motivos para cortejar seus 50 poderes diplomáticos no continente, que afinal ajudaram a recuperar seu lugar nas Nações Unidas em 1971”¹⁵. Com essa mentalidade hostil, senão oposta à cooperação China-África, como a jornalista poderia encontrar uma resposta objetiva para suas perguntas?

Infelizmente para ela, mas felizmente para a cooperação China-África, com o tema “Manter a Tradição de Permanecer Sempre Juntos e Construir em Conjunto uma Comunidade China-África Com um Futuro Compartilhado na Nova Era”, a 8ª Conferência Ministerial do FOCAC foi realizada com sucesso em Dakar, de 29 a 30 de novembro. O presidente senegalês, Macky Sall, co-presidente africano do Fórum de Cooperação China-África, participou e presidiu a cerimônia de abertura. Presidente Félix Tshisekedi da República Democrática do Congo, Presidente Abdel-Fattah al-Sisi do Egito, Presidente Azali Assoumani da União de Comores, Presidente Ramaphosa da África do Sul, Presidente Moussa Faki Mahamat da Comissão da União Africana e Secretário-Geral das Nações Unidas António Guterres participaram da reunião por vídeo. O Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês, Wang Yi, e os Ministros dos Negócios Estrangeiros de 53 países africanos, ministros ou representantes responsáveis pela cooperação econômica externa e representantes de algumas organizações internacionais e regionais participaram na reunião.

Na cerimônia de abertura da 8ª Conferência Ministerial do FOCAC, o presidente chinês, Xi Jinping, fez um discurso de abertura. “Este ano marca o 65º aniversário do início das relações diplomáticas entre a China e os países africanos”. Ele explicou por que a China e a África tiveram um relacionamento

¹⁵ Email: XXX para Anshan Li, “Bloomberg journalist with questions on FOCAC”, 24 de novembro de 2021. 18:03:08 (Quarta-feira).

tão próximo e um vínculo de amizade tão profundo. “A chave está em um espírito eterno de amizade e cooperação China-África forjada entre os dois lados, que apresenta amizade sincera e igualdade, benefício mútuo e desenvolvimento comum, equidade e justiça, e progresso com os tempos e abertura e inclusão”. Ele afirmou que ambos os lados prepararam conjuntamente a Visão de Cooperação China-África 2035 e prometeu que, sob o primeiro plano trienal da Visão, a China trabalhará em estreita colaboração com os países africanos para implementar os nove programas seguintes: o programa médico e de saúde, o programa de redução da pobreza e desenvolvimento agrícola, o programa de promoção do comércio, o programa de promoção de investimentos, o programa de inovação digital, o programa de desenvolvimento verde, o programa de capacitação, o programa de intercâmbio cultural e interpessoal, o programa de paz e segurança¹⁶.

Os líderes africanos e a maioria das pessoas geralmente avaliam muito bem o envolvimento da China na África e possuem uma opinião positiva sobre as contribuições chinesas para o desenvolvimento africano. Justamente em virtude dessa cooperação igual e sincera, a reputação da China é durável na África. Isso é sinalizado por vários relatórios, como o *“The opinion of China”*, publicado anualmente há mais de uma década pelo *Pew Research Center* nos EUA, ou a pesquisa do Instituto McKinsey sobre empresas chinesas na África em 2017, ou o relatório *Rating World Leaders* (2018) da Gallup, ou a pesquisa de 2020 do *Afrobarometer*. Embora as opiniões africanas sobre a China possam diferir, as pesquisas anuais do *Afrobarometer* de 2016-2020 mantêm o mesmo tom (Sanny e Selormey 2020)¹⁷.

BRI e B3W

No final de 2021, Lina Benabdallah, da Universidade Wake Forest, nos EUA, publicou um artigo intitulado *“China’s Soft-Power Advantage in Africa: Beijing Isn’t Just Building Roads – It’s Making Friends”* na *Foreign Affairs*. Ela ressalta:

A presença em evolução da China na África, incluindo a BRI, é baseada tanto no investimento na construção de capital social e

¹⁶ “Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference”, Fonte: Xinhua, 02 de dezembro de 2021. http://www.focac.org/eng/ttxsy/202112/t20211202_10461079.htm.

¹⁷ Veja também *“Here’s what Africans think about China’s influence in their countries”* 28 de outubro de 2016. <http://www.afrobarometer.org/blogs/heres-what-africans-think-about-chinas-influence-their-countries>.

humano quanto em projetos de infraestrutura gigantes. Desde o início deste século, Pequim tem investido fortemente no cultivo de relações políticas, educacionais e institucionais, com líderes e cidadãos em quase todos os países africanos, com os quais mantém relações diplomáticas (Benabdallah 2021, s/p, tradução nossa)¹⁸.

A descrição indica três fenômenos. Em primeiro lugar, a África esteve envolvida no BRI. Segundo, o investimento da China na África abrange vários campos, incluindo econômico, político, educacional, institucional, etc. Terceiro, a China está desenvolvendo conexões em todos os países africanos (exceto um, por exemplo, o Reino de Essuatíni, que não tem relações diplomáticas com a China), não apenas com os líderes, mas também com os cidadãos comuns. A China está construindo infraestrutura, bem como capital social e humano, e fazendo amigos na África. O resultado também explica por que a reputação da China na África é durável, como Olander sugere:

No íterim de cinco anos desde que a respeitada agência de pesquisa de opinião pública *Afrobarometer* realizou pesquisas sobre as percepções dos cidadãos africanos sobre o envolvimento da China no continente, as opiniões positivas sobre os chineses foram estáveis ou altas na maioria dos países. No geral, nos 18 países pesquisados pelo *Afrobarometer*, 59% das pessoas pensam que a influência econômica e política da China na África é principalmente positiva. Essa é uma figura notável, especialmente nos dias de hoje, quando a China é um ator tão polarizador em muitas outras partes do mundo (Olander 2020, s/p, tradução nossa)¹⁹.

BRI aqui significa “Iniciativa do Cinturão e Rota”, ou “OBOR” (*One Belt One Road*), apresentada em 2013 pelo presidente Xi Jinping com o significado de desenvolvimento e cooperação internacional. A BRI visa “criar um corredor de infraestrutura da China para a Ásia Central e Europa e uma

18 No original: “China’s evolving presence in Africa, including the BRI, is based as much on investment in building social and human capital as it is on giant infrastructure projects. Since the beginning of this century, Beijing has invested heavily in cultivating political, educational and institutional relationships with leaders and citizens in almost all African countries with which it has diplomatic relations” (Benabdallah 2021, n/p).

19 No original: “In the five year interim since the respected public opinion research agency Afrobarometer conducted surveys on African citizens’ perceptions of China’s engagement on the continent, positive views of the Chinese were either stable or edging higher in most countries. Overall, across the 18 countries that Afrobarometer surveyed, 59% of the people think that China’s economic and political influence in Africa is mostly positive. That is a remarkable figure, especially in this day and age when China is such a polarizing actor in many other parts of the world” (Olander 2020, n/p).

‘Rota Marítima da Seda’ que liga a China ao sul e sudeste da Ásia, Oriente Médio e África por meio de uma série de portos de águas profundas ao longo de áreas litorâneas do Oceano Índico – provocou muita especulação e controvérsia”, e foi denominado como projetos de “elefante branco” que são “politicamente motivados e economicamente insustentáveis” (Bluhm et al. 2021, s/p). No entanto, uma pesquisa coletiva recente encontrou alguns motivos para otimismo. “Como muitos dos países de baixa e média renda incluídos em nossa análise sofrem de uma concentração excessiva de atividade econômica em um pequeno número de centros urbanos congestionados, nossas descobertas sugerem que o financiamento do governo chinês para infraestrutura conectiva promove o desenvolvimento econômico espacialmente inclusivo” (Bluhm et al. 2021, s/p). Agora, três consensos foram alcançados gradualmente. A BRI subiu para a ação nacional do governo chinês e precisa de esforços concertados; a BRI é um plano de longo prazo para compartilhar os interesses dos países ao longo do Cinturão Econômico da Rota da Seda e da Rota Marítima da Seda; a BRI é uma estratégia importante para construir uma comunidade com um futuro compartilhado e melhorar a governança global. A BRI trouxe efeitos positivos no mundo e vem promovendo o comércio internacional, especialmente as relações econômicas e comerciais entre China e Ásia, Europa e África.

Desde a sua introdução, a BRI recebeu uma resposta positiva dos países ao longo da Iniciativa *Belt and Road*, e especialmente dos países africanos. Durante sua visita à África, em 2014, o primeiro-ministro, Li Keqiang, abordou a cooperação sobre a capacidade produtiva entre China-África. Na Cúpula do FOCAC de 2015, os líderes dos países africanos saudaram a participação ativa da China na construção de infraestruturas, interligação e outras indústrias na África e transferiram energia de alta qualidade para o continente²⁰. No final de 2015, acadêmicos da China e da África realizaram um seminário acadêmico sobre a “Iniciativa *Belt and Road* e a Cooperação China-África” na África do Sul. Comentários positivos foram feitos sobre as oportunidades trazidas pela BRI para a cooperação China-África e estimou-se plenamente as dificuldades na implementação deste plano. Estudiosos internacionais ofereceram vários pontos de vista. Como parte importante da BRI, a Rota Marítima da Seda construiu uma ponte para a cooperação China-África em áreas econômicas como rodovias, tecnologia da informação e telecomunicações (Pautasso 2016). Na conferência de 2016 sobre *One Belt &*

20 “Xi Jinping meets African leaders of some countries”, Xinhuanet, 4 de dezembro de 2015. http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/04/c_1117362544.htm.

One Road, realizada em Dar es Salaam, o ex-presidente da Tanzânia, Mkapa, explorou a ligação histórica e a perspectiva futura com confiança:

[...] a relação comercial entre o continente africano e a China pode ser rastreada até a dinastia Ming. Naquela época, o famoso navegador chinês, Zheng He, trouxe uma enorme frota para a África Oriental, e sua frota chegou a portos africanos como Mombaça. Desde então, tem havido um bom comércio entre a China e a África. Do século XV ao século XIX, a África experimentou um processo de estabelecimento gradual do domínio colonial. Durante este período, o comércio tornou-se menos frequente. Naquela época, o comércio exterior da África era controlado principalmente pelos governantes coloniais. Hoje, o Cinturão Econômico da Rota da Seda pode ser estendido à África, que é muito popular entre nós. A Rota Marítima da Seda do século XXI pode unir os países africanos para perseguir interesses estratégicos, políticos e econômicos comuns. Porque se esta iniciativa for implementada, pode ajudar a alcançar o desenvolvimento comum e a prosperidade entre a China e a África (tradução nossa²¹)²².

A cooperação no domínio da capacidade produtiva entre a China e os países em desenvolvimento foi proposta pelo professor Lin Yifu. Quando era vice-presidente do Banco Mundial, ele visitou a África muitas vezes para explorar o caminho do desenvolvimento africano e apresentou o Grupo Huajian da China à Etiópia, que promoveu o desenvolvimento da indústria de calçados local. Este caso teve um amplo impacto internacional (World Bank 2012). Com base nessa prática, ele apresentou o argumento relevante do encaixe da indústria e o aplicou à nova economia estrutural, sugerindo “Um Cinturão, Uma Estrada e Um Continente”, significando que o OBOR deve adicionar o continente africano, porque as enormes

21 No original: “The trade relationship between the African continent and China can be traced back to China’s Ming Dynasty. At that time, the famous Chinese navigator Zheng He brought a huge fleet to East Africa, and his fleet arrived at African ports such as Mombasa. Since then, there has been good trade between China and Africa. From the 15th century to the 19th century, Africa experienced a process of the gradual establishment of colonial rule. During this period, trade became less frequent. At that time, Africa’s foreign trade was mainly controlled by the colonial rulers. Today, the Silk Road Economic Belt can be extended to Africa, which is very popular with us. The 21st century Maritime Silk Road can bring African countries together to pursue common strategic, political and economic interests. Because if this initiative is implemented, it can help achieve common development and prosperity between China and Africa” (Tanzanian Former President).

22 “Tanzanian Former President: African countries most welcome President Xi Jinping’s Belt & Road Initiative”, Sina Finance Network, 14 de novembro de 2016. <http://finance.sina.com.cn/meeting/2016-11-14/doc-ifxxsmif2962174.shtml>.

indústrias de mão-de-obra intensiva da China podem ser transferidas para a África.

De acordo com o terceiro censo industrial, 124 milhões de pessoas estão empregadas na indústria manufatureira da China, que é 12 vezes a do Japão. Somente a África pode realizar uma transferência em grande escala de indústrias de mão-de-obra intensiva. A África tem 1 bilhão de pessoas, um grande número de força de trabalho excedente está nas áreas rurais, a proporção de jovens é alta e o nível salarial é apenas um décimo a um quinto do da China. Em termos de indústrias integradas à África, houve casos de sucesso como o grupo Huajian (Lin Yifu 2015, s/p, tradução nossa²³)²⁴.

Esta é uma iniciativa ousada. A conexão natural entre a Rota Marítima da Seda e a África existe. No entanto, a BRI tem despertado a atenção da mídia estrangeira e há várias opiniões sobre a proposta. O relatório de pesquisa de Joel Wuthnow sobre a perspectiva chinesa é sugestivo. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Columbia, Wuthnow foi analista sobre China no Centro de Análises Navais (*Center for Naval Analyses*), pós-doutorando no Programa China e o Mundo (*China and the World Program*) da Universidade de Princeton, e pré-doutorando na *Brookings Institution*, e agora bolsista de pesquisa no Centro para o Estudo de Assuntos Militares Chineses, Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais da Universidade de Defesa Nacional (NDU). No relatório do Centro sobre a Iniciativa *Belt and Road*, ele resume que os principais benefícios estratégicos da BRI para o governo chinês incluem reforçar a estabilidade regional, melhorar a segurança energética da China e acumular influência na Eurásia. Ele sugeriu que é importante que os EUA verifiquem a ambição da China enquanto mantêm o relacionamento sino-americano equilibrado. “A estratégia estadunidense deve procurar verificar as ambições geopolíticas da China enquanto avança

23 No original: “According to the third industrial census, 124 million people are employed in China’s manufacturing industry, which is 12 times that of Japan. Only Africa can undertake such a large-scale transfer of labor-intensive industries. Africa has 1 billion people, a large number of surplus labor force is in rural areas, the proportion of young people is high, and the wage level is only one tenth to one fifth of that of China. In terms of integrated industries to Africa, there have been successful cases such as Huajian group” (Lin Yifu 2015, n/p).

24 Ele levantou a ideia no “Fórum Langrun-Gezheng – ‘Seminário Estratégico *Belt and Road*’” em 16 de janeiro de 2015 na Universidade de Pequim.. “Justin Yifu Lin, ‘*One Belt One Road*’ should add ‘*One Continent*’”, <http://www.21ccom.net/articles/china/ggcx/20150118119130.html>. Para estudos recentes veja (Liu Haifang, He Feng, Wang Jinjie, 2021). Esta é uma coleção de relatórios de trabalho de campo em Djibuti e Etiópia em 2019.

a cooperação mutuamente benéfica sempre que possível” (Wuthnow 2017; Wuthnow 2019). Esta parece ser uma estratégia de pesos e contrapesos.

No entanto, existem opiniões mais radicais. Desde o início da administração de Joe Biden, os EUA tentaram o seu melhor para combater e rivalizar com a China por conta própria, introduzindo várias políticas, como a política de contenção da China pelos EUA, o Diálogo de Segurança Quadrilateral (*Quadrilateral Security Dialogue*, QSD ou Quad, na sigla em inglês), a Cúpula para a Democracia e a ação do presidente Biden de denominar a China como um rival estratégico (Jia Qingguo 2021a). O desafio mais perigoso vem de sua postura em relação à questão de Taiwan (Jia Qingguo 2021b). Todas essas políticas visavam combater a China, mas essas falharam ou não resultaram como esperado. Agora, os EUA querem que as outras nações desenvolvidas fiquem ao seu lado para combater Pequim juntos. Em junho de 2021, os países do G7 anunciaram uma nova iniciativa chamada parceria “*Build Back Better World*” (B3W). O documento encontra-se na Casa Branca como uma declaração de política da seguinte forma: “Construir um Mundo Melhor: Uma Iniciativa Afirmativa para Atender às Enormes Necessidades de Infraestrutura de Países de Baixa e Média Renda”. O presidente Biden e os parceiros do G7 concordaram em lançar a nova e ousada iniciativa de infraestrutura global *Build Back Better World* (B3W),

[...] uma parceria guiada por valores de alto padrão e com uma infraestrutura de parceria transparente liderada por grandes democracias para ajudar a reduzir a carência de mais de US \$40 trilhões de infraestrutura no mundo em desenvolvimento, que foi exacerbada pela pandemia da COVID-19. Ao anunciar essa parceria, os Estados Unidos e seus parceiros do G7 estão expressando uma visão unificada para o desenvolvimento de infraestrutura global. Como principal parceiro da B3W, os Estados Unidos buscarão mobilizar todo o potencial de nossas ferramentas de financiamento ao desenvolvimento, incluindo a Corporação para o Desenvolvimento financeiro (*Development Finance Corporation*), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency of International Development*, USAID), EXIM, a Corporação do Desafio do Milênio (*Millennium Challenge Corporation*) e a Agência dos EUA para o Comércio e Desenvolvimento (*US Trade and Development Agency*), e órgãos complementares como o Fundo de Consultoria de Transações (*Transaction Advisory Fund*). Ao fazer isso, o governo Biden visa complementar os investimentos domésticos em infraestrutura no Plano de Emprego Americano (*American Jobs Plan*) e

criar novas oportunidades para demonstrar a competitividade dos EUA no exterior e criar empregos em casa (The White House 2021, s/p, tradução nossa²⁵)²⁶.

Como um movimento estratégico, *Build Back Better World* tem as seguintes características. Primeiro, é um plano concebido pelos Estados Unidos, ou diretamente pelos assessores do presidente Biden, como resposta às preocupações levantadas por muitas autoridades, formuladores de políticas e especialistas dos EUA sobre os empréstimos, investimentos e projetos de infraestrutura da China em todo o mundo. Muito provavelmente, será liderado pelos Estados Unidos se for implementado, já que o anúncio deixou claro os Estados Unidos “como parceiro líder na B3W”. Além disso, a divulgação da declaração veio com a capa da Casa Branca, não o documento habitual com a marca do G7. Em segundo lugar, é “uma parceria de infraestrutura orientada por valores, de alto padrão e transparente, liderada por grandes democracias”. Em outras palavras, a B3W é um projeto ideológico. Terceiro, a iniciativa visa atender às enormes necessidades, por exemplo, “reduzir a carência de infraestrutura de mais de US \$40 trilhões no mundo em desenvolvimento”. Quarto, a B3W vai depender do setor privado. O documento indica claramente que “o G7 e outros parceiros afins se coordenarão na mobilização de capital do setor privado” e o termo “privado” aparece seis vezes no documento completo, seja “capital do setor privado”, “capital privado” ou “setor privado”. Quinto, por meio da B3W, todos os países parceiros se coordenarão em quatro áreas prioritárias de foco, por exemplo, clima, saúde e segurança sanitária, tecnologia digital e equidade e igualdade de gênero com a ajuda de instituições financeiras. Sexto, em termos de área geográfica a que a B3W se ocupa, será de âmbito global, “da América Latina e Caraíbas à África e ao Indo-Pacífico.

25 No original: “a values-driven, high-standard, and transparent infrastructure partnership led by major democracies to help narrow the \$40+ trillion infrastructure need in the developing world, which has been exacerbated by the COVID-19 pandemic. In announcing this partnership, the United States and its G7 partners are expressing a unified vision for global infrastructure development. As a lead partner in B3W, the United States will seek to mobilize the full potential of our development finance tools, including the Development Finance Corporation, USAID, EXIM, the Millennium Challenge Corporation, and the U.S. Trade and Development Agency, and complementary bodies such as the Transaction Advisory Fund. In doing so, the Biden Administration aims to complement domestic infrastructure investments in the American Jobs Plan and create new opportunities to demonstrate U.S. competitiveness abroad and create jobs at home” (The White House 2021, n/p).

26 “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership”, *The White House Statements and Releases*, 12 de junho de 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>.

Diferentes parceiros do G7 terão diferentes orientações geográficas”. Além disso, a declaração deixou claro que o governo Biden “visa complementar os investimentos domésticos em infraestrutura no Plano de Emprego Americano (*American Jobs Plan*) e criar novas oportunidades para demonstrar a competitividade dos EUA no exterior e criar empregos em casa”. O objetivo principal deste plano parece bastante claro.

Embora “China” apareça apenas uma vez neste documento, a primeira e principal razão do presidente Joe Biden por trás do encontro com os líderes do G7 foi “discutir a competição estratégica com a China e se comprometer com ações concretas para ajudar a atender à profunda demanda por infraestrutura dos países de baixa e média renda”. Aqui, a intenção do plano B3W é bastante evidente, por exemplo, competir com a Iniciativa *Belt and Road*, assumindo, assim, o compromisso de ações concretas contra Pequim. Segundo o presidente Joe Biden, a parceria B3W dos países do G7 oferece uma alternativa à BRI da China, e o plano B3W seria mais sustentável e inclusivo. Além disso, irá endossar uma nova visão para o financiamento de projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento. Muito provavelmente, uma nova fronteira de rivalidade com Pequim é inaugurada pelos EUA mediante o início da parceria B3W junto com outros seis países ricos do mundo (Awan 2021). Essa postura foi denominada como “rivalidade geopolítica dos EUA e da China” (Gu, Green e Yu 2021).

No entanto, a B3W como “um programa de infraestrutura global destinado a combater a influência da China no Sul global” e “projetado para superar Pequim, oferecendo projetos de investimento alternativos destinados a atrair os países a escolher os Estados Unidos em detrimento da China” indica a “estreita compreensão do papel global da China”, bem como a cooperação China-África, como aponta Lina Benabdallah (Benabdallah 2021). A ideologia de Biden é tomar a China como rival e usar a B3W para competir com a BRI. No entanto, nem todos os membros do G7 estão satisfeitos com isso, já que alguns têm relações comerciais estreitas com a China. Os investimentos da B3W devem vir do setor privado que buscará lucros, portanto, terá dificuldade de competir com empréstimos e investimentos da BRI patrocinados/apoiados pelo Estado. Além disso, as reservas estrangeiras dos países do G7 não podem se comparar com as da China, com cerca de US \$3,2 trilhões em reservas estrangeiras. É apontado por um analista que a China, e não o G7, dispõe de melhor capacidade e vantagem comparativa na construção de infraestrutura (Rana 2021).

O papel da África na BRI

Em uma conferência sobre a cooperação China-África realizada em 2016 na cidade costeira de Xiamen, província de Fujian, vários empresários africanos estavam otimistas sobre as oportunidades de desenvolvimento trazidas pela BRI para a África e anteciparam-se para promover o investimento de empresas chinesas no continente. O vice-cônsul geral da Etiópia em Guangzhou espera que a BRI possa ajudar a África a “encontrar potenciais parceiros de investimento, desenvolver intercâmbios culturais e turísticos, promover intercâmbios comerciais e econômicos, estabelecer cidades irmãs e fortalecer visitas mútuas de funcionários de alto nível e construção de infraestrutura”. Ele disse a dezenas de empresários chineses em quais áreas a Etiópia acolhe favoravelmente os investimentos de empresas chinesas, como os setores de processamento de alimentos, bebidas, têxteis, roupas, fabricação de papel/produtos de papel e indústria farmacêutica, etc. Ele também listou as rotas aéreas e marítimas convenientes entre a Etiópia e China²⁷.

O papel da África no BRI é evidente, expresso tanto na história quanto na atualidade. Essa importância é mostrada nos cinco aspectos a seguir. Em primeiro lugar, os portos da costa leste e sul da África formam uma parte importante da Rota Marítima da Seda fornecendo um canal conveniente para intercâmbio desde muito tempo. Muitos portos importantes na margem oeste do Oceano Índico deram grandes contribuições para a prosperidade do comércio marítimo nesta região. O porto de Alexandria, no Egito, é um eixo fundamental que liga a África, a região árabe e a Ásia. Não é exagero dizer que o antigo Reino de Axum (localizado na atual Etiópia) era uma potência comercial de primeira classe no comércio mundial naquela época. Ele possui uma localização geográfica vantajosa e controla dois portos famosos no Mar Vermelho, Adulis e Assab, ambos na atual Eritreia (Sellassie 1972, 15-17). Plínio apontou em 75 d.C. que o porto de Adulis era um dos portos mais importantes do Mar Vermelho e “um grande centro de comércio etíope” (Sellassie 1972, 49). Isso torna possível para Axum dominar mercadorias, informações, gestão e canais no processo de circulação do comércio mundial. Vale a pena notar que é indicado pelo clássico *Périplo* que Adulis era um dos três portos “estabelecidos por lei”, os outros dois estavam localizados na costa da Arábia (Mouza) e no Golfo Pérsico (Charax), respectivamente (Palmer 1951, 156). “Pérsia, Índia e China eram os principais países que negociavam regularmente com a Etiópia”, e um historiador etíope também notou de fontes

27 “The African countries are competing for the fulcrum of Belt and Road initiated by China”, *Reference News*, 1 de junho de 2016.

locais e chinesas que os navios chineses vinham na antiguidade, e o que a China importava da região era o que a Etiópia exportava naquele momento (Sellassie 1972, 70). A julgar pelas *commodities* comerciais extremamente ricas, Axum tinha trocas comerciais com países da Eurásia naquela época. Não era apenas um consumidor de todos os tipos de bens, mas também um corretor envolvido em mudar o comércio. Recebia esmeraldas da Núbia e as enviava para o norte da Índia para venda. Algumas das mercadorias exportadas de Adulis foram realmente produzidas no interior da África. O sistema tarifário foi estabelecido e começou a forjar sua própria moeda. Europeus e asiáticos vieram para Axum para se envolver em atividades comerciais e viveram em cidades e vilas como Adulis, Axum, etc., e trouxeram todos os tipos exóticos de instrumentos de pesagem e necessidades diárias. Na costa leste africana, existem várias relíquias, como porcelanas e moedas antigas da troca com a Ásia. Por exemplo, 176 moedas chinesas da dinastia Song (960-1279) foram encontradas em Kazengwa, Zanzibar, em 1945. O professor Marco Vigano, da Universidade de Adis Abeba, também descobriu moedas Song no interior da Etiópia nas ruínas da vila medieval de Harla, perto de Dire Dawa, um indício da extensa presença do comércio chinês na África Oriental (Li Anshan 2015; Abram 2015).

Entende-se que desde a antiguidade a Rota Marítima da Seda tem desempenhado um papel importante nas relações comerciais e nos intercâmbios culturais entre Ásia, África e Europa. No entanto, o processo foi interrompido pela expansão colonial dos impérios português, holandês e britânico. Hoje, percebe-se que somente compartilhando a rota marítima e buscando o desenvolvimento comum que todos os países ao longo da rota podem se tornar beneficiários da Rota Marítima da Seda. Portanto, os esforços da China para construir uma rota marítima pacífica e defender o desenvolvimento da BRI não são de forma alguma para aproveitar-se do canal de comércio marítimo, mas para fornecer uma oportunidade de desenvolvimento com outros parceiros. Atualmente, o Djibuti desempenha um papel importante como porto internacional. Além disso, Mogadíscio, Mombaça, Dar es Salaam, Beira, Maputo, Durban, Elizabeth e Cidade do Cabo na costa leste e sul da África constituem importantes grupos portuários no Oceano Índico ocidental.

Em segundo lugar, as ilhas africanas (países) no Oceano Índico ocidental formam o eixo da Rota Marítima da Seda. Madagascar, Maurício, Comores, Seychelles, Reunião e outras importantes ilhas (países) no oeste do Oceano Índico são importantes paradas ou portos de trânsito desde a antiguidade aos tempos modernos (Chan Ieng Him 2016, 18). As Ilhas Maurício têm atuado como um ponto de trânsito para migração e comércio entre os dois continentes da Ásia e África, com St. Louis como um importante porto.

As Ilhas Maurício desenvolveram-se de forma constante e rápida desde a independência e a sua economia mudou de exportação e turismo para a sua diversificação. Atualmente, está passando por uma nova transformação econômica. Embora Comores e Seychelles tenham experimentado turbulências após sua independência, agora estão se desenvolvendo de forma constante. Os portos marítimos dos dois países insulares também desempenham um papel importante. Madagascar é um relevante porto no oeste do Oceano Índico e sempre foi considerado o centro de conexão entre a África e a Ásia. Com seus cidadãos descendentes de africanos e asiáticos, Madagascar tornou-se o elo natural que liga os dois continentes. Embora cubra uma área de apenas 590.750 quilômetros quadrados, Madagascar tem cerca de dez portos ao seu redor, na parte sudeste e noroeste da ilha.

Em terceiro lugar, a segurança marítima do Mar Vermelho e do Golfo de Aden constitui uma garantia vital para a Rota Marítima da Seda. Nos últimos anos, a segurança do Golfo de Aden tornou-se um foco importante do transporte marítimo internacional e da mídia mundial. O porto de Aden, na margem norte, a oeste do Golfo de Aden, e o porto de Djibuti, na margem sul, são importantes portos de combustível e de trânsito comercial para rotas do Oceano Índico ao Mediterrâneo e ao Atlântico, que têm uma posição estratégica relevante. Pode-se dizer que sem a segurança do Golfo de Aden, não haverá segurança da Rota Marítima da Seda.

Quarto, a África tornou-se um parceiro comercial e de investimento dos países asiáticos, e vice-versa. As relações econômicas e comerciais entre a África e a Ásia têm se desenvolvido firmemente. Em 2000, o volume de comércio entre a China e a África ultrapassou US \$10 bilhões pela primeira vez. O volume de comércio bilateral aumentou de US \$10,5 bilhões em 2000 para US \$209 bilhões em 2019 e US \$186,9 bilhões em 2020. A China é o maior parceiro comercial da África há 12 anos consecutivos. Foi relatado que o volume de comércio entre a China e a África atingiu o nível mais alto da história no mesmo período (janeiro-setembro)²⁸. Depois da China, a Índia, em 2019, classificou-se como o segundo maior parceiro comercial da África entre os países em desenvolvimento fora do continente. Como Priyadarshi Dash apontou em 2014:

28 Gabinete de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China (*The State Council Information Office of the People's Republic of China*), "The trade volume between China and Africa reached the highest level in the same period in history", 17 de novembro de 2021. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1716656470591533044&wfr=spider&for=pc>. Para detalhes veja, *The State Council Information Office of the People's Republic of China, China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*, novembro de 2021. <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1716800/1716800.htm>.

[...] o comércio Índia-África acelerou nos últimos anos, caracterizado por um notável aumento nas exportações da África para a Índia. A cesta comercial da Índia é fortemente dominada por produtos minerais com muito pouca diversificação no passado recente. Juntamente com a liberalização tarifária, a Índia está reduzindo diferentes formas de barreiras não tarifárias (NTBs), que abriram caminho para um maior comércio entre a Índia e as economias africanas [...] (Dash 2014, 268, tradução nossa²⁹).

Em 2001, o volume de comércio bilateral foi de apenas US \$5,3 bilhões. Em 2010-2011, o volume atingiu US \$51,7 bilhões. O volume aumentou para US \$66,7 bilhões em 2019-2020 e ultrapassou US \$117 bilhões em 2020-2021 (Sun Xiaohan 2021).

Na história, a Rota Marítima da Seda foi um importante canal para conectar a Ásia e a Europa para a realização do comércio internacional pelo Oceano Pacífico Ocidental e Oceano Índico, até o Oceano Atlântico. A África na história foi um importante centro e ponto de trânsito para intercâmbios marítimos entre a Ásia e a Europa, especialmente a margem ocidental do Oceano Índico (Chan Ieng Him 2016). No entanto, após a chegada dos portugueses, o desenvolvimento predatório foi trazido pelos colonialistas ocidentais. A rota marítima foi interrompida, os negócios distorcidos, os prisioneiros massacrados e suas mãos, narizes e orelhas mutilados foram devolvidos como lembranças zombeteiras, como o historiador americano R.R. Palmer descreveu vividamente em seu conhecido *A History of the Modern World*. Um brâmane na costa leste africana sobreviveu a várias humilhações e arrastou seu corpo mutilado de volta para ver seus compatriotas, o que se tornou o primeiro entendimento sobre os ocidentais na Índia. A imagem cruel serviu como um novo elo entre Europa e Ásia iniciado pelo monopólio português, transferido para o controle holandês, e para a hegemonia marítima da Grã-Bretanha e da França, armada pela teoria do poder marítimo de Mahan. Após a independência dos países africanos, especialmente com a rápida globalização, o papel do trânsito entre a Ásia e a Europa torna-se mais importante com o aumento do comércio, devido ao desenvolvimento tecnológico, divisão industrial do trabalho e elevação do padrão de vida. O Cabo da Boa Esperança e o Canal de Suez são importantes passagens da Ásia para a Europa. A BRI cobre um amplo escopo e quase todos os países africanos estão

29 No original: “India-Africa trade has gathered pace over the past few years characterized by a remarkable rise in Africa’s exports to India...India’s trade basket is heavily dominated by mineral products with very little diversification in the recent past. Along with tariff liberalization, India is lowering different forms of non-tariff barriers (NTBs) which would pave the way for higher trade between India and African economies [...]” (Dash 2014, 268).

entusiasmados com isso. Alguns deles podem servir como destino direto da BRI, outros como extensão ou trânsito para o destino da África, Europa ou Ásia (Liu Weicai 2016, 70-77).

Desde a apresentação da BRI, em 2013, ela passou por um processo de promoção da iniciativa à visão e depois à prática. De 2014 a 2020, o investimento direto não financeiro total da China em outros países ao longo da *Belt and Road* atingiu US \$104,72 bilhões, com a média anual atingindo US \$14,96 bilhões. Em 2020, o investimento direto não financeiro da China nos países ao longo da *Belt and Road* atingiu US \$17,79 bilhões, um aumento de mais de 18% em relação ao ano anterior (Hu Biliang 2021). De acordo com o banco de dados *Refinitiv*, em meados de 2019, a BRI era composta por cerca de 2.631 projetos avaliados em US \$3,7 trilhões (Rana 2021). A BRI é uma história de sucesso comprovada da China e de outros países participantes, e o sucesso explica por que despertou uma resposta positiva em todo o mundo. Agora, mais de 170 países, incluindo quase todos os países africanos e organizações internacionais, assinaram documentos de cooperação com a China. Como o primeiro membro oficial da União Europeia a aderir à BRI, a cooperação da Itália com a China certamente promoverá a expansão das relações China-UE sob a estrutura. A China e os países ao longo da *Belt and Road* certamente esperam que seja uma grande oportunidade para a paz e o desenvolvimento. A construção de um mundo sem desigualdades, justo, democrático e livre é um valor basilar compartilhado do destino da humanidade.

Por outro lado, e a B3W? Primeiro, foi apenas apresentado e temos que esperar para ver. Não está claro por enquanto como será a B3W, mas a B3W tem seu valor ideológico na escolha de seus parceiros. Como Augustin Holl disse, é, portanto, “normal que as potências ocidentais tentem lançar iniciativas para combater o poder crescente da China. Não está claro como será a B3W, mas as nações oprimidas e dominadas deste mundo têm o direito de tentar alternativas”³⁰. Não é mais fácil enganar as pessoas em um mundo mais complexo.

Os formuladores de políticas devem levar a sério a importância de investir em relações de longo prazo com cidadãos comuns em países da África e em outros lugares, independentemente das ideologias de seus governos. Eventos divisivos como a Cúpula para a Democracia,

30 Augustin Ferdinand Charles Holl, “#B3W Initiative-G7, #africa #democracy #china”, <https://www.linkedin.com/in/augustin-ferdinand-charles-holl-8293b411/detail/recent-activity/shares/>.

por outro lado, podem acabar aproximando os países excluídos de Pequim (Benabdallah 2021, s/p, tradução nossa)³¹.

O problema aqui é que a intenção do próprio Programa B3W é lutar contra a China, um país com ideologia e cultura diferentes. A “democracia” aqui se torna um padrão autodefinido para dividir o mundo, uma lógica igual à do velho truque colonialista para dividir o mundo pelo padrão eurocêntrico de “civilização”.

Conclusão

Tanto a China quanto a África têm uma grande história e contribuíram para a humanidade, mas ambas foram consideradas “bárbaras” pelos europeus durante o período colonial, a julgar pelo seu padrão de “civilização”. De acordo com este padrão, as pessoas na Terra são divididas em duas categorias, por exemplo, as nações europeias como “civilizadas” e todas as nações colonizadas como “bárbaras” ou “incivilizadas”. Na contemporaneidade, os EUA, com seus parceiros, usaram o mesmo truque e dividiram o mundo em “moderno” e “tradicional”, “democrático” e “autocrático”, etc. O jogo da categorização do “nós” e “outros” não pode mais ser jogado.

É um aviso de que existem três paradoxos no conceito e na prática da chamada “civilização” (Li Anshan 2021; Li Anshan a ser publicado). Paradoxo um, nações mais civilizadas produziram mais resíduos. Tornou-se um conhecimento comum que a industrialização acompanha os subprodutos, por exemplo, danos ecológicos, fabricação de má qualidade, poluição ambiental, etc. O desequilíbrio Norte-Sul na distribuição global da riqueza produziu grandes danos ambientais no Sul. O movimento transfronteiriço de resíduos perigosos, o desmatamento, a perda gradual da vida selvagem e da biodiversidade, a disseminação global de produtos químicos tóxicos e a transferência de indústrias intensivas em poluição para o Sul, etc. Isso indica a desigualdade da ordem Norte-Sul no mundo³². Paradoxo dois, nações mais civilizadas usaram armas mais terríveis para danificar o mundo. Nos tempos modernos, as pessoas “civilizadas” têm meios mais cruéis para matar uns

31 No original: “Policymakers must take seriously the importance of investing in long-term relations with everyday citizens in countries in Africa and elsewhere, regardless of their governments’ ideologies. Divisive events such as the Summit for Democracy, by contrast, can end up pushing excluded countries closer to Beijing” (Benabdallah 2021, n/p).

32 Existem muitos livros sobre o assunto. Veja também (Felipe Fernández-Armesto 2001, 435-468).

aos outros. Na história, as armas evoluíram de lanças, arcos e espadas para as bombas nucleares e armas biológicas de hoje. Os meios de guerra foram continuamente melhorados, sofisticados e tornaram-se mais cruéis. Durante a Primeira Guerra Mundial, cerca de 8,5 milhões de soldados e 13 milhões de civis morreram, mas durante a Segunda Guerra Mundial, o número de baixas foi de cerca de 130 milhões. Paradoxo três, nações mais civilizadas têm mais pessoas cometendo suicídio. De acordo com dados da OMS de taxa de suicídio padronizada por idade, quanto mais civilizada, mais alta (OMS 2021, 14-28). Aimé Césaire disse certa vez: “Uma civilização que se mostra incapaz de resolver os problemas que cria é uma civilização decadente. Uma civilização que opta por fechar os olhos para seus problemas mais cruciais é uma civilização atingida. Uma civilização que usa seus princípios para trapças e enganos é uma civilização moribunda” (Césaire 1972, 1).

Uma vez que existem diferenças nas condições geográficas e ambientes naturais, é bastante impróprio usar caracterizações físicas para definir civilização, por exemplo, arado/roda/domesticação/armas/arquitetura/fundição/cidades/idiomas/religião, etc. (Gong 2002, 77-96). Portanto, é necessário redefinir o conceito de “civilização”. A civilização é o meio de sobrevivência e desenvolvimento humano ou a capacidade de lidar com três tipos de contradições. O primeiro é o método para lidar com a contradição entre o homem e a natureza. A segunda é a forma de lidar com a contradição entre homem e homem ou a capacidade de conviver com os outros. A terceira é a capacidade de mediar contradições pessoais. A civilização é caracterizada pelo pluralismo e integração, continuidade e ajuste, estabilidade e evolução. A aprendizagem mútua é a melhor escolha para a continuação pacífica e coexistência harmoniosa de diferentes civilizações (Li Anshan 2018).

Nos últimos anos, a China estabeleceu mecanismos de diálogo sobre assuntos africanos com outros parceiros, como Grã-Bretanha, França e UE, e assinou acordos sobre o quadro de cooperação de mercado de terceiros, com progressos na cooperação em áreas como agricultura, eletricidade, portos e projetos hídricos. Em maio de 2021, a China e a África lançaram conjuntamente a Iniciativa de Parceria para o Desenvolvimento da África e pediram a outros países que provejam mais apoio ao continente africano na luta contra a pandemia, promovam o comércio e o investimento e forneçam mais alívio da dívida. Em uma cúpula em vídeo com o presidente francês Emmanuel Macron e a então chanceler alemã Angela Merkel, o presidente Xi Jinping convidou os dois países a participar da iniciativa. Em setembro de 2021, o presidente Xi propôs uma Iniciativa de Desenvolvimento Global na 76ª sessão da Assembleia Geral da ONU, pedindo a promoção do desenvolvimento global por meio de um crescimento equilibrado, coordenado e inclusivo.

Diferentes cúpulas com países africanos estão se tornando mais internacionais e inclusivas. As cúpulas da África com o Reino Unido, França e Japão enfatizam a coordenação entre os órgãos das Nações Unidas, organizações financeiras globais, organizações regionais e outros *stakeholders*, e prestam atenção à construção de mecanismos de diálogo inclusivos com setores privados, meios de comunicação, ONGs, grupos de jovens e mulheres (Zhou Yuyuan 2021, s/p, tradução nossa)³³.

Em relação aos parceiros da B3W, gostaria de oferecer uma alternativa para a B3W – não ser uma rival da BRI, mas um complemento da BRI, assim, promovendo o Sul em sua luta por uma vida melhor. A cooperação entre a China e os EUA é explicada por Jing Gu e seus colegas como “diplomacia do desenvolvimento sustentável”. Após a análise da pandemia de COVID-19 e das mudanças climáticas que indicam a interconexão do mundo, eles consideram a diplomacia do desenvolvimento sustentável uma nova abordagem para priorizar estratégias de desenvolvimento de diferentes Estados e trabalhar em desafios comuns compartilhados. “A relação EUA-China é a disputa geopolítica definidora do século XXI. A relação EUA-China desempenhará um papel determinante no enfrentamento desses desafios compartilhados. Se os EUA e a China podem ou não cooperar entre si é fundamental para enfrentar as crises compartilhadas” (Gu, Green e Yu 2021, 57). O resultado da rivalidade é inesperado, mas a forma ideal é cooperar uns com os outros em três níveis da comunidade internacional, por exemplo: um órgão supranacional da ONU, o nível interestadual e os especialistas/ONGs profissionais que representam a sociedade civil internacional. “Acredita-se que se as duas superpotências pudessem superar sua rivalidade geopolítica para abrir caminho para um futuro comum da humanidade, todo o restante provavelmente se encaixaria para fundamentar uma nova diplomacia de desenvolvimento sustentável” (Gu, Green e Yu 2021, 8, tradução nossa). Nesse caso, o Sul, especialmente a África, seria beneficiado e o mundo inteiro estaria mais unificado. A China e os EUA contribuíram muito para a construção de uma comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade.

Agora, a pandemia da COVID-19 mostra que a sociedade humana está enfrentando um grande desafio, sem paralelo na história. A África está sofrendo com este desastre sem precedentes como outros continentes.

33 No original: “Different countries’ summits with Africa are becoming more international and inclusive. Africa’s summits with the United Kingdom, France and Japan emphasize coordination among the UN bodies, global financial organizations, regional organizations and other key stakeholders, and pay attention to building inclusive dialogue mechanisms with private sectors, media outlets, NGOs, groups of youth and women” (Zhou Yuyuan 2021, n/p).

A COVID-19 é o mesmo para todos, sejam pobres ou ricos, é o mesmo para todos os países, sejam do Sul ou do Norte, e é a mesma para todos os grupos de pele, sejam eles negros, brancos, amarelos ou pardos. Diante dessa ameaça comum, a humanidade só pode resistir à doença unindo-se e trabalhando em conjunto. Caso contrário, ninguém será poupado. Desta forma, a “comunidade do destino humano” passou de uma formulação ou estratégia para uma escolha realista inevitável. A BRI oferece uma maneira prática de combater a pobreza e o desenvolvimento com esforços conjuntos.

Quanto às relações China-África no futuro, certamente haverá mais problemas pela frente. No entanto, minha visão é única: quanto mais problemas, melhor. Por quê? Se não houver contato, não haverá problema. Quando as relações se tornam mais amplas e profundas, mais problemas definitivamente ocorrem. No entanto, com relações iguais e respeito mútuo, China e África podem sentar-se, trocar ideias livremente e encontrar uma solução. Uma vez resolvido o problema, as relações tornam-se mais sólidas.

Referências

- Abraham, Curtis. 2015. “China’s long history in Africa.” *New African*, March 11, 2015. <https://newafricanmagazine.com/10204/#>.
- Awan, Zamir Ahmed. 2021. “G7’s B3W (Build Back Better World) may not compete with China’s BRI.” July 5. <https://www.amfzbao.com/post.html?id=60e2e2628co6fodb3250e628>.
- Bluhm, Richard, Axel Dreher, Andreas Fuchs, Bradley C. Parks, Austin M. Strange, e Michael J. Tierney. 2021. “Chinese Infrastructure Projects Help Spread Economic Activity in the Global South.” *VoxChina*, December 29, 2021. <http://vochina.org/show-3-266.html>.
- Césaire, Aimé. 1972. *Discourse on Colonialism* (Traduzido por J. Pinkham). New York: Monthly Review Press.
- Chan Ieng Him. 2016. “Intersection of Maritime Silk Road and Age of Discovery: Macao Maritime Routes.” *Collected Essays of “To the Seas and Beyond: An International Conference on the History of Maritime Silk Road”*. Hong Kong, November 20, 2016. <https://max.book118.com/html/2019/0617/7145151150002033.shtm>.
- Dash, Priyadarshi. 2014. “India-Africa Trade: Current Trends and Policy.” *Journal of Studies in Dynamics and Change*, 1(7)(November): 268-279.

- Diop, Makhtar. 2015. "Lessons for Africa from China's Growth.", January 13, 2015. Beijing: Tsinghua University.
- Ezeanya, Chika. 2012. "The AU and the Tragedy of a New Headquarters." *Chika Ezeanya Esioby PhD*. January 24, 2012. <http://chikaforafrica.com/2012/01/24/the-au-and-the-tragedy-of-a-new-headquarters/hunHailemikael>.
- Fernández-Armesto, Felipe. 2001. *Civilizations—Culture, Ambition, and the Transformation of Nature*. New York: Simon & Schuster Inc.
- French, Howard W. 2014. *China's second continent: How a million migrants are building a new empire in Africa*. New York: Knopf.
- Gong, Gerrit W. 2002. "Standards of civilization today". In *Globalization and Civilizations*, editado por Mehdi Mozaffari, 77-96. London: Routledge.
- Gu, Jing, Danielle Green, e Jiadan Yu. 2021. "Building Back Better: Sustainable Development Diplomacy in the Pandemic Era." *Institute of Development Studies Research Report* 2021, no. 86: 1-72. DOI: 10.19088/IDS.2021.065.
- Jia Qingguo. 2021a. "China-US strategic competition." *East Asia Forum Quarterly* 13, no. 1 (January-March): 6-7. DOI: <http://doi.org/10.22459/EAFAQ.13.01.2021>.
- . 2021b. "Taiwan: Can a perfect storm be averted?" *China International Strategy Review* 3(2021): 66-82. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00080-0>.
- Kadiri, Ghalia, e Joan Tilouine. 2018. "A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin." *Le Monde*, 26 Janvier, 2018. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html.
- Li Anshan. 2014. "Origin of the Forum on China-Africa Cooperation." In: *China and the International Society*, editado por Jinjun Zhao e Zirui Chen, 259-294. Beijing: World Century.
- . 2015. "Contact between China and Africa before Vasco da Gama: Archeology, document and historiography." *World History Studies* 2, no. 1: 34-59.
- . 2018. "Studies on Mutual Learning among Civilizations." *Journal of Northwestern Polytechnical University (Social Sciences Edition)*, no.4: 42-50.

- . 2021a. “African Economic Autonomy and International Development Cooperation.” In *New Paths of Development: Perspectives from the Global South*, editado por Rahma Bourqia e Marcelo Sili, 43-53. Springer.
- . 2021b. “Does cultural prejudice inevitably lead to the conflict of civilizations?” *CHINANEWS Dong-Xi-Wen (East/West Query)*, November 11, 2021. <https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/11-11/9607233.shtml>.
- Li Anshan, et al. 2012. *FOCAC Twelve Years Later Achievements, Challenges and the Way Forward*. Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Liu Haifang, He Feng, e Wang Jinjie (eds.). 2021. *Annual Review of African Studies in China*, 9 (2020-2021), Special Issue “One Belt, One Road and One Continent”. Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Liu Weicai. 2016. “One Belt, One Road strategy in Africa: Application and implementation.” *International and Regional Studies*, 1: 70-77.
- Lokongo, Antoine Roger. 2012. “New AU Headquarters: A Tribute to China-Africa Relations—A Response to Chika Ezeanya.” *Pambazuka News*, February 1, 2012. <http://www.pambazuka.org/en/category/features/79584>.
- Mbanda, Gerald. 2018. “A winning foreign policy partnership.” *China Daily (Africa)*, February 16, 2018. http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2018-02/16/content_35707972.htm.
- Njoroge, Tony. 2018. “China is a ‘soft superpower’ in Africa.” *China Daily (Europe)*, March 30, 2018. http://www.chinadaily.com.cn/kindle/2018-03/30/content_35956992.htm.
- Olander, Eric. 2020. “China’s surprisingly durable reputation in Africa.” *The Africa Report*, September 11, 2020. <https://www.theafricareport.com/41380/chinas-surprisingly-durable-reputation-in-africa/>.
- Pautasso, Diego. 2016. “The Role of Africa in the New Maritime Silk Road.” *Brazilian Journal of African Studies* (Revista Brasileira de Estudos Africanos) 1, no. 2 (July/Dec.): 118-130.
- Rana, Pradumna B. 2021. “G7’s ‘Build Back Better World’: Rival to China’s BRI?” *RSIS Commentary*, no. 109, July 14, 2021.

- Ray, Julie. 2019. "Image of U.S. Leadership Now Poorer Than China's." *Gallup*, February 28, 2019. https://news.gallup.com/poll/247037/image-leadership-poorer-china.aspx?g_source=link_NEWSV9&g_medium=LEAD&g_campaign=item_&g_content=Image%2520of%2520U.S.%2520Leadership%2520Now%2520Poore%2520Than%2520China%27s.
- Sanny, Josephine Appiah-Nyamekye, e Edem Selormey. 2020. "Africans regard China's influence as significant and positive, but slipping." *Afrobarometer Dispatch*, no. 407, November 17, 2020. <https://afrobarometer.org/publications/ad407-africans-regard-chinas-influence-significant-and-positive-slipping>.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. 2021. *China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*. November, 2021.
- Sun Xiaohan. 2021. "Current situation analysis and prospect of India's investment and trade with Africa," *China Investment*, 17/18, September 26, 2021. <https://www.investgo.cn/article/yw/tzyj/202109/561019.html>.
- Tang Jiaxuan. 2009. *Strong rain and warm wind*. Beijing: World Affairs Press.
- Thurrow, L.C.1992. *Head to head: The coming economic battle among Japan, Europe and America*. New York: William Morrow and Company, Inc.
- Van Agtmael, Antoine. 2012. "Think Again: BRICS." *Foreign Policy*, October, 2012.
- Victoria, Breeze e Anthan Moore. 2017. "China tops the US and UK as destination for Anglophone African students." *The Conversation*, July 28, 2017. <http://theconversation.com/china-tops-us-and-uk-as-destination-for-anglophone-african-students-78967>.
- World Bank. 2012. *Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey*. Washington D.C.: The World Bank.
- World Health Organization (WHO). 2021. *Suicide Worldwide in 2019: Global Health Estimates*. Geneva: World Health Organization, Annex, 14-28.
- Wuthnow, Joel. 2017. "Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative: Strategic Rationales, Risks, and Implications." *China Strategic Perspectives*, no. 12: 1:45, September 27, 2017. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-12.pdf?ver=2017-09-27-133545-700>.

- . 2019. “China’s Belt and Road: One Initiative, Three Strategies.” *Strategic Asia* (National Bureau of Asian Research), February 4, 2019.
- Zhou Yuyuan. 2021. “More helping hands for Africa.” *China Watch*, December 24, 2021. <http://www.chinawatch.cn/a/202112/24/WS61cefo82a310e884bace482f.html>.

RESUMO

O artigo aborda a cooperação China-África no contexto da BRI-B3W. A primeira parte ilustra o contraste de algumas previsões sobre o desenvolvimento do século XXI e a realidade. A segunda estuda as várias invenções e os fatos sobre as relações China-África. A terceira examina a BRI (Iniciativa *Belt and Road*), proposta por Xi Jinping em 2013, e a B3W (*Build Back Better World*), apresentada por Joe Biden em 2021. A quarta explora o papel africano na BRI. A quinta estuda o conceito e a prática de “civilização” em relação ao desenvolvimento mundial. O autor sugere que a BRI e a B3W cooperem entre si para tornar o Sul, especialmente o continente africano, um beneficiário, assim contribuindo significativamente para o mundo inteiro.

PALAVRAS-CHAVE

África. China. Relações China-África. BRI. B3W. Civilização.

Recebido em 19 de janeiro de 2022

Aceito em 8 de fevereiro de 2022

Traduzido por Isabella Cruzichi



Editoração e impressão:

Gráfica da UFRGS
Rua Ramiro Barcelos, 2500
Porto Alegre/RS
(51) 3308-5083
grafica@ufrgs.br
www.ufrgs.br/graficaufrgs

NEOEXTRACTIVISMO EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO Y ANGOLA. ENTRE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL, LAS TENDENCIAS REGIONALES Y PARTICULARIDADES LOCALES

David Mouzo Williams¹



Introducción

El presente artículo pretende indagar sobre la formación de enclaves extractivos en la República Democrática del Congo (RDC)², y sus posibles proyecciones en el resto de África, principalmente a través de la comparación con otro caso, el de la República de Angola. Para ello, se tendrá en cuenta la inserción continental africana dentro de la globalización neoliberal en el período 1970-2000, particularmente la imposición de los Programas de Ajuste Estructural, por parte de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Entendiendo que esto forma parte de una misma reestructuración capitalista, se utilizarán los aportes del extractivismo en América Latina, en tanto parte del mismo Sur global.

Concibiéndole como un “neoextractivismo” (Svampa 2019), dentro de una globalización neoliberal “globo-saltante” (Ferguson 2007), se analizarán las transformaciones de las figuras de los conflictos bélicos y la privatización de la soberanía, particularmente los casos de los mercenarios y de las mili-

1 Centro de Estudios de Asia y África, Colegio de México. Ciudad de México, México. E-mail: dmouzo@colmex.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4688-0149>.

2 Desde ahora en más y en el resto del artículo se utilizará la abreviatura de RDC para la República Democrática del Congo, tanto en pos de la brevedad como de continuar diferenciándolo del Estado de la República del Congo.

cias. El interés de un estudio comparativo entre la RDC y Angola recae en una serie de ventajas para el análisis más amplio de esta reestructuración capitalista de carácter planetario, gracias a sus características distintivas, pero dentro de modelos neoextractivistas comparables. Al considerar cómo ambos Estados fronterizos del África central fueron afectados por las dos crisis del petróleo y devaluación del dólar en la década de 1970, con su oscilación de los precios internacionales de las materias primas, se podrán observar las tendencias regionales en las que se insertan, así como las particularidades locales que le diferencian. La historia reciente congoleña y angoleña se contextualizan en una enorme apreciación de las materias primas exportables, o commodities, particularmente hidrocarburos y minerales estratégicos³, cuya demanda creció entre un 600 y 2.000% por parte de las potencias industrializadas; no obstante, a partir de las nuevas tecnologías y nuevas fuentes menos costosas se ha posibilitado su enorme abaratamiento para el Norte global (Tardif 2014, 768-69). En este sentido, respondiendo a las particularidades de los respectivos Estados, se da la reincorporación en la economía mundial de Angola, antes exportadora de maíz y café (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 394) y de la RDC, antes exportadora de cobre (Gentili 2012, 206) bajo nuevos papeles.

Aproximaciones al neoliberalismo y neoextractivismo en África Central

David Harvey (2007) definió al neoliberalismo como una teoría de la economía política que concibe que el máximo bienestar humano puede alcanzarse únicamente a través de una “liberalización” del emprendimiento individual, que requiere para ello del intercambio libre, el libre mercado y propiedad privada. El rol estatal equivaldría únicamente a sustentar o si es necesario a crear estos pilares a través de sus mecanismos tradicionales (fuerzas armadas y banco central), pero no debe de intervenir en un mercado ya consolidado. El capitalismo neoliberal se ha desarrollado de manera desigual a lo largo del globo, en tanto la neoliberalización a partir de la década de 1970 no se ha dado de forma uniforme, cualitativa ni cuantitativamente. Aún más, esa propia lógica del desarrollo geográfico desigual alimentaría la neoliberal-

3 Dentro de esta terminología se reúnen minerales como el oro, coltán-tantalita, tungsteno y casiterita-estaño.

lización a través de la competencia (Harvey 2007, 87). En este sentido, se ha pensado tradicionalmente que *África*, en tanto espacio geográfico, categoría y “espacio homogéneo imaginado”, ha estado marginada o completamente por fuera de esa interconexión planetaria que ha significado la globalización neoliberal (Ferguson 2007, 6).

Lo anterior bien lo demostraría su invisibilización en la bibliografía al respecto, ya sea celebrativa o crítica de este nuevo patrón de acumulación; los problemas no parecen aflorar cuando se habla de los “peligros” que representaría la globalización cultural para África (Ferguson 2007, 34), pero sí cuando se enmarca en la globalización económica, principalmente porque parece no ajustarse a las narrativas de los defensores ni tampoco de los detractores de las políticas neoliberales (Ferguson 2007, 25-26). En este sentido, una de las grandes narrativas típicamente vociferadas desde los defensores del neoliberalismo es que las recetas económicas de las instituciones financieras internacionales (IFI) fueron insuficientes y que su “truncamiento” fue consecuencia de los propios ciudadanos africanos. Provisoriamente, podríamos decir que la negación o invisibilización epistemológica de esas conexiones no puede sino tener consecuencias, entre otras: la (re)creación de una alteridad imaginada, en tanto la globalización trae consigo un “después” de que África no es y nunca será parte, y, ligado a lo anterior, que la opacidad de las reformas neoliberales en el espacio africano traiga consigo una negación de sus consecuencias ya visibles. Esto no solo volvería a suscitar esa imagen de un continente aislado, sino incluso podría habilitar la profundización de este tipo de políticas.

Tomando de aportes anteriores más recientes, la globalización neoliberal tendría una tendencia no de convergencia o cubrimiento homogéneo del globo bajo su lógica, sino más bien un comportamiento de “saltos” desde un punto a otro, dejando vastas regiones simplemente ignoradas. Así, los movimientos fluidos del capital no recubren el globo, sino que conectan puntos entre sí, en lo que Ferguson (2007, 38) denomina como un comportamiento globo-saltante (*globe-hopping*), y no así globo-cobertor (*globe-covering*). La neoliberalización lleva a, siguiendo la línea de Harvey, la creación de espacios y espacialidades competitivos entre sí (Harvey 2007, 156), o parafraseando a Ferguson (2007, 13-14), a la creación de enclaves extractivos, dedicados principalmente a la explotación de commodities, como los minerales preciosos, estratégicos y los hidrocarburos. De aquí el interés de un análisis de las tendencias regionales de la economía extractiva exportadora en el África Central, donde Angola ha cumplido un rol preponderante desde 1980 en adelante en

su aceleramiento, pero que no implicará un “modelo” fácilmente transferible, sino que requerirá de un análisis de las interrelaciones regionales y locales que llevaron a la implantación específica del neoextractivismo neoliberal, así como las diferencias en otros casos⁴.

A esto le denominaremos en el artículo como “neoextractivismo” en tanto instalación de enclaves extractivos y particularmente en sus figuras extremas (Svampa 2019, 69), pensando en los casos del Cono Sur latinoamericano pero conectándolo con África Central, en tanto parte del Sur global. Este neoextractivismo incluirá un incremento de la violencia paraestatal, criminalización de las resistencias socioambientales, una apropiación acelerada de los recursos para la exportación, desintegración del tejido social debido al acentuamiento de desigualdades previas como las diferencias clasistas y de género, espacialización distintiva respecto a los territorios no-extractivos, y una proliferación de violencias masculinizadas (Svampa 2019, 71-73).

África en la globalización neoliberal, 1970-2020

El continente africano ha sostenido desde el 2000 una tasa de crecimiento promedio del 5%, cayendo un 2,5% con la crisis internacional del 2008, pero retomando y hasta incrementándose a más del 6%, asimilable a los países emergentes de Asia (B. Kabunda 2016, 38). No obstante, estos indicadores positivos se concentran únicamente en el PBI y han sido conseguidos a través de una coyuntura favorable para las materias primas, pero con el coste de un estancamiento en la diversificación productiva, el avance de las reformas neoliberales, la destrucción medioambiental y el aumento de la desigualdad e injusticias sociales, en torno a la redistribución del ingreso y en parte debido a las recetas análogas de las IFI, especialmente a partir de la década de 1980. No son solo las potencias occidentales las que tienen una presencia inusitada en el continente africano y, aún más, su inserción no ha sido la misma en las últimas décadas.

La década del noventa y el nuevo milenio trajeron consigo la creación y reformulación de nuevas instituciones que facilitaron los movimientos

⁴ En este sentido, Ferguson menciona un “modelo de Angola”, que contrasta a un anterior “modelo de Zambia”, y que respectivamente implican un cambio en la constitución de los Estados africanos frente al avance de la globalización neoliberal. Según Ferguson, desde 1980 en adelante se estaría dando una expansión de las características de Angola a lo largo de África Central. No obstante, en este trabajo se decidió no utilizar literalmente la denominación de un modelo centrado alrededor de Angola, en tanto no se pretende demonizar a un Estado y su población, sino aportar a un estudio comparativo (Ferguson 2007, 201-202).

de neoliberalización, intentando homogeneizar esas tendencias anteriores. Primeramente, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, que cambió la relación de autoridad al establecer un sistema tripartito entre esa organización, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Por otra parte, múltiples dirigentes africanos, en un intento de hacer efectiva (o aún más profunda) su incorporación a la “globalización”, fomentaron la reconversión de la Organización de la Unión Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) en 2001. En el mismo año ocurrió la adopción del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD), con los objetivos de reducir la pobreza y promover la economía desde las propias dirigencias africanas.

A pesar de los aspectos redentores de estas instituciones, la transformación hacia la UA significó el abandono de un intento de perspectiva tercermundista y afrocentrista, mientras que la NEPAD ha pecado de un paternalismo complaciente al Norte global. En este sentido, ha acontecido una interiorización de las directrices neoliberales, y particularmente de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) – privatización, liberalización y régimen de inversión externa – que se habían insertado con la crisis de la deuda en 1980 (Benavides De La Vega 2007, 40-43). En este sentido, la globalización neoliberal no será meramente un nuevo Reparto de África, pero sí una reorganización capitalista que proyecta un restablecimiento del poder económico-político de las élites, incluyendo las pertenecientes a algunos gobiernos africanos. Para ello se utilizarán estos recambios de las organizaciones regionales y continentales en África, por fuerza de la presión de potencias africanas, y en consonancia con las directrices del G8 y el “buen gobierno”. Por otra parte, una de las opacidades derivadas de la bibliografía tradicional del neoliberalismo y específicamente al hablar de África es la noción de que no ha habido grandes cambios en sus formas de explotación y socios comerciales. Por el contrario, en este apartado se enfatizan estas transformaciones dentro de la globalización neoliberal.

Como contrabalance a EE.UU. en el continente africano y como forma de sortear sus presiones, se ha alzado la República Popular de China (RPC) y el atractivo de su “cooperación pragmática”. Si bien la presencia china en el continente africano tiene sus orígenes ya en la fundación de la RPC en 1949 y particularmente en la Conferencia de Bandung en 1955, apoyando a los países no alineados (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 388), tras la liberalización de la década de 1990 emprendida por Deng Xiaoping la RPC se revitaliza su competencia con otras potencias por la obtención de recursos naturales y mercados en África (Castel 2006, 95-96). Las inversiones chinas en el continente han aumentado desde casi 500 millones de dólares en

2003 a más de 22.9 mil millones de dólares en 2012 (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 390). Las necesidades de aprovisionamiento petrolífero y transacciones comerciales también impulsaron la introducción de la India en el continente africano, que tuvo un aumento espectacular en 1990-2010, aunque harto menor a la inserción china (Kumar and Stanzel 2016).

Muchos han sostenido que el objetivo de la RPC, con sus proyectos de aprovisionamiento de recursos, ampliación de mercados para la exportación y préstamos e inversión, es el crear un orden mundial multipolar y diversificar el sistema monetario (B. M. Kabunda 2008a, 7-8). Aún más, los intereses de los Estados africanos por entablar relaciones con China e India, por su parte, se explican no solamente por la necesidad de divisas, sino ideológicamente por la falta de un pasado colonial y el apoyo diplomático que tuvieron esas naciones en la lucha anticolonial africana.

Interesada principalmente en el petróleo y los minerales estratégicos, a diferencia de con otros socios comerciales, China parece no poner trabas comerciales por cuestiones ideológicas a los Estados africanos con los cuales entabla relaciones (no exige la cumplimentación de prerequisites de transparencia, no-reconocimiento de Taiwán ni de respeto medioambiental). En este sentido, algunos gobiernos africanos sancionados y/o en conflicto han podido esquivar bloqueos, consiguiendo de China apoyo diplomático, inversiones y aprovisionamiento de armamento (Castel 2006, 97-98), lo que puede tener como consecuencia un acompañamiento financiero a regímenes autoritarios, que de otra manera serían afectados por bloqueos internacionales. No hay que necesariamente afirmar que la reincorporación de África al mercado mundial se dio en términos de periferia (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 410), pero puede considerarse que ha constituido un crecimiento frágil, basado en una exportación con un mínimo de valor añadido y una volátil vulnerabilidad por las fluctuaciones de precios, consolidando una desindustrialización promovida ya por las mencionadas PAE (Kabunda 2016, 45). Esto ha constituido un denominador común con otros casos del Sur global, lo que nos lleva a utilizar la categoría de “neoextractivismo”, que será la forma de esta inserción neoliberal por parte de África, y particularmente de los casos de Angola y República Democrática del Congo.

La privatización de la soberanía

Dentro de esta globalización neoliberal, un mecanismo fundamental de la acumulación capitalista será el avance de la privatización de la soberanía,

tanto por parte de grupos armados o milicias, y la proliferación de mercenarios o contratistas militares. A su vez, estos cambios se relacionarán con transformaciones en el plano internacional.

Primeramente, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, desde Washington se da simultáneamente un cambio de categorización sobre la inestabilidad político-social en el África Subsahariana — como un problema internacional, parte de la “guerra contra el terror” (*war on terror*), que requería de mayores intervenciones por parte de la EE.UU y la Unión Europea — y un cambio en la ayuda económica internacional — reducción de las partidas presupuestarias y una mayor canalización de esa ayuda en forma de “incentivos” para la inversión extranjera — (Reno 2005, 65-66). Si la victoria pírrica estadounidense en Somalia (1993) condicionó temporalmente la reticencia a la intervención militar directa, la presencia norteamericana consiste ahora más en una combinación de intereses — provisión de materias primas/energía, geoestrategia y seguridad —, por lo que sus críticas se han concentrado en aquellos Estados africanos con los que ha mantenido litigios, como los de Sudán y Zimbabwe. Aún así, han ignorado el respeto a los derechos humanos y la democracia en otros casos. Este cambio en las figuras de la guerra tras 2001 ha implicado también la proliferación de mercenarios. Desde una mirada histórica, el uso de mercenarios en el continente africano en la Edad Moderna se remonta a la administración colonial, pero ya en la historia reciente su participación en cuestiones de soberanía interna y externa no significó una privación de la participación de tropas pertenecientes a Fuerzas Armadas de Estados soberanos occidentales.

No obstante, cuatro procesos hacen retroceder a la participación de potencias extranjeras y habilitan la proliferación de los mercenarios o autodenominadas empresas militares privadas (EMP) (*private military companies*). La primera instancia fue la firma de la paz entre Angola, Cuba y la República de Sudáfrica en 1988, que llevó al retiro de tropas cubanas y soviéticas de territorio angoleño, y la segunda se dio con la abolición del apartheid sudafricano en 1994 (Álvarez Cobelas 2001, 37). Los restantes fueron el ya mencionado desastre político-militar estadounidense en Somalia durante la *Operation Restore Hope* (1993) y el genocidio de más de 800.000 personas, mayoritariamente hutus y tutsis moderados, en Ruanda (1994), que desalentaron la intervención militar inusitada de no-africanos (Bessis 2004, 93). La ambigua legislación de la figura del mercenario/contratista militar, así como un discurso neoliberal que ha querido embestirlos como emprendedores privados indiscernibles de los cascos azules (Álvarez Cobelas 2001, 49) ha posibilitado su uso no solo en situaciones de conflicto bélico, sino también para proteger enclaves extractivos y parques nacionales (Ferguson 2007, 46-47).

En este sentido, en el contexto del neoextractivismo, una de las formas predilectas para reafirmar una espacialización diferenciada ha sido a través del uso de fuerzas privatizadas, y típicamente extranjeras o al menos foráneas al territorio explotado en cuestión. En el continente africano han proliferado el uso de estas fuerzas mercenarias y el pago por sus servicios a partir de concesiones en la explotación productiva (especialmente en el sector de la minería e hidrocarburos) (Levy Martínez 2010, 95), siendo el caso de Angola pionero y paradigmático en ello (Ferguson 2007, 199-200). No obstante, esta no ha sido la única forma en la que la privatización de la soberanía ha confluído con el neoextractivismo, en tanto en sus figuras extremas se entrecruzan con la presencia de redes criminales (Svampa 2019, 75).

En este sentido, cuando no se da la presencia de contratistas militares extranjeros, los mismos mecanismos de expoliación pueden darse a través de milicias o grupos armados no-estatales, particularmente en contextos de gobernanza múltiple e imposición de exacciones arbitrarias. En un contexto de pluralidad regulatoria de facto en las minas del este congolés, particularmente en casos como la minería en Kivu del Sur, se da lo que Marie Müller-Koné (2015) denomina como “*débrouillardise*”. Es decir, una serie de prácticas informales en contextos de minería artesanal de pequeña escala y sin concesiones a empresas privadas industrializadas. No hay allí una preponderancia única de actores no-estatales e ilegales, sino una coexistencia de instituciones estatales, autoridades comunitarias y distintos tipos de agentes militares y paramilitares. Aún más, la formalización de estas prácticas puede darse por medio de un reconocimiento público por parte del aparato estatal, a la vez que los militares, funcionarios y milicias utilizarán formas de acoso y coacción para imponer extracciones impositivas (Müller-Koné 2015, 157-59). El modus operandi de estos se da: (1) por medio del control de las minas en sí y el cobro de impuestos a los transportadores y compradores internacionales, y (2) por medio del ataque esporádico a las aldeas mineras, como una forma de demostrar su capacidad de flagelar a las comunidades y coaccionar al gobierno a una negociación con ellos (Tardif 2014, 783-84).

La República de Angola

La República de Angola tiene una superficie de 1.246.700 km² en la costa occidental del África Austral, y posee fronteras con la República Democrática del Congo, Zambia y Namibia, así como salida hacia el Océano Atlántico. Una república unitaria presidencialista con capital en Luanda, Angola está dividida en 18 provincias y tiene una población de más de 30.175.000

personas. Dispone de reservas petroleras que le han llevado a ser la segunda exportación petrolífera más grande de África Subsahariana, tras Nigeria (Levy Martínez 2010, 91), así como yacimientos diamantíferos, una gran biodiversidad y más de 47 cuencas hidrográficas (Marchetti 2016, 101).

Parte del África colonizada por los portugueses, Angola concretó su independencia en el período 1961-1975, gracias a la lucha armada del Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), de raíz marxista-leninista y con apoyo de la URSS, la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), de raíz maoísta y apoyada por la RPC, y el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA), apoyado por el régimen congolés de Mobutu Sese Seko y EEUU (Levy Martínez 2010, 86). El llamado a la independencia por parte de un gobierno de oficiales portugueses en Luanda lleva a un combate interno entre los grupos armados: el FNLA es derrotado, por lo que UNITA (ahora con respaldo de EEUU y la Sudáfrica del apartheid) se enfrenta al MPLA (con apoyo de Cuba) en el periodo 1975-2002. La guerra civil implicó la muerte de más de un millón de personas y el desplazamiento de más de cuatro millones de habitantes (Marchetti 2016, 100). El conflicto disminuye hacia 1998 y parece concluir con el armisticio de 2002, que inaugura la llegada del MPLA al gobierno, la desmilitarización y la transformación de UNITA en partido político y el inicio de un discurso de normalización nacional convalidado internacionalmente (Levy Martínez 2010, 81-82).

Siguiendo las líneas trazadas para el continente, en Angola y a pesar de un crecimiento anual del PBI de dos cifras en la década de 2010, la riqueza derivada de la explotación petrolífera y diamantífera se ha distribuido desigualmente entre la población, concentrándose alrededor de una clase política y sector militar dirigentes, combinando mecanismos de corrupción y clientelismo (Levy Martínez 2010, 92). Cabe señalar que, en todo este período, desde 1975 y hasta su renuncia en 2017, gobernó José Eduardo dos Santos; su salida y reemplazo por João Manuel Lourenço no implicó la pérdida de preeminencia del MPLA en el gobierno.

Si bien Angola dependió por años de EEUU como principal comprador para llevar a cabo este crecimiento, ya para 2010 su papel disminuye (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 402), lo cual se relaciona no solo con la intensificación del *fracking* para la producción doméstica estadounidense hacia 2012 (Marchetti 2016, 101), sino también con la mencionada inserción china y la entrada angoleña a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que le dan mayor capacidad de negociación a Angola (Levy Martínez 2010, 94). Todo esto se relaciona con los cambios recientes en el continente ya introducidos en el apartado anterior, así como la organización

de ciertos Estados extractivistas bajo las égidas de organismos regionales, que retroalimentan su inserción en la globalización neoliberal.

Por otra parte, el caso angoleño es uno de los pocos donde se han dado inversiones directas de la RPC, particularmente préstamos concentrados en la reconstrucción infraestructural tras las consecuencias de la guerra civil (Maribel and Vélez 2011, 590); esto ha incluido carreteras, centros de salud, sistemas de riego, educación, telecomunicaciones, etc., pudiendo acceder a crédito que le habían negado las IFI (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 408). En ello, Angola ha logrado desentenderse del endeudamiento externo con el FMI, entre otros (Levy Martínez 2010, 98).

Más allá de los intentos desde el gobierno nacional de diversificar la economía hacia sectores no-petroleros (Marchetti 2016, 102), el 80% del PBI angoleño se basa aún en la producción petrolífera, y específicamente de la exportación de crudo, al disponer de solo una refinería en el país (Barciela 2019) lo cual ha traído consigo una extrema vulnerabilidad frente a crisis de precios como las del 2008 (Ouriques and Nunes de Alvear 2017, 412) y nuevamente hacia 2014, debido a una oferta internacional de crudo que superaba a la demanda (Marchetti 2016, 102).

La explotación petrolífera de Angola se concentra en plataformas petrolíferas (*off-shore*) lejos de las costas, y cada vez más en aguas profundas (*deep water*); estas son trabajadas por asalariados temporarios traídos desde el extranjero y que viven provisoriamente en barrios cerrados, por lo que efectivamente la ganancia, producción y mano de obra de esta explotación no toca el suelo angoleño (Ferguson 2005, 378). Por todo lo anterior, el caso de Angola da cuenta de la inserción en el neoextractivismo bajo ciertos caracteres nacidos de las particularidades de su explotación petrolífera y de la guerra civil. En este sentido, estará caracterizada por un uso intensivo de tecnología con trabajadores extranjeros especializados, que implica un divorcio de esta explotación respecto al resto de la economía y sociedad. Para consolidar este neoextractivismo se ha utilizado sistemáticamente una mano de obra militar extranjera y privatizada. Así, el caso de Angola da cuenta de un Estado, basado especialmente en las esferas privadas, principalmente en las más de 150 EMP presentes en el territorio, las cuales se siguen utilizando especialmente en las zonas ricas en diamantes y petróleo que aún continúan en conflicto, como la provincia de Cabinda (Levy Martínez 2010, 89).

Ese fenómeno, que surge en el mencionado contexto más amplio de reimplantación de fuerzas mercenarias en el continente, en Angola particularmente responde a la guerra civil de 1975-2002, pero sobrepasa este período de conflicto y es normalizado por el reconocimiento estatal de estas fuerzas.

Así, la contratación de la sudafricana Executive Outcomes durante el conflicto entre el MPLA y UNITA se hizo a través de la empresa petrolífera Heritage Oil como intermediaria (Levy Martínez 2010, 93); el éxito de sus campañas militares llevó a que el MPLA le encargara el entrenamiento del ejército nacional (Ferguson 2007, 200) y asegurara sus lealtades a través de las concesiones de explotaciones petrolíferas y diamantíferas. A la vez, UNITA mantuvo rutas ilegales de estos recursos, durante y posteriormente a la guerra civil.

La República Democrática del Congo

Allí, como en los casos de la RDC, se ha intentado también potenciar la creación de enclaves extractivos, “parches” (*patches*) de extracción. Ferguson afirma que “el incremento de la sofisticación tecnológica y aislamiento espacial en enclaves mineros han hecho de la minería [...] cada vez más y más parecida a la extracción petrolera” (2007, 378). No obstante, lo que el antropólogo estadounidense señala cómo el accionar de los contratistas militares privados, en la RDC se explica más bien por la complicidad con grupos armados ilegales, en tanto solo en los dos Kivu hay aproximadamente 130 grupos armados ilegales (Congo Research Group 2019).

Como se señaló, en Angola una diferenciación espacial coincide con una localización geográfica aislada de los recursos explotados, efectivamente “escapando” en un doble sentido (Ferguson 2007, 198-200), lo cual se ha profundizado con los mencionados dispositivos de corrupción, fuerzas armadas privatizadas y empresas offshore. No obstante, en el caso de la RDC el neoextractivismo se implantará de una forma diferenciada debido a particularidades geográficas, los conflictos bélicos, la explotación pequeño artesanal y fisionomía de sus recursos extraídos.

Este ha sido una tendencia favorecida por las PAE, en tanto estas directrices han fomentado la creación de zonas francas de explotación, con exención de impuestos y otras ventajas para el capital privado, excluyendo en ello a la mayoría de la población (Gentili 2012, 498). En este modelo, solo se ha necesitado asegurarse un espacio de explotación, unos enclaves extractivos típicamente reafirmado por seguridad privada y el acceso al mercado externo, gracias a las telecomunicaciones o el transporte aéreo; son operaciones que no requieren del aprovisionamiento de una soberanía nacional o de la presencia de estructuras bancarias, financieras y/o de previsión social, sino solo de la legalidad contractual expedida por algunos erosionados Estados africanos (Ferguson 2007, 207). Esto sigue la idea ya mencionada del capital como “globo-saltante”, también propuesto por Ferguson (2007), que se alimenta

y retroalimenta del debilitamiento de los aparatos estatales. Inversamente a lo anunciado discursivamente, en la globalización neoliberal las IFI han debilitado al Estado desde arriba (a través del derecho internacional y la economía internacional) y aún desde abajo (a través de la fomentación de movimientos culturales y religiosos centrífugos), con el prejuicio de que la acumulación estatal era ineficiente y/o tendiente a la corrupción, y el sector privado sería la única fuente de desarrollo y eficiencia (Kabunda Badi 2008b, 79), en esos espacios donde el capital productivo no se ha insertado y el Estado ha retrocedido, toman mayor protagonismo las ONG (Ferguson 2007, 379).

La inserción de la RDC en este modelo de neoextractivismo debe entenderse dentro de las particularidades de su distribución espacial e historia reciente: una mayor densidad demográfica en la RDC se da en los extremos suroeste (donde se ubica la capital Kinshasa y la provincia de Congo Central) y centro-este (donde se ubican las provincias de Kivu del Norte, Kivu del Sur, Ituri, Maniema y Tanganica) del territorio. El aglutinamiento humano en el oriente congolés, en la zona fronteriza con Ruanda, Uganda, Tanzania y Burundi, coincide con la mayor parte de la distribución de los recursos, siendo la RDC rica en minerales estratégicos, particularmente el colombo tantalita o coltán, del cual dispone el 80% de las reservas mundiales (Omer and Lugardo 2011, 337). Se alza un régimen dictatorial, unipartidista y neo-patrimonial liderado por el general Mobutu Sese Seko por más de treinta años (Lugardo 2012, 68-69).

El ocaso de su sistema ya comienza hacia la década del setenta, debido a la caída de los precios internacionales de las materias primas en 1973 y el intento de recuperación del multipartidismo, con el llamado a elecciones legislativas de 1977 (Lugardo 2005, 690). Será la combinación de estos factores con la regionalización del conflicto tutsi-hutu, tras el genocidio de Ruanda en 1994 (Lugardo 2012, 94-95), lleva a la Primera Guerra del Congo (1996-1997), en la cual la AFDLC (Alianza Democrática por la Liberación de Congo-Zaire), liderada por Laurent Kabila, avanzó rápidamente a lo largo del país y tomó la capital de Kinshasa, derrocando el régimen mobutista y ungiendo a Kabila como Presidente. Posteriormente, estalla la “Segunda Guerra Congoleña” o “Guerra Mundial Africana” (1998-2003), en torno a las deudas del gobierno congolés con Ruanda, Uganda y Burundi, que apoyaron a las campañas de la AFDLC, el accionar de los grupos armados ilegales en las fronteras y la intromisión de estos últimos en la producción minera.

Con nueve naciones africanas involucradas, más de tres millones de personas asesinadas solo en este período (Autesserre 2006, 1-2), y veinte millones de desplazados, acumulando más muertes y la imposibilidad de educación y formación de los/as menores de edad (Omer and Lugardo 2011,

343), se llega a un armisticio con los Acuerdos de Pretoria. El asesinato de Laurent Kabila en 2001 y el subsecuente vacío de poder fue llenado inmediatamente por su hijo, Joseph Kabila. La explosión de las fronteras de la RDC, Uganda, Burundi y Ruanda durante estos conflictos lleva a una proliferación principalmente en el este de milicias, algunas de ellas lideradas por otrora hombres-grandes intermediarios del régimen mobutista (Lugardo 2012, 57-58). Aún más, las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) se nutren de la normalización de los grupos armados como soldados tradicionales (Lugardo 2012, 189), a las cuales se les ha continuado pagado y entrenando deficitariamente, y han contado con altos mandos con una enorme heterogeneidad de formaciones, dificultando la profesionalización y adopción de una perspectiva de derechos (Baaz and Stern 2010).

En relación con esto, por efecto de las PAE, ha habido un creciente abandono de los esquemas nacionales y una mayor aceptación de la coexistencia entre la violencia y la producción minera (Ferguson 2005, 379), explotando los minerales estratégicos utilizados para la fabricación de armamento, electrónicos y tecnología renovable. Esta producción se realiza mayoritariamente de forma industrializada, pero el 90% de los trabajadores congoleños que se emplean en el área lo hacen en las explotaciones artesanales (Callaway 2018, 10).

La violencia de los grupos armados no-estatales y de las bandas criminales asociadas no se concentra exclusivamente en las áreas rurales ni pueblos mineros, por lo cual no hay una correlación mecánica entre la violencia y la presencia de minerales (Congo Research Group 2019). No obstante, la pequeña explotación artesanal para la extracción de cobalto y cobre está asociada a condiciones laborales precarias (incluyendo trabajo infantil y violencia sexual y generizada) así como el accionar de los grupos armados ilegales (Perks 2011, 178-79). Por su parte, la extracción a gran escala y de forma industrializada, incluyendo empresas estatales, carece de transparencia y está formada mayoritariamente por mano de obra subcontratada (Callaway 2018, 4-5). Cabe decirse que, por las particularidades de estos minerales — entre ellas, que se transportan en toneladas para que sea viable su extracción — se dificulta su seguimiento; a través de la “Ley Dodd-Frank”, impulsada y sancionada por la administración Obama en Estados Unidos en 2010, se intentó regular el aprovisionamiento de los minerales 3TG, imponiendo el uso de bolsos con etiquetas de aprobación y certificados de origen.

No obstante, esto no tuvo en cuenta las posibilidades de contrabando y falsificación de las fajas de seguridad y más bien estableció una prohibición de facto a toda minería artesanal de estos recursos, haciendo colapsar economías regionales dependientes de esta (Stoop, Verpoorten y Van Der Windt

2018, 78; Müller-Koné 2015, 45). Así, no es tan simple como concentrarse solo en la regulación del trabajo minero artesanal; tanto debido al entrecruzamiento entre ambos sistemas (compra de minerales a grupos artesanos y su venta como parte de la producción industrial, sin transparentarlo) (Callaway 2018, 12), así como la exportación ilegal a través de otros Estados fronterizos, como ha ocurrido con la salida de oro de origen congolés a través de las fronteras de Uganda y Ruanda (Global Witness 2017, 9-10). Como ejemplo ilustrativo de todo lo anterior, Global Witness (2016) reportó la inserción de la empresa china Kun Hou Mining para la explotación de oro en el este congolés. Esta multinacional instaló una producción semi-industrial en el pueblo de Shabunda, y para asegurarse los depósitos de oro en el lecho del Río Ulindi contrató y aprovisionó de armas a un grupo armado local, a la vez que en ello habilitó los gravámenes ilegales a los mineros artesanales por parte de esos mismos milicianos. Aún, estando beneficiada por la laxa legislación impositiva congoleña y la enorme plusvalía derivada de la coerción paraestatal y las condiciones laborales precarias, el oro extraído fue contrabandeado a algunos de los Estados vecinos, y no habrá grandes inversiones productivas relacionadas con estas.

Discusiones entre las experiencias de la RDC y Angola

En el caso de Angola se coincide una lejanía geográfica de la explotación petrolífera offshore, capitales y trabajadores extranjerizados, y mercenarios con redistribución regresiva de la plusvalía, mientras que en la RDC la explotación se da de forma artesanal por trabajadores locales, pero la coacción y rutas ilegales a través de Uganda-Ruanda-Burundi permiten el escape de las ganancias que se hubieran obtenido de la minería, consolidándose aún más gracias a la presencia de grupos armados no-estatales. Por otra parte, en Angola se dará la institucionalización de mercenarios tras 2002, tanto su uso como seguridad privada en barrios de trabajadores extranjeros como su incorporación y entrenamiento a las FFAA angoleñas. En RDC, se dará la normalización de las milicias, muchas de ellas controladas por hombres grandes intermediarios de Mobutu, así como la presencia en los pueblos mineros de las FARDC, parte de las cuales no hay tenido una profesionalización o ruptura de lealtades respecto a sus otrora comandantes en las milicias.

A pesar de las claras diferencias en sus esquemas, se entiende que en ambos casos se está asistiendo a una reorganización capitalista neoliberal que permite una implantación neoextractivista, en consonancia con sus particularidades locales, y que obedecen a esta noción del capital como globo-saltante.

En la RDC no tiene porque coincidir una lejanía espacial y cualitativa. Es decir, una separación geográfica, como las plataformas petrolíferas offshore angoleñas, y utilización de recursos humanos y capitales extranjerizados, incluyendo los operarios y fuerzas de seguridad, que explicaría claramente la separación societal de los ingresos. Por el contrario, los minerales estratégicos subterráneos que abundan en el este congolés, han sido “separados”, a través de una serie de mecanismos: la presencia de grupos armados ilegales, el beneplácito gubernamental, la complicidad de gobiernos extranjeros en la exportación ilegal y la presencia de las empresas extranjeras de refinamiento, que promueven esta separación societal de los ingresos del extractivismo respecto al Estado y la población civil.

Conclusión

El presente trabajo de comparación intentó dar cuenta de una serie de tendencias regionales y particularidades locales que se complementan con una globalización neoliberal y reorganización capitalista aún en proceso. Se hizo una necesaria crítica a la bibliografía tradicional sobre el neoliberalismo en África, cuyas miopías han evitado un análisis fidedigno de los cambios recientes en el período 1970-2000, particularmente en dos frentes. Primeramente, en cómo han cambiado las potencias occidentales y no-occidentales que han potenciado a las economías africanas basadas en la monoproducción de commodities para la exportación, especialmente la presencia china en África Central. Segundamente, las múltiples formas en que se ha dado gradualmente una privatización de la soberanía, acelerándose en las últimas décadas la presencia de mercenarios en África, así como la proliferación de grupos armados no-estatales; ambos han estado insertos no solo en las guerras anticoloniales y civiles, sino también en la territorialización diferenciada de los enclaves extractivos. Se entiende aquí que estos procesos de neoliberalización no son fenómenos netamente africanos, sino que pueden entenderse a través de categorías pensadas para otras regiones del Sur global como el neoextractivismo, así como que pueden aportar a la mejor comprensión de ello.

Habiendo hecho una necesaria introducción a las historias recientes de Angola y la República Democrática del Congo, se enfatizaron las similitudes de su inserción en un mundo globalizado en clave neoliberal, pero también las particularidades que han permitido al capital internacional operar estos saltos y separación del usufructo de las ganancias respecto a sus respectivos Estados y poblaciones civiles. Potenciado todo ello por la liberalización

económica y quita impositiva, la normalización de la violencia paramilitar y militar-extranjera ha abonado a la espacialización diferenciada de enclaves extractivos como parches distintivos del resto de la sociedad. Dicha normalización, incluyendo una violencia privatizada, no implica un uso único de mecanismos “legales” por parte de gobiernos y capitales, sino que dispositivos informales como la corrupción y contrabando, especialmente en la RDC, han permitido la extranjerización de la plusvalía, más allá de quiénes efectivamente trabajan la extracción en el terreno. Por todo ello se requerirá de un mayor diálogo entre los análisis de las formas de explotación neoextractivista en el continente africano, y hacer frente al desafío epistemológico de no considerarles como fenómenos totalmente distintivos por sus fronteras estatales. Aún más y frente a un capital cada vez más globo-saltante, los aportes y retroalimentaciones entre los estudios desde el resto del Sur global pueden enriquecer nuestra comprensión de estos procesos que aún operan.

Referencias

- Álvarez Cobelas, Juan. 2001. “Los Mercenarios, o Cómo África Sobrepasa La Modernidad.” *Nova Africa*, no. 9: 33-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5179420>.
- Autesserre, Severine. 2006. “Local Violence, National Peace? Postwar ‘Settlement’ in the Eastern D.R. Congo (2003-2006).” *African Studies Review* 49 (3): 1-29. <https://www.cambridge.org/core/journals/african-studies-review/article/local-violence-national-peace-post-war-settlement-in-the-eastern-dr-congo-20032006/8AEB72455D-2B584F3725A97610C6B440>.
- Baaz, Maria Eriksson, y Maria Stern. 2010. “The Complexity of Violence: Sida Working Paper on Gender Based Violence.” <https://www.sida.se/en/publications/the-complexity-of-violence>.
- Barciela, Fernando. 2019. “Angola: Nadar En Petróleo Para Acabar Sin Gasolina .” *El País*, June 8, 2019. https://elpais.com/economia/2019/06/06/actualidad/1559836000_592103.html.
- Benavides De La Vega, Lourdes. 2007. *Actores Regionales y Subregionales En África Subsahariana*. Madrid: Fundación Carolina.
- Bessis, Sophie. 2004. “Las Nuevas Figuras de La Guerra En África: Ensayo de Tipología de Los Conflictos Africanos.” *Nova Africa*, no. 14: 87-93. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5182795>.

- Callaway, Annie. 2018. "Powering Down Corruption: Tackling Transparency and Human Rights Risks from Congo's Cobalt Mines to Global Supply Chains – The Enough Project." 2018. <https://enoughproject.org/reports/powering-down-corruption>.
- Castel, Antoni. 2006. "China Redescubre África." *Nova Africa*, no. 19: 95-100. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5185701>.
- Congo Research Group. 2019. "Congo, Forgotten." www.congoresearchgroup.org.
- Ferguson, James. 2005. "Seeing like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa on JSTOR." *American Anthropologist*, 377-382. https://www-jstor-org.biblioteca-colmex.idm.oclc.org/stable/3567023?seq=1#metadata_info_tab_contents.
- . 2007. *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Book. Durham, N.C: Durham, N.C.: Duke University Press, 2007.
- Gentili, Anna Maria. 2012. *El León y El Cazador: Historia Del África Subsahariana*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=685.
- Global Witness. 2016. "River of Gold | Global Witness." <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/river-of-gold-drc/>.
- . 2017. "Time to Dig Deeper | Global Witness." <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/time-dig-deeper/>.
- Harvey, David. 2007. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kabunda, Badi. 2016. "África: Crecimiento Sin Desarrollo." *Voces En El Fénix*, no. 57: 77-86. <https://drive.google.com/file/d/1YEEq-3Jo-oHVjrs2mI9kTRdbAgR2Mdp6o/view>.
- . 2008a. "Presentación. China y África: ¿Colonialismo o Alternativa?" In *China En África. Alternativa a Los 50 Años de Descolonización*, 7-11. Madrid: Editorial Sodepaz. <https://silo.tips/download/china-en-africa-alternativa-a-los-50-aos-de-descolonizacion>.
- . 2008b. "África En La Globalización Neoliberal: Las Alternativas Africanas." *Theomai* (17): 77-87. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12401706>.

- Kumar, Sunaina, y Angela Stanzel. 2016. "India and China: A Scramble for Africa?" *European Council on Foreign Relations*. https://ecfr.eu/article/commentary_india_and_china_a_scramble_for_africa_7086/.
- Levy Martínez, Alberto. 2010. "Angola: Una Historia Moderna Signada Por Las Guerras." *Cuadernos de Marte*, no. 0: 81-106. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/760/661>.
- Lugardo, Marco Antonio R. 2005. "La Transición Política y La Nueva Constitución de La República Democrática Del Congo." *Estudios de Asia y África* 40 (3): 687-708. <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/1768>.
- . 2012. "La República Democrática Del Congo: Orden Político y Autoridad En Contextos Electorales, Neopatrimoniales y de Economía de Guerra." Ciudad de México: Colmex. <https://www.repositorionacionalcti.mx/recurso/v979v329b>.
- Marchetti, Agustina. 2016. "Angola ¿resurgiendo de Las Cenizas de La Guerra?" *Voces En El Fénix*, no. 57: 98-105. <https://drive.google.com/file/d/1YEeq3Jo-oHVjrs2mI9kTRdbAgR2Mdp6o/view>.
- Maribel, Perla, y Olgún Vélez. 2011. "El Compromiso de China Con El Desarrollo Del Tercer Mundo: El Caso de Angola." *Estudios de Asia y África* 46 (3): 589-649. <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/2004>.
- Müller-Koné, Marie. 2015. "Débrouillardise: Certifying 'Conflict-Free' Minerals in a Context of Regulatory Pluralism in South Kivu, DR Congo*." *The Journal of Modern African Studies* 53 (2): 145-68. <https://doi.org/10.1017/S0022278X15000178>.
- Omer, Buatu Batubenge, y Marco Antonio Reyes Lugardo. 2011. "Los Derechos de Los Infantes y El Saqueo de Recursos Minerales En La República Democrática Del Congo: La Internacionalización de La Criminalización Del Estado." *Estudios de Asia y África* 46 (2): 333-64. <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/2030>.
- Ouriques, Ricardo, and Amanda Nunes de Alvear. 2017. "Las Relaciones Económicas Entre Angola y China (2000-2014) Economic Relations between Angola and China (2000-2014)." *Estudios de Asia y África* 52 (163): 387-416. <https://estudiosdeasiayafrika.colmex.mx/index.php/ea/article/view/2320>.

- Perks, Rachel. 2011. "Towards a Post-Conflict Transition: Women and Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo from Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities on JSTOR." In *Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*, 177-96. https://www.jstor.org/stable/j.ctt24h9g4.16?seq=1#metadata_info_tab_contents.
- Reno, William. 2005. "Los Estados Débiles Africanos, Los Actores No Estatales y La Privatización de Las Relaciones Interestatales." *Nova Africa*, no. 16: 65-88. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5185681>.
- Stoop, Nik, Marijke Verpoorten y Peter van der Windt. 2018. *More Legislation, More Violence? The Impact of Dodd-Frank in the DRC*. PLoS ONE 13 (8). <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PONE.0201783>.
- Svampa, Maristella. 2019. *Las Fronteras Del Neoextractivismo En América Latina – Conflictos Socioambientales, Giro Ecoterritorial y Nuevas Dependencias*. Guadalajara: CALAS. <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.
- Tardif, Eric. 2014. "Minerales Que Suscitan Pasiones: ¿el Inicio de La Pugna Por Lo Que Queda?" *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XIV: 765-800. [www.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx)<http://biblio.juridicas.unam.mx><http://biblio.juridicas.unam.mx>

RESUMEN

El presente artículo pretende una aproximación a la formación de enclaves extractivos en la República Democrática del Congo, haciendo un estudio comparativo con la República de Angola, en pos de dar cuenta de las tendencias regionales que les hacen similares, y las particularidades locales que singularizan sus respectivas inserciones neoliberales. La hipótesis de este trabajo, tomando los aportes de autores como James Ferguson (2007), es que se ha venido instalando un paradigma desde 1980 en adelante en gran parte del continente africano, que aquí denominamos como "neoextractivismo", incorporando el modelo de Maristella Svampa (2019), que lo pensaba para América Latina. Mientras que Ferguson concentra su análisis del neoliberalismo en África en Angola, donde observa la instalación de una producción petrolífera cualitativa y espacialmente separada del resto de la sociedad, y Svampa lo hace en relación con las concesiones que tanto gobiernos nacional-populares como neoliberales de la región latinoamericana han hecho a las compañías extractivas, aquí se propone un matiz adicional. El caso congolés da cuenta de la imposición de una brecha que separa las ganancias de la explotación respecto al Estado y su población, como en el caso angoleño, pero con una serie de particularidades históricas que ha combinado el accionar de milicias, rutas ilegales, liberalización neoliberal e inserción de los capitales extranjeros. Este sincretismo ha privado de las ganancias de los minerales estratégicos a los trabajadores locales que los explotan y del gobierno

en cuyo territorio se encuentran subterráneamente. Ambos casos formarían parte de una más amplia reorganización capitalista que ha venido operando en el continente africano desde 1970 en adelante, y que necesariamente requiere de un estudio comparativo, tomando aportes de los análisis de la región latinoamericana, en tanto parte del Sur global.

PALABRAS CLAVES

Economía Africana. Minerales Estratégicos. Petróleo.

Recibido el 14 de diciembre de 2021

Acepto el 25 de diciembre de 2021

CORRUPÇÃO, SUBDESENVOLVIMENTO E AS MASSAS NA ÁFRICA

Ibrahim Bangura¹

Temitope Oriola²

Henry Mbawa³



Introdução

Dois exemplos contemporâneos da Nigéria destacam a essência do argumento deste artigo. Primeiro, em novembro de 2019, um ex-senador nigeriano (2010-2015), Babafemi Ojudu, emitiu uma repreensão mordaz aos seus constituintes, amigos, parentes e associados políticos em um “leitor de advertências” amplamente divulgado. O senador Ojudu (2019) declarou:

Caros compatriotas, digam-me quantos congressistas e mulheres americanos contrataram bufês para alimentar os constituintes todos os dias que ele visita seu eleitorado? ... Onde mais no mundo os membros do partido são pagos, alimentados, vestidos e transportados para comparecer às funções do partido? No entanto, você fala de corrupção. Qual é o significado dessa corrupção? Não é corrupção exigir o pagamento antes de votar? Você não acha que quem pagou para você votar nele vai recuperar o investimento? (Ojudu 2019, s/p, tradução nossa)⁴.

1 Departamento de Estudos de Paz e Conflito, Fourah Bay College, University of Sierra Leone. Freetown, Serra Leoa. E-mail: bangural@yahoo.co.uk. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9070-5391>.

2 Departamento de Sociologia, University of Alberta. Edmonton, Canadá. E-mail: oriola@ualberta.ca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8780-8445>.

3 Departamento de Estudos de Paz e Conflitos, Fourah Bay College, University of Sierra Leone. Freetown, Serra Leoa. E-mail: henry.mbawa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9521-8955>.

4 No original: “Dear compatriots, tell me how many American congressmen and women hired caterers to feed constituents every day he visits his constituency?...Where else in the world are party members paid, fed, clothed and transported to attend party functions? Yet, you talk of corruption. What is the meaning of this corruption? Is it not corruption to demand to be paid before you vote? Don't you think whoever paid you to vote for him will recoup his investment?” (Ojudu 2019, n/p).

Ojodu observa que o título de “senador” era um “albatroz” — concidadãos cobravam preços excessivos por bens e serviços básicos e pediam ajuda para casamentos, contas hospitalares, funerais e mensalidades dos filhos, entre outras demandas financeiras. Essas expectativas se estendem às crenças dos cidadãos sobre como o senador deve viver. Por exemplo, Ojodu afirma que quando aparece na classe econômica do avião “todo mundo começa a olhar para você como se você tivesse perdido o caminho. Aquele olhar do que ele está fazendo aqui com todo o dinheiro que ganha ou que roubou” (Ojodu 2019, s/p, tradução nossa)⁵.

O segundo exemplo diz respeito a uma fraude supostamente perpetrada por Philomina Chieshe, balconista de vendas no escritório do *Joint Admissions and Matriculation Board* (JAMB)⁶ no estado de Benue, Nigéria. Chieshe informou a um painel de auditores em fevereiro de 2018 que uma cobra engoliu aproximadamente \$100.000 (EUA) do produto da venda da organização em sua posse. Um relatório do *Premium Times*, o principal jornal investigativo online da Nigéria, observa que Chiese “confessou que sua empregada era conivente com outra equipe do JAMB, Joan Asen, para ‘espiritualmente’ (por meio de uma cobra) roubar o dinheiro do cofre do escritório de contas” (Adedigba 2018. Parênteses original, tradução nossa)⁷.

Como entendemos esses dois casos? De que falam as experiências do senador e do caso do escrivão, a respeito do labirinto da corrupção e do subdesenvolvimento na África? O argumento central deste artigo é que ignorar o papel das massas leva a uma compreensão incompleta das vinhetas de corrupção e da crise de desenvolvimento na África. O artigo argumenta que as práticas corruptas das elites e as ações, crenças, expectativas e demandas das massas sobre as elites se reforçam mutuamente, são correferenciais e, em última instância, co-constituem a produção processual de corrupção e o consequente subdesenvolvimento na África. Isso é ainda mais reforçado no que denominamos “a ironia das massas africanas” na luta contra a corrupção e o subdesenvolvimento na África. A ironia é conveniente demais para ser ignorada. As massas africanas exigem sua parte do bolo nacional por meio de apêndices ou associação com as elites políticas que saqueiam o Estado — uma das principais causas da pobreza e do subdesenvolvimento na África.

5 No original: “Everyone begins to look at you as if you have missed your road. That look of what he is doing here with all the money he earns or he has stolen” (Ojodu 2019, n/p).

6 O JAMB é responsável pela realização de um exame nacional obrigatório de admissão em instituições pós-secundárias na Nigéria.

7 No original: “Confessed that her housemaid connived with another JAMB staff, Joan Asen, to “spiritually” (through a snake) steal the money from the vault in the account office” (Adedigba 2018).

Embora não tentemos medir a culpabilidade — nossos objetivos são muito mais modestos —, este artigo argumenta que as massas são uma parte significativa do sistema que paralisou o desenvolvimento humano e social na África. Nosso objetivo — na medida em que é alcançado — é conscientemente provocativo. A posicionalidade das massas não pode mais ser ignorada. Muitas análises acadêmicas, com poucas exceções, omitem o envolvimento sucinto com o papel das massas ou não elites na luta contra a corrupção e o subdesenvolvimento na África. A interpelação e agência de cidadãos regulares ou não da elite está faltando em grandes volumes na literatura. Sem desvendar o papel das massas, as análises acadêmicas apresentam um quadro parcial e superficial da corrupção e do subdesenvolvimento na África. Isso empobrece a literatura sobre corrupção e subdesenvolvimento.

Este não é o primeiro artigo a reconhecer a importância do papel de indivíduos do setor privado na corrupção de funcionários do governo. Há quase 30 anos, Harsch (1993, 34) argumenta que a “ênfase está quase inteiramente na esfera estatal, tendendo a minimizar o comportamento daqueles no setor privado que contribuem para a corrupção de funcionários governamentais” (tradução nossa)⁸. Isso ressalta o papel dos executivos de negócios — empreiteiros, importadores/exportadores e outros comerciantes do setor privado. Estendemos os binóculos de Harsch (1993) para cobrir o papel das massas — pessoas comuns.

O desequilíbrio na literatura é problemático por várias razões. Primeiro, as elites políticas corruptas não existem em um vácuo social: elas fazem parte da estrutura da sociedade. Em países tecnologicamente avançados, as massas frequentemente assumem um papel maior no monitoramento da gestão do bem público. Portanto, a questão não é apenas “quem são essas elites?”. Também precisamos enfrentar a questão “que tipo de sociedade produz essas elites?”. Em segundo lugar, apesar dos problemas generalizados no sistema eleitoral, novas elites são fabricadas regularmente. Sendo assim, não são histórias inéditas de funcionários de nível médio, ou inferior, em vários setores da economia que alcançaram cargos de prestígio no braço executivo ou legislativo do governo. No entanto, poucas mudanças positivas ocorrem nas condições de vida das massas. Uma questão relacionada, portanto, diz respeito a por que a maioria das novas elites simplesmente se juntam, em vez de mudar, a batalha performativa e socialmente consequente de práticas corruptas. Terceiro, o foco nas elites é razoável, mas deve ser complementado por uma exegese sucinta do papel das massas nas ações das elites. Em outras

8 No original: “*Emphasis is almost entirely on the state sphere, tending to minimise the behaviour of those in the private sector who contribute to the corruption of governmental personnel*” (Harsch 1993, 34).

palavras, como as práticas corruptas das elites são influenciadas pelas massas ou constituintes que representam? Isso reconhece a inserção das elites políticas em redes e sindicatos de clientelismo, bem como a interpelação de seus constituintes rurais e urbanos. Quarto, embora as elites políticas ou militares, como o ex-presidente angolano José Eduardo dos Santos e o ex-Chefe de Estado nigeriano, General Sani Abacha e suas famílias e comparsas tenham acumulado bilhões de fundos estatais na Europa e na América do Norte, esta categoria de elites representa uma fração relativamente pequena das elites corruptas na África. A maioria das elites corruptas não tem acesso a essas somas gigantescas de dinheiro. Embora grandes somas de dinheiro sejam guardadas no exterior, uma parte significativa dos recursos roubados do estado circula no sistema nacional como parte da moeda e do mecanismo de retenção do poder, principalmente nos níveis de governo local e regional.

Algumas advertências são necessárias nesta fase. Primeiro, uma perspectiva dinâmica sobre a corrupção embasa o artigo. Essa perspectiva está ancorada nas realidades básicas da corrupção — a “mistura de causa e efeito”, o que significa “alguns dos fatores... identificados como causadores da corrupção também podem ser seus efeitos” (Alam 1989, 447-448, tradução própria)⁹. Essa abordagem tem implicações fundamentais para a análise que se segue. A corrupção é vista tanto da perspectiva da demanda quanto da oferta. Em segundo lugar, este artigo trata da proeminência da corrupção nas relações de classe, ao invés da formação de classes. Nossa preocupação é como as elites e não elites interagem com a corrupção como língua franca. Não nos concentramos em como a corrupção promove ou impede o surgimento de uma burguesia nacional ou local. Este é reconhecidamente um foco mais restrito, porém mais sucinto. Terceiro, as referências à “elite” no artigo implicam em elites políticas, a menos que indicado de outra forma. Isso reconhece a centralidade do Estado (e, assim, as posições nas burocracias do governo) como o epicentro das lutas pelo poder e outros recursos socialmente valiosos. Desta forma, o foco é principalmente nas elites em cargos eletivos e, secundariamente, em outros que devem seus cargos a cálculos políticos. Esta categoria inclui ministros do governo e comissários que podem não ser eleitos, mas devem manter um mínimo de capital sociopolítico e relevância. Separar entre elites econômicas e outras elites nos dá um foco nítido no objetivo do artigo — demonstrar que as massas são entidades representativas e grandes atores na corrupção e no subdesenvolvimento na África, em vez de vítimas monocromáticas ou monolíticas do sistema. Esta não é uma abordagem de “culpar a vítima”. Ele meramente se envolve com

9 No original: “Some of the factors...identified as causing corruption may also be its effects” (Alam 1989, 447-448).

uma peça que faltava em grande parte dos estudos contemporâneos sobre o assunto, dado que quando as massas deixam de apoiar a luta contra a corrupção, isso enfraquece e torna irrelevantes os esforços anticorrupção. Quarto, nossa abordagem corre o risco de apresentar um quadro patológico das massas na África. Isso está longe de nosso objetivo como estudiosos e pessoas de origens africanas. Nenhuma região detém o monopólio do controle da corrupção. Por exemplo, apesar da associação generalizada de corrupção com países africanos, a corrupção na África envolve quantias menores de dinheiro em relação a países como Rússia, França, Itália e grande parte da Europa Oriental (Szeftel 2000). No entanto, a relevância do nosso enfoque é destacada por evidências empíricas que demonstram que a corrupção na África é muito mais prejudicial ao desenvolvimento socioeconômico e à estabilidade política do que em qualquer outra parte do mundo (Szeftel 2000). Um aumento de 1% nos níveis de corrupção reduz a taxa de crescimento nacional em cerca de 0,72% ou, expresso de outra forma, um aumento de uma unidade no índice de corrupção reduz a taxa de crescimento em 0,545 pontos percentuais (Pak Hung Mo 2001).

A advertência final diz respeito ao reconhecimento da influência estrangeira na corrupção na África. Por exemplo, a ajuda monetária para o desenvolvimento muitas vezes acaba em contas estrangeiras de funcionários públicos corruptos. Em alguns casos, as multinacionais ocidentais encorajam e canalizam a corrupção na África para promover vantagem competitiva. Os Estados Unidos aprovaram a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior de 1977 com o mandato de criminalizar certas classes de pessoas e entidades para fazer pagamentos a funcionários de governos estrangeiros para auxiliar na obtenção ou manutenção de negócios (USDJ). No Quênia, as elites esconderam no exterior \$ 3 bilhões de dólares de fundos de ajuda de 1990 a 2010 (ou seja, \$ 150 milhões por ano) (The Africa Report 2020). Enquanto organizações como Transparency International, Amnistia Internacional, Human Rights Watch e outras organizações não governamentais supranacionais (ONGs) destacam várias práticas corruptas e as suas consequências sociais na África, atores estatais como a Suíça, França, Inglaterra e os Estados Unidos continuam a receber fundos corruptos para custódia e investimentos, como imóveis, para os quais muitas vezes sua reticência evidente reflete um padrão duplo ao lidar com o continente africano. Essas atividades não geraram tanto ativismo social dentro e fora da África. Embora cientes dessas questões, privilegiamos os fatores endógenos sobre os exógenos na compreensão da corrupção na África. Como afirma Bayart (2009, 260), o Estado africano “assenta em fundamentos autóctones e num processo de reapropriação de instituições de origem colonial que lhe conferem uma historicidade própria;

não pode mais ser tomada como uma estrutura puramente exógena” (tradução própria)¹⁰. Em outras palavras, apesar da credulidade das reivindicações relacionadas ao legado colonial e às relações neocoloniais de exploração em curso, o Estado africano é, em muitos aspectos, sua própria entidade. Suas manifestações são irredutíveis à sua carga histórica ou contemporânea induzida pelo estrangeiro. A importância dos fatores autóctones é evidente nas atividades das corporações transnacionais que muitas vezes têm permissão para operar impunemente na maioria dos países da África Subsaariana, na ausência ou na falha na implementação do quadro regulatório. Isso é significativo, dados os quase 60 anos de independência de praticamente quase todos os estados africanos.

Este artigo contribui para a literatura empírica sobre corrupção e subdesenvolvimento na África. Ele complementa o teor da literatura disponível. O artigo argumenta que os cidadãos que não fazem parte da elite não são passivos e, muitas vezes, recebem entusiastas dos rendimentos da corrupção burocrática. A corrupção pelas elites políticas é influenciada em parte pelas demandas e expectativas dos cidadãos comuns em relação às elites políticas. Essas demandas e expectativas não são uma parte insignificante da corrupção da elite. Este não é um artigo pró-elite, nem sugerindo um ponto de vista teleológico ou determinista. Em vez de um ponto de vista pró-elite ou unilinear rígido, o artigo tenta oferecer uma análise matizada e dinâmica de como o comportamento da elite reflete o resto da sociedade e como as ações e a inação dos cidadãos afetam a conduta das elites governantes.

O restante do artigo está dividido em sete partes. A primeira parte discute os dados e métodos. A segunda parte trata da literatura teórica e empírica sobre corrupção e subdesenvolvimento na África. O artigo não cobre todo o vasto material sobre corrupção, mas uma seleção proposital é empregada com foco em pesquisas baseadas em evidências sobre corrupção. A terceira parte apresenta os resultados empíricos com evidências contemporâneas para demonstrar o nexos entre a corrupção da elite e a cumplicidade das massas. Segue-se uma apresentação da influência etno-clientelista sobre a corrupção e a atuação da juventude no tratamento da corrupção nas partes quatro e cinco. A sexta parte analisa as implicações e consequências contínuas das ações atuais sobre a corrupção na África. A seção final apresenta conclusões sobre o envolvimento das massas na corrupção e consequente subdesenvolvimento na África.

¹⁰ No original: “Rests upon autochthonous foundations and a process of re-appropriation of institutions of colonial origin which give it its own historicity; it can no longer be taken as a purely exogenous structure” (Bayart 2009, 260).

Dados e métodos

Este artigo usa uma abordagem qualitativa. Quatrocentos e sessenta e sete entrevistas em profundidade foram conduzidas com quatro conjuntos de atores. Estes são funcionários do governo, incluindo parlamentares, acadêmicos, atores da sociedade civil e cidadãos comuns. O estudo envolveu participantes de oito países africanos: Guiné, Serra Leoa, Nigéria, Quênia, Mali, Níger, Sudão do Sul e Gana. Esses países foram selecionados por estarem entre os países com classificação continuamente baixa nos últimos dez anos no Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional. Amostragem de bola de neve foi usada para identificar e envolver os participantes. No entanto, alguns participantes foram selecionados com base em seus conhecimentos e contribuições para as discussões relacionadas à corrupção e governança na África. A pesquisa também teve como alvo participantes entre os cidadãos comuns para explorar suas perspectivas sobre a corrupção em suas sociedades e como ela poderia ser tratada. Os contatos dos autores nos países visados, a maioria dos quais dois dos pesquisadores haviam trabalhado em atribuições anteriores, foram fundamentais para a realização de entrevistas nos respectivos países. Sessenta e três por cento dos entrevistados eram homens, enquanto 33% eram mulheres. Além disso, 79 por cento dos entrevistados tinham entre 30 e 70 anos, enquanto 21 por cento tinham entre 18 e 29 anos. O público jovem foi levado em conta para ter suas perspectivas sobre a corrupção e avaliar a atuação da juventude e sua interação com as elites em suas respectivas comunidades. Os entrevistados foram conduzidos de março a junho de 2020 usando Skype, WhatsApp e telefone, uma vez que as entrevistas de campo não puderam ser realizadas devido à pandemia do coronavírus (COVID-19). As entrevistas foram transcritas, codificadas e analisadas tematicamente.

Corrupção e subdesenvolvimento na África

O artigo adota uma conceituação minimalista de corrupção. A destilação de Harsch (1993, 33) de uma definição das Nações Unidas é adequada: a corrupção abrange “roubo total, desfalque de fundos ou outra apropriação de propriedade estatal, nepotismo e concessão de favores a conhecidos pessoais, e o abuso da autoridade pública e posição para pagamentos exatos e privilé-

gios” (tradução própria)¹¹. A abordagem reconhece que, na maioria dos países em desenvolvimento, existe pouca fronteira na prática entre a propriedade privada e os recursos do Estado, bem como entre a sociedade civil e o Estado. Rotberg (2017) faz uma caracterização semelhante da corrupção, centrada na ganância e no interesse próprio como seus principais motivadores:

A ganância e o aproveitamento do interesse próprio estão embutidos na condição humana. Atos corruptos fluem de um desejo natural (racional) de melhorar sua posição e seu potencial de ganhos. Tanto o doador quanto o recebedor de trocas corruptas tentam fundamentalmente melhorar sua posição/situação/reivindicação, calculando até que ponto as responsabilidades e resultados diretos ou indiretos irão fluir de uma troca de gratificações, um reconhecimento de influência e a criação de obrigações (Rotberg 2017, 16, tradução nossa)¹².

A literatura sobre corrupção nos países em desenvolvimento é multifacetada, e o envolvimento acadêmico com os fatores causais e as consequências da corrupção é diverso. Primeiro, existem estudiosos que adotam uma abordagem modernizadora. A corrupção é vista como um fenômeno inevitável e imanente nos estágios preliminares do desenvolvimento capitalista (Huntington 1968). Portanto, a corrupção deve diminuir à medida que a sociedade se desenvolve. Isso é congruente com as experiências de vários países europeus (Scott 1969; Harsch 1993). Esta abordagem representa uma perspectiva orgânica de corrupção — o desenvolvimento capitalista deve anunciar o declínio da corrupção. A segunda perspectiva apresenta uma orientação ‘fanoniana’ em relação à elite nacional das ex-colônias. Em *The Wretched of the Earth*, Fanon critica as elites nacionais na pós-colônia por sua preocupação primária em substituir os colonialistas e se apropriar dos privilégios e padrões de consumo da metrópole ao invés de instituir um sistema social que seja justo para todos. Essa perspectiva é exposta por escritores, como Khalil Timamy (2005), que argumenta que:

11 No original: “Outright theft, embezzlement of funds or other appropriation of state property, nepotism and the granting of favors to personal acquaintances, and the abuse of public authority and position to exact payments and privileges” (Harsch 1993, 33).

12 No original: “Greed and taking advantage-self-interest are hardwired into the human condition. Corrupt acts flow from a natural (rational) desire to improve one’s position and one’s earning potential. Both the giver and the taker of corrupt exchanges fundamentally attempt to better their position/situation/claim, calculating the extent to which direct or indirect responsibilities and results will flow from an exchange of gratuities, an acknowledgment of influence, and the creation of obligation” (Rotberg 2017, 16).

A experiência do colonialismo levou as massas africanas a ver corretamente as instituições do Estado colonial como forças de usurpação dos recursos africanos. Gerou a mentalidade de que o Estado, e todos os recursos materiais à sua disposição, pertenciam a “outro”, e foi neste contexto que começou a corrupção sistêmica (Khalil Timamy 2005, 385, tradução própria)¹³.

O principal argumento entre teóricos como Timamy é que a adoção da mentalidade colonial de maximizar o saque da colônia para satisfazer o interesse dos imperialistas estimulou nas elites africanas um impulso explorador para o auto-enriquecimento às custas das massas. O que esses escritores sem dúvida falham em avaliar é o fato de que a prática da corrupção, após mais de cinquenta anos de independência na maioria dos Estados do continente, desenvolveu sua própria forma autóctone, embora moldada por configurações históricas e interações contemporâneas com interesses estrangeiros. Essas questões apontam para o fato de que a contextualização, ao invés do reducionismo, pode aumentar a compreensão das manifestações e efeitos da corrupção.

A terceira corrente na literatura sobre corrupção enfoca o papel do “público primordial” (Harsch 1993, 34) e a pressão que exerce sobre os burocratas como causa da corrupção. Isso fala de obrigações para com amigos e parentes e a atmosfera de impunidade anunciada pela falta de sanções normativas contra o uso de recursos do Estado para fins privados, desde que tal generosidade seja distribuída a pessoas da comunidade local de um oficial. Assim, a corrupção funciona como uma ferramenta para a mobilização política e manutenção do apoio público (Szeftel 2000). Em alguns casos, as elites políticas estendem recursos da generosidade aos oponentes, com o objetivo de silenciá-los ou conquistá-los. As expectativas do público e de amigos e parentes expressas por Ojudu apresentam camadas de pressão que estimulam a corrupção. Hough (2017) argumenta:

¹³ No original: “The experience of colonialism led the African masses to correctly view colonial state institutions as forces of usurpation of African resources. It generated the mentality that the state, and all the material resources at its disposal, belonged to ‘another’, and it was in this context that systemic corruption began” (Khalil Timamy 2005, 385).

A corrupção é ocasionalmente, não o problema em si; é uma resposta a um problema e pode funcionar como uma solução — talvez indesejável, talvez incômoda. Este ponto é importante para entender não apenas por que a corrupção acontece, mas também por que gerar soluções para os problemas de corrupção requer uma compreensão clara do contexto em que a atividade está ocorrendo (Hough 2017, 87, tradução nossa)¹⁴.

Este argumento é semelhante aos usados pelos participantes neste estudo para justificar a corrupção entre agentes de segurança mal pagos e mal motivados e funcionários públicos que alegam solicitar subornos para complementar seus magros salários¹⁵.

Uma quarta perspectiva considera a corrupção uma manifestação básica da atividade do mercado (Harsch 1993). Isso é consequência da influência arrogante do Estado nas atividades da economia formal. A corrupção é considerada uma prática rotineira que atende a certas funções, como a obtenção de licenças e definição de políticas. Essa abordagem funcionalista afirma que a corrupção ajuda a garantir a eficiência alocativa, a formação de capital e a promoção da integração entre as elites e populações etno-religiosas e linguisticamente divididas do Terceiro Mundo. Esta abordagem é não estática ao invés de dinâmica, subestima as implicações sistêmicas da corrupção (Alam 1989) e incorpora uma orientação teleológica.

As massas e sua cumplicidade com a corrupção e o subdesenvolvimento na África

Conforme indicado na seção introdutória, a interpelação e agência de cidadãos regulares, ou da não elite, está faltando em grandes volumes na literatura sobre enxerto e subdesenvolvimento na África. A lacuna existente tem limitado as narrativas, subestimando a abordagem para lidar com a corrupção e o subdesenvolvimento no continente. As subseções abaixo exploram as percepções públicas de quem corrompe as elites políticas dentro do contexto africano e como a relação e o modo de interação entre as elites

¹⁴ No original: “Corruption is on occasion, not the problem per se; it is a response to a problem, and may act as a — perhaps unwelcome, perhaps uneasy — solution. This point is important in understanding not just why corruption happens, but also why generating solutions to corruption problems requires a clear understanding of the context in which the activity is taking place” (Hough 2017, 87).

¹⁵ Com base em entrevistas realizadas em abril e maio de 2020.

e as massas estimulam e facilitam a corrupção e o subdesenvolvimento. As análises também interrogam a textura étnica e clientelista da corrupção na África.

Perspectivas sobre elites políticas corruptas

Existem linhas divergentes de perspectivas sobre como os participantes definem uma “elite política corrupta”. A construção de uma elite política corrupta depende em grande parte de um de dois fatores — a relação entre as massas e a elite política e a capacidade das massas de se beneficiarem diretamente da generosidade da elite. A caracterização de uma elite boa ou corrupta pelas massas não é apenas perceptiva, mas depende em grande parte do tipo e nível de relacionamento formado entre a elite e as massas. Essa distinção precisa ser explorada pelo prisma das massas. O cientista político guineense Rotberg (2017, 16) tenta explicar a distinção entre elites políticas boas e corruptas no contexto guineense e oferece uma perspectiva interessante:

Os políticos considerados generosos e bondosos e que tentam atender às demandas quase diárias de seus constituintes e famílias nunca são considerados corruptos. Eles são vistos como heróis na África. Ninguém questiona como eles conseguem o dinheiro que distribuem. Tudo o que as pessoas desejam é obter mais deles. Eles são considerados como seu acesso ao bolo nacional, pois não podem acessar os recursos diretamente. Esses políticos recebem oração de imãs e pastores e músicos cantam louvores e até choram quando os chamam, eles são os políticos adorados e favorecidos. É óbvio que as elites e as massas precisam umas das outras para que a corrupção prospere¹⁶ (tradução nossa)¹⁷.

A citação acima pode ser articulada com outro argumento de Rotberg (2017, 16), de que “ganância e interesse próprio estão integrados à condição

16 Entrevistado 11, Cientista Político na Guiné, entrevista realizada via Skype em 22 de maio de 2020.

17 No original: “Politicians who are regarded as generous and kind and try to address the almost daily demands from their constituents and families are never regarded as corrupt. They are seen as heroes in Africa. No one questions how they get the money they dish out. All people want is to get more from them. They are regarded as their access to the national cake, as they cannot access the resources directly. These politicians are prayed for by imams and pastors and musicians sing songs praising them and even cry when they call their names, they are the adored and favored politicians. It is obvious that the elites and the masses need each other for corruption to thrive” (Rotberg 2017, 16).

humana”. Essas narrativas fornecem uma compreensão de que, em alguns contextos, a construção social sobre a elite corrupta não é necessariamente baseada nas definições ou características reais da corrupção usadas por formuladores de políticos e acadêmicos. Em vez disso, está amarrado à opinião da elite ou do político ser “ganancioso/egoísta” ou “generoso — o Homem do Povo” e como eles atendem às necessidades daqueles ao seu redor e/ou dos membros de sua comunidade. Para o pedreiro entrevistado em Serra Leoa, ser considerado generoso isenta o político de ser coberto pelos “outros corruptos” e os coloca nos bons livros e na proteção de seus parentes. Tais entendimentos abrem um debate mais amplo sobre se a corrupção pode ser vista por meio de um binário de funcionalidade ou disfuncionalidade (Walton 2012).

A problemática, então, é que as elites políticas devem manter o modo pelo qual sua relação com as massas é definida e construída. Os efeitos resultantes sobre as ações da elite no desenvolvimento local tornam-se secundários ao desejo de construir um sistema de clientelismo que aumente sua relevância e valor para seus constituintes e parentes. Como resultado do acesso à generosidade das elites, algumas pessoas podem apenas querer que a corrupção acabe quando elas não estiverem se beneficiando diretamente do saque. As elites não precisam necessariamente fornecer acesso direto a sua generosidade; eles poderiam de maneira nepótica direcionar privilégios, contratos e empregos para seus parentes e amigos que podem não ser qualificados para tais oportunidades. O fracasso em fornecer tais oportunidades leva as elites a serem consideradas gananciosas e egocêntricas. Assim, conforme indicado na citação acima, as elites e as massas precisam umas das outras para que a corrupção prospere em qualquer ambiente. Um sociólogo do Nordeste da Nigéria argumenta:

Uma das principais razões pelas quais as pessoas apoiam políticos e funcionários públicos na África é para obter favores deles. O fracasso dos governos em fornecer serviços essenciais ao longo do tempo levou as pessoas a acreditarem que o acesso aos recursos em um Estado depende muito de quem você conhece e não do que você sabe ou o que faz. As pessoas apoiam seus parentes e seus conhecidos, com o objetivo de conseguir empregos, contratos e outros favores no final. Mesmo no topo, o apoio aos políticos se baseia principalmente no que você pode ganhar quando a pessoa está no cargo. Mesmo quando os políticos dão contratos a seus parentes e amigos, acaba em uma relação de dar e receber, com propinas de cerca de 10 a 20% esperadas pelo político, com os demais tribais também esperando se beneficiar do contrato, deixando os recursos saqueados e o serviço

doente ou não prestado, contribuindo para o subdesenvolvimento¹⁸ (tradução nossa)¹⁹.

A relação descrita acima é amplamente organizada por uma abordagem predatória de governança, que beneficia poucos contra a maioria. Oshewolo & Durowaiye (2013, 2) argumentam que esta “disposição não só popularizou o fenômeno da captura e corrupção da elite, mas também produziu desarticulação do desenvolvimento na África” (tradução nossa)²⁰.

Uma elite corrupta que se apropria indevidamente de fundos públicos para engrandecimento pessoal é mais elogiada por seu “foco” e “determinação em derrotar o mal da pobreza e da miséria”. Os fundos que teriam melhorado a prestação de serviços são direcionados para as carteiras pessoais de poucos, que então se tornam ‘filantropos’, fornecendo esmolas com a aprovação tácita dos destinatários pobres que conhecem as origens ilícitas desses fundos, mas se concentram apenas no que podem obter diretamente do funcionário público. Isso ficou evidente durante este estudo, quando um grupo de pessoas da comunidade que tinha acabado de receber mantimentos, incluindo óleo e arroz de um político local, foi entrevistado em Freetown em maio de 2020. Eles comentaram que o político era ‘generoso’, ‘bondoso’ e ‘cuidadoso’. Nenhum deles questionou a origem dos recursos para as compras.

Algumas sociedades têm uma opinião e, às vezes, estão sujeitas ao ridículo, às elites não corruptas ou “não tão corruptas” que não têm nenhum benefício material para mostrar por anos de serviço público. Com base nos salários em relação ao custo de vida, a maioria dos funcionários públicos pode nunca ser capaz de possuir legitimamente uma casa em países como Serra Leoa. Os familiares envergonham os burocratas e os políticos porque o vizinho, que ganha menos, construiu casas e possui frotas de automóveis,

18 Entrevistado 4, Sociólogo na Nigéria, entrevista realizada via Skype em 28 de maio de 2020.

19 No original: “One of the core reasons people rally behind politicians and public officials in Africa is to get favors from them. The failure by governments to deliver essential services over time has led to people believing that accessing resources in a state depends largely on whom you know and not what you know or what you do. People rally behind their kinsmen and those they know, with the aim of getting jobs, contracts, and other favors at the end. Even at the very top, support for politicians is mostly based on what you can gain when the person is in office. Even when politicians give their relatives and friends contracts, it ends in a give and take relationship, with kickbacks of about 10 to 20% expected by the politician, with the other tribesmen also expecting to benefit from the contract, thereby leaving the resources plundered and the service either ill or undelivered, contributing to underdevelopment”.

20 No original: “Disposition has not only popularized the phenomenon of elite capture and corruption, but it has also produced development disjointedness in Africa.” Oshewolo & Durowaiye (2013, 2).

enquanto o parente continua falando sobre integridade, responsabilidade e patriotismo. O cenário descrito acima é apropriadamente apresentado no livro de Ayi Kwei Armah, *The Beautiful Ones Are Yet Born* (1968) sobre a corrupção no Gana pós-independência. Armah personificou o burocrata africano não corrupto na história de ‘O Homem’, um personagem desprezado e desdenhado por sua família e pela sociedade por manter sua integridade e profissionalismo. Seus colegas e amigos eram admirados pela riqueza adquirida por meios corruptos. A esposa do Homem tentou fazê-lo entender a diferença entre quem fica rico e quem fica pobre porque tem medo de mergulhar no dinheiro público. O homem relatou sua conversa com sua esposa:

Mestre, minha esposa me explicou, passo a passo, que a vida era como muitas estradas: estradas longas, estradas curtas, largas e estreitas, íngremes e planas, todos os tipos de estradas. Em seguida, ela me disse que os seres humanos eram como muitas pessoas dirigindo seus carros em todas essas estradas. Foi nesse ponto que ela me disse que quem queria ir longe tinha que aprender a dirigir rápido. E então ela me perguntou que nome eu daria para as pessoas que têm medo de dirigir rápido ou de dirigir. Eu não tinha nome para dar a ela, mas ela não havia terminado. Acidentes aconteceriam, ela me disse, mas o medo de acidentes nunca impediria os homens de dirigir, e Joe Koomson aprendera a dirigir (Armah 1968, 33, tradução nossa)²¹.

A referência a Joe Koomson, um ex-colega de classe de O Homem, agora um Ministro que “aprendeu a dirigir e a dirigir rápido”, ou seja, a explorar fundos públicos, é uma explicação da diferença entre Koomson e O Homem, que se recusou a aprender a dirigir e permaneceu pobre e pouco apreciado por sua esposa e parentes. A frase define as expectativas e pressões sobre os funcionários públicos, principalmente os familiares, que consideram os que não são corruptos lentos e incapazes de se equiparar aos colegas, que são admirados pelo que ganham do governo. O Homem ficou sozinho e desprezado por sua esposa e parentes. Para eles, Koomson era o ‘Grande Homem’, definido na maioria dos contextos africanos pela riqueza e influência, enquanto O Homem era um homem pequeno, que

21 No original: “Teacher, my wife explained to me, step by step, that life was like a lot of roads: long roads, short roads, wide and narrow, steep, and level, all sorts of roads. Next, she let me know that human beings were like so many people driving their cars on all these roads. This was the point at which she told me that those who wanted to get far had to learn to drive fast. And then she asked me what name I would give to people who were afraid to drive fast, or to drive at all. I had no name to give her, but she had not finished. Accidents would happen, she told me, but fear of accidents would never keep men from driving, and Joe Koomson had learned to drive” (Armah 1968, 33).

não tinha nada que a sociedade pudesse admirar. Não ser corrupto parecia um pecado capital contra a sociedade, um pecado do qual O Homem era lembrado diariamente.

A pressão da sociedade em geral por doações pode ser atribuída ao fato de que as massas acreditam que os políticos têm acesso a recursos que eles são livres para administrar mal e utilizar para fins pessoais, enquanto as massas permanecem presas na pobreza. Portanto, para as massas, existe a percepção de que obter dinheiro ou qualquer forma de ajuda dos funcionários públicos equivale a receber o que lhes é devido por outros meios. Os políticos que não obedecem são removidos pelas massas, enquanto os que seguem o baile são mantidos no cargo. Eles são vistos como fora de sintonia com a sociedade e desaprovados por seu povo por causa de sua abordagem à corrupção. Qualquer iota de integridade ou princípios aos quais esses políticos tentem se apegar são desconsiderados. Eles são condenados como gananciosos e egoístas.

Textura étnica da corrupção na África

A etno-regionalização da política na África é um componente crítico que molda a interação entre os funcionários públicos, as massas e a corrupção. As pessoas apóiam as elites de seus grupos étnicos e regiões e as defendem quando necessário. A corrupção prospera em tais ambientes, e ir atrás de um funcionário público corrupto pode significar uma declaração inadvertida de guerra burocrática com todo um grupo étnico ou região de origem do funcionário público. Os funcionários públicos também podem alegar que um esforço anticorrupção é uma mera caça às bruxas contra eles e suas alianças étnico-regionais. A elite manipula a psique de seus apoiadores e parentes. Eles buscam sua proteção sob tais circunstâncias. Torna-se então responsabilidade dos beneficiários da generosidade do funcionário público proteger e defender seu benfeitor. Um psicólogo queniano argumenta que:

O sistema de clientelismo construído ao longo do tempo fornece aos políticos o capital sociopolítico de que necessitam quando são acusados de corrupção. Eles rapidamente conscientizam seus parentes de que são alvos da “caça às bruxas” e isso vende mais em sociedades fragmentadas e socialmente divisivas. As pessoas se unem por trás dos “seus” e a tensão que aumenta muda o foco do ato de corrupção para a divisão e fragilidade da sociedade. A maioria dos políticos entende a psique de seu povo e como se esconder atrás deles quando

surge a necessidade. Este é realmente um mau funcionamento sócio-político, uma doença que se infiltrou em nossa sociedade e destruiu seus tecidos morais²² (tradução nossa)²³.

Por mais que alguns funcionários públicos tentem entender e jogar com a psique das massas, conforme expresso na citação acima, as massas também entendem como se socializar e explorar funcionários públicos, especialmente quando eles não têm confiança e fé no sistema. O relacionamento é moldado em torno da exploração de ambos os lados, com os funcionários corruptos usando parte dos recursos que roubam para figurar nos bons livros das massas. Daí a categorização de um bom e um mau político articulada por alguns participantes. O bom político, segundo um entrevistado²⁴ no Sudão do Sul, é “o político que cuida do seu povo e não é ganancioso” (tradução nossa). Para este entrevistado, generosidade define ser bom ou mau e o foco não é se a pessoa é corrupta. O político corrupto para ele é o ganancioso. A falta de acesso a um funcionário público e a incapacidade de obter dinheiro desse político colocam o político nas contas ruins de seus parentes ou constituintes. Um funcionário público considerado ganancioso pode não ter necessariamente a proteção de seus parentes quando essa proteção for necessária.

A “política do grande homem” (Soderberg, Kovacs e Bjarnesen 2018; Utas 2012; Sahlins 1963) é uma forma típica de política na África que incentiva e alimenta a corrupção e a participação das massas. A política do grande homem é caracterizada pela difusão da política e das redes de clientelismo, que combina as “instituições de um estado burocrático moderno, incluindo eleições competitivas com a realidade informal do poder personalizado e inexplicável das relações patrono-cliente” (Soderberg Kovacs e Bjarnesen 2018, 11, tradução nossa)²⁵. Vários líderes africanos sobreviveram por décadas no poder por causa das estruturas e relacionamentos que construíram com

22 Entrevistado 57, psicólogo no Quênia, entrevista realizada via Skype em 23 de maio de 2020.

23 No original: “The patronage system built over time provides politicians with the socio-political capital they will require when they are accused of corruption. They quickly conscientise their kinsmen that they are targets of ‘witch-hunt’ and this sells more in fragmented and socially divisive societies. People rally behind ‘theirs’ and the tension that mounts shifts the focus from the act of corruption to the division and fragility in the society. Most politicians understand the psyche of their people and how to hide behind them when the need arises. This is truly a socio-political malfunction, a disease that has crept into our society and destroyed its moral fabrics”.

24 Entrevistado 26, um líder local no Sudão do Sul, entrevista realizada via WhatsApp em 23 de maio de 2020.

25 No original: “Institutions of a modern bureaucratic state, including competitive elections with the informal reality of personalised, unaccountable power of patron-client relations” (Soderberg Kovacs e Bjarnesen 2018).

sua clientela — a não-elite — dependente dessa relação informal para sua sobrevivência. Escrevendo sobre a síndrome da política do grande homem e da corrupção na África, Houeland e Jacobs (2016) questionaram por que os líderes africanos como Paul Kagame, Yoweri Museveni (e até recentemente Robert Mugabe) continuam a agarrar-se ao poder e resistir aos apelos para partir. Eles concluíram ligando o poder ao controle dos recursos do estado. Eles escreveram²⁶:

[A] presidência é uma empresa familiar e não há futuro ou ganho monetário fora da política. O acúmulo de riqueza e as oportunidades de negócios estão vinculados ao controle do Estado. Assim como a sorte econômica de seus aliados, funcionários do partido e, principalmente, a família do presidente. Uma vez fora do escritório, você perde a capacidade de administrar contratos ou obtém uma redução nos lucros. Após a posse, o então ex-presidente — ou, mais ainda, seus aliados — também corre o risco de ser processado por peculato ou abusos de direitos humanos (tradução nossa)²⁷.

As relações patrono-cliente são geralmente construídas ao longo de linhas etno-regionais, com o controle sobre o Estado garantindo o controle automático de status e riqueza. Torna-se tarefa dos parentes das elites mantê-los no poder, pois a perda de poder pode ter repercussões em termos de processo e a perda total do acesso aos recursos do Estado. Assim, ex-líderes africanos como Robert Mugabe, no Zimbábue, Hosni Mubarak, no Egito, Yaya Jammeh, na Gâmbia, José Eduardo dos Santos, em Angola, permaneceram no poder por décadas até serem removidos à força. Na Argélia, embora por quase uma década Abdelaziz Bouteflika estivesse incapacitado e incapaz de governar, sua família e pessoas próximas o mantiveram no poder. Seu principal interesse era manter o status quo até que pudessem instalar alguém que pudesse representar seus interesses às custas do que o vácuo poderia fazer ao país. O caso de Bouteflika acentua a importância do papel dos amigos e parentes dos líderes na corrupção e na política na África. As consequências da perda de poder alimentam o jogo de soma-zero em relação à política, tornando-a tóxica. Isso resultou em várias guerras civis nas últimas

26 See: <https://africasacountry.com/2016/03/the-big-man-syndrome-in-africa> (Accessed on 28 May 2020).

27 No original: “[T]he Presidency is a family business and there is no future or monetary gain outside politics. Accumulating wealth and business opportunities are tied to controlling the state. So are the economic fortunes of your allies, party officials and, crucially, the President’s family. Once you are out of office, you lose your ability to steer contracts or get a cut from profits. After tenure, the then former President—or, even more so, his allies—also risk prosecution either for embezzlement or human rights abuses” (Houeland e Jacobs 2016).

quatro décadas e continua a contribuir para a violência eleitoral na África. Segmentos das massas participam da execução e sustentação da violência, embora muitas análises acadêmicas ignorem ou subestimem a interpelação das massas na violência eleitoral.

Os participantes observam que fatores como analfabetismo, desemprego e pobreza contribuem para o conluio com as elites corruptas. No entanto, alguns entrevistados argumentam que algumas pessoas instruídas patrocinam e corrompem o sistema. Além disso, a falta de educação formal não sugere desconhecimento — as pessoas estão conscientes do que estão se envolvendo nas relações transacionais com as elites políticas. O conluio das massas com as elites tem implicações imensas.

Atuação da juventude e corrupção na África

A relação entre as massas e as elites políticas também mina a atuação dos jovens. Os jovens são mobilizados para defender as elites corruptas e participam ativamente das eleições para manter o controle dessas elites sobre o poder e os recursos. O ressurgimento, como indicado anteriormente, das elites após várias guerras e golpes militares na África criou uma impressão de que as elites corruptas não podem ser substituídas. Um jovem²⁸ do Mali argumenta “eles estão aqui para ficar, então é melhor seguir o baile com eles” (tradução nossa). Como tal, existe uma relação patrono-cliente onipresente com alguns jovens que servem como jagunços de políticos e de partidos políticos. Portanto, embora lhes seja negado o empoderamento socioeconômico de que necessitam, alguns jovens acreditam que o acesso ao ‘grande homem’ lhes proporcionará favores que talvez não obtenham do Estado. Um jovem nigeriano observa:

Os jovens não são tolos; nós sabemos o que está acontecendo. Sabemos que essas pessoas estão destruindo nosso futuro, fizemos tudo o que podíamos, mas elas ainda estão no controle, então temos que aprender a encontrar uma maneira de conseguir o que podemos delas, caso contrário, perderemos tudo, incluindo nosso estado de espírito²⁹ (tradução nossa)³⁰.

28 Entrevistado 62, Juventude do Mali, entrevista realizada via WhatsApp em 3 de junho de 2020.

29 Interviewee 50, Nigerien Youth, interview conducted via WhatsApp on 3 June 2020.

30 No original: “Young people are not fools; we know what is happening. We know these people are destroying our future, we have done all we possibly could but they are still in control, so we have to learn to find a way of getting what we can from them, otherwise we lose everything, including our state of mind”.

A citação acima sugere um sentimento de desesperança entre alguns jovens. A sobrevivência é vista como dependente de estar nos bons livros das elites. Essa orientação fatalista parece comum entre os jovens na África Subsaariana (Bangura 2016; 2018). Jovens em países como Libéria e Serra Leoa participaram de conflitos civis muito violentos com o objetivo de mudar os sistemas políticos e de se livrar das elites (Gberie 2005; Youboty 1993). Escrevendo sobre Serra Leoa, Bangura (2016, 39) afirma:

Duas vertentes distintas de análises foram usadas para explicar as causas e a longevidade do conflito em Serra Leoa, ambas de relevância para os jovens do país. A má governança e a corrupção foram amplamente apontadas como os principais fatores responsáveis pelo conflito, enquanto a marginalização da juventude e a influência dos recursos naturais foram consideradas como responsáveis pela extensão do conflito e a gravidade de seu impacto (Bangura 2016, 39, tradução nossa)³¹.

Apesar da gravidade do conflito e de suas extensas consequências, tornou-se evidente alguns anos após o fim do conflito que o status quo não havia mudado e que as elites ainda estavam no controle. Essa realidade contextual é comum em vários países da região. Assim, a atuação da juventude é moldada para envolver as realidades de sua situação social e é estruturada para garantir que eles tenham acesso à generosidade das elites, que lhes distribuem esmolas. A falta de oportunidades de emprego e educação entre os jovens na África levou à reengenharia dos espaços sociais por parte de alguns jovens. Na última década e meia, o continente experimentou o surgimento de grupos, camarilhas e cafeterias locais onde os jovens se encontram para expressar suas queixas e frustrações contra o estado e as elites políticas (Bangura 2016; Bergère 2016; Philipps 2013; Shepler 2010). Alguns se dedicaram às artes, usando a música, a comédia e o grafite para expressar suas opiniões sobre a sociedade e seu condicionamento para o silêncio pelas elites (Adedeji 2013; Weis 2009).

31 No original: “Two distinct strands of analyses have been used to explain both the causes and longevity of the conflict in Sierra Leone, both of which are of relevance to the country’s young people. Poor governance and corruption have been widely argued to be the main factors responsible for the conflict, while the marginalisation of youth and the influence of natural resources are thought to have fueled the extent of the conflict and the severity of its impact” (Bangura 2016, 39).

Implicações e consequências contínuas das ações atuais contra a corrupção na África

A corrupção da elite e a cumplicidade das massas continuam a moldar a trajetória da luta contra a corrupção e o nível geral de desenvolvimento socioeconômico na África³². Embora o foco na corrupção muitas vezes tenha sido centrado no papel da elite e da grande corrupção, esta abordagem não ajuda a compreender até que ponto as forças estruturais desempenham um papel na formação da preponderância ou na luta contra a corrupção. A corrupção deve transmitir uma conotação negativa na maioria das culturas, mas como o ódio à corrupção e uma aceitação geral dela coexistem em uma sociedade, isto complica qualquer tentativa de fornecer explicações axiomáticas da correlação entre corrupção e subdesenvolvimento. Em outras palavras, como uma sociedade entretém um certo sistema político clientelista e de patronato, mas ao mesmo tempo afirma lutar contra ele é, na melhor das hipóteses, desconcertante e, na pior, limitante para os estudiosos, que tendem a ver a corrupção do lado da oferta. Este trabalho tenta preencher a lacuna, focalizando o lado da demanda da corrupção na África.

Na tentativa de identificar as razões para a corrupção da elite e a participação das massas no processo e as implicações para o continente, alguns entrevistados argumentam que o modelo de socialização e troca de recursos elaborado ao longo do tempo entre as elites políticas e as massas continua a ter efeitos significativos e implicações para o desenvolvimento e a estabilidade na África. Serra Leoa, há décadas, sofre com uma história desafiadora. A corrupção, o desemprego, a marginalização e a pobreza foram responsáveis pelo seu colapso em uma violenta guerra civil entre 1991 e 2002 (Bangura 2016). Apesar da guerra civil e de suas raízes, Serra Leoa continua presa à divisão com base na política étnico-regional, na desconfiança e na tensão. Essas questões servem como uma máscara para os políticos corruptos se esconderem. A corrupção na Serra Leoa tem a ver com identidade e com o que o grupo de identidade pode obter 'deles'. A política de identidade dilui a luta contra a corrupção, uma vez que fica repleta de suspeitas sobre a integridade do processo e a relutância dos blocos étnicos em apoiar qualquer luta que tenha como alvo seus parentes. Um sociólogo do Níger afirma que "Regularmente, os governos na África perseguem os seus oponentes em nome da luta contra a corrupção. No entanto, quando membros de seus partidos e tribos são acusados de corrupção, suas redes étnicas ressurgem para pressionar os chefes do

32 Com base nas entrevistas realizadas.

partido a liberá-los”³³ (tradução nossa)³⁴. Isso mina a responsabilidade e leva a um ciclo perpétuo de pobreza intergeracional e dependência de doadores para apoio. Mesmo países com grandes recursos acabam dependendo do apoio de doadores por causa da má governança e da corrupção. Uma especialista em desenvolvimento no Níger articula sua experiência:

Você vai para uma comunidade; não há água limpa, eletricidade e pouca comida. Você vê casas de barro e colmo por toda parte e há uma grande e bela casa de um político, com bons carros e dinheiro. As pessoas o adoram e cantam seu nome e ele lhes dá pouco dinheiro aqui e ali e a comunidade continua pobre. No entanto, os mais velhos e jovens que se alimentam dele gostam dele e mesmo assim não há hospital, nenhuma estrada boa e pouca comida. Ele fica gordo, enquanto outros emagrecem, mas o preferem. Ele é um deles, se puder dar esmolas, continuará sendo um deles. O que mais me perturba é que as pessoas não são estúpidas nem ignorantes, sabem o que se passa, mas permitem que prospere e é assim em todo o Níger³⁵ (tradução nossa)³⁶.

A citação acima aponta para os desafios de longo prazo para o desenvolvimento, pois as pessoas estão cientes do que está acontecendo, mas, na maioria dos casos, não questionam o status quo. Em vez disso, eles promovem o interesse das elites. Perguntas fundamentais podem ser feitas especialmente em relação a países que sofreram violência no passado. O cansaço ou a ambivalência se instalaram? As massas acreditam que nada mudará, mesmo que enfrentem as elites como algumas fizeram entre os anos 1980 e 2000, mas as elites conseguiram ressurgir?

Quaisquer que sejam as razões, as consequências da cumplicidade das massas na corrupção e no subdesenvolvimento do continente são graves. O

33 Entrevistado 61, Professor, Sociólogo no Níger, entrevista realizada via Skype em 21 de junho de 2020.

34 No original: “Regularly, governments in Africa go after their opponents in the name of fighting corruption. However, when their party members and tribesmen are accused of corruption, their ethnic networks resurface to put pressure on party bosses to let them off”.

35 Entrevistado 39, Especialista em Desenvolvimento no Níger, entrevista realizada via Skype em 1 de junho de 2020.

36 No original: “You go to a community; there is no clean water, no electricity, and little food to eat. You see mud and thatched houses all over and there is one big and nice house owned by a politician, with nice cars and money. The people worship him and sing his name and he gives them little money here and there and the community remains poor. However, the elders and youth who feed from him like him and yet there is no hospital, no good road and little food. He feeds on fat, they go thin, but they prefer him. He is one of theirs, if he can give handouts, he will remain one of them. What disturbs me most is that the people are not stupid or ignorant, they know what is happening, but they allow it to thrive and this is the case all over Niger”.

surto de doenças como Ebola e COVID-19 na África expõe ainda mais o nível de subdesenvolvimento e pobreza. A falta de condições básicas de segurança humana, que aumentam a dignidade e a qualidade de vida dos cidadãos, intensifica a exposição às doenças e o potencial de morrer delas, caso a Organização Mundial da Saúde (OMS) ou as agências humanitárias não intervenham.

Os participantes neste estudo fornecem várias recomendações sobre como superar os desafios apresentados pela cumplicidade entre as massas e as elites nas sociedades em toda a África. As recomendações incluem a intensificação da educação e conscientização do público. Isso inclui educação cívica com módulos sobre prevenção e abordagem da corrupção nos currículos de escolas, faculdades e universidades. Outras recomendações incluem o estabelecimento de sistemas e estruturas que podem reduzir o acesso direto aos recursos do Estado, fortalecendo a democracia, a boa governança e o Estado de direito, investindo em instituições de responsabilização e promovendo uma abordagem inclusiva para a educação pública e a luta contra a corrupção mediante o engajamento e o trabalho construtivos com líderes comunitários e religiosos, sociedade civil e meios de comunicação. Um especialista em paz e segurança de Gana argumenta que os tempos estão mudando e a compreensão de quem constitui um funcionário público africano corrupto está se tornando mais clara na maioria dos países da África:

As sociedades africanas estão se tornando muito mais esclarecidas sobre corrupção e práticas corruptas. Isso pode ser devido à educação sobre a luta contra a corrupção no continente. Muitas pessoas agora sabem que quando o burocrata não é responsável e transparente e dá contratos a parentes e amigos, isso é corrupção, quando o parlamentar ou vereador drena fundos destinados ao desenvolvimento comunitário que é a corrupção, quando os contratos são dados com propinas são recebidos por funcionários do governo, isto é, corrupção. O estabelecimento de sistemas e estruturas e a aplicação de leis e políticas para mitigar práticas corruptas, junto a atividades de educação pública, ajudarão a mudar a abordagem atual da corrupção no continente³⁷ (tradução nossa)³⁸.

37 Entrevistado 28, Especialista em Paz e Segurança de Gana, entrevista realizada via Skype em 23 de maio de 2020.

38 No original: "African societies are becoming much more enlightened on corruption and corrupt practices. This may be because of the education on the fight against corruption in the continent. Many people now know that when the bureaucrat is not accountable and transparent and gives contracts to relatives and friends that is corruption, when the parliamentarian or councilor siphons funds meant for community development that is corruption, when contracts are given with kick-backs are received by government officials, that is corruption. The establishment of systems and structures and the enforcement of laws and policies to mitigate corrupt practices, alongside public education activities will help to change the current approach to corruption in the continent".

Conclusão

O principal teor do argumento atual em relação à corrupção e ao desenvolvimento é que a natureza da política e da corrupção na África é o resultado de normas sociais, entendimentos e cultura. Como apontado acima, as percepções de corrupção são influenciadas não necessariamente em função de normas sociais, mas como engenharia política por elites cuja preocupação com a manutenção do poder político promove nelas certos comportamentos hostis à boa governança e ao desenvolvimento econômico. Os comportamentos das elites políticas são muitas vezes construídos pela maneira como a sociedade funciona e isso influencia a maneira como o público interage com as elites. Esta é uma relação dialógica e correferencial.

O padrão comum em todo o continente é a reificação de certos comportamentos sociais, incluindo a corrupção para fazer com que pareça a norma. As sociedades africanas não estão socialmente enraizadas em práticas culturais e consuetudinárias que promovem a corrupção, mas continuam a ser moldadas por elites políticas limitadas na sua vontade de promover um bom governo. O que aconteceu com o tempo é que as massas — as vítimas da corrupção — também reformularam seu relacionamento com as elites. As massas africanas implantam sua agência para navegar nas redes de clientelismo e nos sentimentos etno-regionais, o que fortalece a relação patrono-cliente. Os estudiosos costumam ignorar essa realidade. Esse mau funcionamento sociopolítico aumentou ainda mais a corrupção e a impunidade que a cercou por décadas. A relação existente está agora, na maioria dos casos, envolvida na política étnico-regional, na qual as massas defendem “a sua”, independentemente de sua ação. Como tal, embora o fardo da corrupção não possa ser transferido para as massas, o argumento neste artigo é que as massas não são tão ignorantes ou inocentes como são apresentadas. A incapacidade/relutância por parte das elites em mudar o status quo levou o povo a se posicionar estrategicamente para obter benefícios do sistema vigente. Assim, o arbítrio da juventude foi significativamente prejudicado, visto que os jovens na maioria dos ambientes estudados também se envolvem em práticas corruptas, como um meio de sobreviver da generosidade das elites. As elites que deixam de dar esmolas são as chamadas de corruptas, enquanto as que dão esmolas são consideradas bons políticos.

Independentemente de quais sejam os desafios, a capacidade dos políticos de estabelecer sistemas transparentes que despersonalizem o bem público é crítica para moldar a imaginação popular sobre o papel das elites e a função do Estado. A corrupção é menos uma função das normas sociais,

mas um produto de sistemas políticos que falharam em promover a responsabilização. O fortalecimento dos sistemas que mitigam a corrupção é fundamental para a concretização de mudanças em relação à corrupção em África. Principalmente, os esforços devem se concentrar em restabelecer a confiança das massas nas elites, com os meios de distribuição democrática de recursos e oportunidades aprimorados nos Estados. Este artigo contribui para o argumento de que as massas podem não ser tão inocentes quanto são percebidas, já que algumas são cúmplices e aumentam a corrupção em suas localidades.

Referências

- Adedigba, Azizat. 2018. "JAMB Reacts to 'Money-Swallowing Snake' Report." *Premium Times*, February 12, 2018. <https://www.premium-timesng.com/news/top-news/258344-jamb-reacts-money-swallowing-snake-report.html>.
- Adedeji, Wale. 2013. "African Popular Culture and the Path of Consciousness: Hip Hop and the Culture of Resistance in Nigeria." *Postcolonial Text* 8, no. 3 & 4: 1-18.
- Alam, Shahid M. 1989. "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment." *American Journal of Economics and Sociology* 48, no. 1: 441-456.
- Armah, Ayi Kwei. 1968. *The Beautiful Ones Are Not Yet Born*. Boston: Houghton, Mifflin.
- Bangura, I. 2018. "Young People and the Search for Inclusion and Political Participation in Guinea." *African Conflict & Peacebuilding Review* 8, no. 1: 54-72.
- . 2016. "We Can't Eat Peace: Youth, Sustainable Livelihood and the Peacebuilding Process in Sierra Leone." *Journal for Peacebuilding and Development* 11, no. 2: 37-50.
- Bayart, Jean-François. 2009. *The State in Africa: The Politics of the Belly*. Paris: Fayard.
- Bergère, Clovis. 2016. "Remaking Street Corners as 'Bureaux': DIY Youth Spaces and Shifting Urban Ontologies in Guinea." In *DIY Utopia: Cultural Imagination and the Remaking of the Possible*, edited by Amber Day, 133-54. Lanham, MD: Lexington Books.

- Gberie, Lansana. 2005. *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone*. C. England: Hurst and Co.
- Harsch, Ernest. 1993. "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa". *Journal of Modern African Studies* 31, no. 1: 31-48.
- Hough, Dan. 2017. *Causes of Corruption*. USA: Agenda Publishing.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Ojodu, Babafemi. 2019. "A Nigerian Senator Issues a Caveat Lector." *PM News*, 22 de novembro de 2019. <https://www.pmnewsnigeria.com/2019/11/22/a-nigerian-senator-issues-a-caveat-lector/>.
- Oshewolo, Segun and Durowaiye, Babatunde. 2013. "Deciphering the Phenomenon of Elite Corruption in Africa." *International Journal of Politics and Good Governance* 4, no. 4.4 Quarter IV 2013: 1-17.
- Pak, Hung Mo. 2001. "Corruption and Economic Growth." *Journal of Comparative Economics* 29, no. 1: 66-79. doi:10.1006/jcec.2000.1703.
- Philipps, Joschke. 2013. *Ambivalent Rage: Youth Gangs and Urban Protests in Conakry, Guinea*. Paris: L'Harmattan.
- Rotberg, Robert .I. 2017. *The Corruption Cure: How Citizens and Leaders Can Cure Graft*. New Jersey: Princeton University Press. 16-49.
- Sahlins, Marshall. D. 1963. "Poor Man, Rich Man, Big-Man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia." *Comparative Studies in Society and History* 5, no. 3: 285-303.
- Scott, James. 1969. *The Analysis of Corruption in Developing Nations*. In *Comparative Studies in Society and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szeftel, Morris. 2000. "Clientelism, Corruption & Catastrophe." *Review of African Political Economy* 27, no. 85: 427-441.
- Shepler, Susan. 2010. "Youth Music and Politics in Post-War Sierra Leone." *The Journal of Modern African Studies* 48, no. 4: 627-642.
- Soderberg Kovacs, Mimmi and Bjarnesen, Jesper (ed.). 2018. *Violence in African Elections: Between Democracy and Big Man Politics*. UK: Africa Now, ZED Books.
- The Africa Report. 2020. "Kenya: Study Reveals Scale of Foreign Aid Diversion Offshore." *The Africa Report*, March 18, 2020. <https://www.theafricareport.com/24282/%E2%80%8BAkenya-study-reveals-scale-of-foreign-aid-diversion-offshore/>.

- Timamy, M.H Khalil. 2005. "African Leaders and Corruption." *Review of African Political Economy* 32, no. 104/105: 383-393.
- Utas, Mats (ed.). 2012. *African Politics and Informal Power: Big Men and Networks*. London and New York: Zed Books.
- Walton, Grant W. 2012. "Is all Corruption Dysfunctional? Perceptions of Corruption and its Consequences in Papua New Guinea?." *Public Administration and Development*, 33, no. 3.
- Weis, Brad. 2009. *Street Dreams and Hip Hop Barbershops Global Fantasy in Urban Tanzania*. Indiana: Tracking Globalization.
- Youboty, James. 1993. *Liberian Civil War: A Graphic Account*. Philadelphia: Parkside Impressions Enterprises.

RESUMO

Muitos estudos contemporâneos sobre corrupção e subdesenvolvimento na África enfocam o papel da elite com pouca consideração pela interpelação e agência de cidadãos não pertencentes à elite. O artigo complementa o teor da literatura disponível. Com base em uma perspectiva dinâmica da corrupção, o artigo argumenta que as elites políticas são influenciadas em parte pelas demandas e expectativas dos cidadãos comuns. Essas demandas e expectativas são a principal motivação que alimenta e valida certas práticas amplamente consideradas corruptas. Este não é um artigo pró-elite. Em vez de um ponto de vista pró-elite, o artigo oferece uma análise matizada de como as ações e inações dos cidadãos afetam a conduta das elites governantes. Ignorar o papel das massas contribui para uma compreensão incompleta das vinhetas de corrupção e crise de desenvolvimento na África. Embora o artigo se concentre na África, os resultados são aplicáveis a outras regiões do sul global.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção. Subdesenvolvimento. África. Clientelismo. Elites.

Recebido em 9 de setembro de 2021

Aceito em 13 de outubro de 2021

Traduzido por Camila Tais Ayala

O RELACIONAMENTO CIVIL-MILITAR: DA TEORIA À PRÁTICA NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO SUDÃO DO SUL (UNMISS)

Guilherme de Araujo Grigoli¹



Introdução

Após quase 20 anos de guerra civil, em 2001, um acordo de paz começou a ser negociado entre o governo central do Sudão e a região sul. Em 9 de janeiro de 2005, o Amplo Acordo de Paz (CPA) foi ratificado, dando fim à Segunda Guerra Civil do Sudão (1983-2005) (Oliveira e Silva 2011) e estipulando o referendo para determinar o status da região do sul do Sudão. De acordo com a ONU, 98,83% dos eleitores do Sudão do Sul votaram pela independência em janeiro de 2011 (Salman 2011; UNMISS 2022).

No dia 8 de julho de 2011, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou a resolução 1996 (UNSC 2011), criando a UNMISS. O objetivo era consolidar a paz e a segurança e ajudar a criar as condições necessárias para o desenvolvimento da República do Sudão do Sul, um país que já nasceu com os piores indicadores sociais do mundo (Oliveira e Silva 2011). Esta tinha como objetivo contribuir para que o Sudão do Sul conseguisse se desenvolver e construir suas instituições democráticas para sustentar a estrutura político-administrativa de um novo país.

Apesar de concebida sob o capítulo VII da Carta da ONU, que regula o uso da força no plano internacional para manter ou restabelecer a paz e as condições da adoção de ações armadas para restabelecer a paz e a segurança internacional (Melo 2010, 82; UN 1945, 30), a UNMISS foi estabelecida com

1 Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: guigrigoli@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0406-3239>.

um viés focado no *peacebuilding*² (UNSC 2011). Todavia, inserida em um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo, não tardou para que tivesse seu paradigma inicial fragmentado e seu mandato alterado para um viés de *robust peacekeeping*³ (UNSC 2013), o que demandou uma profunda mudança na estrutura de relacionamento entre os componentes da Missão.

Hilde F. Johnson, a primeira Representante do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas no Sudão do Sul (SRSG), abre sua história com uma citação do presidente Salva Kiir Mayardit:

Nossos detratores já nos eliminaram antes mesmo da nossa independência. Eles dizem que mergulharemos em uma guerra civil assim que nossa bandeira seja hasteada. Eles justificam isso dizendo que somos incapazes de resolver nossos problemas através do diálogo. Eles dizem que rapidamente recorreremos à violência. Eles alegam que nosso conceito de democracia e liberdade é defeituoso. É incumbente que nós provemos que eles estão errados! (Johnson 2016, 21, tradução nossa).

Os detratores estavam certos: menos de três anos após a independência, em 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul mergulhou em uma guerra civil, em 15 de dezembro de 2013. Desde então, o país tem passado por confrontos entre as suas duas principais forças políticas e militares: o Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLA) e o Exército Popular de Libertação do Sudão na Oposição (SPLA-IO) e, ainda, diversos grupos que constituem forças locais no país.

Devido ao nível de violência contra a população civil, a Missão se viu obrigada a abrir as portas de suas bases em *Tong Ping* e na *UN House* (ambas localizadas em Juba, capital do Sudão do Sul) para as milhares de pessoas que necessitavam de abrigo. Aproximadamente 16.000 pessoas procuraram abrigo nas bases, majoritariamente mulheres com seus bebês, idosos com suas bengalas [...]; crianças agarradas a seus pais, chorando; adolescentes com medo em seus olhos (Johnson 2016, 188).

A calamitosa situação impôs à UNMISS exercer a função normalmente exercida por humanitários para suprir as necessidades da população

2 O termo *Peacebuilding* é empregado pela ONU em situações pós-conflito, em que as hostilidades violentas cessaram. Trata-se de uma estratégia global para prevenir a recorrência da violência e estabelecer relações pacíficas dentro e entre diferentes setores da sociedade a nível local, nacional e regional (Mische e Harris 2008, 6).

3 A manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático com a autorização do CSNU e o consentimento da nação anfitriã e/ou das principais partes do conflito (UNDPKO 2008).

civil. Os efetivos da UNMISS assumiram ações como a revista pessoal para evitar a entrada armada nos acampamentos de proteção de civis (ou *protection of civilians sites* – PoC Sites, no acrônimo em inglês), a organização de instalações de água e de saneamento e o tratamento de pessoas feridas e mulheres grávidas. Nesse momento, quando as agências da ONU e ONGs humanitárias não conseguiram articular suas ações, tudo foi feito pela Missão. Este é um dos fatores que torna o relacionamento civil-militar na UNMISS algo peculiar e passível de estudo.

Os eventos em Juba levaram a um efeito dominó no restante do país. “Bor, a capital de Jonglei, caiu na mão da oposição em 18 de dezembro; Bentiu, capital do estado de Unity, teve seu controle tomado no dia 21. O governo perdeu o controle de Malakal, capital do Estado de Upper Nile, no dia 24, mas o conflito [aí] continuou por diversos dias” (Johnson 2016, 199).

Dois acordos de paz foram assinados com o intuito de solucionar o conflito em andamento: o primeiro em 2015 (*Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan* – ARCRSS) e o segundo em 2018 (*Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan* – R-ARCRSS). Conforme este último acordo, um Governo de Transição da Unidade Nacional deveria ser instalado e Riek Machar (o primeiro vice-presidente destituído) reconduzido à posição de primeiro vice-presidente (IGAD 2018; Pettersson, Högladh e Öberg 2019) em até oito meses da data de assinatura.

Apesar da formação de um governo de unidade nacional, em fevereiro de 2020, com o retorno de Riek Machar, o país permanece em crise, com mais de 1.000 mortos em conflitos violentos entre comunidades rivais somente no segundo semestre de 2020. Segundo a Comissão de Direitos Humanos da ONU no Sul do Sudão, em 2001, houve uma intensificação dos ataques contra a população civil por grupos armados e milícias organizadas e mobilizadas segundo linhas étnicas, frequentemente com o apoio de forças armadas do Estado e da oposição (UNGA 2021).

Metodologia

Este trabalho estuda as dinâmicas expressas dentro do contexto de construção da percepção sobre o relacionamento entre os componentes civil e militar dentro das missões de paz sobre a égide da ONU no Sudão do Sul, principalmente sobre a construção empírica das ações que demandam, fundamentalmente, a resolução de questões práticas dentro de cenários de crise

humanitária e conflito, buscando compreender o grau de evolução destas interações e, ainda, como está construída a percepção de cada grupo. Metodologicamente, esta pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa para construir um quadro holístico da situação, aprofundando a investigação (Bui 2014, 15). Os métodos utilizados foram essenciais para compreender como a teoria e as normas existentes na ONU são percebidas e aplicadas na missão de paz no Sudão do Sul. O método qualitativo utilizado foi o estudo de caso, pela perspectiva de Yin (2018), através de um estudo de caso único, decorrente da peculiaridade da crise humanitária enfrentada e, ainda, pelos diversos relatos críticos ao desempenho e eficácia da UNMISS através deste. Por meio da indução, busca-se encontrar padrões e construir uma conclusão.

Duas técnicas de geração de dados foram utilizadas: a pesquisa documental e a observação participante estruturada. Para o primeiro, as fontes primárias usadas foram documentos da ONU, como manuais, protocolos, memorandos, diretivas e relatórios, bem como documentos da UNMISS coletados pelo autor. As fontes secundárias tratam-se de livros e artigos de revistas acadêmicas, com foco na literatura que discorre sobre o relacionamento civil-militar, quando possível direcionada ao Sudão do Sul. As publicações utilizadas foram preferencialmente recentes, em inglês, espanhol e português, publicadas desde 2015 até os dias atuais.

Por outro lado, o presente estudo de caso foi realizado com o auxílio de observação não-estruturada e participativa do autor do artigo, ocorrida nos anos de 2015 e 2016, quando o mesmo ocupou a função de subchefe de operações da UNMISS, participando ativamente da coordenação do componente militar, em apoio a demandas do componente civil e outras organizações civis. Nesse sentido, o status profissional e a posição do autor favoreceu a coleta dos dados e a compreensão do fenômeno, não somente através da sua percepção mas também através das entrevistas realizadas com outros atores, contribuindo para o aprimoramento da interpretação dos resultados sobre o fenômeno.

Desta forma, este artigo investiga quais os principais óbices à interação entre civis e militares no Sudão do Sul, procurando compreender quais as causas internas e externas para a baixa sinergia apontada. Assim, a questão focal deste artigo é a seguinte: “quais os principais problemas na sinergia entre civis e militares no Sudão do Sul e o que pode ser feito para mitigar esta situação?”.

Por fim, além da introdução e destas considerações metodológicas, o presente artigo está dividido em quatro seções. Segue-se uma revisão de literatura focada nos principais conceitos ligados à teoria das interações civis-

-militares em operações de paz. Na quarta seção, aborda-se o funcionamento do sistema em debate na UNMISS e, na quinta seção, aborda-se as lições aprendidas, fruto da análise central proposta no debate deste artigo. Na sexta seção, são apresentadas algumas sugestões para mitigar alguns dos efeitos e dificuldades apontadas.

O relacionamento civil-militar – doutrina e teoria

A doutrina sobre o relacionamento civil-militar é relativamente nova, tendo surgido em meados da década de 1990. As respostas a desastres e conflitos armados têm obrigado os diversos atores envolvidos a trabalharem juntos. Assim sendo, atores civis e militares têm trabalhado lado a lado, e os processos desenvolvidos por eles têm se tornado entrelaçados (Bollen e Rietjens 2008). No entanto, essas interações são caracterizadas por ocorrerem em ambientes considerados caóticos, instáveis e conflitivos, que estão inseridos em contextos em que a falta de recursos e infraestrutura é a regra.

Estados e organizações internacionais, adaptando suas doutrinas de respostas às crises humanitárias e às necessidades de interação dentro de ambientes multifuncionais, conjuntos, internacionais e multilaterais típicos das operações de *peacekeeping* (Boileau e Garon 2005; Franke 2006), vêm adotando novas estratégias para melhorar a sinergia e a efetividade das operações que envolvem componentes militares e civis. Todavia, as técnicas, táticas e procedimentos destas interações ainda estão sendo estudados e experimentados, buscando-se a validação por meio da análise de lições aprendidas.

A complexidade dos atores e do ambiente onde esse tipo de interação ocorre traz, muitas vezes, incertezas quanto ao modo de planejar as ações de um contingente em conjunto com as diversas instituições civis presentes em uma crise (Da Cruz 2010). As missões de paz são potenciais campos de estudo, mas não são as únicas crises humanitárias que podem contribuir para a validação de um corpo teórico que auxilie na eficiência da resposta.

Devido às características de falta de estrutura e temporalidade, as interações civis-militares têm sofrido críticas por parte tanto de civis, como de militares.

Mecanismos formais de coordenação foram estabelecidos na maioria dos níveis de relações entre atores relevantes [civis e militares], mas os resultados em termos de efeitos sinérgicos tangíveis são frequentemente elusivos. Isso é especialmente relevante para interfaces civis-militares, em que uma aparente “diferença de mentalidade” entre atores

militares e civis ainda é regularmente percebida como uma obstrução para sinergias eficazes (Zartsdahl e Doki 2018, 6, tradução nossa).

O próprio termo que define as interações entre os componentes já foi alvo de inúmeras críticas e variadas adaptações. Tais diferenciações, diversas vezes, atendem mais a questões semânticas do que refletem mudanças nos paradigmas de trabalho em campo ou de relacionamento entre militares e civis. A própria escolha do termo relacionamento para esta seção busca fugir da discussão dialética dos termos atualmente em uso, como coordenação, cooperação, coexistência, sinergia, interação, entre outros.

O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, UNOCHA, na sigla em inglês) conceituou as interações Civil-Militar da ONU com o termo UN-CMCoord e a seguinte definição:

O UN-CMCoord é o diálogo e a interação essenciais entre atores civis e militares em emergências humanitárias, necessários para proteger e promover princípios humanitários, evitar a concorrência, minimizar a inconsistência e, quando apropriado, buscar objetivos comuns. As estratégias básicas variam da **cooperação** à **coexistência**. A coordenação é uma responsabilidade compartilhada facilitada pelo contato e treinamento comum (UNOCHA 2018, 7, tradução nossa, grifos nossos).

Cabe ressaltar que dentro do que apresentam como coordenação existe um espectro que varia da cooperação até a coexistência, e que o UN-CMCoord é compreendida como uma ferramenta dentro do relacionamento entre civis e militares, sendo instrumento na promoção dos princípios e padrões humanitários. O Departamento de Operações de Paz da ONU (DPO, antigo DPKO, na sigla em inglês), adota, na maioria de seus documentos, entre eles a Doutrina Capstone o termo CIMIC, que no mesmo documento aparece referenciado como *Civil-Military Cooperation* em um ponto e *Civil-Military Coordination* em outra. O termo, entretanto, cuja definição é mais usual no meio militar e é corroborada por diversos países contribuidores de tropa e definido nos seguintes termos:

[...] em um contexto de manutenção da paz da ONU, esta coordenação é chamada de “UN-CIMIC”, que é uma função de estado-maior militar que contribui para facilitar a interface entre os componentes militares e civis de uma missão integrada, bem como com os atores humanitários e de desenvolvimento na missão área, a fim de apoiar os objetivos da missão da ONU (UNDPKO 2010, 2).

Na busca do diálogo e da interação entre os setores civil e militar, por julgar ser o diálogo necessário para proteger e promover os princípios humanitários, evitar competições e perseguir objetivos comuns (Da Cruz 2010), o DPO/ONU adota, também assim o termo – *Civil-Military Coordination* (CMCoord, na sigla em inglês), e o define nos seguintes termos:

[...] por outro lado, a Coordenação Civil-Militar da ONU (UN-CMCoord) refere-se à função de coordenação civil-militar humanitária que fornece a interface necessária entre os atores humanitários e militares para proteger e promover os princípios humanitários e alcançar os objetivos humanitários em emergências complexas e situações de desastres naturais (UNDPKO 2010, 2).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), numa ampliação de conceito, apresenta as relações entre civis e militares sob o conceito de CMI – *Civil-Military Interaction* – numa tentativa de abarcar, assim, as diversas nuances e relações que podem se estabelecer conforme o cenário. Tal abordagem ganha projeção ao permitir que os objetivos militares norteiem o nível de interação, responsabilidade e subordinação, aumentando a eficiência e a efetividade das ações nas respostas às crises. Assim, a OTAN define cinco níveis de interação sendo eles: cooperação, coordenação, desconflito, consultoria e coexistência (NATO 2018).

Sobre esta discussão de terminologias e percepções, De Coning (2007) já havia apresentado um ponto interessante e vital para ampliar a compreensão e reduzir a confusão conceitual que recai sobre estes, explicando nos seguintes termos:

[...] do ponto de vista da ONU, coordenação refere-se a um espectro de relações que vai da coexistência à cooperação. Foi desenvolvido no contexto da coordenação civil-militar humanitária, em que a coexistência se refere a uma situação em que a informação mínima necessária está sendo compartilhada entre a comunidade humanitária e uma força militar combatente. [...] Cooperação refere-se a um estado máximo de coordenação civil-militar onde existe uma gama de relações cooperativas entre a comunidade humanitária e uma força militar. [...] O entendimento da ONU e da OTAN de cooperação e coordenação parece estar invertido, porque, no contexto da OTAN, a cooperação é entendida como implicando uma relação menos vinculativa do que a coordenação, e a OTAN argumenta que a comunidade humanitária estará disposta a cooperar, mas não coordenar, e, portanto, eles usam cooperação (De Coning 2007, 7).

Ainda neste sentido, é interessante compreender como a UE conceitua a atividade de CIMIC, para que se possa perceber que, por mais que os conceitos guardem similaridades, o fato de apresentarem pontos de divergência não é uma mera coincidência e, sim, pontos fundamentais, cuja institucionalidade, o caráter de seus componentes e seus objetivos influenciam sobremaneira seus resultados.

A Cooperação Civil-Militar (CIMIC) é a coordenação e cooperação a todos os níveis – entre componentes militares de operações militares lideradas pela UE e agentes civis externos à UE, incluindo a população local e as autoridades, bem como internacionais, organizações e agências nacionais e não governamentais –, em apoio à realização da missão militar juntamente com todas as outras funções militares (CEU 2009, 8).

A literatura aponta três problemas fundamentais a esse debate e ao modo como são construídos e empregados os conceitos deste relacionamento e, por conseguinte, seus efeitos no campo prático. O primeiro deles está ligado às culturas organizacionais, como bem pontua Aguilar (2016):

[...] as organizações, instituições e agências têm culturas próprias, normas e procedimentos operacionais específicos e interesses próprios e algumas são avessas a se coordenarem com o comando da operação. Por mais estranho que possa parecer, a ONU tem dificuldade de coordenar atividades das operações de paz com suas próprias agências, fundos e programas (Aguilar 2016, 28).

O segundo trata da questão de identificação entre pessoal civil e pessoal militar, marcada por impressões e preconceitos que dificultam e, até mesmo, em certas ocasiões, inviabilizam uma resposta adequada, como apontado por Jackson e Haysom (2013):

[...] nos últimos anos, a coordenação civil-militar enfrentou vários desafios importantes e, muitas vezes, interconectados, incluindo a intervenção internacional expandida em Estados fragilizados e afetados por conflitos, o aumento da frequência e escala dos desastres naturais relacionados à mudança climática e a rápida proliferação de atores humanitários. Diante desses múltiplos desafios, é essencial incrementar a interação e o diálogo entre os atores militares e humanitários. Entretanto, os dois lados têm falhado em atingir um entendimento comum do papel que cada um desempenha, dos desafios que enfrentam e, criticamente, das necessidades prioritárias das populações afetadas e como estas podem ou devem ser abordadas (Jackson e Haysom 2013, 7).

O terceiro trata da constante incapacidade de compreender o ambiente de atuação e flexibilizar princípios ou preceitos com o objetivo de maximizar os resultados. A despeito do constante debate da inserção de abordagens colaborativas por diversas instituições internacionais como a ONU, OTAN e a UE e a adoção de termos como o *Comprehensive Approach*⁴, ainda persiste certa resistência de ambos os grupos em adotar posturas mais flexíveis em relação a suas normas e sua atuação. Ademais, o sistema de resposta humanitária é carente de diretrizes que realmente apoiem os diferentes atores. Muitas vezes, essas diretrizes são vistas como sendo divorciadas da realidade. “Por exemplo, não há nenhuma política atual para guiar a interação entre humanitários e militares na crise de migração [na Europa], nem há estrutura para ajudá-los a navegar no espaço fluido dos conflitos e pós-conflitos, *guerras de proxy* ou cenários de violência extremista” (Colona 2018, 124).

O sistema de coordenação civil militar na UNMISS

De acordo com o documento interno da UNMISS sobre CIMIC, o objetivo essencial de CIMIC é fazer a ligação entre os componentes civil e militar da Missão, bem como da Missão com a comunidade humanitária e os atores que trabalham com desenvolvimento.

CIMIC é uma parte integrante das operações conduzidas através do espectro integral das operações militares e em todos os ambientes. Todas as atividades conduzidas devem sustentar os objetivos e o mandato da UNMISS. O objetivo das atividades de UN-CIMIC conduzidas pelo componente militar da missão é influenciar o comportamento e a atitude, a fim de apoiar o processo global e, não, para conquistar os corações e mentes da população (UNMISS 2018, 4).

A estrutura de CIMIC da UNMISS é composta de atores em diversos níveis, que se articulam em suas esferas de competência. O quadro 1 facilita a compreensão desta estrutura e a relação que esta estabelece com o componente militar, o componente civil, os humanitários e a população sul-sudanesa. As setas azuis significam o movimento de articulação realizado pelos especialistas em CIMIC

4 A doutrina do *Comprehensive Approach* foi defendida pela OTAN, UE e ONU para enfrentar os conflitos do século XXI de forma mais eficaz e com resultados de longo prazo, no marco do novo cenário geopolítico internacional.

Quadro 1: Relações entre os atores e a articulação CIMIC do Sudão do Sul.

NÍVEL DE ARTICULAÇÃO	COMPONENTE MILITAR	COMPONENTE CIVIL	ESPECIALISTAS CIMIC			HUMANITÁRIOS	POPULAÇÃO SUL SUDANESA
NACIONAL	U2 / U3 / U5 / U7	JOC / JMAC				OCHA	
	CHEFE DOS OFICIAIS MILITARES DE LIGAÇÃO	DAC / DPC / DDH / DRRCP UNPOL	↔	CÉLULA DE CIMIC DA MISSÃO – U9	↔	CLUSTER DE PROTEÇÃO FÓRUM DAS ONG	
SETORIAL	G2 / G3 / G5 / G7	SOC				REPRESENTANTE DO OCHA EM CAMPO	LIDERANÇAS CHAVES SETORIAIS
	OFICIAIS MILITARES DE LIGAÇÃO G9	SAC / SPC / SDH / SRRCP UNPOL	↔	CÉLULA DE CIMIC DO SETOR – G9	↔	ONGS	
ESTADUAL	S2 / S3 / S5 / S7	COP BATALHÃO					LIDERANÇAS CHAVES LOCAIS
	OFICIAIS MILITARES DE LIGAÇÃO G9	SAC / SPC / SDH / SRRCP UNPOL	↔	CÉLULA DE CIMIC DOS BATALHÕES – S9	↔	ONGS	
CONDADOS / PAYAMS				COMANDANTE DE SUBUNIDADE OU PELOTÃO			POPULAÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas normativas internas da UNMISS.

A U9 é a célula central de CIMIC dentro do componente militar no nível nacional. É responsável por coletar, analisar e reportar todas as atividades e informações geradas pelas células de CIMIC no nível setorial (G9) e pelos Oficiais Militares de Ligação (MLO-G9). As G9, localizadas nos setores, coletam informações para o cumprimento do mandato, apoiando a análise relativa às considerações civis, e realizam dentro de sua área de abrangência a coordenação e consecução das ações em suporte aos humanitários, sem, entretanto, permitir que se criem falsas expectativas no ambiente civil (UNMISS 2018). Com base nas informações recebidas, o Componente Militar mantém uma visão nacional dinâmica sobre as necessidades de cada estado.

Os oficiais de CIMIC das G9 reportam sobre: lacunas nas capacidades civis; problemas sociais; violência interétnica; acesso a estradas; informação chave sobre liderança; violência sexual e de gênero; problemas ligados à proteção de menores; tendências sobre refugiados e deslocados internos; atividades e projetos de suporte à comunidade; ações militares em suporte aos humanitários e atuar como oficiais de ligação do componente militar com os humanitários, a sociedade civil e o componente civil da missão (UNMISS 2018).

A coordenação com os diversos *stakeholders* deve ser planejada para garantir que os contatos sejam regulares, imparciais e eficientes, facilitando

a coordenação das atividades da UNMISS. Os oficiais de CIMIC, internamente, devem manter contato com o componente civil e com a polícia da ONU (UNPOL). Além disso, os oficiais de CIMIC devem, junto aos MLOs, contribuir para a integração do componente civil da Missão e dos humanitários no processo de planejamento (UNMISS 2018).

A coordenação dos *clusters*, no Sudão do Sul, é responsabilidade do UNOCHA, no que tange à compilação das demandas dos humanitários inseridos nos *clusters* ativados. Este é o responsável pela apresentação das demandas junto à célula CIMIC, não sendo demais dizer que é o principal parceiro da estrutura CIMIC. Apesar de o UNOCHA atuar como ponto focal junto aos militares e coordenador das ações humanitárias, o sistema de *cluster* não é hierarquizado. Assim, após a coordenação, cabe a cada *cluster* responsável a operacionalização da demanda.

Principais óbices à coordenação civil-militar na UNMISS

Apesar do que foi descrito na seção anterior sobre o relacionamento dos atores no contexto da UNMISS, a normativa ainda se distancia da aplicabilidade. Civis e militares devem estar cientes da complexidade prática que envolve a cooperação entre eles e da “obrigação” de cooperar para melhorar as condições da população afetada. A este trabalho conjunto, dá-se o nome de responsabilidade compartilhada, podendo variar de mera coexistência à cooperação efetiva (Gonzalo 2015). Em muitos casos, CIMIC dentro da UNMISS e com humanitários é uma mera estratégia de coexistência.

Como é o caso em vários setores da UNMISS, raramente a cooperação é efetiva, e o bom funcionamento de CIMIC depende muito do agente que está investido da função de CIMIC e das pessoas que representam os humanitários e os civis de dentro da Missão. A cooperação muitas vezes não ocorre devido ao desconhecimento das funções da missão por parte dos humanitários e do despreparo dos militares para trabalhar com atores civis.

Os humanitários trabalham sob os princípios e padrões globais de orientação e normativas de suas instituições. Já os militares, orientam-se pelas normativas do DPO em sua interação com os humanitários. Embora a maioria dos humanitários nunca tenha ouvido falar dos principais documentos de referência do IASC ou do DPO para CIMIC, os militares afirmam estar mais familiarizados com os documentos de orientação global. No entanto, ambos criticam o acesso e a divulgação destas normas (UNMISS CMAG 2012).

Uma pesquisa conduzida pelo Grupo de Conselho Militar Civil⁵ (*Civil Military Advisor Group*, CMAG, na sigla em inglês) demonstrou que 60% dos humanitários consideraram que os militares da UNMISS têm uma baixa consciência dos princípios humanitários e 46% sentiram dificuldade de encontrar um interlocutor apropriado. No mesmo sentido, 75% dos militares entrevistados tinham a percepção de que os humanitários têm uma baixa consciência de como os militares trabalham, o que parte atribuiu ao “desalinhamento” dos respectivos mandatos, e 25% reportaram achar difícil acessar um interlocutor apropriado entre os militares (UNMISS CMAG 2012). As entrevistas realizadas no contexto desta pesquisa reforçaram que tanto humanitários como militares desconhecem os trabalhos de suas contrapartes, o que dificulta a coordenação e cooperação entre eles.

Outro problema apontado é a rotatividade de pessoal dentro do componente militar. Muitos dos países que contribuem com tropas e oficiais para a missão o fazem por tempo limitado, de acordo como os Memorandos de Entendimento acordados entre a ONU e as missões permanentes dos países signatários. Oficiais da U9 (a célula de CIMIC) ficam na missão entre seis meses e um ano e são substituídos. Isso faz com que a U9/G9/S9 careça de conhecimento institucional sólido, haja vista a constante mudança de pessoal.

O primeiro teste da capacidade do contingente militar da UNMISS de cumprir seu mandato de proteger os civis no Sudão do Sul ocorreu entre o início de 2011 e meados de 2012, com as alegações de graves violações de direitos humanos cometidas pelo SPLA, particularmente em áreas da etnia Murle, no Estado Jonglei. Nesta época, a estreita relação entre a UNMISS e o GRSS significou que os fracassos do governo também foram percebidos como falhas da UNMISS, contaminando a legitimidade e a credibilidade da missão, tanto aos olhos dos sul-sudaneses como de outras organizações internacionais que operam no país (De Coning e Da Costa 2015). Dentro da UNMISS, a falha foi automaticamente atribuída ao contingente militar, uma vez que este detém o controle da força e, supostamente, não teria agido de modo eficaz a evitar a escalada de violência, comprometendo o relacionamento interno entre civis e militares.

Posteriormente, em 2013, o (in)sucesso da UNMISS foi relacionado à proteção de civis contra a violência do SPLA e SPLA-IO, particularmente as que fugiram em grande número para os complexos da Missão. Embora a perda de vidas evitadas por esses refúgios tenha sido significativa, a interpre-

5 O CMAG é um grupo componente do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários responsável por facilitar a adoção de medidas para ampliar o diálogo entre humanitários e militares, a fim de garantir uma resposta coerente às emergências.

tação do mandato de proteção de civis foi reativa e não proativa. Novamente, o componente militar foi culpado pela incapacidade do cumprimento do seu mandato, uma vez que, apesar de proteger a população nos *PoC Sites*, não projetou poder sobre outras áreas, permitindo o incremento da violência no restante do país (De Coning e Da Costa 2015).

Um dos problemas enfrentados pelo componente civil da UNMISS é a identificação direta da UNMISS com o seu componente militar. A Divisão de Direitos Humanos da UNMISS, parte do componente civil, tem, entre outras funções, a responsabilidade de monitorar e coletar dados sobre violações no Sudão do Sul. Muitas vezes, seus efetivos não conseguem operar de maneira eficiente, porque são associadas aos militares pelos humanitários. Um dos casos reportados no Cluster de Proteção foi sobre como oficiais de direitos humanos haviam sido impedidos de entrar em um hospital da ONG Médicos Sem Fronteiras para coletar dados sobre casos de estupro, porque a entrada de pessoal da UNMISS representaria uma quebra dos princípios humanitários de neutralidade e imparcialidade.

Esse tipo de problema foi constatado em diversos dos estados sul sudaneses. Todavia, entre 2015 e 2016, a UNMISS não havia pensado em uma estratégia de interação com humanitários no tangente ao monitoramento de violações de direitos humanos. Aqui cabe ressaltar que os dados coletados por oficiais de direitos humanos podem ser usados em um eventual julgamento (por uma corte internacional ou pelo tribunal híbrido previsto no Acordo de Paz – ARCRSS) dos acusados de crimes de guerra. É crucial que a UNMISS e sua Divisão de Direitos Humanos tracem planos de ação para interagir com os humanitários.

Também, a Divisão de Assuntos Cíveis encontra dificuldade em exercer suas atividades por estarem estas diretamente associadas ao componente militar. É o que acontece, por exemplo, durante a realização de Patrulhas Integradas (patrulhas cuja composição envolve os três componentes da Missão: o militar, o policial e o civil). Novamente, a responsabilidade do uso da força neste cenário torna-se dicotômica, uma vez que, sem o componente militar, não há viabilidade para a execução da patrulha, ao passo que a presença dos militares inibe a efetividade dos resultados buscados pelo componente civil.

Outra questão refere-se à célula de CIMIC que deveria ser vista como principal elemento agregador e contemporizador das demandas humanitárias e das capacidades militares. Entretanto, devido ao impasse das culturas organizacionais, a célula, por diversas vezes, é observada com certa desconfiança por militares e civis. Os humanitários a percebem como parte do componente

militar, em vista de sua estrutura e de ser composta somente por militares; já os militares consideram as células CIMIC como porta-vozes fardados dos humanitários.

Dentro desta ótica, a missão da célula CIMIC se reveste de variados fatores complicadores, vindo a mesma a existir numa zona cinzenta entre os humanitários e os militares. Muitas vezes, a U9 não consegue satisfazer as demandas de qualquer um dos lados. O imperativo necessidade *versus* capacidade, que permeia o discurso de humanitários e militares, parece apontar para as células CIMIC como as responsáveis pela não-solução desta problemática, quando, na verdade, há uma cultura de não compreensão do trabalho de CIMIC por militares e humanitários.

A falta de uma voz humanitária clara e unificada mina ainda mais os esforços para um diálogo eficaz entre humanitários e a UNMISS. Parte disso, previsivelmente, surge da competição por recursos e agendas concorrentes dos diversos mandatos e objetivos dos atores envolvidos na ajuda (Jackson e Haysom 2013). Um exemplo é o que vem acontecendo com o trabalho de WASH (água, saneamento e higiene, na sigla em inglês). Como explicado, após uma crise, como a do Sudão do Sul, o sistema ONU divide-se em *clusters*; uma dessas *clusters* é a de WASH. Os serviços de WASH tornam-se não apenas uma questão de desenvolvimento, mas também (e primordialmente), uma questão de ajuda humanitária. Em certos casos, a construção de pontos de água e de cisternas requer coordenação com o componente militar da UNMISS. Daí, em um ambiente volátil, complexo e violento passam a ser três os grupos de atores que “disputam” a melhor forma de ajudar a população local.

A situação de instabilidade política do Sudão do Sul e a falta de segurança generalizada reduzem os financiamentos internacionais, levando à compartimentação de ONGs de gestão de programas de desenvolvimento e de programas de ajuda humanitária. Programas de desenvolvimento são de longo prazo e não permitem adaptações para as respostas rápidas. Programas de ajuda humanitária são de natureza curta, devem responder a demandas momentâneas e têm fundos de curta duração. Tal situação gera competição por recursos entre as ONGs, disputa pelo apoio especializado do componente militar, ações pouco eficazes em ambos os campos, com impactos diretos no nível de confiança entre agências da ONU e ONGs. Muitos dos problemas de cooperação dos humanitários com a UNMISS ocorrem exatamente na fase executória. Os militares criticam os humanitários por falta de coordenação e descumprimento do que é acordado em reuniões de planejamento, e a crítica ainda é ampliada ao UNOCHA pela incapacidade de corrigir as ações dos *clusters* quando estes impactam negativamente o andamento das operações humanitárias.

As principais atividades coordenadas pelo UNOCHA junto ao componente militar da UNMISS são o uso dos meios militares e de defesa civil (UNOCHA 2003) e das escoltas (IASC 2013) também detalhadas nas Diretrizes para a coordenação entre Humanitários e a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS CMAG e UNMISS HCT 2013), normativas de amplo conhecimento e divulgação. Apesar destas, muitas das reuniões de coordenação entre a UNMISS e o UNOCHA abordavam problemas como a falta de identificação correta dos veículos humanitários para serem escoltados e dos motoristas desses veículos, assim como documentação da carga. Na visão dos humanitários, essas exigências eram muitas vezes percebidas como mera formalidade. No entanto, tais “formalidades” implicavam em atrasos, retenções, escaladas de crise entre o componente militar e as partes do conflito e, por vezes, em violência contra subcontratados dos humanitários. A recusa de iniciar comboios humanitários em desacordo com estas normas criava nos humanitários uma ideia de que os militares tinham comportamento leniente no que se refere a prestar ajuda humanitária, ao passo que os militares criticavam profundamente a falta de atenção dos humanitários em tomar as medidas necessárias para o planejamento e preparação em vista das condicionantes de segurança.

Desde sua criação, a falta de neutralidade da UNMISS é constantemente levantada como um problema pelos humanitários, que a veem como exercendo um papel político partidário. A *Black UN* (referência aos veículos das missões da ONU cujo símbolo UN é gravado em preto, como no caso da UNMISS) ameaça a percepção de neutralidade das agências da *Blue UN* (referência aos veículos das agências humanitárias cujo símbolo UN é gravado em azul, WFP, IOM, UNICEF, etc.) com um mandato ou função humanitária (Jackson e Haysom 2013). Este conflito projeta-se para além da relação dos humanitários com a UNMISS; torna-se percepção da população em geral. Diversos Oficiais Militares de Ligação relatam em suas patrulhas uma indisposição da população em receber as equipes da UNMISS, que não levam nada material para a população local, ao contrário da ajuda dos humanitários (*Blue UN*), que se concretiza em alimentos, água e abrigo. A função precípua da UNMISS é reportar e proteger, o que reflete em segurança, conceito que não se materializa para a população local.

Ainda, outro ponto de fricção entre humanitários e militares (UNMISS) é a questão da informação. Estes agentes devem compartilhar informações relevantes entre si de maneira oportuna e eficiente, a fim de coordenar suas respectivas atividades. Há situações, entretanto, em que ambos possuem informações confidenciais que não podem ser compartilhadas sem comprometer a identidade da fonte ou expor um indivíduo (ou

um grupo de indivíduos) a um risco potencial. Nesses casos, entende-se que tal informação não será compartilhada entre a UNMISS e a comunidade humanitária (UNMISS CMAG e UNMISS HCT 2013). Acredita-se que as agências e ONGs humanitárias tenham políticas semelhantes. Este princípio tem especial importância na proteção dos impactos que o compartilhamento pode vir a trazer para a população local. Todavia, o mesmo tem sido utilizado para negar informações entre humanitários e a Missão, principalmente no que tange ao componente militar; as agências da ONU, a UNMISS e os humanitários possuem diferentes modos e percepções em como gerenciar as informações coletadas.

Na UNMISS, o Centro de Análise Conjunto da Missão (*Joint Mission Analysis Center*, JMAC, na sigla em inglês), formado por pessoal militar e civil, tem a responsabilidade de executar o ciclo informacional constante da Política do DPO-DFS (*Department of Peace Operations-Department of Field Service*). Este Centro é responsável por produzir informações balanceadas, tempestivas com a tarefa, sistematicamente tratadas de acordo com os critérios de veracidade e confiabilidade atribuído ao dado e a fonte e pela difusão compartilhada das informações conforme a necessidade de conhecer de cada um dos agentes envolvidos para apoiar as operações em andamento e a tomada de decisões da alta administração da Missão e de outras Agências da ONU (Shetler-Jones 2008; UNDPKO 2006, 2017a, 2017b).

Nas outras agências da ONU, observam-se diferentes estruturas para tratamento e compartilhamento das informações; não há uma linearidade, uma vez que cada agência possui liberdade para estabelecer sua estrutura de funcionamento. O ACNUR, por exemplo, possui em sua estrutura células de Gerenciamento de Informações. Estas possuem pessoal capacitado para trabalhar os dados recebidos, não só no contexto da missão da agência, mas, principalmente, no que tange à questão do ciclo informacional (UNHCR 2019). Todavia, esta não é uma realidade para todas as agências, nem para todas as unidades das agências que possuem cargos de Oficiais de Gerenciamento de Informação (IMO, na sigla em inglês)⁶ em sua estrutura. Muitas vezes, pela dificuldade de conseguir pessoal capacitado e disposto a atuar em zonas de conflito, estas estruturas não se encontram ativas ou sequer existem na agência, dificultando sobremaneira o trato da informação e, principalmente, o ciclo de disseminação.

6 Information Management Officers. Para maiores informações é possível consultar os Termos de Referência para os cargos de IMO na página do ACNUR através do link <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/49515/Information+Management+Officer+Terms+of+Reference/19c63f5a-a229-42c4-8962-49135adb9eb8>.

Entre as ONGs trabalhando no Sudão do Sul, não se observou uma regulamentação unificada do gerenciamento de informação. Deste modo, acredita-se que cada uma delas trata o compartilhamento de informações de acordo com sua perspectiva e dentro de sua capacidade. Efetivamente, em muitas ONGs, o compartilhamento de informação não é o foco das ações, não havendo razão para desviar ou empregar pessoas neste processo. Assim, acredita-se que a decisão de compartilhamento não passa por um processo analítico, torna-se apenas a inferência pessoal de quem detém o dado. A falta de compartilhamento de dados impede que cenários mais precisos venham a ser construídos, o que implica diretamente na incorreta aplicação dos esforços, não só de ajuda humanitária, mas também de proteção de civis.

Em diversas situações das quais se demanda interação entre civis e militares, o uso de diferentes “linguagens” e terminologias, aliados a culturas institucionais diversas e a disputa por espaço, seja ele físico ou de poder, levam a dificuldades de compreensão dos objetivos comuns entre estes atores (Balcik et al. 2010; Heaslip, Sharif e Althonayan 2012; Rietjens, Voordijk e De Boer 2007), o que é outro fator que dificulta a cooperação entre a UNMISS e os humanitários. No entanto, é questionável se os vários atores têm objetivos comuns; talvez, seja mais correto dizer que cada organização tem seus próprios objetivos, mas que todos deveriam trabalhar em direção a um objetivo ou visão comum.

Segundo Bennett (2013), os humanitários devem examinar mais de perto sua neutralidade real e perceptível para explorar as oportunidades de fortalecer sua independência operacional. A coordenação com outras entidades políticas e militares (incluindo a UNMISS) deve ocorrer em consonância com as políticas e princípios acordados. As agências humanitárias devem trabalhar para reduzir sua atual dependência excessiva dos ativos da UNMISS e devem se proteger mais contra a politização ou militarização de seu trabalho. A percepção de Bennett, apesar de alinhada teoricamente aos princípios globais humanitários, sugere uma separação que implica muitas vezes em duplicação de esforços no terreno e reforça um suposto distanciamento de objetivos entre os humanitários e a Missão. Em termos reais, a aproximação da UNMISS com os humanitários torna-se cada vez mais desafiante e complexa, já que este tipo de abordagem não pontua as condições para o estabelecimento da independência dos humanitários e não observa a dinâmica real das ações de ambos humanitários e militares no plano operativo, prejudicando a cadeia como um todo, reduzindo efetividade e reforçando uma condição de disputa e não cooperação.

Um outro problema observado dentro da UNMISS é o foco no componente militar para o funcionamento do CIMIC. Se civis e militares devem trabalhar juntos e militares devem contribuir com o trabalho de civis, é crucial que o pessoal civil também aprenda sobre o que é o CIMIC. O treinamento de civis para o envio à missão e compreensão do trabalho da UNMISS (uma semana em Brindisi – *Civilian Predeployment Training* (UNGSC 2019); três dias em Entebbe – Centro de Serviços Regionais; e dois dias de treinamento dentro da UNMISS) não inclui em nenhum momento um módulo sobre CIMIC e o trabalho dos militares.

Conclusão

Ainda que existam diversas normas e diretrizes sobre CIMIC, parece que no Sudão do Sul a implementação das mesmas não é eficaz. No entanto, observando a literatura sobre CIMIC, esse não parece ser um problema apenas da UNMISS. Um melhor trabalho de CIMIC exigiria que, entre outras medidas, houvesse um aprimoramento dos procedimentos dos *clusters*. Mesmo que já se possa notar uma melhora na coordenação dos trabalhos dos humanitários desde a adoção do sistema de *clusters* em 2005, pode-se tornar essa coordenação mais eficaz elaborando um melhor sistema de *accountability* para as agências e instituições responsáveis por cada *cluster*. Um sistema que cobrasse ações coordenadas dos *clusters*, poderia resultar em respostas mais eficazes e menos problemáticas para as populações afetadas.

Um dos princípios de coexistência é a separação entre militares (inseridos no componente militar da UNMISS) e humanitários. Para que as separações entre a comunidade humanitária e a UNMISS (com seu componente militar) fiquem claras, ambos devem garantir a distinção entre suas atividades em todos os níveis. É importante, por exemplo, que o pessoal humanitário e militar esteja devidamente identificado, para distinguir tanto o pessoal e material; todas as declarações públicas devem deixar claro as estratégias e os mandatos de cada ator com foco a reforçar a distinção entre os mesmos (Gonzalo 2015).

O uso de escolta armada ou recursos militares (embarcações, aeronaves e veículos) para operações humanitárias devem se dar apenas como último recurso. No caso específico de escolta armada, a UNMISS, em resposta às solicitações dos humanitários, estuda caso por caso, sempre tendo em mente os meios disponíveis, as prioridades, os custos e as capacidades. Todas as solicitações para o uso de recursos da UNMISS ou de escoltas armadas deve

ser canalizada através do UNOCHA e do Centro de Operações Conjuntas (*Joint Operations Center*, JOC, na sigla em inglês) (Gonzalo 2015). O JOC é um centro de informação formado por pessoal civil e militar para garantir consciência situacional em toda a missão sobre as operações em seguimento e os informes diários sobre o estado do país (UNDPKO 2014, 2016). Os humanitários devem participar das reuniões do UNOCHA para determinar se as solicitações são de último recurso (Gonzalo 2015).

O aspecto mais importante de CIMIC no contexto do Sudão do Sul e da UNMISS é a proteção da população civil. A coordenação ligada à proteção de civis deve incluir consultas regulares sobre as estratégias de ação da UNMISS e dos humanitários. A UNMISS deve participar do Cluster de Proteção e trabalhar para que as prioridades de proteção de civis estejam contempladas nas prioridades da Missão (UNMISS CMAG; UNMISS HCT 2013). Em um nível teórico, observa-se que as ONGs se sentem desconfortáveis com a relação com os militares. Todavia, em campo, não é incomum a cooperação efetiva (Heaslip e Barber 2014; Rutner, Aviles e Cox 2012; Listou 2011), porque no Sudão do Sul, sem a ajuda da UNMISS, diversas vezes a ajuda requerida não chegaria à população afetada. O transporte logístico de suprimentos através do rio Nilo para as cidades de Leer, Malakal e Melut (nos estados de Unity e Upper Nile) – facilitado pelos militares da UNMISS e a instalação de uma base militar temporária, após o ataque ao contingente do Médicos Sem fronteiras em Leer (que viabilizou o funcionamento efetivo desta ONG) são exemplos de cooperação e colaboração entre civis e militares que foram bem-sucedidos. No caso dos Médicos Sem Fronteiras, apesar dos princípios de neutralidade e imparcialidade, observou-se um momento em que a violência direcionada à ONG demandou a aproximação prática entre ela e a UNMISS.

Outra iniciativa que poderia auxiliar os trabalhos de coordenação entre civis e militares é o treinamento conjunto. Inicialmente, para a melhora do trabalho e cooperação entre civis e militares, seria necessário que a formação também incluísse aspectos de CIMIC e conhecimento institucional dos atores existentes na operação. Numa segunda fase, exercícios de cooperação simulada em treinamentos para civis e militares poderiam apresentar para os dois grupos de atores os problemas mais comuns encontrados em CIMIC. Treinamentos desse tipo também poderiam auxiliar na criação de laços entre indivíduos dos diferentes agrupamentos; contatos pessoais podem auxiliar na melhora das respostas e no compartilhamento de informação.

Para os militares, é essencial familiarizá-los com os princípios humanitários globais e com procedimentos das principais agências e atores em

CIMIC; a mera inserção destes no treinamento antes do envio das tropas tem se mostrado insuficiente. Documentos do UNOCHA, por exemplo, poderiam ser trabalhados com todos os militares (não apenas os de CIMIC) antes de um eventual envio a uma missão de paz da ONU.

Apesar de serem documentos do DPO e princípios humanitários distintos, precisa-se trabalhar para que se encontrem pontos de sinergia entre essas normas e regulamentações. Militares e humanitários precisam trabalhar dentro de suas próprias normas, mas buscando maneiras de colaborar e cooperar entre si, para que a ajuda chegue às populações afetadas e para que o trabalho não seja duplicado.

Uma outra maneira de trabalhar para a melhora na coordenação é iniciá-la na fase de planejamento. Uma aproximação efetiva entre os humanitários e os militares na hora de planejar respostas pode evitar muitos problemas na hora da implementação. É preciso pensar estratégias para aumentar a confiança dos humanitários na UNMISS (e em militares em geral) para que a efetiva proteção de civis e resposta humanitária possa acontecer de forma eficiente.

Como ficou claro, os dois lados (militares e civis) têm falhado em atingir um entendimento comum do papel de cada um, dos desafios que encontram e, criticamente, das necessidades das populações afetadas, que sofrem com problemas de violência e falta de recursos básicos como água, saneamento, abrigo e comida. É importante que as diferenças entre as formas de trabalho de atores civis e militares não sejam um obstáculo para a proteção das populações afetadas, mas que tanto humanitários como militares encontrem pontos de convergência de seus trabalhos.

Referências

- Aguilar, Sérgio L.C. 2016. "A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: algumas considerações." *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 3, no. 2: 25-39. <https://doi.org/10.26792/rbed.v3n2.2016.72068>.
- Balcik, Burcu, Benita M. Beamon, Caroline C. Krejci, Kyle M. Muramatsu e Magali Ramirez. 2010. "Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities." *International Journal of Production Economics* 126, no. 1: 22-34. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2009.09.008>.

- Bennett, Nicki. 2013. "Humanitarian access in South Sudan In: South Sudan at crossroads." *Humanitarian Exchange* (57).
- Boileau, Julie, e Richard Garon. 2005. *Who is in charge? The need for a comprehensive model of civil-military cooperation*.
- Bollen, Myriame. T. I. B., e Sebastiaan J. H. Rietjens. 2008. "Introduction to Approaching Civil -Military Cooperation." In: *Managing Civil -Military Cooperation – A 24/7 Joint Effort for Stability*.
- Bui, Yvonne N. 2014. *How to Write a Master's Thesis*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Colona, Silvia. 2018. "Humanitarian Principles: A Bridge and a Compass for Civil-Military Coordination." In: *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, 123–143.
- CEU. 2009. "EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations". *Council of the European Union*.
- Da Cruz, Maurício V. 2010. "A preparação do contingente para integrar Força Internacional de Paz: uma proposta de preparo do contingente do Exército Brasileiro, em missões de paz sob a égide da ONU, com enfoque na Coordenação Civil-Militar (CIMIC)." Tese, ECEME.
- De Coning, Cedric. 2007. Civil-Military Coordination Practices And Approaches Within United Nations Peace Operations. *Journal of Military and Strategic Studies* 10, no. 1: 1–35.
- De Coning, Cedric, e Diana F. Da Costa. 2015. "United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)." *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operation*, n. September 2018: 1–14.
- Franke, Volker. 2006. "The Peacebuilding dilemma: Civil- Military Cooperation in Stability Operations." *International Journal of Peace Studies* 11, no. 2: 5–25.
- Gonzalo, Elsa F. 2015. "Ayuda humanitaria y cooperación cívico- militar." Dissertação, Universidad D Salamanca.
- Heaslip, Graham, e Elizabeth Barber. 2014. "Using the military in disaster relief: systemising challenges and opportunities." *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management* 4, no. 1: 60–81.
- Heaslip, Graham, Amir M. Sharif, e Abraham Althonayan. 2012. "Employing a systems-based perspective to the identification of inter-relationships within humanitarian logistics." *International Journal of Production Economics* 139, no. 2: 377–392. DOI:10.1016/j.ijpe.2012.05.022.

- IASC. 2013. "IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys." *Inter-Agency Standing Committee*.
- IGAD. 2018. "Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan." *Intergovernmental Authority on Development*.
- Jackson, Ashley, e Simone Haysom. 2013. "The search for common ground, Civil-military relations in Afghanistan, 2002-13." *HPG Policy Brief* 51, n. April.
- Johnson, Hilde. F. 2016. *South Sudan The Untold Story. From Independence to Civil War*. New York, London: I. B. Tauris & Co Ltd.
- Listou, Tore. 2011. "How to supply a frigate." *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management* 43, no. 2: 134-147. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-11-2011-0203>.
- Melo, Raquel. 2010. "Direitos Humanos e as Operações de Paz Multidimensionais: Um Estudo de Caso da MONUC." *Carta Internacional* 5, no. 1: 78-96.
- Mische, Patricia, e Ian Harris. 2008. "Environmental Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding." In: *Encyclopedia of Peace Education*. [s.l.: s.n.], 1-9.
- Oliveira, Lucas K., e Igor C. Silva. 2011. "Sudão do Sul: novo país, enormes desafios." *Meridiano* 47, 12: 24-33.
- NATO. 2018. "Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation." *Ajp-3.19*, v. Edition A, n. November.
- Pettersson, Therése, Stina Högladh, e Magnus Öberg. 2019. "Organized violence, 1989-2018 and peace agreements." *Journal of Peace Research* 56, no. 4: 589-603. <https://doi.org/10.1177/0022343319856046>.
- Rietjens, Sebastiaan. J. H., Hans Voordijk, e Sirp J. De Boer. 2007. "Coordinating humanitarian operations in peace support missions." *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 16, no. 1, 56-69. <https://doi.org/10.1108/09653560710729811>.
- Rutner, Stephen M., Maria Aviles, e Scott Cox. 2012. "Logistics evolution: A comparison of military and commercial logistics thought." *International Journal of Logistics Management* 23, no. 1: 96-118. <https://doi.org/10.1108/09574091211226948>.
- Salman, Salman M. A. 2011. "The new state of South Sudan and the hydro-politics of the Nile Basi." *Water International* 36, no. 2: 154-166. <https://doi.org/10.1080/02508060.2011.557997>.

- Shetler-Jones, Philip. 2008. "Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre". *International Peacekeeping* 15, no. 4, 517-527. <https://doi.org/10.1080/135333310802239741>.
- UN. 1945. Carta das Nações Unidas.
- UNDPKO. 2006. "Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres."
- . 2008. "United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines."
- . 2010. "Policy Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)."
- . 2014. "Guidelines for Joint Operations Center (JOC)."
- . 2016. "Policy of Joint Operations Centres (JOC)."
- . 2017a. "Guidelines for Joint Mission Analysis Centres (JMAC)."
- . 2017b. "Policy of Joint Mission Analysis Centres (JMAC)."
- UNGA. 2021. "Resolution 46/23, 2021." <https://undocs.org/A/HRC/RES/46/23>.
- UNGSC. 2019. "Civilian Pre-deployment Training." [s.l.: s.n.].
- UNHCR. 2019. "Emergency information management." In: *UNHCR Emergency Handbook*. 4. ed. [s.l.: s.n.]. p. 1-9.
- . 2018. "UNMISS UN-CIMIC: Tactics, Techniques and Procedures (TTPs)."
- UNMISS. 2022. "Background."
- UNMISS CMAG. 2012. "Results of CMAG Survey Internal document." Juba: [s.n.].
- UNMISS CMAG; UNMISS HCT. 2013. "Guidelines for the Coordination between Humanitarian Actors and the United Nations Mission in South Sudan."
- UNOCHA. 2003. "Guidelines On The Use of Military and Civil Defense Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies."
- . 2018. UN-CMCoord Field Handbook, 2018.
- UNSC. 2011. Resolution 1996, 2011. <http://unscr.com/en/resolutions/1996>.
- . 2013. Resolution 2132, 2013. <http://unscr.com/en/resolutions/2132>.

- Yin, Robert K. 2018. "Case Study Research and Design." *Sage Publications*, 352.
- Zartsdahl, Peter. H., e Katarina oki. 2018. "EU-CIVCAP Preventing and Responding to Conflict: Developing EU CIVilian CAPabilities for a Sustainable Peace Report on Civil-Military Synergies on the Ground."

RESUMO

As teorias internacionais que abordam as relações civis-militares têm sido cada vez mais alvo de novas abordagens. O cenário onde estas se desenvolvem ganha nuances específicas e campos prioritários na discussão sobre a efetividade do trabalho conjunto e os limites de cada um destes grupos. O presente artigo debate como o relacionamento civil-militar vem sendo construído no contexto da UNMISS. Com base na construção teórica das relações civis-militares, mais especificamente as aplicadas ao contexto das operações de paz e sua prática, discute-se a efetividade da relação entre os componentes militares e os componentes civis em toda sua multiplicidade. Colocamos em confronto a eficiência da resposta integrada que é buscada através do aprofundamento das relações entre civis e militares. A questão central abordada, especificamente, busca compreender os principais problemas na sinergia entre civis e militares no Sudão do Sul e o que pode ser feito para mitigar esta situação. Como resultado, realizamos o mapeamento dos principais problemas apresentados por ambos os componentes e confrontados posteriormente através de entrevistas realizadas com militares e civis em cargos de chefia a confrontação teórica com os principais conceitos da **doutrina de CIMIC** e discutimos o processo, projetando neste trabalho algumas perspectivas que possam auxiliar na mitigação dos problemas mapeados.

PALAVRAS-CHAVE

Sudão do Sul. ONU. CIMIC. UN-Coord. CMI.

Recebido em 20 de novembro de 2021

Aceito em 29 de novembro de 2021

CRISIS POLÍTICA Y TERRORISMO EN SOMALIA: DE LA “DESINTEGRACION” A LA “INSTITUCIONALIDAD”

Yoslán Silverio González¹



Introducción

Uno de los temas más abordados en los estudios sobre África ha sido el debate en torno a las identidades étnicas, los clanes, los subclanes y su relación con el poder político y los conflictos armados. La mayoría de los enfoques al respecto hacen referencia a la cuestión tribal o al tribalismo en la región, refiriéndose a los grupos étnicos como tribus y a los conflictos como conflictos tribales, lo cual resulta un error conceptual debido a que no es correcto hacer referencia a los pueblos africanos como tribus. Esta fue una tendencia en buena parte de los trabajos desarrollados por los antropólogos de la primera mitad del siglo XX, así como en las décadas que siguieron a las independencias de África.

En lo que respecta a los estudios realizados sobre la cuestión étnica en África, se podrían resaltar dos tendencias dentro de la antropología: la corriente “primordialista” y la “instrumentalista” que intentaron explicar las formas de organización de las sociedades africanas. El primero de los enfoques se centra en el hecho de que la etnicidad se origina de las similitudes o diferencias entre los individuos y que esta no surge de manera natural y por ende se centran en los estudios “tribales”.

Por su parte, los instrumentalistas consideran que los grupos crean sus propias identidades étnicas en base a intereses económicos y políticos (From Tribe to Ethnicity: Kinship and Social Organization, 68-69). Ambos enfoques son reduccionistas debido a que no tienen en cuenta las compleji-

¹ Centro de Estudios de Asia y África, Colegio de México. Ciudad de México, México. E-mail: yosilglez@yahoo.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8533-4234>.

dades socio-históricas que intervienen en los procesos de diferenciación de las identidades étnicas y además de que estas surgieron mucho antes de la llegada de los europeos a la región. Estas tendencias parten de la necesidad de los antropólogos de la época de entender el surgimiento de las identidades de dichos pueblos.

El investigador Evans-Pritchard (2010) fue un ejemplo de estas corrientes antropológicas, cuyos análisis estaban basados en los estudios de campo para la observación de las diferentes comunidades africanas, tratando de entender su estructura social y su organización política. Según Evans-Pritchard (2010), con la estructura clánica, los individuos tratan de demostrar que ellos descienden de un ancestro común. El linaje segmentando en grupos clánicos actúa como un balance de poder sin un centro definido. El sistema de oposición y de alianzas puede cambiar de acuerdo al contexto social, de ahí la importancia del espacio y el tiempo en la organización social (Evans-Pritchard 2010, 71-82).

Por lo tanto, él aborda la relación que existe entre las estructuras de parentesco en este tipo de sociedades y la organización política, pero en términos del papel que desempeñan el linaje y los descendientes, es decir la pertenencia a un linaje determinado. Estas relaciones de linaje actuaban como una estructura de balance de poder y además estas relaciones se podían modificar en función del espacio y del tiempo. Con esta aproximación teórica se puede realizar un acercamiento a la forma en la que se organiza la sociedad somalí, desde el punto de vista étnico, pero con sus particularidades basadas en las alianzas clánicas y subclánicas.

Los estudios del antropólogo Aidan Southall (1970), permiten desmontar los enfoques que podrían hacer referencia a la sociedad somalí como problemas tribales o tribalismo. En este sentido sería importante rescatar algunas de sus ideas expresadas en su ensayo "The illusion of tribe". Aquí Southall se opone al uso del término de "tribu" por ser una categoría que distingue a las sociedades sobre la base de estructuras de autoridad y no está de acuerdo con el hecho de jerarquizarlas. Plantea cómo esta visión de lo tribal fue una creación del colonialismo para dividir los espacios en función de las supuestas diferencias étnicas locales, de lenguaje o territorio. Al respecto afirma que no es posible una clasificación unidimensional debido a que las relaciones de parentesco, la religión, los sistemas de identidad, los sistemas políticos y económicos siempre llevan una pluralidad de análisis según los contextos (Southall 1970, 28). Esta fue la base de las divisiones coloniales territoriales y a su vez de los gru-

pos humanos. Este fenómeno también se evidenció en el caso de la etnia somalí, la cual quedó dividida entre cuatro países del Cuerno Africano: Djibouti, Somalia, Etiopía y Kenia.

La etnia somalí se divide en varios clanes, de los cuales cuatro son los más importantes: los darood, los issaqs, los hawiye y los rahanween. A su vez, cada uno de ellos se divide en otros cinco o seis subclanes, por ejemplo, el clan dir es minoritario en Somalia. Estos clanes están presentes tanto en Djiboutí como en algunas regiones de Etiopía – en la frontera con Djiboutí – así como en el sur de Somalia y en la frontera con Kenya. Se suele confundir estos clanes con un grupo étnico, de ahí la necesidad de reafirmar la unidad étnica somalí – misma cultura, lengua y religión islámica – pero fragmentada en clanes y subclanes. La mayoría de ellos están relacionados directamente con una distribución espacial donde ejercen el control político, económico y militar de ese territorio, por lo que muchas veces adoptan relaciones antagónicas.

Sobre las causas y orígenes de los conflictos africanos existe una extensa bibliografía que les pone adjetivos como conflictos étnicos, tribales, salvajes, bárbaros etc. Muchas de las veces no se tienen en cuenta los factores objetivos detrás de su estallido. El origen de estos conflictos – guerras separatistas, golpes de Estado, crisis políticas etc. – ha estado marcado por disímiles motivos. A decir del africanista cubano Armando Entralgo (2005), la primera causa visible es el factor de la *etnicidad*; pero puede haber etnicidad y no necesariamente guerra o conflicto, es decir que, por lo general, los problemas étnicos son usados con un fin económico o político por parte de las élites en alianza con los poderes foráneos regionales y/o internacionales. Es decir, a partir de las independencias, la problemática étnica comenzó a ser manipulada tanto por las élites locales, regionales como por los actores internacionales con fines económicos, políticos y geopolíticos.

Otro de los factores relacionados con el tema étnico fue la cuestión *fronteriza*: que ha generado guerras por delimitación de fronteras que tienen su origen en las arbitrariedades del colonialismo y en la posterior conformación de dichas entidades administrativas “independientes”, además por el hecho de que varios grupos quedaron divididos en países diferentes (Entralgo 2005, 9-10), como se evidencia en el caso somalí. Estos puntos pueden ser retomados para analizar la situación en Somalia, pero en vez de un enfrentamiento de carácter étnico, este estaría matizado por las contradicciones interclánicas, además de los problemas fronterizos y la distribución de cuotas

de poder, complejizado además por el auge del fundamentalismo islámico devenido en terrorismo.

Al respecto del terrorismo, habría que recordar que en la subregión del África oriental se habían producido en 1998, los atentados a las embajadas de EUA en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania). Un año después de estos acontecimientos, la entonces Organización para la Unidad Africana (OUA), había adoptado, en su 35 Cumbre (Argel, julio de 1999) la Convención sobre la Prevención y el Combate al Terrorismo. Este documento fue un hito, por ser el primer instrumento legislativo confeccionado para su enfrentamiento. A dicha convención de 1999, le siguió el Protocolo de la OUA para la prevención y el combate al terrorismo (2014).

Estos pasos que evidencian el compromiso africano en la lucha contra el terrorismo: Cumbre de Dakar (Senegal, octubre de 2001) en la cual se adoptó la Declaración de Dakar contra el terrorismo. Luego se aprobó el Plan de Acción para la Prevención y el Combate al Terrorismo, en una Cumbre Intergubernamental desarrollada en Argelia en septiembre de 2002 (*Protocol of the OAU Convention on the prevention and combating terrorism* 2014, 2). Todos estos instrumentos demuestran cómo la Unión Africana (UA) fue pionera en la implementación de mecanismos legales para el combate al terrorismo.

Para los efectos de este artículo, se decidió subscribir el concepto defendido por la OUA/UA en la citada Convención sobre la Prevención y el Combate al Terrorismo de 1999, cuyos aportes principales fueron, en primer lugar, una definición amplia del terrorismo sin el calificativo de islámico y, en segundo lugar, la diferenciación entre actos terroristas y lucha por la autodeterminación. Aquí se estableció como terrorismo:

[...] cualquier acto que (...) pueda hacer peligrar la vida o la integridad física y causar heridas serias o la muerte, de cualquier persona o grupo de personas. Se define también como cualquier acto que pueda dañar la propiedad privada o pública, los recursos naturales, el patrimonio cultural y que tengan premeditadamente la intención de intimidar, sembrar el miedo, presionar a un gobierno y afectar los servicios públicos (OAU Convention on the Prevention and Combating Terrorism 1999, 3-4).

Todos estos elementos nos permiten acercarnos al análisis de las dinámicas políticas internas en Somalia teniendo en cuenta la relación entre los clanes, su distribución espacial, su relación con los partidos que conforman el sistema político y las dinámicas del terrorismo en el país. De esta

forma, se pretende concluir si en Somalia se puede hablar del regreso a un cierto nivel de estabilización después de décadas de conflicto interno, crisis de gobernabilidad y la continuidad de las acciones terroristas.

Al Shabaab: de movimiento “nacionalista” a terrorista

La década de 1990 vino a ser el inicio del largo período de inestabilidad que se vive en Somalia. Desde el punto de vista interno, la caída de Siad Barre generó el estallido de una fuerte guerra civil de carácter inter-clánico por el poder político que provocó la desarticulación del Estado y la emergencia de varios grupos armados. Otro elemento a tener en cuenta es el carácter islámico de su población, puesto que el Islam vendrá a ser un factor de homogenización en determinado contexto. La influencia de las variantes radicales del Islam fue muy fuerte en la región y se afianzaron en Somalia, puesto que el factor religioso fue pues un elemento utilizado para “unificar” en un contexto de total crisis del Estado. En este contexto surgió – 2004 – la Unión de las Cortes Islámicas (UCI). Su líder principal fue Hassan Dahir Aweys. La UCI se convirtió en el actor más importante en contraposición con el llamado Gobierno Federal de Transición (GFT), un órgano devenido en “defensor” de la institucionalidad somalí respaldado por los actores regionales.

La UCI fue capaz de imponer cierto orden y administrar justicia en el escenario de caos imperante entonces en Somalia. Entre junio y diciembre de 2006 tomaron el poder en Mogadiscio y sus fuerzas se extendieron rápidamente durante 2006 hasta poner bajo su dominio amplias zonas del sur del país. Esto levantó las alarmas regionales e internacionales, puesto que se estaba “conformando” un núcleo religioso fuerte en el país. Fue en este momento que se produjo la intervención militar por parte de Etiopía. Esta acción – diciembre de 2006 a enero de 2009 – junto a la posterior firma de un acuerdo con el GFT, provocó la radicalización del ala juvenil de la UCI que continuó la guerra ahora bajo el nombre de *Al Shabaab* y el liderazgo de Aden Hashi Ayro. A raíz de la invasión etíope y la huida de aquellos dirigentes moderados, como el mismo Aweys, *Al Shabaab* experimentó una rápida radicalización en una doble vertiente nacionalista y religiosa.

La situación política interna en Somalia tras la retirada de las tropas etíopes en 2009 siguió siendo inestable a pesar del apoyo regional al GFT, encabezado por Sharif Sheij Ahmed. Estos serían los años de mayor esplendor para la oposición armada representada en la organización *Al Shabaab*. Con el cambio de correlación de fuerza a lo interno del país y ciertas “garantías”

en materia de seguridad debido al retroceso que comenzaría a experimentar este grupo, que devendría posteriormente en una organización de carácter terrorista, se logró dar un paso positivo en términos de institucionalidad gubernamental.

Con el avance militar del grupo, durante 2010, *Al Shabaab* llegó a controlar la casi totalidad del sur de Somalia y una parte importante del centro, con Kismayo como su primer enclave urbano. En estos territorios estableció sus propias estructuras de gobierno, la recopilación de impuestos y llegó a proveer incluso hasta servicios sociales. Estos elementos fueron importantes debido a la generalización del caos en Somalia y la falta de gestión de un gobierno central, por entonces inexistente. Una de las prioridades de aquel momento fue la conquista definitiva de Mogadiscio. Por lo tanto, se hacía fuerte tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Las zonas del norte – como Puntlandia y la propia Somalilandia – no estaban dentro de sus áreas geográficas de operaciones, aunque no dejaron de tratar de llegar o influir en el norte del país.

En su momento de mayor pujanza, *Al Shabaab* tuvo una composición de entre 7.000 y 9.000 militantes, procediendo la mayoría de ellos de distintos clanes somalíes. Esta es una de sus características: traspasa las líneas interclánicas. Se han identificado también centenares de militantes de nacionalidad extranjera llegados desde África Oriental (Kenia y otros países de la costa swahili y de Sudán) así como de la Península Arábiga (Yemen y Arabia Saudí). El caso de Kenia, país de mayoría cristiana, es particularmente relevante pues podría haber llegado a aportar hasta un 25% del total de la militancia. Se agregaría una cantidad mayor de expatriados, integrantes de la diáspora somalí principalmente en Estados Unidos (con una alta proporción de casos relacionados con la amplia comunidad somalí radicada en el Estado de Minnesota), en menor medida en Canadá y en varios países europeos como Reino Unido, Dinamarca o Suecia (Wise 2011, 9). La cantidad de sus integrantes descendió en 2012 a unos 3 mil o 5 mil miembros activos y esta tendencia hacia la reducción se ha mantenido.

La proyección nacionalista que caracterizó a *Al Shabaab* en sus años iniciales comenzó a cambiar en la medida que sus concepciones ideológicas se radicalizaban. Uno de los factores estuvo relacionado con las derrotas militares que empezaron a sufrir a manos de las tropas de la Unión Africana y la ONU: AMISOM. Esto los llevó a recurrir a métodos de lucha menos convencionales tanto contra las tropas de Uganda, Etiopía y Kenya presentes en el

país como contra los sectores somalíes que no los apoyaban. A esto se sumó la pérdida progresiva de su apoyo popular cuando, a raíz de una fuerte sequía y la hambruna que azotó el país desde el 2010 y hasta 2012, comenzaron a prohibir, en las zonas bajo su control, la presencia de las organizaciones y agencias humanitarias.

Este proceso también tuvo que ver con el cambio de liderazgo dentro de la organización. En mayo de 2008, Aden Hashi Ayro fue asesinado por un ataque con misiles por parte de Estados Unidos (Sengupta 2008, 1), sucediéndole en la dirección del grupo Ahmed Abdi Godane, del clan dir. Un reforzamiento adicional llegó a manos de Hassan Dahir Aweys quien regresó a Somalia en 2009 para formar un grupo denominado *Hizbul Islam*, el cual luego de enfrentamientos con *Al Shabaab*, terminó por fusionarse con este grupo en 2010, reforzándose la tendencia islamista dentro del país. Aweys fue arrestado por las autoridades somalíes en 2013 y en 2014 fue puesto bajo arresto domiciliario (Page 2010).

Godane resultó ser un líder notable, con un gran carisma, hablaba fluido el árabe y el somalí y tenía cualidades de poeta. Su no pertenencia a los clanes del sur del país le permitió presentarse como un factor de “unidad” por encima de las rivalidades interclánicas con un discurso islámico unificador. Estas facultades le posibilitaron llevar a *Al Shabaab* a su etapa de máxima expansión territorial hasta aproximadamente el 2011. Fue precisamente bajo el mandato de Godane que se producía el giro hacia una relación más estrecha con Al Qaeda central y la asunción del criterio de la “yihad global”. Este proceso de vinculación entre las dos organizaciones va a ser lento y no se reconocerá oficialmente por parte de la dirección de Al Qaeda hasta febrero de 2012. Aquí se produjo el cambio en los métodos de lucha, al comenzar a emplear los ataques suicidas y los coches bomba contra autoridades locales y la población civil contraria a sus principios.

Según algunos análisis, en 2011 *Al Shabaab* era una milicia dividida en tres facciones, con Godane al frente de la más potente, el libanés Berjawi en otra y el keniano Iman Alí en la tercera. Es por esta razón que el juramento de lealtad a Al Qaeda expresado por Godane en febrero de 2012 fuese interpretado por sus rivales y detractores como un intento de reforzar su autoridad y poder, así como internacionalizar la milicia.

Un nuevo cambio en el liderazgo se producía en 2014 cuando, como resultado de otro ataque aéreo de Estados Unidos – una tendencia que se puede identificar en la respuesta estadounidense ante este problema en Somalia: ataques selectivos mediante la utilización de drones – fuera asesinado Godane, el 1.º de septiembre de 2014 en la región de *Lower Shabelle* en

el sur del país (Chothia 2014). Godane fue sucedido por Ahmad Umar² también del clan dir y quien sigue siendo el líder del grupo hasta la actualidad³. Antes de alcanzar dicha posición, Ahmad Umar había ejercido la dirección de *Amniyat*, una unidad de élite de *Al Shabaab* ocupada de la ejecución de los asesinatos, atentados y de las labores de seguridad e inteligencia. Es precisamente su dimensión en el sector de las labores de inteligencia lo que les ha permitido llegar a infiltrarse dentro de las estructuras del erosionado Estado somalí y de las fuerzas armadas. En este sentido varios funcionarios somalíes han sido acusados de colaborar o favorecer a *Al Shabaab*.

Un cambio en los métodos de lucha de la organización se produjo cuando comenzaron a realizar acciones transfronterizas en “represalia” a la presencia militar regional en el país. El primero de esta serie de ataques se produjo en julio de 2010 cuando un grupo de suicidas hizo estallar varias bombas en un mercado en Uganda, asesinando a 78 personas que estaban reunidas viendo el mundial de fútbol de Sudáfrica. El segundo episodio significativo fue el ataque ejecutado en septiembre de 2013 en el *Westgate Mall* en Kenia, como resultado del cual unas 68 personas resultaron muertas. El tercero y más mortífero fue el asalto al Colegio Universitario de Garissa, igualmente en Kenia, en abril de 2015 donde resultaron asesinados 147 estudiantes. Estos hechos ya hablan de una vocación eminentemente terrorista del grupo, al atacar a blancos civiles vulnerables con el objetivo de un fin político-militar. En los tres casos se trató de “presionar” a las autoridades tanto de Uganda como de Kenia para que retirasen sus efectivos militares presentes en Somalia como parte de las tropas desplegadas por la UA en el país.

Los actores regionales e internacionales: su presencia en Somalia

Desde el mismo inicio del conflicto somalí, los países de la región se han visto implicados de diferentes maneras, desde Sudán hasta Kenya y Uganda han tenido un rol en el escenario somalí. El principal de todos ha

2 Se integró al grupo en 2006 y desde entonces comenzó a ocupar cargos importantes en la dirección como gobernador de las regiones de Lower Juba (2008) y Bay y Bakool (2009). Es conocido también como Ahmed Diriye o Abu Ubaidah. En abril de 2015 fue colocado en la lista de terroristas del Departamento de Estado de Estados Unidos (*Specially Designated Global Terrorist*) (U.S. State Department, Office of the Spokesperson. 2015).

3 Se plantea que tiene alrededor de 40 años de edad y que proviene de la parte sur del país, del puerto de Kismayo. Era una figura muy cercana a Godane y había participado en la eliminación de sus rivales en 2013 (Iaccino 2014).

sido Etiopía, país que comparte una larga y porosa frontera con Somalia, además de mantener poblaciones del mismo origen somalí a ambos lados de la región del Ogadén. Por lo tanto, los acontecimientos en Somalia son un problema de seguridad nacional para el gobierno de Addis Abeba. De igual manera, Kenya tiene una situación parecida, pero por la frontera sur, a lo que se le suma, la presencia de decenas de miles de refugiados somalíes en su territorio. Esto también determina las incursiones militares del ejército keniano en territorio somalí.

En Kenya existen alrededor de medio millón de refugiados somalíes asentados allí desde el mismo inicio de la guerra civil que provocó el aumento de las tensiones en las regiones en las que se establecieron debido a que cambiaron el equilibrio étnico del área, donde también viven clanes somalíes de origen keniano. El principal campamento de refugiados somalí en el país recibe el nombre de Dabaab. Con el objetivo de “evitar” la propagación de las acciones de *Al Shabaab*, las Fuerzas Armadas Kenianas (*Kenya Defense Forces*, KDF) intervinieron en Somalia en octubre de 2011. Esta operación recibió el nombre de *Linda Nchi* y su pretexto fue el secuestro de tres cooperantes españoles del campamento de Dabaab. El resultado ha sido un proceso de radicalización por parte de algunos somalíes kenyanos en apoyo a *Al Shabaab*.

A pesar de las iniciativas militares individuales adoptadas por Etiopía y Kenya, esta presencia militar se fue institucionalizando a través de un mandato de la Unión Africana junto a la ONU que estableció la AMISOM desde 2007. En sus inicios la mayoría de los soldados eran de Uganda y Burundi, pero luego de sucesivas etapas llegó a contar con 17 mil efectivos⁴. En la actualidad dispone de 22 mil hombres sobre el terreno (AMISOM). El cambio en la correlación de fuerzas que supuso su presencia en el país y la ofensiva contra las células de *Al Shabaab* en unión al llamado Ejército Nacional Somalí (*Somalia National Force*, SNF), se tradujo en una serie de derrotas para el grupo. Como respuesta, la organización ha concentrado todo su poder militar contra las tropas de la AMISOM, las únicas que “garantizan” ciertos niveles de seguridad en el país y de respaldo a la débil gestión del gobierno instaurado en Mogadiscio desde septiembre de 2012.

El despliegue de la AMISOM ha sido el ejemplo más directo de la presencia de la ONU como un actor clave en el proceso de mediación dentro del conflicto somalí, así como lo es la UA. No obstante, en mayo de 2013, el

4 Uganda (con 6.233 efectivos), Burundi (5.432), Etiopía (4.395), Kenia (3.644), Djiboutí (1.000) y Sierra Leona (850).

5 El Ejército Nacional Somalí dispone de una estructura de mando y control basada en el sistema de clanes.

Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el establecimiento de la Misión de Asistencia en Somalia (UNSOM), con el mandato de facilitar el asesoramiento político al gobierno federal y a la AMISOM en los planos de construcción de la paz y del Estado, la gobernabilidad, la reforma del sector de la seguridad y la coordinación del apoyo internacional de los donantes. El Consejo de Seguridad de la ONU presta especial atención a la evolución de la situación política dentro de Somalia, lo que es un ejemplo del impacto que tiene este conflicto en las relaciones internacionales.

Por su parte, Estados Unidos y sus aliados europeos han tenido también una incidencia directa en el conflicto somalí. Las tropas estadounidenses desde su base en el territorio de Djiboutí se han mantenido realizando ataques selectivos con drones contra objetivos pertenecientes a *Al Shabaab* lo cual se ha convertido en un método regular por parte de los efectivos estadounidenses. En estos ataques han resultado eliminados prominentes líderes del grupo. Por ejemplo, en diciembre de 2014 fue eliminado el jefe de inteligencia del grupo Tahlil Abdishaku. En febrero de 2015, en otro ataque en el sur del país, se reportó la eliminación del jefe de operaciones externas del grupo Yusuf Dheeq. Es decir, sigue predominando la respuesta militar y legitimándose la presencia militar extranjera. Tampoco cuentan en estos ataques indiscriminados los “daños” colaterales de los mismos, los cuales no reciben la crítica internacional y se han establecido como el método principal de eliminación de los líderes terroristas, aunque supone una violación constante de la soberanía de los Estados.

Con respecto a este tipo de acciones realizadas por Estados Unidos y a pesar de la “colaboración” militar oficial, los ataques con drones sí han provocado las quejas por parte de las autoridades somalíes. Por ejemplo, en la región de Galmudug un ataque de este tipo afectó a las fuerzas armadas de este Estado confundidas con presuntos terroristas. Washington alegó que fue un ataque de “autodefensa” y que efectivamente habían eliminado a nueve miembros de *Al Shabaab*, pero otros reportes indicaron víctimas colaterales. Según confirmó el general somalí Ali Bashi, *Al Shabaab* no se encontraba operando en el área (Reuters 2016). Las protestas sociales – anti-estadounidenses – se activaron en la capital estatal Galkayo, donde los manifestantes quemaron banderas de EE.UU. El gobierno somalí exigió una explicación a las autoridades estadounidenses al respecto (Al Jazeera 2016), lo que es una muestra de que no siempre se tienen en cuenta a las instituciones somalíes para efectuar estos ataques selectivos.

También han contribuido al rearme de las Fuerzas Armadas de Somalia con el suministro de equipamiento militar utilizando las empresas contra-

tistas del Departamento de Estado: *Bancroft Global Development* (BGD) y *Dyn Corporation*, las que intervienen también de forma indirecta en la asistencia técnica militar a las tropas de la AMISOM (Orzáez 2015, 145). Otra de sus funciones ha sido el entrenamiento militar a los soldados somalíes con el apoyo, por ejemplo, de las Fuerzas Populares de Defensa Ugandesas. En enero de 2013, el gobierno estadounidense reconoció al gobierno somalí y nominó al primer embajador ante este país, desde el inicio de la guerra en 1991: la Sra Katherine Dhanani, aunque su oficina se encontraba en la embajada de EE.UU en Nairobi (Jonathan Masters y Aly Sergie. 2015).

Mientras tanto, la Unión Europea desplegó su misión de entrenamiento *EUTM-Somalia* con el objetivo de “apoyar” el proceso de reforma del sector de la seguridad en el país mediante la asistencia militar a las SNF en colaboración con EE.UU. Esta misión europea se ha prorrogado desde 2010 y ha formado a 3.300 militares (1.200 cuadros de mando y 120 instructores) (Orzáez 2015, 145 y 149) afianzando la respuesta y el enfoque militar que desde las potencias occidentales se pretende como solución al conflicto en Somalia.

La presencia militar de Kenya en la zona del sur de Somalia constituye una “prioridad” para su seguridad nacional, puesto que desde estas áreas el grupo realiza incursiones militares en su territorio nacional. La región keniana de *North Eastern Province* ha sido la más afectada por los ataques de *Al Shabaab* y donde se encuentran también la mayor parte de los somalíes en los campos de refugiados, así como los somalíes de nacionalidad keniana. Desde que se iniciara la presencia militar de Nairobi en Somalia en 2011, se han realizado, según la policía antiterrorista keniana, más de 135 ataques menores en esta provincia con un costo de más de 500 víctimas civiles. Incluso se planteó la posibilidad de construir un muro en una parte de los 680 km que conforman la frontera somalo-keniana: “*Somalia Border Control Project*”.

Debido a las acciones militares de las fuerzas internacionales de la AMISOM, *Al Shabaab* ha perdido gran parte de los territorios que controlaba. Este proceso en el retroceso sistemático del grupo, iniciado en 2011, se ha mantenido. Esto es lo que permite explicar su “necesidad” de un cambio en las tácticas de lucha: el aumento de las operaciones irregulares, no solo contra las tropas de la AMISOM, sino también de los atentados contra poblaciones civiles y las autoridades somalíes.

Entre los principales hitos de esta regresión militar estuvieron su expulsión en 2011 de la capital por parte de las fuerzas de la AMISOM, aunque se mantuvieron haciendo operaciones en Mogadiscio. Otro momento significativo fue la pérdida del puerto de Kismayo en 2012 que era muy importante

para ellos como una fuente de ingreso y la del puerto de Barawe en 2014 por donde realizaban el contrabando de carbón vegetal, una de sus fuentes de financiamiento (Díez Alcalde 2015). Por este puerto, que había estado por seis años bajo su control, el grupo realizaba parte de la importación de armamento de contrabando y el desplazamiento de sus militantes (Instituto Español de Estudios Estratégicos 2015, 169). Por lo tanto, se le dificultaría aún más este tipo de actividades.

Una de las últimas operaciones de la AMISOM recibió el nombre de *Operation Juba Corridor*, con el objetivo de capturar sus puntos principales en las regiones de Gedo, Bakool y Bay. En esta campaña estuvieron involucradas las fuerzas etíopes (*Ethiopian National Defence Forces*, ENDF) y las kenianas (KDF) en apoyo al SNA. El resultado fue la liberación de varios poblados de dichas regiones⁶. Estas victorias por sí solas no son una garantía de que las zonas “liberadas” caigan de nuevo bajo la influencia del grupo. Esto indicaba el poder de fuego del que todavía disponen y la efectividad de sus tácticas puntuales contra objetivos militares específicos.

Estos ataques siguen planteando un dilema para la AMISOM que se debate entre poder garantizar la seguridad en las zonas “liberadas” o eliminar la presencia de *Al Shabaab* de las otras regiones. En este sentido, se presentó la disyuntiva de la reorganización de las tropas de la AMISOM para asegurar el control sobre el 80% del centro-sur de Somalia (Institute for Security Studies 2015b, 6) y se discute las consecuencias que la eventual retirada de las fuerzas de la AMISOM pudiera generar para la estabilización “lograda” del país y un eventual incremento de las acciones de ALS (*Al Shabaab*).

Todos estos acontecimientos – avances y retroceso de *Al Shabaab*, la presencia militar de actores internacionales en el conflicto y los altos niveles de inseguridad por las acciones terroristas, determinaban el contexto interno somalí, en medio del cual se pretendía impulsar un cambio en la estructura político-institucional. Ello habla de las complejidades a las que se enfrentaba las autoridades somalíes en aras de lograr mayores niveles de “estabilización” en un contexto completamente adverso. A partir de las elecciones de 2012 y las de 2016, se inició una nueva etapa, que no ha estado exenta de los mismos retos de seguridad.

6 En la región de Bakool fueron recuperados los poblados de Buur-dhuhunle, Kulun-jareer, Moragabey, Legaly y Gelewoyni, mientras que en la región de Bay fueron Ufurow, Eesow, Hasanow-Mumin, Llidaale, Makoon, Dhargo y Manaas.

Elecciones presidenciales al “estilo” somalí: un nuevo gobierno en Mogadiscio

Un elemento fundamental para concluir con los gobiernos de transición y avanzar en el establecimiento de un sistema federal propio, era la celebración de elecciones presidenciales. Para ello, entre julio y agosto de 2012, se llevaron a cabo varias medidas para terminar dicho periodo de transición. Entre ellas estuvo el establecimiento de una asamblea de líderes clánicos con el objetivo de elegir las autoridades del país. Fue así que en septiembre de 2012 se efectuó un *sui generis* proceso electoral – apostando por primera vez a la realidad africana somalí y no siguiendo los patrones occidentales al respecto – que garantizó la elección de un “legítimo” gobierno federal en Somalia (*Federal Government of Somalia*, FGS).

En esta ocasión, el presidente fue electo por el Parlamento somalí instituido con este fin. Los parlamentarios fueron sugeridos por 135 líderes de distintos clanes y subclanes respondiendo a la realidad somalí. De las más de 200 propuestas, finalmente se rechazaron unas 70 personas por no cumplir con los requisitos, uno de los cuales planteaba que no hubieran estado implicados en el conflicto, como los llamados “señores de la guerra”. En total se postularon 22 candidatos entre los cuales estuvo Sheikh Sharif Ahmed, pero fue vencido por Hassan Sheikh Mohamud⁷ del Partido Paz y Desarrollo (PDP).

Este gobierno apostaba por la construcción real de un sistema federal a través de la organización de las autoridades regionales. En este sentido, se dieron pasos positivos, pero las propias rivalidades políticas dificultaron su mayor implementación. La adopción del sistema federal ha sido todavía bien polémica por la forma en que se debería implementar tanto a nivel estatal como regional. Por ejemplo, una de las principales contradicciones emergió cuando, en una conferencia realizada en Kismayo, el 15 de mayo de 2013, se estableció el Estado de Jubalandia, en el sur, frente al cual se eligió como presidente a un líder de la milicia Raas Kamboni, Sheikh Ahmed Mohamed Islam aka Madobe, cargo que era reclamado por otros cinco contendientes (Solomon 2014, 28–29). Al nivel del gobierno también se produjeron tres

7 Hassan Sheikh Mohamud era profesor universitario. Trabajó para el Ministerio de Educación en el gobierno de Siad Barré en los años ochenta. Luego de la caída de Barré, comenzó a colaborar con varias organizaciones internacionales como Unicef y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

cambios del Primer Ministro⁸ como resultado de las contradicciones entre ellos y el presidente, lo que debilitaba la continuidad del proceso político en un contexto en el cual la principal amenaza seguía siendo *Al Shabaab*.

Relacionado con el panorama político somalí, habría que apuntar el proceso de preparación de las elecciones presidenciales de 2016 como estaba previsto en la hoja de ruta adoptada en 2012 y la estrategia “Visión 2016”. Esta comprendía tres elementos esenciales: la redacción de una nueva Constitución, la demarcación de las fronteras entre los estados que componen la federación y la reforma electoral. Los avances en este sentido se hicieron en materia del establecimiento de las autoridades regionales y de la Constitución (Institute for Security Studies 2015b, 5). El punto más problemático se centraba en el desarrollo de los comicios.

Para esta importante etapa se trató de fortalecer el funcionamiento de las estructuras políticas implementadas desde entonces. En este sentido, se restableció el gabinete, en enero de 2015, con la figura de Omar Abdirashid Ali Sharmarke luego de que este fuera nombrado Primer Ministro en diciembre de 2014⁹. A pesar de las presiones internas, las diferencias interclánicas y regionales, el sistema político federal se ha mantenido funcionando, lo que da la medida de los avances institucionales del país, necesario para poder cohesionar las políticas federales, incluso contra *Al Shabaab*.

Al respecto quedaban todavía serios retos, por ejemplo, en cuanto al establecimiento de la autoridad estatal en las zonas que han sido liberadas por las tropas de AMISOM y del ejército somalí, lo que era fundamental en aras de consolidar las autoridades locales también en estas regiones. Por su parte, el gobierno de Hassan Sheikh Mohamud mantenía su política de amnistía para todos aquellos combatientes afiliados a *Al Shabaab* que renunciaban a la violencia. Este fue un elemento adicional que favoreció también las deserciones dentro del grupo y un factor de su debilitamiento.

La Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD, sigla en inglés) ha sido uno de los actores subregionales con más incidencia sobre los acontecimientos en Somalia. Mediante este mecanismo de concertación política se han articulado las principales iniciativas para la solución de la crisis

8 En dos años se sucedieron en el puesto: Abdiweli Mohamed Ali (de agosto a octubre de 2012), Abdi Farah Shirdon Saaid (de octubre de 2012 a diciembre de 2013) y Abdiweli Sheikh Ahmed (de diciembre de 2013 a diciembre de 2014).

9 En el momento de su nombramiento Ali Sharmarke se desempeñaba como Embajador de Somalia en Estados Unidos. Su padre fue el segundo presidente del país entre 1967 y 1969 cuando fuera eliminado por el golpe de Estado de Siad Barre. Procede del clan majerten daarood de la región de Puntlandia. Había sido Primer Ministro durante el GFT de Sharif Sheikh Ahmed entre 2009 y 2010 (EFE 2014).

en el país. Un hito importante en este sentido fue la realización en enero de 2015 de la 53 Sesión Extraordinaria del Consejo de Ministro de la IGAD en Mogadiscio, la primera que se realizaba en el país desde 1985. En la reunión se planteó el compromiso por continuar con el proceso de federalismo y en este sentido se apoyó la formación de los estados federados en el sur del país, así como se reconoció el avance militar sobre el grupo terrorista. Otros momentos significativos estuvieron dados por el encuentro del presidente somalí Hassan Sheikh Mohamud con el entonces Primer Ministro etíope Hailemariam Desalegn en Addis Abeba y la visita del presidente de Djiboutí, Ismail Omar Gelle a Mogadiscio en febrero de 2015 (Institute for Security Studies 2015a, 12). Todos estos elementos apuntaban al reconocimiento de la labor del gobierno somalí y al fortalecimiento del papel regional de la IGAD frente a la crisis en Somalia y el enfrentamiento al terrorismo.

Un acontecimiento imprescindible para el fortalecimiento de las instituciones en el país fue la celebración de las presidenciales de 2016. Inicialmente, estaban previstas para el 30 de octubre luego de que se realizara la renovación del parlamento, que es a su vez la entidad encargada de elegir al presidente. Para esta oportunidad se siguió el mismo principio de elección, pero ampliando los niveles de participación con respecto a los comicios de 2012, puesto que la elección de los 275 miembros del Parlamento sería efectuada por 13 750 líderes del país teniendo en cuenta el reparto de poder entre los diferentes clanes y subclanes. En 2012 lo hicieron solo 135 líderes (EFE 2016).

En el Fórum Nacional de Líderes (*National Leaders Forum*, NLF) desarrollado en enero de 2016 estuvieron presentes las autoridades federales, así como los presidentes de los estados de Puntlandia: Abdiweli Ali Gaas, de Jubalandia: Ahmed Mohamed Islam, de South-West: Sharif Hassan Sheikh Adan y de Galmudug: Abdikarim Hussein Guled. Su objetivo fue la discusión del proceso electoral de 2016 y su forma de implementación. El resultado fue la aprobación de una Cámara Alta del Parlamento (*Upper House of Parliament*) con 54 escaños distribuidos entre los seis estados y elegidos por las asambleas regionales. Es decir, se atribuirán ocho escaños por estado para un total de 48, mientras que los seis restantes serían distribuidos de manera igual entre Somalilandia y Puntlandia, pasando a tener estos dos estados, 11 representantes¹⁰.

Por su parte, los 275 puestos de la Cámara Baja (*Lower House*) serían distribuidos teniendo en cuenta la fórmula “4x5” que garantiza el reparto del

10 Somalilandia (11), Puntlandia (11) y el resto de los estados con un total de 8 puestos cada uno (Koonfur, Galbeed, Jubalandia, Galmudug y Shabelle-Hiiraan) (Somalinet 2016).

poder entre los cuatro clanes principales del país y sus respectivos clanes y subclanes aliados. Teniendo en cuenta esta fórmula de distribución en la Cámara Baja del Parlamento, habría una proporción de 61 puestos para cada uno de los cuatro principales clanes (daarood, hawiye, dir y rahamweyn o digil-mirifle) para un total de 244. El resto de los 31 escaños serían ubicados de igual forma proporcional entre los representantes de los respectivos clanes y subclanes minoritarios. Se plantea que el 30% de los escaños estarían reservados a las mujeres (Europa Press 2016), lo que es indicativo del creciente papel de la participación política de las mujeres. A pesar de ello, todavía falta mucho por hacer en cuanto a las cuestiones de equidad de género en Somalia.

El calendario electoral sufrió retrasos debido a la lentitud con la cual se procedió para la elección del Parlamento, proceso que se desarrollaría entre el 24 de septiembre y el 10 de octubre para poder dar paso a las presidenciales. Lo explicado responde a las complejidades del sistema político somalí teniendo en cuenta las estructuras sociales y las divisiones interclánicas. Con la implementación de esta fórmula típica para el caso somalí, sin dudas se ha fortalecido la construcción de un sistema político de consenso que responde a las especificidades de este país.

El gran reto de estos comicios siguió siendo la presencia aún activa de *Al Shabaab*, el principal actor que se opone al gobierno. Entre los candidatos principales estaban el propio presidente Hassán Sheikh Mohamud y el Primer Ministro Ali Sharmarke así como el expresidente Sharif Sheikh Ahmed. Al final del proceso resultó electo Ali Sharmarke como nuevo mandatario somalí. En cuanto a la representación femenina solo se llegó al 23% de los electos para un total de 85 de los 276 parlamentarios (Centre for Feminist Foreign Policy 2016). Estas elecciones presidenciales, siguiendo las particularidades de la sociedad somalí, significaron un avance primordial en el establecimiento de las instituciones federales. Un tema que quedaba pendiente era la incorporación de la región de Somalilandia a dicho proceso. A pesar de que dicha región tiene “representantes” en el parlamento federal, estos fueron elegidos de facto, debido a que las autoridades del “Estado” de Somalilandia no han aceptado su incorporación a la Federación, por lo que continúa siendo un escollo para la completa unificación del antiguo territorio somalí.

Conclusión

Ante este panorama se puede afirmar que se ha logrado un paulatino y débil proceso de reestructuración de la institucionalidad política en Somalia, a partir de un relativo equilibrio de poder y de estabilización política, a pesar de los problemas de seguridad, como el terrorismo y las contradicciones interclánicas. Desde el punto de vista económico se mantiene la extrema pobreza que posibilita el éxito del reclutamiento por parte de ALS.

En el plano militar aún dependen de la presencia militar extranjera para garantizar la seguridad del país y la funcionabilidad del gobierno. Las capacidades de la AMISOM se han visto limitadas para erradicar a *Al Shabaab* y se abre un nuevo escenario ante su retirada paulatina de Somalia. Esto significa que el ejército nacional somalí tendrá que garantizar por sí solo la seguridad interna y combatir al grupo en todo el terreno, sin tener en cuenta sus limitaciones desde el punto de vista logístico y de personal.

En la esfera política-institucional, la imposibilidad de hacer confluir los intereses interclánicos en el sistema de gobierno y el mantenimiento de fuerzas antagónicas hacen peligrar el funcionamiento del sistema político. De igual forma, la existencia de fuertes tensiones internas en el gobierno: disputas entre las autoridades federales y las entidades regionales y locales, es otros de los retos a los que se enfrentan.

Por lo tanto, la situación interna en Somalia todavía está caracterizada por una profunda crisis política y por altos niveles de inseguridad a pesar de los avances institucionales alcanzados con el fortalecimiento del sistema federal, aunque no se vislumbra la incorporación de Somalilandia a este proceso. Aún se mantienen en Somalia los factores objetivos que propician la continuidad del accionar terrorista de *Al Shabaab*, así como las persistentes contradicciones interclánicas. Todo ello imposibilita un mayor avance en cuanto al logro de la seguridad y, eventualmente, afectar la institucionalidad lograda en el país desde las elecciones federales de 2012 y las de 2016.

Referencias

Al Jazeera. 2016. *Somalia asks US to explain strike that 'killed troops'*. <http://www.aljazeera.com/news/2016/09/somalia-asks-explain-strike-killed-troops-160930035720405.html>.

AMISOM. <http://amisom-au.org/>.

- Centre for Feminist Foreign Policy. 2016. *The Somali Election: Women's Participation in Politics is Crucial*. <https://centreforfeministforeignpolicy.org/journal/the-somali-election-womens-participation-in-politics-is-crucial>.
- Chothia, F. 2014. *Ahmed Abdi Godane: Somalia's killed al-Shabab leader*. BBC News, 9 de septiembre de 2014. <http://www.bbc.com/news/world-africa-29034409>.
- Díez Alcalde, J. 2015. *Yihadismo en África: amenaza, contexto y respuesta*. 10/2015, 16 de febrero de 2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA10-2015_YihadismoAfrica_JDA.pdf.
- EFE. 2014. *El presidente de Somalia nombra primer ministro a su embajador en EEUU*. EFE, Mogadiscio, 17 de diciembre. http://www.eldiario.es/politica/presidente-Somalia-ministro-embajador-EEUU_0_335967163.html.
- . 2016. *Somalia celebrará elecciones presidenciales el próximo 30 de octubre*. EFE, Mogadiscio, 7 de agosto. http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2016-08-07/somalia-celebrara-elecciones-presidenciales-el-proximo-30-de-octubre_984223/.
- Entralgo, A. 2005. *El oro de la costa y otros recorridos*. Editorial de Ciencias Sociales: La Habana, 9-10.
- Europa Press. 29 de enero de 2016. *Somalia aprueba el marco político para la celebración de elecciones a finales de 2016*. <http://www.europapress.es/internacional/noticia-somalia-aprueba-marco-politico-celebracion-elecciones-finales-2016-20160129045433.html>.
- Evans-Pritchard. 2010. "The Nuer, time and space". *Perspective on Africa. A reader in culture, history, and representation*. Second Edition, 71-82.
- "From Tribe to Ethnicity: Kinship and Social Organization". *Perspective on Africa*. Second edition, 68-69.
- Institute for Security Studies. 2015a. *Peace & Security Council Report* 67, 10. https://www.issafrica.org/uploads/PSC_Report67.pdf.
- . 2015b. *Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité* 72, 6. https://www.issafrica.org/uploads/PSC_Report72Fr.pdf.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015. *La Internacional Yihadista*. Cuadernos de Estrategia 173, 169. http://www.ieee.es/58388028-AED1-4FB2-A094-8C24E7C8AF6D/FinalDownload/Download-Id-8D5824E7C8AF6D/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf.

- Jonathan Masters, J. y Aly Sergie, M. 2015. *Al-Shabab*. CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/somalia/al-shabab/p18650>.
- OAU Convention on the prevention and combating terrorism. Cumbre de Argel, 3-4. https://au.int/-/_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_e.pdf.
- Orzáez, E. H. 2015. "Misiones de entrenamiento y monitorización de las Fuerzas Armadas. Lecciones aprendidas y su aplicación en el Sahel". *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*. Cuadernos de Estrategia 176, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 145. http://www.ieee.es/588028-AEFinalDownload/DownloadIdF6D/Galerias/fichero/cuadernos/CE_176.pdf.
- Page, J. 2010. *Jihadi arena report: Somalia – development of radical islamism and current implications*. International Institute for Counter-Terrorism (ICT), 22 de marzo de 2010. <https://www.ict.org.il/Article/1071/JihadiArenaReportSomaliaDevelopmentRadilamism-CurrentImplications>.
- Protocol of the OAU Convention on the prevention and combating terrorism. 2014. Adopted by the Third Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Addis Ababa, 2. Disponible en: https://au.int/sites/_protocol_oau_convention_prevention_combating_of_terrorism_e.pdf.
- Reuters. 29 de septiembre de 2016. *Somalia seeks explanation after U.S. 'friendly fire' strike*. Mogadishu. <https://www.yahoo.com/news/somalia-seeks-explanation-u-friendly-fire-strike-936993.html>.
- Sengupta, K. 2008. *Aden Hashi Ayro: militant islamist leader in Somalia*. 2 de mayo de 2008. <http://www.independent.co.uk/news/obituaries/aden-hashishayro-militant-islamist-leader-in-somalia-385.html>.
- Solomon, A. 2014. *Annual Review of the African Union Peace and Security Council 2013/2014*. Institute for Security Studies, 28-29. https://www.issafrica.org/uploads/Annual_Review_PSC_2013-2014.pdf.
- Somalinet. 2016. *Somalia: the electoral model for 2016*. 26 de mayo. <https://www.somalinet.com/forums/viewtopic.php?t=377323>.
- Southall, A. 1970. "The illusion of tribe". *Journal of Asian and African Studies*, no. 5, 28.

Wise, R. 2011. *Al Shabaab*. Center for Strategic and International Studies. Case Study n° 2, 9. http://www.operationspaix.net/5838C24E76D/FinalDownload/dId-37D4A3C/58-AED1-424E7C8AF6D/DATA/DOCUMENT/4039~v~Al_Shabaab.pdf.

RESUMEN

El conflicto en Somalia ha sido uno de los más complejos de analizar por las particularidades de las relaciones clánicas e interclánicas dentro de su sociedad. El país ha experimentado un largo período de inestabilidad política como resultado de la agudización de la guerra civil que tuvo su expresión en dichas diferencias clánicas, lo que llevó a la balcanización o “desintegración” de Somalia tras el surgimiento de “estados” autónomos. En este contexto, entró a jugar un papel crucial Al Shabaab. Dicha organización terrorista se ha mantenido activa desde 2010 y opera en las zonas rurales del centro-sur del país. A partir de 2012, se ha experimentado un paulatino retorno a la institucionalidad, con la celebración de dos procesos electorales que han tenido en cuenta dichas particularidades de la sociedad somalí. El objetivo del presente trabajo es demostrar cómo se ha logrado un paulatino y débil proceso de reestructuración de la institucionalidad política en Somalia, a partir de un relativo equilibrio de poder y de estabilización política, pese a los problemas de seguridad, como el terrorismo y las contradicciones interclánicas.

PALABRAS CLAVES

Somalia. Somalilandia. Al Shabaab. Clanes. Subclanes. Terrorismo. Elecciones presidenciales.

Recibido el 13 de diciembre 2021

Acepto el 25 de diciembre 2021

A CAMPANHA AÉREA CUBANA EM ANGOLA 1988-1989

Johny Santana de Araújo¹



Introdução

Toda a campanha de intervenção militar cubana em Angola em 1988 tem sido fruto de intenso debate no campo da história militar e das relações internacionais. As intensas operações para defender Cuito Cuanavale, e o deslocamento de tropas ao longo de Mavinga, para além da guerra em terra, a campanha aérea tornou-se um elemento de grande importância, que se destaca como objeto de uma análise mais profunda. A guerra aérea travada nos céus da África Austral representou um ponto de virada e convergência da projeção de força militar cubana na Região, e representou uma ruptura da preponderância sul-africana nos céus da região.

A campanha aérea desenvolvida em conjunto pela *Defensa Anti-Aérea* y *Fuerza Aérea Revolucionaria* (DAAFAR) e pela *Força Aérea Popular Angolana* (FAPA) também foi objeto de análises, muitas das vezes conflitantes e divergentes. Esse artigo não pretende analisar tais debates, mas, sim, apresentar uma contribuição no sentido de entender o sucesso cubano e angolano, explorando a partir de uma historiografia de apoio e de uma documentação que recentemente desclassifica quais elementos foram vitais e decisivos para a vitória do componente aéreo cubano/angolano sobre a força aérea do regime Sul-africano.

A campanha aérea cubana seria marcada por três resultados bem claros. Primeiro, que a garantia de suporte dada às FAPLA foi plenamente assegurada e contribuiu para manter Cuito Cuanavale em mãos angolanas. Segundo, como elemento intimidador da *South Africa Air Force* (SAAF), impedindo-os de apoiar suas forças próximas à Cuito Cuanavale. Finalmente, a

¹ Departamento de História, Universidade Federal do Piauí. Piauí, Brasil. E-mail: johnysant@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3082-1785>.

reversão da supremacia e controle do espaço aéreo sobre Angola, retirando essa prerrogativa dos sul-africanos, revertendo uma condição histórica da SAAF ao tempo em que a DAAFAR teve capacidade de projetar a sua aviação de caça contra a Namíbia e, para além, até o espaço aéreo da África do Sul. A narrativa dessa história é o objeto desse estudo e será tratada ao longo deste artigo

Os antecedentes do apoio de Cuba à Angola

Em março de 1961, uma guerra de libertação nacional estourou em Angola. Foi liderada por várias organizações: *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA), *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA), *União Nacional de Libertação de Angola* (UNITA) e a *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda* (FLEC) (George 2005, 1-10). No entanto, o descompasso de objetivos, as diferentes bases sociais e étnicas de cada um dos movimentos e outros fatores que dividiam essas organizações, muitas vezes ocasionaram confrontos armados entre elas, impedindo a unificação das forças anticoloniais.

O movimento mais progressista, que, ao contrário de outros, refletia objetivos nacionais, era o MPLA, que defendia a independência e integridade territorial do país e a transferência das suas riquezas para o controle nacional (Venter 2013, 82-317). A URSS, assim como China e Cuba, passaram a apoiar o MPLA desde 1958, dada a sua orientação marxista. Os primeiros especialistas cubanos em duas unidades chegaram a Angola em 7 de novembro de 1961 e começaram imediatamente a treinar destacamentos partidários. Nessa época, os cubanos já estavam na Argélia, Guiné-Bissau e em Moçambique.

Muitos rebeldes angolanos receberam treinamento militar tanto nos países socialistas da Europa, como Bulgária, Tchecoslováquia, União Soviética, como de Estados africanos, entre os quais a Argélia. A luta da guerrilha consistia principalmente em organizar emboscadas nas estradas e ataques contra guarnições portuguesas (George 2005, 10-161).

A China apoiou o MPLA com o fornecimento de armas, equipamento e conselheiros, além de, juntamente com especialistas militares da República Popular Democrática da Coreia, começar a formar unidades rebeldes da FNLA, a partir de 1973. Entre 1958 e 1974, a URSS também ajudou as formações armadas do MPLA, cujo objetivo principal era o fornecimento de armas e equipamentos, como fuzis, morteiros leves e canhões.

O MPLA, juntamente com a FNLA e a UNITA, havia vencido a guerra colonial de independência. Porém, depois da assinatura de um acordo sobre

o reconhecimento da independência de Angola em janeiro de 1975 por Portugal, quase imediatamente – a partir de março – iniciaram-se os confrontos entre representantes dos três grupos rebeldes angolanos, transformando a guerra de independência de Angola numa guerra civil (Saún et al. 1989).

O sul de Angola era local de operações da UNITA, e o governo da África do Sul nutria uma preocupação estratégica que se traduzia em garantir a continuidade do controle da UNITA sobre as regiões que fazem fronteira com o sudoeste da África, de modo a evitar que os guerrilheiros da *South West Africa People's Organization* (SWAPO) – movimento guerrilheiro que lutava pela libertação da Namíbia – recebessem apoio angolano e conseguissem um trampolim no sul de Angola para lançar ataques contra o sudoeste da África. Sua estratégia de segurança foi moldada pelas doutrinas do intervencionismo preventivo e da guerra contrarrevolucionária, inclusive com a participação de dissidentes do FNLA (Weigert 2011, 65).

A fim de garantir a segurança da fronteira da Namíbia com Angola, os sul-africanos lançaram uma grande operação militar chamada *Protea* e, após sua conclusão em agosto de 1981, a *South African Defense Force* (SADF) ocupou temporariamente 50.000 quilômetros quadrados da província do Cunene. Logo em seguida, a UNITA assumiu o controle administrativo efetivo da maior parte da região em janeiro de 1982 (George 2005, 140-141).

A permanência da UNITA na região era um incômodo muito grande ao Governo do MPLA, tornando-se questão de honra a expulsão destes da província. Ao longo da década de 1980, o governo angolano tentou manter o domínio total do Sul do país, que se encontrava permanentemente nas mãos da UNITA e de seu líder, Jonas Savimbi.

O governo de Luanda nunca conseguiu obter o comando de todo o país, pois a UNITA controlava grande parte do sudeste de Angola; sempre que esta era ameaçada pelo governo central angolano, a África do Sul intervinha a seu favor. Nas palavras do presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, “Como militar, é realmente uma pílula amarga admitir que o inimigo ocupa um território que devemos defender e não podemos expulsá-lo” (Gleijeses 2016, 225). A África do Sul manteve toda a fronteira sul de Angola e a província de Cunene ocupada e, de lá, conduzia invasões e ataques ao país.

A operação *Saudando Outubro* e seu fracasso

Em 1987, como parte da campanha contra a UNITA pelo domínio do sudeste de Angola, o exército angolano lançou, com apoio de conselheiros

militares russos, uma grande campanha militar chamada operação *Saudando Outubro*, com o objetivo de expulsar as forças da UNITA de seus redutos nas cidades de Mavinga, uma antiga base militar portuguesa, e de Jamba, no sudeste do país, ao norte da Faixa de Caprivi (George 2005, 200). O objetivo estratégico das FAPLA era destruir a base de operação da UNITA e dar um termo à guerra civil, assumindo o controle integral de todo o país. Para tanto, as tropas das FAPLA avançaram ao sudeste da cidade de Cuito Cuanavale para atacar a UNITA em Mavinga. A liderança e o planejamento da campanha foram assumidos por oficiais soviéticos que também ocuparam o comando dos escalões superiores nas unidades de linha de frente. O comando de toda a operação e das forças angolanas durante a ofensiva ficou a cargo do Major-General Ivan Fyodorovich Ryabchenko (Jaster 1990, 17).

As forças cubanas estacionadas em Angola não tomaram parte na ofensiva. A princípio, não entraram em combate e atuaram em funções de apoio e, segundo consta, desaconselharam o comando soviético a seguir com a operação (Gleijeses 2016, 393). Os soviéticos rejeitaram o conselho dos cubanos, assim como nas campanhas anteriores, quando estes alertaram que a operação criaria mais uma oportunidade para uma intervenção sul-africana (Vanneman 1990, 76).

Na operação foram empregados pelo menos 10.000 soldados e houve um custo adicional de US \$1,5 bilhão em equipamento militar soviético, entre os quais 150 tanques T-55 e T-62, helicópteros “Hind” Mi-24 atualizados e canhões M-46 e D-30. A ofensiva visou, mais uma vez, capturar a base avançada da UNITA em Mavinga antes do ataque final à Jamba (George 2005, 200). Foi decidido que a ofensiva seria iniciada a partir de Cuito Cuanavale.

Nos desdobramentos posteriores da campanha, durante o envolvimento da aviação e de pilotos, cubanos e angolanos engajariam jatos sul-africanos em combates aéreos, abatendo-os pela primeira vez. Em qualquer caso, aviões soviéticos tripulados por soviéticos, cubanos e angolanos, iriam constantemente bombardear e metralhar posições da UNITA em Mavinga (Vanneman 1990, 76).

A África do Sul tomou conhecimento do enorme aumento militar e avisou a UNITA sobre a mobilização. A operação *Saudando Outubro* havia iniciado em julho de 1987, sendo, a princípio, bem-sucedida. Houve certa progressão no seu desenvolvimento com as FAPLA, obtendo ganhos consideráveis no sudeste de Angola. O governo sul-africano percebeu que a UNITA não seria capaz de resistir ao ataque e interveio (George 2005, 201).

Em 4 de agosto de 1987, a SADF lançou a Operação *Moduler*, que deveria parar o avanço angolano em Mavinga, para evitar uma derrota da

UNITA. Em 28 de agosto, as FAPLA haviam atingido a margem do rio Lomba mais ao norte, próximo a Mavinga, quando já eram aguardados por forças da SADF. Os sul-africanos iniciaram uma luta violenta no dia 9 de setembro, que se estendeu até 7 de outubro de 1987, impedindo as FAPLA de atravessar o rio e levando-os a interromper a ofensiva das tropas angolanas.

As FAPLA sofreram pesadas perdas e os soviéticos retiraram seus assessores da operação, deixando as FAPLA sem liderança sênior. Restava às FAPLA preparar o recuo de suas tropas, cuja segurança dependia da capacidade aérea que pudessem dispor. Naquele momento, passaram a contar com o apoio da DAAFAR de Cuba, que atuou em colaboração com a FAPA. Nas memórias do tenente Anatoly Eduardovich Alekseevsky, um dos oficiais sêniores russos que atuou como conselheiro militar na época, ele recorda que as SAAF enviavam seus caças, pois

[a]preciam pareciam Mirages da SAAF com bastante frequência. Mas nesta região tínhamos a oportunidade de convocar os cubanos. Quero dizer seus MiG-21s. Não havia nenhum MiG-23 em nosso distrito. Os MiG-21 cubanos operaram com sucesso, os Mirages sul-africanos fugiam deles o tempo todo. Chamávamos os caças cubanos algumas vezes e pelas coisas que fizeram no ar ficou claro quem eram. Eles executavam coisas incríveis no ar. Quando os cubanos encontravam os Mirages, eles quase entravam em combate aéreo, mas os sul-africanos simplesmente iam embora, fugiam (Shubin 2007, 31).

Em 29 de setembro, a SADF lançou uma ofensiva com o objetivo de destruir todas as forças das FAPLA a leste do rio Cuito. Em 3 de outubro de 1987, a SADF atacou as tropas das FAPLA na margem sul do rio Lomba e, dois dias depois, as FAPLA começaram a recuar para Cuito Cuanavale, que teria como ponto de resistência a localidade de Cuito Cuanavale, exatamente de onde a ofensiva havia iniciado, e de onde resistiram até meados de 1988.

No campo da negociação diplomática, Fidel Castro percebeu a oportunidade de reposicionar o foco da crise militar do sudeste ao sudoeste de Angola, preparando um cenário alternativo à saída intermediada nos EUA, a partir de uma estratégia que acomodasse os requisitos diplomáticos e militares de Havana e Pretória, ou seja, a participação de Cuba nas negociações era algo imprescindível. Nesse tempo, Fidel Castro atenderia ao pedido de ajuda feito por Angola. No âmbito militar, os militares cubanos haviam anulado a decisão angolana do final de 1987 de abandonar Cuito Cuanavale e retirar-se para Menongue, e, sob a supervisão direta de Fidel Castro, assumiram o comando da defesa de Cuito Cuanavale no final de janeiro de 1988.

De novembro a março, Cuito Cuanavale permaneceu controlada pelas FAPLA, ficando sob intermitente ataque e cercada. As FAPLA, reforçadas pelas tropas cubanas, mantiveram obstinadamente suas posições na margem leste do rio Cuito. Devido à contínua ameaça aérea e terrestre, as FAPLA redistribuíram as aeronaves de Cuito para um local mais seguro, a base aérea em Menongue. O posto de comando tático também foi realocado a cerca de 19 quilômetros a noroeste de Cuito.

Nesse dispositivo, o papel da aviação cubana seria decisivo: ao que se refere à capacidade de defesa aérea, na garantia da supremacia aérea e para fornecer meios aéreos necessários para lançar ataques de apoio às forças angolanas e cubanas sitiadas em Cuito Cuanavale. Um desdobramento mais ambicioso, fruto da estratégia cubana para debelar as forças sul-africanas, foi a implantação da base aérea de Cahama, que deu à *Fuerza Aérea Revolucionária* FAR capacidade de projetar ataques aéreos para dentro da Namíbia e, mais além, retirando da África do Sul a sua capacidade de reação. Essa manobra visava envolver os sul-africanos em outra frente e aliviar a situação dos combatentes angolanos sitiados em Cuito Cuanavale. Isto será tratado mais adiante.

A Operação *Maniobra XXXI Anniversario* e a Ação Aérea Cubana/Angolana

Depois de uma série de derrotas severas com o fracasso da operação *Saudando Outubro*, o governo angolano, em novembro de 1987, pediu ajuda ao governo cubano. Fidel Castro prometeu ajudar o presidente José Eduardo dos Santos, e logo caças MiG cubanos, especialmente MiG-23, foram enviados a Angola. A sua estreia nas operações foi durante a batalha de Cuito Cuanavale. Em ação, a aviação Cubana tentava coibir a possibilidade de avanço das tropas da UNITA e da SADF, atacando-as.

Em Cuito Cuanavale, a primeira grande derrota dos sul-africanos em quase três meses de combates ocorreu em 19 de fevereiro de 1988 e decorreu do forte dispositivo de defesa estabelecido pelas FAPLA com ajuda do Exército Cubano. O ataque iniciou-se com forte bombardeio e avanço de blindados, que acabaram entrando em campos minados. O fracasso total da investida SADF decorreu do intenso bombardeio de artilha pesado das FAPLA e da ação dos caças MiG da DAAFAR, que realizaram mais de trinta ataques aéreos contra os sul-africanos, forçando-os a se retirar sem ter conseguido alcançar as posições avançadas das FAPLA. Foi um desdobramento

desanimador para os sul-africanos, que os fez refletir sobre a possibilidade de haver baixas muito maiores no decorrer da luta para completar sua missão antes do final do mês (George 2005, 225).

Em 25 de fevereiro de 1988, os sul-africanos lançaram outro ataque, mas, nos dias anteriores a ele, as baixas sul-africanas começaram a aumentar, enquanto os MiG cubanos intensificaram suas operações. A primeira vitória da defesa aérea cubana daquele ano ocorreu em 20 de fevereiro, quando abateram um Mirage F1 da SAAF (George 2005, 225), e, dois dias depois, os MiG-23 bombardearam uma coluna sul-africana a leste do rio Cuito, matando mais três sul-africanos e ferindo um outro (Battersby 1988, 8).

A projeção da FAR e das FAPA

A Força Aérea Cubana tinha como modelo estrutural a própria Força Aérea Soviética, especificamente a *Voyeno Vozdushinie Silly VVS*, a força aérea de linha de frente russa, sendo capaz de se projetar para África, na época da guerra fria.

Em Angola, os aviadores cubanos foram liderados pelo Brig. Gen. Rubén Martínez Puente, mas estavam agregados ao 25º Regimento de Combate Aéreo da FAPA, a maioria dos quais voaram nos jatos MiG-23ML, sendo considerados como alguns dos melhores pilotos de combate de Cuba. A principal unidade de caça do 25º Regimento do qual faziam parte era o 12º Esquadrão de Caça (Polack 2013).

Os principais aviões de combate utilizados pelos Cubanos eram os caças MiG-21 e MiG-23, que representavam uma força respeitável. No comando dos MiG estavam pilotos cubanos trazidos de Havana, o que representava um desenvolvimento crítico no conflito, pois os pilotos de caças cubanos eram de elite.

Naquele contexto, a perda do domínio militar dos sul-africanos iria refletir favoravelmente na arena do poder aéreo para Cuba e Angola. O poder aéreo cubano aumentou quantitativamente para cerca de 150 aeronaves. Destes, 126 eram caças e caças-bombardeiros: 51 MiG-23 e 75 MiG-21. Dispostos contra os cubanos, os sul-africanos tinham cerca de 100 caças Mirage (Campos Perales 2006, 150), dos quais o principal modelo era o Mirage F1CZ.

O primeiro esquadrão de MiG-23, sob o comando do Coronel Armando Gonzalez, iniciou as operações da pista da base aérea de Menongue, onde também já estavam baseados caças MiG-21. O objetivo dos pilotos cubanos era interromper as ofensivas da SADF e apoiar as FAPLA. A defesa

aérea era composta por uma sofisticada rede de radares e mísseis terra-ar de origem russa.

Embora houvesse uma força aérea forte em Angola, ela se concentrava principalmente nas operações contra a UNITA, raramente desafiando as forças sul-africanas. Isso só mudou depois de 1987, quando os recém-entregues MiG-23s começaram a contestar a superioridade aérea sul-africana, pois seus Mirage F1CZ não tinham alcance para enfrentar os caças cubanos e angolanos na área de batalha a leste de Cuito Cuanavale (Heitman 2006, 105).

A FAPA/DAA (Força Aérea Popular de Angola/Defesa Aérea e Antiaérea) estava sob o comando do General Alberto Correia Neto, que também era o Vice-Ministro da Defesa (Polack 2013, 83-84). Havia em seu inventário caças MiG-21s, caças-bombardeiros Su-22 e aeronaves de ataque Su-25 para missões de interdição e ataque ao solo, e treinadores armados Pilatus PC-7, além de Helicópteros de ataque Mi-24 e Mi-35 “Hind” para apoio aéreo aproximado. Helicópteros de transporte Mi-8 e Mi-17 armados também foram usados nessa função, bem como em seus papéis primários de transporte e assalto aéreo, e aeronaves de transporte, incluindo Antonov-12 e Ilyushin-76, bem como aviões de transporte Lockheed L-100, que desempenharam missões de abastecimento a bases remotas em áreas dominadas ou assediadas pela UNITA (Heitman 2006, 106).

Os pilotos angolanos eram formados por instrutores soviéticos em Lubango, e cada vez mais demonstravam capacidade para desafiar a superioridade aérea sul-africana. Juntamente com os cubanos, já tinham começado a voar as primeiras missões em fins de 1987, bem como pilotos soviéticos também haviam participado de alguns combates (Vanneman 1990, 76). Em termos de embate aéreo, essa seria a primeira vez que a África do Sul admitia derrota frente às forças angolanas.

Um esforço mais concentrado foi feito durante os combates de 1987 e 1988 a leste de Cuito Cuanavale. Nesse espaço aéreo, os MiG tinham a dupla vantagem de controle de radar e o fato de estarem próximos de suas bases, dando-lhes mais tempo de operação, enquanto os Mirage F1 da SAAF estavam muito ao norte para ter suporte de radar, conferindo-lhes apenas alguns minutos de tempo de combate. Os MiG-23 da Força Aérea Angolana tinham mais potência e velocidade do que o Mirage F1 e, tal como os caças da FAR, eram armados com mísseis R60 guiados por radar, o que era uma grande vantagem sobre o F1CZ, que tinha apenas mísseis teleguiados infravermelhos (Heitman 2006, 106). Durante o final de 1987 até meados de

1988 – época das batalhas de Cuito Cuanavale – o Mig-23ML começou a ser usado também como interceptador contra a Força Aérea Sul-Africana. Com a intensificação do conflito no final de 1987, alguns combates aéreos com os MiG-23 aconteceram.

Nas operações da SADF e da SAAF não havia oposição real, mas, ao longo de 1987 e em 1988, a luta se deslocou para o norte, e os Mirage sul-africanos tinham combustível para apenas alguns minutos de combate. Os oponentes MiG-23 cubanos/angolanos operavam de bases aéreas relativamente próximas e tinham orientação por radar, suporte e combustível suficiente para manter suas patrulhas. Eles também tinham um míssil com capacidade de atingir alvos frontais (Heitman 2006, 102).

Apoiados por radar em terra, os MiG-23 angolanos e cubanos mostraram-se superiores às aeronaves da SAAF. Com sua força aérea aterrada e seus tanques parados por minas em terrenos difíceis, a força sitiante sul-africana foi condicionada a bombardear Cuito Cuanavale à longa distância, o que foi feito por três meses. Assim os sul-africanos não conseguiram levar a termo as grandes batalhas terrestres ocorridas em janeiro, fevereiro e março (Campbell 2013). Ao contrário, começaram a ter suas posições de artilharia sujeitas aos ataques aéreos da FAPA e da FAR.

Um dos maiores sucessos dos sul-africanos no decorrer da campanha aérea talvez tenha sido a capacidade de neutralizar com a artilharia de longo alcance o aeródromo localizado em Cuito Cuanavale, durante a operação *Hooper*, pois “A potente ameaça de artilharia a Cuito Cuanavale forçou aeronaves pilotadas por cubanos e angolanos a abandonarem a base aérea local e se realocarem em Menongue, diminuindo significativamente a capacidade da Força Aérea Angolana naquele momento de deter a contra ofensiva da SADF/UNITA” (Weigert 2011, 87). Por outro lado, quase metade da frota sul-africana precisava de reparos, estando incapacitada de voar.

A impossibilidade dos sul-africanos de manter o domínio aéreo contra a aviação cubana-angolana foi algo reconhecido pelos políticos da África do Sul, principalmente pelos da oposição, como Ronnie Kasrils, um dos líderes do *African National Congress* (ANC, na sigla em inglês), que escreveu sobre a última fase da guerra e atestou que, “Os MiG-23s soviéticos demonstraram sua superioridade sobre os velhos caças Mirage da África do Sul, e agora que comandavam os céus a rede de bases da SADF no norte da Namíbia, estavam à mercê deles.” (Scholtz 2016, 84). Essa era uma realidade que reverteria completamente o sentido da guerra a favor de Angola.

Os primeiros sucessos aéreos cubano e angolano no espaço aéreo de Cuito Cuanavale

Em 27 de setembro de 1987, um par de MiG-23MLs decolou para fornecer cobertura para uma missão de resgate de helicóptero na área de Cuito Cuanavale. Eles receberam um alerta de radar baseado em terra sobre dois caças sul-africanos Mirage F1CZ do 3^o Esquadrão da SAAF, que cruzaram o espaço aéreo angolano em direção ao Norte. Os MiG-23ML seguiram as instruções do radar para interceptar os Mirage e se aproximaram deles frontalmente.

Os dois pares de caças se cruzaram e manobram para tentar ficar atrás um do outro. Os MiG-23ML, no entanto, tinham uma clara vantagem de manobra sobre o Mirage F1. Em poucos segundos, um dos pilotos conseguiu se posicionar atrás de um dos Mirage F1CZ da SAAF e disparou a uma distância de 300m um míssil ar-ar guiado por infravermelho R-60MK, que explodiu na cauda do Mirage (Polack 2013, 211).

O outro Mirage, ao ver o destino de seu companheiro, imediatamente mergulhou e saiu do combate, voando muito baixo em direção à Namíbia. Os pilotos cubanos dos MiG-23ML consideraram que o primeiro Mirage foi abatido e tentaram perseguir o outro caça em fuga, mas eles já haviam atingido o limite de combustível e tiveram que voltar para a base. Considerando que aviões sul-africanos foram abatidos, pode-se afirmar que a superioridade aérea havia se tornado pendente para um dos lados (Vanneman 1990, 76).

Em 2 de janeiro de 1988, iniciou-se a operação batizada *Hooper* pelos sul-africanos, com bombardeio de artilharia e ataques aéreos da aviação sul-africana e um ataque de infantaria da UNITA que acabou falhando, recebendo pesadas baixas entre suas tropas perto do rio Cuatir. O único sucesso sul-africano foi a destruição da ponte – que foi reconstruída pelos cubanos – por uma bomba inteligente (George 2005, 216).

Em 13 de janeiro, um ataque de forças da UNITA e da SADF foi repellido com um contra-ataque das forças cubanas em defesa das unidades das FAPLA. As forças cubanas foram apoiadas por aviões MiG-21BIS e MiG-23ML de sua força aérea, que lançaram pelo menos uma tonelada de bombas em posições sul-africanas.

Em 16 de janeiro, dois aviões de reconhecimento Mig-23ML descobriram um grupo de tanques e infantaria, atacando-os após serem reforçados por mais seis Mig-23MLs, causando grandes danos aos sul-africanos (Blanch 2015, 61). Os caças MiG da FAR realizaram mais de 22 missões de combate no decorrer daquela fase da luta.

As operações das FAPA e das FAR cubanas limitaram, mas não impediram a operação da artilharia da SADF e movimentos de suas tropas. Fizeram, no entanto, com que estas despendessem um esforço muito grande para se ocultar, a fim de evitar ataques dos MiG. Além do impasse no perímetro do Cuito Cuanavale, a dominação aérea cubana foi uma das considerações mais significativas para a possível retirada das forças sul-africanas para o sul em 1988 (Polack 2013, 46).

Em terra, a situação em Cuito Cuanavale foi piorando por volta de 14 de fevereiro de 1988, pois a evolução da ofensiva dos sul-africanos foi tornando os combates cada vez mais intensos, com “Os disparos de artilharia pesada precedendo o avanço das forças sul-africanas contra a 59^{ff} Brigada das FAPLA, cujas tropas, em um confronto sangrento e desigual, viram sua linha de frente ser penetrada” (Hernández 2018, 1). As forças cubanas reagiram.

Porém, os constantes bombardeios da aviação cubana e angolana forçaram os sul-africanos a interromper suas operações e buscar cobertura. Mike Muller, o oficial comandante do 61^{ff}, afirmou que “os aviões inimigos estavam permanentemente no ar, lançando milhares de toneladas de bombas por todo o teatro [...] ao decorrer de centenas de ataques” (Bridgland 2017, 201).

Durante parte do dia 14 de fevereiro, a SADF conseguiu desviar-se dos ataques e, assim, evitar baixas. Todavia, os sul-africanos não escaparam ilesos. No meio da manhã, os MiG-23s cubanos, baseados em Menongue, começaram uma série de ataques (Puente 1989, 168), e, durante o resto de fevereiro, os caças MiG angolanos bombardearam as áreas de Gimbe e Bambi três ou quatro vezes por dia (Bridgland 2017, 207). Os desdobramentos seguiram com os ataques fracassados dos sul-africanos, pois estes estavam “Determinados a ter seus objetivos [alcançados] até o fim, [...] o inimigo [sul-africano] repetiu os ataques nos dias 19 e 20 de fevereiro, desta vez com uma ofensiva terrestre, [...] que tinha como alvo principal a 25^{ff} Brigada das FAPLA” (Hernández 2018, 1).

O apoio aéreo fornecido pela DAAFAR de Cuba reafirmou que a presença de sua força aérea estava começando a fazer diferença, pois “[...] eles receberam uma resposta esmagadora: enquanto os múltiplos ataques eram repelidos das trincheiras, do ar as aeronaves MiG-23 faziam seu trabalho, reduzindo vários tanques sul-africanos e veículos blindados de transporte de pessoal à sucata” (Hernández 2018, 1). Na sequência, os sul-africanos deram início à operação *Packer*, que era um desdobramento da operação anterior. O objetivo da SADF ainda era eliminar as forças angolanas na margem oriental do rio, de modo a garantir que estes deixassem de ser uma ameaça para a UNITA no Sudeste. Quanto ao objetivo dos cubanos e angolanos, ainda era o

de proteger a cidade de Cuito Cuanavale de ser capturada a oeste do rio. Mais uma vez, o fator aéreo pesou a favor dos cubanos, pois em 9 de março os caças MiG da DAAFAR haviam bombardeado as linhas de abastecimento da SADF em torno do rio Lomba, com o objetivo de neutralizá-los (George 2005, 232). Os cubanos haviam, então, conseguido estabelecer uma superioridade aérea sobre a área com o moderno arsenal de aeronaves, e as tropas em terra haviam conseguido assegurar uma cabeça de ponte a leste da cidade, com a ajuda de extensos campos minados.

A ofensiva a sudoeste de Angola e a vitória aérea angolana e cubana

No início de fevereiro de 1988, cerca de 3.500 soldados cubanos haviam se deslocado para a Província do Cunene. Forças adicionais chegaram durante os três meses seguintes, e, no final de maio, entre 11.000 a 12.000 combatentes cubanos foram implantados ao longo de uma frente de quatrocentos quilômetros em várias posições situadas perto da fronteira da Namíbia.

Para que a estratégia de Castro funcionasse, era essencial que o poder aéreo cubano, que havia se mostrado tão eficaz a leste do rio Cuito, fosse estendido até a fronteira com a Namíbia. Assim, no dia 22 de março, Castro ordenou ao general Ochoa a ampliação da pista do aeródromo de Cahama para receber aviões de caça, todos os quais também deveriam operar a partir de Lubango e de Matala, a 185 quilômetros ao norte (George 2005, 236).

Um número considerável de combatentes cubanos foi trazido, além de uma brigada de construção para erguer o campo de aviação em Cahama. Isso foi feito para lançar ataques aéreos com caças bombardeiros MiG-23ML contra alvos na Namíbia. No início, eles prepararam uma área de três quilômetros de largura, nivelaram e cobriram com concreto (Shubin e Tokarev 2011, 186).

Unidades de engenharia cubanas modernizaram o aeródromo angolano de Xangongo, permitindo-lhes dar suporte aos MiG-23 e aos helicópteros de ataque. Duzentos tanques e baterias de artilharia adicionais também aumentaram as Forças da linha de frente de Havana no Sudoeste (Weigert 2011, 89).

Uma ampla rede de radares cobrindo todo o sul de Angola também foi instalada, ligando 150 baterias de mísseis SAM-8, o que efetivamente pôs um fim à superioridade aérea sul-africana. Com as bases aéreas de Cahama e

Xangongo construídas, o poder aéreo cubano poderia ser projetado para dentro da Namíbia. Pouco antes do início do avanço para o sudoeste de Angola, o presidente Fidel Castro ordenou que o general Ochoa preparasse um ataque aéreo contra as bases da SAAF na Namíbia, caso as forças cubanas sofressem um ataque surpresa (George 2005, 237). As bases aéreas foram concluídas a tempo para poderem apoiar o plano cubano de cruzar a fronteira com a Namíbia, por meio de ataques de flanco em pinças, e, posteriormente, seguir para Windhoek e para ainda mais ao sul para a África do Sul.

Os MiG-23s podiam, então, decolar a partir desta base aérea até mais da metade do território da Namíbia para dar cobertura aérea às forças cubanas. Para lançar um ataque direto aos sul-africanos, os cubanos montaram uma ofensiva com tanques T-54 e T-55. Havia também um número relativamente pequeno de tanques T-62; ao todo, os cubanos teriam pelo menos 600 tanques prontos para entrar na Namíbia (Shubin e Tokarev 2011, 186). Em março de 1988, a atividade aérea da DAAFAR já havia aumentado, com os MiG-21 e MiG-23s voando livremente pelo espaço aéreo da África do Sul, cientes de que as forças de defesa de Pretória não tinham o radar ou os mísseis de defesa aérea necessários para interceptar suas incursões em grande altitude (Debay 1995, 20-23, 41).

Até os americanos ficaram surpresos com o tamanho e a natureza do desdobramento cubano. Em uma reunião com autoridades sul-africanas no Cairo no final de junho de 1988, o assessor do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, James Woods, disse ameaçadoramente na reunião – na presença dos generais sul-africanos Magnus Malan e Jannie Geldenhuys – que:

[estes] eram as melhores unidades que Cuba tinha, estavam armadas com equipamento avançado, eram muito mais resistentes e de maior calibre do que quaisquer tropas vistas em Angola antes. As tropas envolvidas no movimento para o sul estavam preparadas para assumir posições de combate avançadas e estavam construindo campos de aviação em Cahama e em outros lugares. A principal ameaça no sudoeste de Angola era o esquadrão completo de Mig-23, que tinha uma postura agressiva e capacidade (Scholtz 2011, 90).

Woods disse que as unidades cubanas levavam consigo 800 tanques pesados, 400 tanques leves, 300 peças de artilharia e lançadores de foguetes, 250 armas de defesa aérea, 80 lançadores de mísseis, 60-70 aeronaves de asa fixa e 20-30 helicópteros de combate. “Quais eram suas intenções?” perguntou Woods, e em seguida deu a sua avaliação:

Não parecia ser apenas uma força de bloqueio para impedir o movimento de tropas sul-africanas em Angola. Inicialmente, os Estados Unidos haviam estimado que se tratava de um acúmulo político para melhorar a postura de conversação nas negociações. No entanto, a força havia se tornado muito grande para que esse fosse o único motivo e agora parecia ser uma força ofensiva procurando uma luta (Scholtz 2011, 90).

Assim, em 7 de junho de 1988, Castro indicou ao comando cubano em Angola que, de acordo com informações da inteligência, a SAAF estava planejando um ataque surpresa e ordenou que os MiG-23 estivessem preparados para bombardear bases sul-africanas na Namíbia e outros objetivos em caso de tal ataque ocorrer. Em 10 de março de 1988, a defesa de Cuito Cuanavale, após três ataques falhados da SADF, estava segura. Enquanto as negociações aconteciam, unidades cubanas da FAPLA e da SWAPO, sob o comando do general Cintras Frías, abriram uma segunda frente a oeste em Lubango, com uma força de 40.000 soldados cubanos e 30.000 angolanos (Gleijeses 2007), que avançaram de Lubango para sudoeste com o apoio de caças bombardeiros MiG-23. Vários combates aconteceram nos três meses seguintes, começando perto de Calueque em 15 de março de 1988.

Esta foi a primeira resistência sul-africana encontrada pelos cubanos e angolanos, que seguiram travando combates sangrentos enquanto suas tropas avançavam em direção à fronteira com a Namíbia. No final de maio, Cuba tinha duas divisões no sudoeste de Angola (George 2005, 236-237).

As forças de Cuba prepararam-se para avançar contra Calueque a partir de Xangongo e Tchiva e, em 24 de junho de 1988, a força conjunta chocou-se com a SADF a caminho de Cuamato. As tropas da SADF foram expulsas, mas as forças da FAPLA e da FAR não as perseguiram e se retiraram para o seu território em Angola.

Em 26 de junho, tropas sul-africanas reagruparam-se e contra-atacaram perto de Tchiva. A luta durou pouco mais de uma hora, mas com a notícia de que uma grande força cubana de tanques estava a caminho de Tchiva, os sul-africanos decidiram recuar antes que eles fossem esmagados. Suas tropas retiraram-se imediatamente em direção a Calueque, sob o bombardeio de MiG-23s cubanos e, no final da tarde, a sua artilharia e tanques cruzaram o Cunene para a Namíbia (George 2005, 244). Nesse mesmo dia, 26 de junho, os MiG-23 da FAR cubana estavam operando sobre o espaço aéreo da Namíbia, com a supremacia aérea nas mãos de Cuba. O avanço até Calueque estava garantido.

Em 27 de junho, onze MiG-23MLs cubanos com bombas de demolição atacaram a barragem hidroelétrica de Ruacana-Calueque, na Namíbia, que era protegida pelo Exército Sul-Africano e fornecia eletricidade para a maior parte da Namíbia e da África do Sul. O ataque aéreo também foi planejado contra as posições sul-africanas em Calueque. Para essa operação, uma força de MiG-23s mais avançados do modelo BN chegou de Cuba em 22 de junho. Eles podiam carregar bombas mais pesadas e estavam equipados com instrumentos de mira mais precisos (Gomez 2009, 790).

Às 12h30, seis MiG-23s de Lubango e dois de Cahama decolaram com a missão de bombardear a Barragem de Calueque. As oito aeronaves se separaram em dois grupos. Para evitar a detecção pelo radar sul-africano, o major Jorge Rodriguez Marquetti, um dos pilotos, disse que os MiG-23s voaram a menos de 30 metros acima do nível das árvores (Gomez 2009, 791).

Pouco antes das 13 horas, foram avistados por uma patrulha sul-africana nas colinas acima de Ruacaná, mas, devido à velocidade do ataque, não foi possível avisar Calueque a tempo. A primeira onda de ataques se dirigiu para a represa, com um par de MiG fornecendo cobertura para a segunda (George 2005, 245).

Dez toneladas de bombas seriam lançadas, especificamente projetadas para demolição e fragmentação (Gomez 2009, 792). Às 13 horas, o primeiro esquadrão destruiu o trecho da ponte próximo às comportas da barragem, a casa de máquinas da SADF e um guindaste. Isso foi seguido pelo ataque do segundo esquadrão, que lançou seis bombas retardadas por paraquedas, danificando seriamente a ponte e as comportas próximas. Um segundo par bombardeou a usina e as salas de máquinas, enquanto um sétimo MiG se desviou do grupo principal e lançou oito bombas em um oleoduto, explodindo-o em pedaços e incendiando a usina de eletricidade adjacente. A última bomba caiu entre veículos militares estacionados (George 2005, 245), infligindo mais danos. Com as instalações hidrelétricas envolvidas em chamas e fumaça, todos os MiG-23 cubanos retornaram à base sem nenhuma perda².

O ataque foi um sucesso absoluto, os sul-africanos abandonaram o complexo, a surpresa foi total. Quando as tropas cubanas chegaram, vários dias depois, encontraram todos os sinais de um desastre: veículos blindados incendiados, equipamentos e instalações das centrais destruídos ou danificados. Os oficiais da SADF descreveram o ataque cubano como “muito bem planejado” (Bridgland 2017, 268).

² Alguns autores afirmam que pelo menos um dos MiG-23 foi atingido por fogo antiaéreo (George 2005).

Havia sempre dificuldade de coordenação nas operações, muitas delas vividas pelos pilotos de combate cubanos. Em suas memórias, Eduardo Sarria, piloto de caça, lembrou que seu “[...] esquadrão era formado por aviões MIG-23 ML, [...]” e que mesmo “[...] longe da pátria, cumpríamos a missão, orgulhosos daquele esquadrão, era o melhor do MIG-23 que estava em Angola” (Blanco 2018, 1). O ataque a Calueque foi um exemplo de eficiente coordenação.

Durante a intervenção cubana, suas ações no ar se cristalizaram na memória do pessoal russo em terra, que em grande medida confiava na capacidade militar de seus colegas. A habilidade com que utilizavam o equipamento e o alto grau de profissionalismo foram notabilizados durante a campanha em Cuito Cuanavale e no movimento que havia sido iniciado no Sul para expulsar a UNITA e envolver a SADF.

Segundo um oficial russo, “A Força Aérea da África do Sul não conseguiu superar as nossas – mais precisamente as cubanas – de defesa antiaérea reforçada. Os cubanos também começaram a usar caças MiG-23 e SU-22, aeronaves de última geração para essas condições” (Shubin e Tokarev 2011, 152). Humberto Trujillo Hernández, piloto de caça que tomou parte na campanha aérea cubana em Angola, leva em consideração que o desfecho da campanha aérea em torno da batalha de Cuito Cuanavale havia sido decisivo por causa da perda do poder aéreo sul-africano (Hernández 2005).

Há algumas controvérsias criadas pelos sul-africanos que tentam minimizar a ideia de que o avanço de Cuba, no início de 1988, no sudoeste de Angola, representou um movimento ousado, que deu a Havana superioridade aérea ao longo da fronteira. Segundo consta, os aviões de combate pilotados por cubanos e angolanos realizaram missões breves, geralmente de alta altitude, no espaço aéreo da Namíbia no Sudoeste Africano, e que o pessoal da SADF não estava equipado com mísseis terra-ar capazes de impedir estes voos. Por fim, os sul-africanos afirmaram que os seus Mirage podiam ser interceptados pelos MiG-23.

Os planejadores da SAAF tentaram ainda oferecer uma interpretação diferente dos sobrevoos transfronteiriços, destacando a importância da rede melhorada de defesa aérea angolana/cubana. Um estudo da SAAF do final de 1988 tentou distinguir entre a “liberdade no espaço aéreo”, que julgavam ainda ter, de “domínio do espaço aéreo”, sobre o sul de Angola, que de fato não tinham mais (Weigert 2011, 91). Passaram a defender a ideia de que quando precisavam, seus aviões apoiavam suas tropas, sem necessariamente dominarem o espaço aéreo ou entrarem em combate aéreo para isso.

O alto comando da SAAF alegava que as suas aeronaves gozavam da liberdade de que necessitavam para operar contra todos os alvos militares importantes dentro de Angola. O tamanho do país, no entanto, sempre tornou impraticável considerar a dominação total. Desde o início da década de 1980, os oficiais da SAAF haviam se concentrado no planejamento de missões que minimizassem a possibilidade de contato com aeronaves hostis e defesas aéreas (Weigert 2011, 91). Porém, esse comportamento evasivo ante o combate não evitou as perdas de aeronaves sofridas pela SAAF durante a campanha de 1987-88, dos quais, somam-se três Mirage F-1 e uma aeronave de observação e ataque leve Bosbok, além de um Mirage F-1 danificado em combate aéreo, que tentou retornar para a sua base e caiu. Quanto às defesas aéreas, segundo consta, as forças terrestres baseadas em Angola dispararam 111 mísseis terra-ar confirmados contra aeronaves SAAF (Weigert 2011, 91).

Pode-se entender que os sul-africanos sempre declinaram o combate quando isso de fato representava um desafio ou risco maior a seus pilotos, muito provavelmente para os seus estrategistas. Relativizar sobre o significado de ter liberdade para agir no espaço aéreo, ao contrário de dominá-lo, parecia ser uma justificativa plausível para sua real incapacidade de enfrentar a aviação cubana.

No decorrer do conflito, em julho de 1988, caças-bombardeiros MiG-23BN com mais capacidade de combustível e alcance foram enviados de Cuba para Angola a bordo do navio cubano *Las Coloradas*. Os caças decolaram de Menongue e tomaram parte em uma incursão contra a base da SAAF em Grootfontein, na Namíbia. Muito provavelmente, isso representou um fator de impacto decisivo nas futuras negociações de paz. Estas aeronaves de longo alcance foram enviadas ao teatro de operação depois que os soviéticos se recusaram a fornecer um lote de tanques auxiliares de combustível para os MiG que já estavam em Angola (Polack 2013, 46).

A frota de MiG-23 cubana sofreu perdas, a maioria delas devido aos mísseis terra-ar (SAM) Stinger disparados de ombros que foram fornecidos aos insurgentes pelos EUA. A UNITA abateu um MiG-23ML e um MiG-23UB, este último em 9 de dezembro de 1985. Bem antes da operação *Saudando Outubro*, três MiG-23 foram perdidos durante os combates em Angola.

Somente de janeiro a março de 1988, os caças MiG-21 e MiG-23 cumpriram 1.283 missões de voo sobre Cuito Cuanavale, realizando 722 missões de bombardeio e 561 missões de cobertura aérea, lançando 358 toneladas de bombas e 4.000 foguetes C-5, além de outra munição (Hernández 2005, 102-

105). Quando as forças cubanas se retiraram em 1989, os MiG-23MLs que haviam tomado parte na campanha foram incorporados ao 23º Regimiento de Caza da FAR em San Julián.

Conclusão

A campanha travada por angolanos e cubanos contra a África do Sul, entre fins de 1987 e meados de 1988, revelou, para além dos resultados, a capacidade aprimorada com que fizeram uso de seu poder aéreo. Na época, o MiG-21 era a aeronave mais avançada da FAPA. A chegada dos MiG-23 aumentou significativamente o poder aéreo organizado contra a SADF, capacidade que seria ampliada com a chegada dos mesmos modelos de caças a serviço de Cuba, visto que eram superiores aos Mirage F1CZ, considerados os aviões de guerra mais avançados da Força Aérea Sul-Africana.

A outrora supremacia que a força aérea sul-africana gozara por tanto tempo havia sido perdida diante da ampliação da capacidade militar angolana-cubana, que ficou atestada não só pelo melhor equipamento e pela habilidade dos pilotos, mas também pela implantação de um sofisticado sistema de radares e mísseis terra-ar, o que viabilizou a estratégia de defesa de Cuito Cuanavale e a expulsão dos sul-africanos do sul de Angola. De um modo geral, o resultado da batalha em terra nas margens do Rio Cuito e os desdobramentos a sudoeste da fronteira entre Angola e a Namíbia tiveram implicações militares de médio e longo prazo, e para além do teatro onde aconteceram, reverberando até Washington. O triunfo das forças conjuntas angolanas e cubanas obrigou a África do Sul e os Estados Unidos a assinarem os acordos tripartidos de Nova Iorque, em 1988, o que conduziu à independência da Namíbia. Tais acordos podem ser considerados positivos, pois deram solução para um conflito regional que se desdobrava a muito tempo. Nessa história, o componente aéreo organizado por Cuba e Angola se mostrou de fundamental importância, se não decisivo. Os enfrentamentos em terra podem ser vistos como vitais, mas a ação aérea representou o ponto alto de uma disputa que influenciou de forma determinante a trajetória do conflito.

Referências

Battersby, John D. 1988. "Pretoria aircraft downed in Angola". *The New York Times*, February 23, 1988.

- Blanch, Hedelberto López. 2015. "The Cubans in Angola, 1976–1990." In *A Far-Away War: Angola, 1975-1989*, written by Liebenberg, Ian, Risquet, Jorge, and Shubin, Vladimir, 57-68. Cape Town: Sun Press.
- Blanco, Angela Santiesteban. 2018. "Remembranzas de un piloto de guerra". *Sierra Maestra*. <http://www.sierramaestra.cu/index.php/especiales/19592-remembranzas-de-un-piloto-de-guerra>.
- Bridgland, Fred. 2017. *The War for Africa: Twelve Months that Transformed a Continent*. Oxford: Casemate.
- Campbell, Horace. 2013. "The Military Defeat of the South Africans in Angola." *Monthly Review* 64, no. 11 (April): 32-43. <https://monthlyreview.org/2013/04/01/the-military-defeat-of-the-south-africans-in-angola/>.
- Campos Perales, Pedro Eddy. 2006. *Victoria Al Sur De Angola*. La Habana: Casa Editorial Verde Olivo.
- Debay, Yves. 1995. "Angola and South West Africa: A Forgotten War (1975-89)." *Magazine Raids*, no. 44 (July): 20-41. <https://www.namibweb.com/war.htm>.
- George, Edward. 2005. *The Cuban Intervention in Angola, 1965–1991*. Londres, Nova York: Frank Cass.
- Gleijeses, Piero. 2007. "Cuba and the Independence of Namibia". *Cold War History* 7, no. 2. (May): 285–303. doi: 10.1080/14682740701284215.
- . 2016. *Visions of freedom: Havana, Washington, Pretoria, and the struggle for southern Africa, 1976-1991*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Gomez, R. J. 2009. *En El Sur de Angola*. La Habana: Editorial Letras Cubana.
- Heitman, Helmoed Römer. 2006. "Equipment of the Border War." *Southern Journal for Contemporary History* 31(3): 91-108. <https://journals.ufs.ac.za/index.php/jch/article/view/540>.
- Hernández, Humberto Trujillo. 2005. *Trueno justiceiro: Mis campañas en cielo angolano*. Habana: Ediciones Verde Olivo.
- Hernández, Miguel Febles. 2018. "The 'carnival' of Cuito Cuanavale". *Granma*, March 28, 2018. <http://en.granma.cu/cuba/2018-03-28/the-carnival-of-cuito-cuanavale>.
- Jaster, Robert S. 1990. "War and peace (1987-1988)." *The Adelphi Papers* 30, no. 253, 17-32. <https://doi.org/10.1080/05679329008448990>.
- Polack, Peter. 2013. *The Last Hot Battle of the Cold War, Decision at Cuito Cuanavale and the Battle for Angola, 1987–1988*. Oxford: Casemate.

- Puente, Ruben Martinez. 1989. "El aire siempre fue nuestro" in Rey Cabrera, Marina. *La Guerra de Angola*. La Habana: Editorial política.
- Scholtz, Leopold. 2011. "The South African Strategic and Operational Objectives in Angola, 1987-88." *Scientia Militaria – South African Journal of Military Studies* 38, no.1 (2010): 68-98. <https://doi.org/10.5787/38-1-80>.
- . 2016. *The battle of Cuito Cuanavale Cold War angolan finale, 1987-1988*. Solihull: Helion & Company Limited.
- Shubin, Gennady. 2007. *The oral history of forgotten wars: The Memoirs of Veterans of the War*. Moscow: Memories.
- Shubin, Gennady e Andrei Tokarev (eds). 2011. *Bush War: The road to Cuito Cuanavale. Soviet soldiers' accounts of the Angolan War*. Johannesburg: Jacana.
- Vanneman, Peter. 1990. "Soviet foreign policy for Angola/Namibia in the 1980s: a strategy of coercive diplomacy". In *Disengagement from Southwest Africa: The Prospects for Peace in Angola and Namibia*, edited by Kahn, Owen Ellison, 69-94. New Brunswick: University of Miami Institute for Soviet and East European Studies.
- Venter, A. J. 2013. *Portugal's Guerrilla Wars in Africa: Lisbon's Three Wars in Angola, Mozambique and Portuguese Guinea 1961-74*. Solihull: Hellion.
- Weigert, Stephen L. 2011. *Angola A Modern Military History, 1961-2002*. New York: Palgrave Macmillan.

RESUMO

Em meados de 1988, as FAPLA lançaram uma grande ofensiva para desestabilizar a UNITA da região da Fronteira entre Angola e a Namíbia. Para tanto, contava com apoio de assessores e com equipamento militar russo. Quando a operação *Saudando Outubro* foi lançada, as FAPLA não conseguiram obter sucesso, levando ao colapso da mesma e a uma contra ofensiva da UNITA apoiada pela SADF. Desde 1975, Cuba também mantinha assessores militares no país e interveio, em 1988, em sua defesa na região do Cuito Cuanavale, ao tempo em que iniciava uma ofensiva para a expulsão dos SADF e da UNITA do sul de Angola. Nessa campanha, a ação da aviação cubana e angolana foi decisiva para a derrota da África do Sul. O presente artigo pretende analisar como se deu o processo de conquista da supremacia aérea cubana e angolana frente a força aérea sul-africana. Entende-se que a DAAFAR, ao negar a ação da SAAF, retirou desta a histórica superioridade aérea gozada por anos, e que a ação do poder aéreo de Cuba conjugada a Angola foi condição determinante para o sucesso da ofensiva terrestre dos exércitos angolano e cubano na fronteira com a Namíbia.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra Aérea. Guerra Fria na África. Fuerza Aérea Cubana. Força Aérea Angolana. South African Air Force.

Recebido em 4 de fevereiro de 2022

Aceito em 7 de fevereiro de 2022

COVID-19 E SECURITIZAÇÃO DE SUAS AMEAÇAS NA ÁFRICA SUBSAARIANA

Francis N. Okpaleke¹

Al Chukwuma Okoli²

Magnus C. Abraham-Dukuma³



Introdução

A mais recente doença do coronavírus (COVID-19), causada pelo vírus SARS-CoV-2, pode causar várias complicações respiratórias agudas em humanos infectados. Em 29 de novembro de 2021, a Organização Mundial da Saúde (OMS) relatou mais de 260 milhões de casos confirmados em todo o mundo, com mais de 5,2 milhões de mortes (WHO 2021). A OMS prevê que o número de casos confirmados e fatalidades continuará a aumentar à medida que os países relaxarem as medidas de contenção da COVID-19 e permitirem a retomada da normalidade diária (WHO 2021). Houve mais de 4,9 milhões de casos confirmados de COVID-19 na África desde que o vírus eclodiu em dezembro de 2019, sendo a África do Sul a mais atingida, com mais de 2,9 milhões de casos (Johns Hopkins Coronavirus Resource Center 2021). Este número é comparativamente baixo – mais de 49,3 milhões só nos Estados Unidos em 29 de novembro de 2021 (WHO 2021).

¹ Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, University of Waikato. Hamilton, Nova Zelândia. E-mail: okpalekefrancis@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1262-2136>.

² Departamento de Ciência Política, Federal University of Lafia. Lafia, Nigéria. E-mail: okochuo07@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1685-3230>.

³ Centro de Ciência e Estratégia, Gisborne District Council. Gisborne, Nova Zelândia e Centro de Direito Ambiental, Recursos e Energia, Faculdade de Direito, University of Waikato. Hamilton, Nova Zelândia. E-mail: magnus.abrahamdukuma@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4975-325X>.

O estado precário da economia da África, a pobreza desenfreada e os frágeis sistemas de saúde tornaram a propagação da COVID-19 uma enorme fonte de preocupação para o continente. De uma perspectiva econômica, um relatório recente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contém previsões sombrias para o crescimento econômico da África devido à pandemia global, com base em três considerações. Primeiro, espera-se que o volume de comércio e investimentos estrangeiros caia a médio prazo, com a China – uma significativa *stakeholder* interessada em financiar projetos de infraestrutura na África – diminuindo seus investimentos. A segunda consideração é o choque econômico decorrente de uma queda nas exportações da África, devido à queda da demanda. Diversas economias africanas dependem das exportações para financiar seu orçamento nacional, o que vai levar ao aumento dos empréstimos estrangeiros e ao endividamento do continente às nações credoras. Terceiro, a queda global da oferta, devido a longos *lockdowns*, significa que muitos países africanos terão dificuldades para alimentar sua população ou conseguir importações vitais para suas indústrias manufatureiras (OECD 2020).

Do ponto de vista da saúde, a OMS pintou ainda mais um quadro sombrio do impacto da COVID-19 na África, projetando que o vírus resultaria em 300.000 casos fatais e empurraria 30 milhões para a pobreza abjeta (WHO 2020). Em 18 de julho de 2021, o total de mortes por COVID-19 na África era inferior a 150.000, com mais de cinquenta por cento dessas mortes provenientes da África do Sul. A Tunísia segue a África do Sul com 11% e o Egito com 9% (Johns Hopkins Coronavirus Resource Center 2021). Estas previsões não são estranhas considerando os sistemas de saúde inadequados, os níveis gerais de pobreza e a desnutrição e os problemas da África no manejo de várias doenças endêmicas e zoonóticas, como a malária e o vírus Ebola. O Banco Mundial estima que 43% das mais de 1 bilhão de pessoas na África Subsaariana vivem abaixo da linha de pobreza – menos de 2 dólares por dia (World Bank 2018). Não houve muitas mudanças em seu relatório atualizado de 2021. Um relatório do *Economic Research Service on International Food Security Assessment* para 2020-2030 estima que 921 milhões de pessoas em todo o mundo viverão em situação de insegurança alimentar em 2020; a África Subsaariana contribui com mais de 335 milhões de pessoas para este número (United States Department of Agriculture 2021). Além disso, muitos hospitais africanos estão subfinanciados e superlotados e carecem de ventiladores mecânicos, equipamentos de proteção pessoal (EPIs) contra a COVID-19 e outros equipamentos de segurança, e há uma grave carência de profissionais de saúde qualificados (Africa Center for Disease Control 2020).

A literatura acadêmica que examina a relação entre pobreza e saúde apoia a ideia de que países com desigualdades econômicas prevalentes, sistemas de saúde fracos e populações socialmente marginalizadas têm uma maior suscetibilidade a doenças (Patrick 1988; Hooper et al. 2020). Nesses países, mudanças complexas nos padrões de saúde e doenças são discerníveis a partir da interação entre os fatores demográficos, econômicos e sociológicos da sociedade (Laurencin e McClinton 2020). A preponderância de hospitalizações, morbidades e mortalidades relacionadas à COVID-19 entre afro-americanos e outras minorias raciais nos Estados Unidos e no Brasil dá credibilidade a isto (Hooper et al. 2020). Há consenso no relatório publicado pelo Ministério da Saúde brasileiro e pelo Centro de Controle de Doenças dos Estados Unidos (CDC) confirmando as más condições de vida, a alta densidade habitacional, o fraco acesso aos serviços de saúde e as desigualdades socioeconômicas como fatores de risco contribuintes para a alta mortalidade entre afro-americanos pela COVID-19 (CDC 2020; Brazilian Health Ministry 2020).

São comuns explicações teóricas sobre o porquê de a África esperar mortes e hospitalizações por COVID-19 desproporcionalmente altas. Uma dessas teorias é a teoria dos genes africanos – que opina que os marcadores genéticos nos africanos aumentam sua predisposição a doenças crônicas, que aumentam as complicações e comorbidades da COVID-19 (Maraboto e Ferdinand 2020). Esta teoria torna os africanos mais propensos a sofrer de hipertensão, diabetes e doenças renais crônicas do que os homólogos caucasianos (Kaufman e Hall 2003). Estas três doenças foram identificadas como as principais condições subjacentes que predispõem às mortes relacionadas à COVID-19 entre afro-americanos na Louisiana. Do total de casos fatais, 59% tinham hipertensão, 38,1% diabetes e 22,5% doença renal crônica (Deslatte 2020; CDC 2020). Entretanto, há poucas evidências fisiopatológicas e antropológicas para confirmar a veracidade da explicação genética das disparidades de saúde entre afro-americanos e caucasianos.

A hipótese africana de hipertensão é análoga à anterior. Ela atribui a prevalência de distúrbios hipertensivos entre os africanos à alta retenção de sódio e ao histórico evolutivo de condições secas (Curtis 1992). Estudos contemporâneos sugerem que a alta taxa de hipertensão na África está ligada ao aumento do consumo de alimentos processados importados com muito sal adicionado (Ogah e Reyner 2013; Reardon et al. 2021). Chocantemente, esta visão tem sido compartilhada pelas principais autoridades sanitárias, como a Associação Americana do Coração (AHA, na sigla em inglês) e o CDC. O CDC, por exemplo, em um relatório recente, declarou que “a COVID-19 é letal para os afro-americanos porque é um salto pandêmico sobre as múltiplas epidemias pré-existentes prevalentes na comunidade negra como

hipertensão, diabetes, obesidade e asma” (CDC 2020, tradução nossa)⁴. Da mesma forma, a AHA acredita que “a sensibilidade ao sal nos africanos é responsável pelas disparidades de saúde nos distúrbios hipertensos” (AHA 2015, tradução nossa)⁵. Isto porque a hipertensão é uma das principais causas de morte por doenças cardiovasculares na África – resultando em 900.000 mortes somente em 2016 (Bosu et al. 2019). Atualmente, a África tem a maior prevalência de hipertensão do mundo (27%) (WHO 2019). Somente na África Subsaariana, 30,0% – 31,1% da população são hipertensos (Bosu et al. 2019). É digno de nota que estas são frequentemente “doenças da civilização” (Clatici et al. 2018), que podem ser incomuns em pessoas que vivem sob condições mais tradicionais, que vivem abaixo da linha de pobreza, e que são desprovidas de alimentos.

Este trabalho procede da seguinte forma. Na primeira parte, a teoria da securitização e seus elementos centrais são examinados. Em seguida, discorremos sobre as narrativas de securitização das ameaças da COVID-19 na África Subsaariana. Na terceira parte, são analisados os fatores que contribuem para a necessidade desses enquadramentos. Em seguida, é feita uma avaliação das medidas tomadas pela África Subsaariana para mitigar a COVID-19. Nesta parte, analisamos criticamente a plausibilidade da securitização da COVID-19 na região. O documento encerra sugerindo um caminho para lidar com a ameaça representada pela COVID-19 na África Subsaariana.

Estrutura teórica: teoria da securitização

A Escola de Relações Internacionais de Copenhague desenvolveu a teoria da securitização. A teoria apresenta uma explicação sobre o porquê de algumas questões serem securitizadas e outras não. A securitização é definida como “um ato no qual uma questão é considerada uma ameaça existencial a um objeto de referência e requer medidas de emergência em resposta” (Buzan e Waever 2003, 113, tradução nossa)⁶. A escola de Copenhague argumenta que o que é considerado uma questão de segurança é enquadrado por meio dos discursos e representações feitas pelos atores políticos relevantes (Buzan

4 No original: “COVID-19 is lethal to African Americans because it is a pandemic jumping on top existing multiple pre-existing epidemics prevalent in the black community like hypertension, diabetes, obesity, and asthma” (CDC 2020).

5 No original: “salt-sensitivity in Africans accounts for health disparities in hypertensive disorders” (AHA 2015).

6 No original: “an act in which an issue is deemed an existential threat to a referent object and requires emergency measures in response” (Buzan and Waever 2003, 113).

1998). Esta visão se reflete na definição de securitização como “um ato de discurso bem sucedido por meio do qual um entendimento intersubjetivo é construído dentro de uma comunidade política para tratar algo como uma ameaça existencial a um objeto de referência valioso e para permitir um apelo para medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça” (Stritzle 2007, 5, tradução nossa)⁷. Portanto, nada constitui por si só uma questão de segurança até que seja rotulado como tal (Waever 1995). Ou seja, a securitização é um dispositivo retórico que usa o medo para assustar as pessoas e fazê-las agir ao apresentar riscos e perigos de forma objetiva, desapaixonada e avaliando as ações propostas com base em uma consideração equilibrada das consequências positivas e negativas previstas (Balzacq 2011).

A escola de Copenhague reconhece duas etapas críticas do processo de securitização. A primeira é o ato do discurso – que é o processo de convencer um público de que uma questão é uma ameaça existencial e requer medidas urgentes (Collins 2019). Isto tende a desencadear uma resposta psicológica em pessoas semelhantes quando confrontadas com um perigo mortal. A segunda é o ator securitizador, a pessoa ou entidade (ator estatal ou não estatal) responsável por decidir se uma questão é considerada uma ameaça existencial (Buzan et al. 1998). Isto se refere, de modo geral, ao lado institucional da securitização: instituições e indivíduos dentro dessas instituições, que têm que atrair financiamento para suas organizações e que têm a ganhar se apresentando como salvadores (Balzacq 2011). O perigo está assentado no fato de que, em primeiro lugar, a securitização é muitas vezes alcançada através da apresentação de informações tendenciosas ou falsas, já que seus enquadramentos cataclísmicos têm apenas o objetivo de despertar a atenção. Isto, entretanto, não se traduz em ação prática, particularmente quando a questão securitizada não corresponde à realidade. Além disso, existe um antagonismo entre razão e emoção, gerado pela incitação de emoções nas pessoas, o que muitas vezes gera uma demanda por ações movidas pela emoção sem considerar todas as consequências. Uma alternativa à securitização, como sugere Charett (2009), seriam ações sensíveis e auto-reflexivas de possíveis consequências normativas de uma situação além de enquadramentos calamitosos. Isto significa desconstruir os poderes institucionais dos agentes de segurança e incorporar diferentes possibilidades de segurança que são consideradas em relação a outros fatores.

7 No original: “a successful speech act through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat” (Stritzle 2007, 5).

Aplicada ao propósito deste trabalho, a teoria da securitização permite a compreensão dos discursos, relatórios e publicações das principais autoridades de saúde a respeito do impacto potencial da COVID-19 na África Subsaariana como atos de securitização. A este respeito, poderia ser argumentado que a forma como os impactos da COVID-19 são retratados por especialistas, políticos e a mídia, particularmente na África, estabelece um enquadramento de securitização imanente. Isto porque esta retórica evoca medo e exigências e atrai audiências críticas e *stakeholders* com a exortação de que “somente a vontade de agir pode prevenir graves consequências catastróficas” (Charett 2009, 34, tradução nossa)⁸. A ideia é, se as pessoas ou o público alvo forem suficientemente tocados pela urgência e pelo cataclismo de uma questão, ela incentivará ações (D’Arcangelis 2017). Isto é similar ao que Paglia Eric chamou de “crisificação” (*“crisification”*, em inglês) para explicar como a retórica de crises, emergências e situações calamitosas pode ser usada para provocar ações urgentes que contornam processos políticos convencionais (Paglia 2018). Sucintamente colocado, as ameaças à segurança, reais ou imaginárias, sempre inflamarão fortes emoções, e provocarão a necessidade de medidas extraordinárias para refreá-las. Na próxima seção, será analisado o emergente dilema de securitização da pandemia global na África Subsaariana.

A securitização das ameaças da COVID-19 na África Subsaariana

Tem havido uma tendência de securitização nos círculos internacionais que prevê um quadro cataclísmico para a COVID-19 na África Subsaariana. Em um post no Twitter, Melinda Gates, da Fundação Bill e Melinda Gates, declarou: “A COVID-19 será particularmente horrível para o mundo em desenvolvimento da África... Eu vejo muitos cadáveres nas ruas da África como a situação no Equador” (Melinda no Twitter 2020, tradução nossa)⁹. Da mesma forma, em entrevista coletiva, o Diretor Geral da OMS, Dr. Tedros Adhanom, disse: “A África pode ser o epicentro do Coronavírus...” (Tedros 2020, tradução nossa)¹⁰. As projeções do Escritório Regional da OMS para a África, em 7 de maio de 2020, eram de que 29 a 44 milhões de casos africanos confirmados estariam previstos no primeiro ano da pandemia na

8 No original: “only a willingness to act can forestall grave catastrophic consequences” (Charett 2009, 34).

9 No original: “COVID-19 will be particularly horrible for the developing world of Africa... I see many dead bodies in the streets of Africa like the situation in Ecuador” (Melinda on Twitter 2020).

10 No original: “Africa may be the epicenter of the Coronavirus...” (Tedros 2020).

África. Destes números, 3,6 milhões a 5,5 milhões exigiriam hospitalização, com mais de 90.000 casos que requereriam oxigênio e mais de 105.000 casos críticos que requereriam ventiladores mecânicos (WHO 2020). Este não foi, no entanto, o caso. Em 29 de novembro de 2021, há cerca de 8,7 milhões de casos confirmados e 223.000 mortes pela doença COVID-19 na África (WHO 2021). Este número é significativamente menor em relação ao caso da Índia, que tem mais de 34 milhões de casos, em novembro de 2021 (WHO 2021). As evidências têm mostrado que partes menos urbanizadas da África relataram muito menos casos do que partes muito urbanizadas. Um estudo de modelagem de Gana, Quênia e Senegal realizado por Diop e seus colegas (2020) revelou que nas áreas rurais, a infecção por COVID-19 pode ser reduzida em 65%-73% (Gana), 48%-71% (Quênia) e 61%-69% (Senegal) das infecções de base.

Além disso, várias das principais revistas médicas e de saúde, como *Lancet Journal of Infectious Diseases* e *Nature*, tiveram várias publicações que aplicaram o modelo de Epidemia Estruturada por Idade (ASE, na sigla em inglês) e o modelo de Epidemia de Doenças Infecto-contagiosas (SIR, na sigla em inglês), prevendo um quadro sombrio para a COVID-19 na África (Sinkala et al. 2020; Wells et al. 2020; Gilbert et al. 2020). Essas previsões estabeleceram um quadro de securitização das ameaças potenciais da pandemia global para a África Subsaariana. Os enquadramentos alarmistas que securtizam a COVID-19 na África, superficialmente, parecem justificáveis, principalmente quando a situação social, econômica e política da região é posta em consideração. Atualmente, 70% das pessoas pobres do mundo vivem na África Subsaariana. Espera-se que este número aumente para 87% até 2030 (Hamel, Tong e Hofer 2019). O Produto Interno Bruto combinado da África é apenas um terço do dos Estados Unidos. Embora o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) projete um crescimento de 4,1% do PIB per capita nas perspectivas econômicas da África (BAD 2020), isto parece muito sombrio em meio à pandemia.

A África tem mais de 1,3 bilhões de pessoas e 54 países soberanos, sendo muitos deles classificados como de baixa renda (World Bank 2021). As evidências mostram que os países de baixa renda tendem a ter maior idade média e populações mais jovens, devido às altas taxas de fertilidade, do que os países de renda alta do Ocidente. De acordo com os dados do Banco Mundial (2020), a idade mediana na África é de 19,7 anos, em comparação com 43,7 anos na União Européia. Isto significa que metade da população de ambos os continentes era mais velha ou mais jovem nestas idades respectivas. A estrutura etária da população de um país é um determinante crucial do crescimento econômico, dos níveis de alfabetização, da força de trabalho e dos serviços de saúde.

Previsões anteriores do impacto da COVID-19 na África deveriam levar a severos níveis de hospitalização devido ao maior risco de propagação previsto em países de baixa renda. Como afirma Simon (2020, 7, tradução nossa): “Nos países de baixa e média-baixa renda, eles frequentemente constituem a maioria urbana que mora em áreas de habitação subnormal e irregular, e estão expostos à pobreza absoluta, o que aumenta sua susceptibilidade a doenças altamente contagiosas”¹¹. Uma previsão é de que o número de casos e fatalidades esteja diminuindo nos países ricos com o primeiro acesso às vacinas, mas os casos na África aumentarão quando as variantes de vírus altamente contagiosas se espalharem por lá, enquanto a maioria das pessoas ainda não está vacinada (Ghisolfi et al. 2020). Outras previsões baseadas em padrões locais e regionais prevêem a concentração da COVID-19 em algumas partes da África Subsaariana como evidência de uma terceira onda que aumentaria o número de casos ativos e de baixas nos próximos anos (Mbow et al. 2020). No entanto, ainda não há evidências científicas empíricas para verificar essas previsões. Como Simon e colegas observam:

As preocupações com taxas mais altas de morbidade e mortalidade entre os grupos negros, asiáticos e de minorias étnicas (BAME, na sigla em inglês) no Reino Unido e na Europa, afro-americanos e BIPOCs (Negros, Indígenas, Pessoas de Cor, na sigla em inglês) nos EUA e outras minorias e grupos marginalizados em outros lugares foram bem fundamentadas. Entretanto, ao invés de resultar de qualquer predisposição genética, as fontes de vulnerabilidade eram em grande parte contextuais, ambientais, sociais e comportamentais (Simon et al. 2020, 5, tradução nossa)¹².

Em outras palavras, essas previsões anteviam minorias e grupos marginalizados como grupos de alto risco devido às desigualdades sociais, econômicas, ambientais e de saúde preexistentes, o que supostamente aumentava as suscetibilidades da África. Muitos países africanos tinham sistemas de resíduos e saneamento precários, faltavam espaços públicos adequados em assentamentos urbanos e tinham mais serviços públicos e facilidades inadequadas do que o Ocidente. Embora estas previsões fossem baseadas nas

11 No original: “In low and lower-middle-income countries, they often constitute the urban majority inhabiting areas of sub-standard and irregular housing, and are exposed to absolute poverty, which increases their susceptibility to highly contagious diseases” (Simon 2020, 7).

12 No original: “Concerns about higher morbidity and mortality rates among Black, Asian and Minority Ethnic (BAME) groups in the UK and Europe, African-Americans and BIPOCs (Black, Indigenous, People of Colour) in the USA and other minorities and marginalized groups elsewhere were well-founded. However, rather than resulting from any genetic predisposition, the sources of vulnerability were largely contextual, environmental, social, and behavioral” (Simon et al. 2020, 5).

linhas de falha estrutural predominantes no continente, estudos contrários sugerem a estrutura etária atual e o clima favorável na África como possíveis explicações para os baixos casos confirmados e baixas da COVID-19 (Njenga et al. 2020). Embora isto possa mudar nos próximos anos com o surgimento de novas variantes da COVID-19, é improvável, com base no padrão atual, que os números de morbidade e mortalidade da doença sejam proporcionalmente mais altos na África do que no Norte global. Além disso, a falta de evidências científicas exaustivas sobre a razão pela qual as taxas de mortalidade por COVID-19 são mais altas na Tunísia, África do Sul e Egito e não em cidades mais populosas da África, como Lagos, Nigéria, nega a ligação entre o nível de urbanização e as infecções por COVID-19.

Vários fatores têm sido enfatizados no enquadramento da securitização da COVID-19 na África Subsaariana. Alguns são examinados com mais detalhes abaixo.

A praticabilidade das estratégias de mitigação da COVID-19

Medidas de política pública foram implementadas em vários países da África Subsaariana para evitar a propagação da COVID-19 dentro da população local. Estas incluíram bloqueios, toque de recolher, fechamento de mercados e igrejas, e limitação de reuniões públicas para além de dez pessoas. A maioria dessas medidas foi adaptada a partir de medidas de outros países que também continham a propagação do vírus. Entretanto, estas medidas levantam questões sobre a viabilidade de sua implementação na região. Primeiro, estas medidas exacerbam as desigualdades sócio-econômicas pré-existent, devido à dependência de muitos africanos dos salários diários. Em segundo lugar, as más condições de moradia na África Subsaariana significam que muitas pessoas vivem em casas improvisadas mal iluminadas e muito próximas, o que torna as ideias de trabalhar remotamente ou manter o distanciamento social utopias (Nyenyezi 2020).

Em terceiro lugar, medidas de bloqueio em muitas partes da região raramente foram implementadas com redes de segurança social para alimentação e sustento comparáveis aos países de renda alta. Embora vários governos tenham implementado medidas paliativas, tais como educação online gratuita para estudantes, pacotes de alimentos e desembolso de dinheiro, a impraticabilidade de sustentar *lockdowns* levou à paralisação dos mesmos. Isto fez com que alguns governos, como os de Gana, Burkina Faso, Quênia, Libéria, Tanzânia, Nigéria e Etiópia impusessem medidas de *lockdown* limitadas ou adaptadas (Wallace et al. 2020). Além disso, questões de fornecimento de energia confiável, acessibilidade da Internet e sua velocidade tornaram a

educação online impraticável. Em países de alta renda como Itália, Espanha, China e Nova Zelândia, essas medidas efetivamente desaceleraram a curva COVID-19. Os obstáculos para implementar as mesmas medidas na África Subsaariana contribuem para o enquadramento da securitização das supostas ameaças da pandemia na região.

Desigualdades exacerbadas

Um contribuinte significativo para as previsões de securitização da COVID-19 na região é a preponderância das desigualdades exacerbadas que persistem desde os tempos coloniais. Isto lança um manto de incerteza na avaliação da eficácia das intervenções destinadas a mitigar o impacto da pandemia e perpetua ainda mais o enquadramento da securitização de suas supostas ameaças. Estudos determinaram que um padrão de controle pós-colonial profundamente arraigado e o acesso direto aos recursos necessários são monopolizados principalmente pelas elites políticas e privam os pobres de seus direitos (Palermo 2020; Nyenyezi 2020). Isto aponta para a estreita conexão entre a liderança e a perpetuação de vulnerabilidades socialmente determinadas e outras desigualdades na saúde relacionadas com a COVID-19 (Bertram et al. 2020). Além disso, a incidência da COVID-19 na África tem mostrado o descompasso entre as previsões de especialistas e as realidades atuais. Algumas dessas previsões foram baseadas nas iniquidades econômicas, sociais e de saúde no continente, que foram projetadas para aumentar a crise de saúde, hospitalizações, níveis de pobreza e, em última instância, o número de vítimas da doença. Entretanto, algumas dessas suposições estavam erradas, pois não consideraram outras dinâmicas como idade, urbanização e outros marcadores que impediriam a epidemiologia da doença. Por exemplo, houve menos de 2.200 mortes por COVID-19 no Estado de Lagos, Nigéria, que tem uma população de mais de 15 milhões de pessoas e um assentamento urbano muito povoado em comparação com a Cidade do Cabo, que tem sido um dos epicentros do surto de COVID-19 na África do Sul (Statista 2021).

Há uma oportunidade de encorajar abordagens indigenizadas para avaliar a COVID-19 na África. Isto significa dar mais espaço aos pesquisadores baseados na África para contribuir com a pesquisa e fornecer suas contribuições às políticas para a região. Isto se baseia na noção de que as iniciativas estrangeiras, principalmente do Ocidente, não consideram as peculiaridades locais e os contextos socioculturais. Especialistas e pesquisadores baseados

na África podem contribuir com entendimentos sociais e científicos mais sólidos das ideias, condições e relações sociais nos locais onde as medidas de controle da COVID-19 são implementadas. Isto ainda implica reconhecer e financiar a perícia e o conhecimento locais e mudar os arranjos institucionais que levam os pesquisadores africanos a experimentar uma desvantagem imerecida (Plamondon e Bisung 2019). Idealmente, os pesquisadores africanos poderiam conseguir mais financiamento se apresentassem a COVID-19 como uma terrível ameaça que só os cientistas podem vencer. É isso que os cientistas fazem em outras partes do mundo, e é disso que se trata a securitização (Ilesanmi et al. 2020). A questão aqui é que a securitização de uma ameaça particular baseada em desigualdades percebidas sem reconhecer os contextos locais pode não trazer medidas de intervenção holísticas.

Fatores logísticos

As logísticas da coordenação das estratégias de resposta à COVID-19 têm sido vistas como fatores contribuintes que projetam a narrativa de securitização de suas ameaças. Em alguns países, incluindo Quênia, Gana, Uganda e Camarões, a coordenação centralizada da resposta nacional à COVID-19 foi pensada para contribuir para os desafios com a aquisição e distribuição de suprimentos já disponíveis (Palermo 2020). Além disso, a escassez de apoio à saúde mental dos trabalhadores da saúde que trabalham próximos aos pacientes da COVID-19 também foi identificada como uma fonte de desafio para garantir medidas preventivas eficazes (Osseni 2020). Em países como Tanzânia, Nigéria e Camarões, relatórios sobre a escassez de EPIs, equipamentos de isolamento, centros de tratamento, centros de testagem, cilindros de oxigênio, ventiladores mecânicos e especialistas em doenças infecciosas levantaram preocupações, prevendo uma onda significativa de hospitalizações e mortes por COVID-19 (Bertram et al. 2020).

Percepção pública

A percepção pública tem um papel crucial na transmissão da COVID-19. Isto porque as crenças das pessoas ampliam a desconfiança ou conferem legitimidade aos esforços do governo. Um estudo publicado pela *Lancet Global Health* revela uma correlação direta entre a percepção individual do vírus da COVID-19 e a disposição de cumprir as diretrizes governamentais (The Lancet Global Health 2020). Na África Subsaariana, experiências anteriores relacionadas à capacidade do governo de administrar crises sanitárias em

estágios iniciais, como o Ebola na República Democrática do Congo, Libéria e Guiné e a Febre de Lassa na Nigéria, causaram desconfiança e promoveram a securitização da COVID-19. A ramificação disto pode ter um impacto negativo nas medidas do governo para conter a transmissão devido à desconfiança, principalmente quando as pessoas duvidam da qualidade da saúde e da genuinidade da estratégia de intervenção do governo.

A indefensibilidade da securitização na África Subsaariana

Apesar de sua utilidade em mobilizar a ação necessária para uma questão enquadrada como uma ameaça existencial, a securitização nem sempre se traduz em medidas efetivas para enfrentar esta ameaça (Weaver 1993; Kelle 2007). Isto faz um paralelo à retórica da mudança climática, que também foi construída como uma ameaça essencial à emoção sem fornecer um guia prático para uma ação eficaz (Okpaleke e Abraham-Dukuma 2020). Assim, enquadrar a COVID-19 como uma ameaça existencial com um impacto cataclísmico para a África pode não catalisar as ações necessárias para enfrentar as iniquidades socioeconômicas e de saúde que aumentam a disseminação da COVID-19. Três fatores podem ser responsáveis por isso. Primeiro, ao invés de solicitar as ações necessárias, a securitização da COVID-19 pode desencadear reações adversas e mundanas dentro do público doméstico. Isto porque o retrato da doença como catastrófica pode apresentar-se como premeditado e estratégico pelos políticos para suscitar ações, levantando o ceticismo inicial ou a rejeição direta. Por exemplo, em países onde o alarmismo durante uma eleição é comum, é provável que as pessoas reajam de forma não tão diferente a um referente securitizado (Paglia 2018).

Em segundo lugar, a securitização é muitas vezes baseada no “que pode acontecer” em vez de “o que está acontecendo”. Assim, aumenta-se a incerteza sobre a materialização de suas ameaças e como as visões sombrias projetadas ressoariam com os principais públicos. Isto, no entanto, não suscita nas ações necessárias, pois as pessoas aprenderam a confiar mais em seus olhos do que nas palavras de seus políticos e da mídia. Isto porque a securitização de uma questão é muitas vezes envolta em incerteza, devido ao ônus da prova necessária para legitimar os enquadramentos. Como na COVID-19, os principais especialistas em saúde podem considerar sua patologia suficientemente comprovada; as fontes das catástrofes antecipadas não são facilmente previsíveis. O ponto mais crucial é que as pessoas não podem avaliar as fontes de informação sobre supostas ameaças existenciais. Elas têm que confiar nas fontes de informação, o que elas muitas vezes não fazem. Por

exemplo, como mostraram os dados da OMS sobre hospitalizações relacionadas à COVID-19, casos confirmados e fatalidades, a África relatou muito menos mortes que outras regiões do mundo (WHO 2021).

De acordo com o painel de controle do Coronavírus da OMS, em 6 de junho de 2021, havia menos de 1,4 milhões de casos confirmados de COVID-19 na África; esse número era aproximadamente o mesmo número de mortes nos Estados Unidos, Índia e Brasil. Comparativamente, as mortes da COVID-19 nos Estados Unidos (mais de 800.000 em novembro de 2021) são superiores ao total na África (223.000 do mesmo período) (WHO 2021). A incidência do vírus na África até agora tem desafiado a maioria das previsões (ver tabela 1 abaixo). A atual taxa de mortalidade estimada de 0,66% dos casos confirmados que morreram é muito menor que a taxa de mortalidade projetada de 3,1% (Africa CDC 2020). Isto torna algumas das previsões fatalistas para a África Subsaariana excessivamente pessimistas, particularmente por não reconhecer o efeito determinístico das realidades locais e peculiaridades socioculturais ao afetar a propagação do vírus.

Tabela 1: Comparações continentais em casos ativos e mortes na COVID-19 de julho de 2020-2021

	População	COVID-19 em julho de 2020		COVID-19 em julho de 2021	
		Casos ativos	Nº de mortes	Casos ativos	Nº de mortes
África	1.3 bilhões	874.000	18.498	7 milhões	177.000
Europa	748 milhões	3.2 milhões	205.000	53 milhões	1.1 milhões
América do Norte	371 milhões	13 milhões	380.000	44 milhões	958.000
Mundo	7.9 bilhões	67 milhões	1.2 milhões	206 milhões	4.35 milhões

Fonte: Dados compilados da *World Health Organization*, *Worldmeter* e *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*.

Pesquisas médicas recentes oferecem duas hipóteses que podem explicar o baixo número de mortes na África. A primeira postula uma adaptação evolutiva ao flagelo da malária na África, que pode ter sido selecionada para melhorar a imunidade à COVID-19 como efeito colateral; a segunda propõe quimioprofilaxia da malária com hidroxicloroquina, e medicamentos

similares podem diminuir a mortalidade e as hospitalizações (Kearney 2020). Embora a pesquisa que investiga o possível efeito imunomodulador dos medicamentos antimaláricos sobre os africanos contra a COVID-19 ainda esteja em andamento, o impacto limitado do vírus na região tem negado até agora o enquadramento da securitização de sua ameaça na região da África Subsaariana. Há, no entanto, uma ressalva. Ainda é muito cedo para dizer se a COVID-19 irá piorar ou retroceder nos próximos meses na região, especialmente considerando o surgimento de variantes mais contagiosas do vírus. A maioria das modelagens do vírus na África prevê um surto antes que ele se estabilize em 2021 (Sinkala et al. 2020; Wells et al. 2020; Yancy 2020; Gilbert 2020). Além disso, os contra-estudos postulam que testes limitados, má gestão de dados e discrepâncias nos protocolos de notificação podem levar a uma subestimação das mortes na África (Gilbert et al. 2020). Além disso, ainda há o risco de que uma nova variante mutante do vírus leve a um pico nas hospitalizações, nos casos relatados e nas mortes na região devido à COVID-19. Na próxima seção, examinamos os esforços feitos pelos governos na África e pelo Centro Africano de Controle de Doenças para mitigar o impacto da COVID-19 na África Subsaariana e, como consequência, revertermos o enquadramento da securitização de suas ameaças para a região.

Resposta africana à pandemia

A crise sanitária do Ebola de 2014-2015 na África Ocidental quase resultou em uma pandemia global, exceto pelos esforços do governo internacional e nacional e das agências e parceiros doadores, que trabalharam com os líderes africanos para controlar a ameaça. As medidas de prevenção da COVID-19 na África Subsaariana começaram com países contendo ameaças através do controle de suas fronteiras. A Costa do Marfim foi a primeira a implementar protocolos aprimorados de vigilância e triagem para todos os passageiros com histórico de viagens à China. Em 2 de janeiro de 2020, mais de um mês antes do primeiro caso ser relatado no Egito, em 14 de fevereiro de 2020 (Muagerita et al. 2020). A maioria dos países europeus só começou a fechar suas fronteiras em março de 2020. De acordo com o Centro Africano de Controle de Doenças (*Africa CDC*, em inglês), a maioria dos países africanos adotaram estratégias de contenção e mitigação para conter o surto do vírus. Estas incluíam: a imposição de proibições de viagens aos países europeus e asiáticos, a instituição de quarentena obrigatória, o estabelecimento de instalações de isolamento, o fechamento temporário das fronteiras terrestres e para os voos de entrada, a restrição dos movimentos públicos, o anúncio de

medidas de *lockdown* em âmbito nacional e a restrição de reuniões públicas (Africa CDC 2020). Até julho de 2020, mais de 50 países na África haviam fechado suas fronteiras. Estas medidas desempenharam um papel valioso nos primeiros esforços que impediram o surto do vírus na região. Em 27 de setembro de 2020, o número de casos ativos na África Subsaariana ainda era inferior a 250.000 (precisamente, 1.148.548 casos recuperados) (Africa CDC 2020).

Do ponto de vista técnico, o CDC também desempenhou um papel crucial na inversão da estrutura de securitização do vírus no continente. A agência responsável pelos assuntos de segurança sanitária e prevenção de doenças no continente realizou reuniões semanais de coordenação com ministérios e agências de saúde nacionais, regionais e de colaboração. A partir de 27 de janeiro de 2020, ativou seu Centro de Operações de Emergência que publicou relatórios semanais sobre a transmissão e patologia do vírus (Africa CDC 2020). Isto garantiu que informações regulares, atualizadas e verificáveis sobre alertas e relatórios de vigilância fossem fornecidas aos Estados membros em tempo real (Nebe e Jalloh 2020).

Além disso, o relato tardio dos casos COVID-19 na África Subsaariana em comparação com outras regiões significou que a África teve tempo suficiente para preparar uma resposta de mitigação eficaz. Isto se refletiu na Estratégia Continental Conjunta Africana (*African Joint Continental Strategy*) para a COVID-19 – que foi adotada unanimemente em fevereiro de 2020 pelos Chefes de Estado e de Governo dos estados membros e refletiu a frente unida da África para forjar uma estratégia eficaz de resposta à pandemia. A estratégia continental, entre outras coisas, compreendia parcerias com agências de saúde em nível nacional e regional dedicadas ao controle de doenças (Cornish 2020). Para assegurar sua implementação efetiva, a estratégia recebeu financiamento de vários doadores, incluindo a Fundação Bill e Melinda Gates, a Fundação Jack Ma, o governo etíope, a União Européia, o governo dos Estados Unidos e o Fundo de Resposta à COVID-19 da União Africana. Esses fundos estavam comprometidos com o fortalecimento das operações de emergência, garantindo uma vigilância eficaz, rastreamento de contatos, criação de centros de quarentena e fornecimento de suprimentos médicos e de cuidados com a saúde e EPIs necessários (Muagerita et al. 2020).

A Força Tarefa Africana para o Coronavírus (*African Task Force for Coronavirus*), que tinha a responsabilidade exclusiva de implementar a estratégia continental, também foi criada. Sua função técnica abrangia assegurar o trabalho dos respectivos grupos de trabalho, aumentar a vigilância nas

fronteiras, facilitar o controle de risco e a comunicação e apoiar os Estados na implementação nacional de bloqueios e na preparação contra a crise da saúde pública da COVID-19.

No entanto, é imperativo determinar a eficácia das medidas adotadas na África Subsaariana para evitar o enquadramento da securitização do vírus na região. Primeiro, do lado da prevenção, a Parceria para Acelerar Testes COVID-19 da região (*'PACT initiative'*, em inglês) garantiu que testes, rastreamento de contatos, isolamento e tratamento de casos fossem colocados em prática em todos os estados membros. O objetivo da PACT era assegurar a testagem rápida de 10 milhões de africanos dentro de seis meses. Isto também gerou pesquisas sobre novos kits de testes diagnósticos (Thebault 2020). Por exemplo, o Instituto Pasteur em Dakar, Senegal, vem realizando testes clínicos de seus kits de teste de diagnóstico de vírus de reação de polimerase em cadeia (PCR), que se orgulham de produzir resultados mais rapidamente do que os kits atualmente utilizados no Ocidente.

Em segundo lugar, o *know-how* técnico de lidar com surtos anteriores de doenças e emergências como a Febre Lassa, o vírus Ebola, o sarampo, a poliomielite e o vírus da imunodeficiência humana (HIV) significava que a África tinha um repositório de ferramentas e conhecimentos para lidar com emergências de saúde. Isto, sem dúvida, ajudou a facilitar a mobilização de recursos de saúde para lidar com o vírus na África. Em terceiro lugar, permitir iniciativas locais, tais como máscaras faciais locais, protetores faciais (*face shields*), higienizadores de mãos, ventiladores mecânicos, triagem de apoio, aplicações de rastreamento de contato e outros produtos de saúde, ajudou a aumentar a capacidade de lidar com o vírus e prevenir a escassez de alguns desses itens (Osseni 2020).

Em suma, a resposta da África demonstrou a futilidade da estrutura de securitização das ameaças da COVID-19 para a região. Pode-se argumentar que a securitização da COVID-19 foi a razão pela qual a África respondeu tão cedo e com sucesso. Primeiro, já haviam sido tomadas medidas antes que isto fosse elevado a uma ameaça existencial pela retórica política e pela mídia, e todos entraram em pânico. Em vez de elevar a pandemia a uma ameaça existencial, os países africanos a trataram como mais um desafio de saúde, como Lassa, Ebola e HIV, enfrentando-a pragmaticamente com medidas apropriadas.

Vale ressaltar que os esforços já estavam em andamento nos países da África Subsaariana desde janeiro de 2020, antes que a retórica sobre o impacto catastrófico da pandemia fosse totalmente formada. Entretanto, pode-se argumentar que as ameaças da COVID-19 foram geralmente securitizadas globalmente pelas principais autoridades sanitárias como a OMS e o CDC, antecipando que a África ficaria ainda pior com base no impacto do

vírus na Europa, Ásia e América do Norte. Como o precedente demonstrou, a preparação da região, embora não totalmente perfeita, ajudou a reverter a lógica de securitização das supostas ameaças do vírus.

Fortalecendo a resposta africana à COVID-19

Há uma necessidade de fortalecer os esforços em andamento na África Subsaariana para conter a maré da COVID-19 na região. Isto implica em melhorar a curto prazo a disponibilidade de EPIs, abrir laboratórios bem equipados e com pessoal, quarentena e centros de isolamento em todos os países e municípios. Equipamentos médicos críticos, como ventiladores mecânicos, triagem, oxigênio e camas também devem ser fornecidos para tratar os pacientes da COVID-19. Esta ainda é uma preocupação crescente em muitos países da África Subsaariana, apesar da alta taxa de recuperação e das baixas fatalidades de casos. Além disso, é necessário fornecer treinamento relevante em saúde, incluindo saúde mental e apoio psicossocial para trabalhadores da saúde e essenciais. Além disso, devido aos recursos limitados, as vacinas devem ser concentradas no pessoal de saúde e nos grupos de risco, especialmente pessoas idosas e doentes crônicos. Há quase a certeza de que possivelmente todos possam alcançar 100% de vacinação na região antes que as novas variantes de vírus mais contagiosas se espalhem. Portanto, é necessária uma abordagem pragmática, em que a prevenção esteja focada naqueles que mais precisam.

As estratégias de comunicação de risco que consideram os valores sociais e culturais locais precisam ser abraçadas pelo engajamento dos cidadãos. Além de conquistar os corações e mentes das pessoas para abraçar estratégias governamentais de mitigação do vírus, isso gera confiança e permite uma melhor integração ao lidar com a pandemia. O alcance comunitário envolverá populações vulneráveis, encorajará comportamentos que buscam a saúde e mudará as crenças preconcebidas sobre o vírus (Verity 2020). Outras barreiras ao acesso aos serviços de atendimento COVID-19 em áreas remotas podem ser aliviadas com unidades de tratamento móveis, especialmente naquelas áreas e comunidades de difícil acesso que o vírus atingiu apesar de seu afastamento. Osseni (2020, 8, tradução nossa) observa: “estes suportes devem ser informados por uma abordagem transparente, que construa confiança e reconheça o *know-how* local e a capacidade do sistema de saúde existente...”¹³.

¹³ No original: “these supports must be informed by a transparent approach that builds trust and recognizes local know-how and existing health system capacity...” (Osseni 2020, 8).

A médio prazo, os governos e os *stakeholders* africanos precisam apoiar e estabelecer parcerias com iniciativas desenvolvidas internamente ou lideradas pela África. Isto permite a indigenização da saúde global e da resposta à COVID-19. Ela permite a expansão da capacidade em nível doméstico e regional para fornecer o *know-how* técnico, o conjunto de habilidades, os recursos e o conhecimento específico da região que impulsionariam a pesquisa e a formulação de políticas que são lideradas pela África e focadas na África. Isto tem benefícios a longo prazo para o setor de saúde e para o futuro planejamento da resposta de saúde pública. De uma perspectiva econômica, as medidas políticas precisam abordar as extremas desigualdades socioeconômicas na saúde na maioria dos países da região. Isto implica em elaborar políticas que reduzam as crescentes dívidas da África, a dependência estrutural e a dependência excessiva dos fluxos financeiros externos para uma economia mais competitiva, diversificada e eficaz, orientada para o setor de serviços, que priorize o emprego e o desenvolvimento da capacidade humana. Desta forma, a África pode combater a pandemia sem agravar as desigualdades socioeconômicas existentes, o peso da dívida, o desemprego, etc. Uma das maneiras de fazer isso é implementar efetivamente a Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês), que fortalecerá as cadeias de valor da região, atenuará as vulnerabilidades aos choques econômicos, permitirá uma melhor transferência de tecnologia e habilidades e garantirá a resistência das economias africanas às mudanças no mercado global. Isto, a longo prazo, cria os recursos necessários para combater ameaças como a COVID-19 no continente.

Há também a necessidade de implementar os objetivos da estratégia continental da África. A Comissão Econômica para a África das Nações Unidas estima que cada período de *lockdown* atrasa o PIB da África em 2,5%. A implicação é que as economias africanas podem continuar a sofrer e demorar muito tempo para se recuperar após a COVID. Isto também significa que as desigualdades socioeconômicas podem piorar à medida que os governos considerem cada vez mais desafiador apoiar programas de bem-estar social e investir em gastos de capital. Ao aderir à estratégia continental, a África tem uma chance. A estratégia trabalha em sinergia com agências de financiamento internacionais e bancos de desenvolvimento críticos para assegurar que os paliativos necessários sejam colocados em prática para atenuar as desigualdades sociais. Além disso, os mecanismos de aquisição conjunta contribuirão para salvaguardar o acesso equitativo a novos diagnósticos, terapêuticos e vacinas contra a COVID-19 em tempo recorde e em escala. Como Wallace et al. (2020, 6) observam:

Embora estes fundos de atenuação da COVID-19 irão sem dúvida ajudar, é crucial que os países africanos se unam e façam com que suas vozes sejam ouvidas para informar a escolha das prioridades a fim de garantir o máximo impacto. A incapacidade de cooperar globalmente e agir decisivamente na África se traduzirá na transmissão sustentada e representará um risco para todos (Wallace et al. 2020, 6, tradução nossa)¹⁴.

Entretanto, embora possa parecer que os burocratas e líderes africanos superaram até agora as expectativas, ainda há desafios futuros pela frente, especialmente com as novas variantes do vírus da COVID-19 e a impossibilidade econômica de continuar a impor medidas de *lockdown* e fechamento de fronteiras para sempre.

Conclusão

Neste trabalho, a questão da securitização relacionada com as ameaças da COVID-19 na África Subsaariana foi examinada. A motivação do estudo foi baseada nos relatórios, atos de fala e publicações que previam um impacto cataclísmico da pandemia global na África devido a seus fracos sistemas de saúde, desigualdades socioeconômicas prevalentes e dinâmica da pobreza. Dedutivamente, os argumentos precedentes retratam um impacto negativo maciço para a COVID-19 na África. Como este documento argumenta, isto gerou uma super-securitização de suas supostas ameaças. A essência da securitização é vender ou rotular a COVID-19 como preocupação máxima de segurança e humanitária para despertar a ação nacional e internacional necessária a esta ameaça existencial. No entanto, como mostra nossa avaliação, o enquadramento é demasiadamente exagerado e pessimista sobre as estratégias de atenuação da pandemia na África. Ele subestima o papel da estrutura etária da África, do nível de urbanização e de como as iniciativas desenvolvidas internamente têm sido usadas para conter a onda da COVID-19 na região, mesmo que a maioria dessas medidas seja adaptada a partir do exterior. Há conclusões chave de nosso estudo.

Primeiro, a implementação da estratégia continental do Centro Africano de Controle de Doenças (Africa CDC, em inglês) para amenizar os efeitos da COVID-19 na região demonstrou, inesperadamente, uma boa preparação

14 No original: “while these COVID-19 mitigation funds will undoubtedly help, it is crucial that African countries come together as one and make their voices heard to inform the choice of priorities to ensure maximum impact. Failure to cooperate globally and act decisively in Africa will translate into the sustained transmission and pose a risk to all” (Wallace et al. 2020, 6).

para uma pandemia. Isto mostra que o enquadramento da securitização não é justificado. A pandemia deve ser tratada como um desafio prático e não como uma ameaça existencial. O relativo sucesso da África Subsaariana, comparado com os países ocidentais, por exemplo, mostrou que a retórica de securitização que é padrão no Ocidente não levou a medidas de contenção eficazes e que é necessária uma abordagem mais pragmática e realista, como a adotada na maior parte da África. Isto não é desconectado da política do Ocidente, que se transformou mais em uma política de estilo de vida voltada para a ideologia, que não é orientada para os resultados, mas apela mais para as emoções das pessoas. Isto sublinhou a natureza pragmática *versus* a natureza emocional da resposta no Ocidente, diferente das realidades que eram possíveis de se obter na África. As manifestações em massa enfurecidas contra restrições perfeitamente razoáveis da COVID-19 em muitas partes da Europa e do Reino Unido destacaram isso e contribuíram ainda mais para a propagação da doença ao reunir grandes multidões. Isto enfatiza que os políticos e a mídia temem as ameaças da COVID-19; portanto, as medidas para proteger os grupos de risco podem ser suficientes.

Em segundo lugar, a lógica por trás da securitização da COVID-19 na África Subsaariana é defeituosa, considerando que, apesar das previsões das principais autoridades de saúde, o continente ainda tem uma taxa de mortalidade e um número total de casos comparativamente baixa em relação a outras regiões do mundo. Isto porque, com a estrutura etária jovem das populações da África em comparação com o Ocidente, a COVID-19 não representou uma ameaça grave para a região, além de algumas das medidas criadas internamente por burocratas.

Em terceiro lugar, a maioria das previsões da COVID-19 para a África são excessivamente exageradas e pessimistas quanto à capacidade da região de se ajudar e elaborar medidas internas para mitigar a propagação da doença. Além disso, embora se possa argumentar que a taxa de infecção na África Subsaariana parece ser menor do que é devido à subnotificação, outras medidas, tais como uma urbanização relativamente menor do que na maioria das outras partes do mundo, certamente desempenham um papel e devem ser levadas em consideração.

Em quarto lugar, embora existam algumas advertências a respeito da progressão da COVID-19 na região, os dados atuais sobre a morbidade e mortalidade do vírus não justificam visões apocalípticas de seu impacto. Se de todo, eles não consideram o efeito determinístico das realidades locais e do contexto sócio-cultural na alteração da propagação do vírus. É importante reforçar as medidas locais e domésticas para garantir os esforços para evitar a propagação do vírus. Isto significa, idealmente, uma maior necessidade de colaborações sinérgicas com agências de saúde e parceiros em todos os

níveis para aplanar a curva, tornando as projeções alarmantes e a securitização desenfreada do problema uma resposta inadequada.

Uma agenda de resposta holística à COVID-19 por líderes africanos sem dúvida aumentaria as chances dos continentes de evitar uma crise de saúde plena e incontrollável na África Subsaariana. Embora a securitização possa gerar um enquadramento apocalíptico de supostas ameaças, os líderes da região deveriam ver esses enquadramentos como um apelo para melhorar os sistemas de saúde, habitação social, infraestrutura social e programas de pesquisa de vacinas. É muito cedo para determinar cientificamente o que o longo prazo da COVID-19 seria, considerando o aumento de novas cepas mutantes. O que permanece fundamental é garantir que mecanismos adequados sejam colocados em prática para proteger a África Subsaariana do impacto debilitante da pandemia.

Referências

- American Heart Association. 2015. "Social Determinants of Risks and Outcomes for Cardiovascular Disease: A Scientific Statement from the American Heart Association." *Circulation* 132: 873-898. doi:10.1161/CIR.0000000000000228.
- Balzacq, Thierry (Ed.). 2011. *Securitization theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*. London: Peace Research Institute Oslo (PRIO) – New Security Studies.
- Brazil, Ministry of Health. 2020. "Official Gazette Information Related to Coronavirus." <https://coronavirus.saude.gov.br/>.
- Bosu, William Kofi, Justice Moses Kwaku Aheto, Eugenio Zucchelli, e Siobhan Theresa Reilly. 2019. "Determinants of Systemic Hypertension in Older Adults in Africa: A Systematic Review." *BMC cardiovascular disorders* 19, no. 173: 1-24. <https://doi.org/10.1186/s12872-019-1147-7>.
- Bosu, William Kofi, Siobhan Theresa Reilly, Justice Moses Kwaku Aheto, e Eugenio Zucchelli, E. 2019. "Hypertension in Older Adults in Africa: A Systematic Review and Meta-Analysis." *PloS one* 14, no. 4, e0214934. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0214934>.
- Centre for Disease Control (CDC). 2020. "Severe Outcomes among Patients with Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) – United States, February 12–March 16, 2020." *MMWR Morbidity Mortality Weekly Report* 69, no. 12: 343-346.

- Charrett, Catherine. 2009. "A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security." *International Catalan Institute for Peace, Working Paper* (2009/7).
- Clatici, Victor Gabriel, Cristiana Voicu, Catalina Voaides, Anca Roseanu, Madalina Icriverzi, e Stefana Jurcoane. 2018. "Diseases of Civilization—Cancer, Diabetes, Obesity and Acne—the Implication of Milk, IGF-I and mTORC1." *Mædica* 13, no. 4: 273-281. doi: 10.26574/maedica.2018.13.4.273.
- Curtin, P. D. 1992. "The Slavery Hypothesis for Hypertension among African Americans: The Historical Evidence." *American Journal of Public Health* 82, no. 12: 1681-1686. doi: 10.2105/ajph.82.12.1681.
- D'Arcangelis, Gwen. 2017. "Reframing the 'Securitization of Public Health: A Critical Race Perspective on Post-9/11 Bioterrorism Preparedness in the United States." *Critical Public Health* 27, no. 2: 275-284. <https://doi.org/10.1080/09581596.2016.1209299>.
- Deslatte, Melinda. 2020. "Louisiana Data: Virus Hits Blacks, People with Hypertension." *US News World Report*. April 7 2020. <https://www.usnews.com/news/best-states/louisiana/articles/2020-04-07/louisiana-data-virus-hits-blacks-people-with-hypertension>.
- Ghisolfi, Selene, Ingvild Almås, Justin C. Sandefur, Tillman von Carnap, Jesse Heitner, e Tessa Bold. 2020. "Predicted COVID-19 Fatality Rates based on Age, Sex, Comorbidities and Health System Capacity." *BMJ global health* 5, no. 9. e003094. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003094>.
- Gilbert, Marius, Giulia Pullano, Francesco Pinotti, Eugenio Valdano, Chiara Poletto, Pierre-Yves Boëlle, e Bernardo Gutierrez. 2020. "Preparedness and Vulnerability of African Countries against Importations of COVID-19: A Modelling Study." *The Lancet* 395 (10227): 871-877. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30411-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30411-6).
- Hamel, Kristofer, Baldwin Tong, e Martin Hofer. "Poverty is Falling in Africa but not Fast Enough." *Brookings*, March 28, 2019. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/03/28/poverty-in-africa-is-nowfalling-but-not-fast-enough/>.
- Hooper, Monica Webb, Anna María Nápoles, e Eliseo J. Pérez-Stable. 2020. "COVID-19 and Racial/Ethnic Disparities." *Jama* 323, no. 24: 2466-2467. doi:10.1001/jama.2020.8598.

- Ilesanmi, Olayinka Stephen, Ayomide Esther Bello, e Aanuoluwapo Adeyimika Afolabi. 2020. "COVID-19 Pandemic Response Fatigue in Africa: Causes, Consequences, and Counter-Measures." *The Pan African Medical Journal* 37. doi: 10.11604/pamj.supp.2020.37.37.26742.
- Johns Hopkins Coronavirus Resource Centre. 2021. "COVID-19 Dashboard by the Centre for Systems Science and Engineering at the Johns Hopkins University and Medicine." *John Hopkins University & Medicine*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Kaufman, Jay S., e Susan A. Hall. 2003. "The Slavery Hypertension Hypothesis: Dissemination and Appeal of a Modern Race Theory." *Epidemiology* 14, no. 1: 111-118.
- Kearney, John. 2020. "Chloroquine as a Potential Treatment and Prevention Measure for the 2019 Novel Coronavirus: A Review." *Preprints*, 2020030275. doi: 10.20944/preprints202003.0275.v1.
- Kelle, Alexander. 2007. "Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 13, no. 2: 217-235.
- Laurencin, Cato T., and Aneesah McClinton. 2020. "The COVID-19 Pandemic: A Call to Action to Identify and address Racial and Ethnic Disparities." *Journal of racial and ethnic health disparities* 7, no. 3: 398-402. doi: 10.1007/s40615-020-00756-0.
- Maraboto, Carola, e Keith C. Ferdinand 2020. "Update on hypertension in African-Americans." *Progress in Cardiovascular Diseases* 63, no. 1: 33-39. doi: 10.1016/j.pcad.2019.12.002.
- Mbow, Moustapha, Bertrand Lell, Simon P. Jochems, Badara Cisse, Souleymane Mboup, Benjamin G. Dewals, and Maria Yazdanbakhsh. 2020. "COVID-19 in Africa: Dampening the Storm?" *Science* 369 (6504): 624-626. doi: 10.1126/science.abd3902.
- Njenga, M. Kariuki, Jeanette Dawa, Mark Nanyingi, John Gachohi, Isaac Ngere, Michael Letko, ... and Eric Osoro. 2020. "Why is there Low Morbidity and Mortality of COVID-19 in Africa?" *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103, no. 2: 564-569. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0474>.
- Nyenyenzi Bisoka, Aymar. 2020. "Disturbing the Aesthetics of Power: Why COVID-19 is not an "Event" for Fieldwork-Based Social Scientists." (No. UCL-Université Catholique de Louvain).

- Okpaleke, Francis N., e Magnus Abraham-Dukuma. 2020. "Dynamics of Resource Governance, Climate Change, and Security." *Journal of Strategic Security* 13, no. 4: 123-140. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.13.4.1824>.
- Osseni, Issideen Ayinla. 2020. "COVID-19 Pandemic in Sub-Saharan Africa: Preparedness, Response, and Hidden Potentials". *Tropical medicine and health* 48, no. 1: 1-3. 20. <https://doi.org/10.1186/s41182-020-00240-9>.
- Ogah, Okechukwu S., e Brian Rayner. 2013. "Recent Advances in Hypertension in Sub-Saharan Africa." *Heart* 99, no. 19: 1390-1397. <http://dx.doi.org/10.1136/heartjnl-2012-303227>.
- Paglia, Eric. 2018. "The Socio-Scientific Construction of Global Climate Crisis." *Geopolitics* 23, no. 1: 96-123. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1328407>.
- Plamondon, Katrina M., e Elijah Bisung. 2019. "The CCGHR Principles for Global Health Research: Centering Equity in Research, Knowledge Translation, and Practice." *Social Science & Medicine* 239: 112530. doi: 10.1016/j.socscimed.2019.112530.
- Palmer, Colin A. 2000. "Defining and Studying the Modern African Diaspora." *The Journal of Negro History* 85 (1-2): 27-32. <https://doi.org/10.1086/JNHv85n1-2p27>.
- Patrick, Donald. L., Jane Stein, Miquel Porta, Carol Q. Porter, e Thomas C. Ricketts. 1988. "Poverty, Health Services, and Health Status in Rural America." *The Milbank Quarterly* 66, no. (=1: 105-136.
- Piguillem, Facundo, and Liyan Shi. 2020. "Optimal COVID-19 Quarantine and Testing Policies." *Einaudi Institute for Economics and Finance (EIEF) Working Paper*. <https://econpapers.repec.org/paper/eiew-paper/2004.htm>.
- Reardon, Thomas, David Tschirley, Lenis Saweda O. Liverpool-Tasie, Titus Awokuse, Jessica Fanzo, Bart Minten, e Barry M. Popkin. 2021. "The Processed Food Revolution in African Food Systems and the Double Burden of Malnutrition." *Global food security* 28: 100466. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100466>.
- Shereen, Muhammad Adnan, Suliman Khan, Abeer Kazmi, Nadia Bashir, e Rabeea Siddique. 2020. "COVID-19 Infection: Origin, Transmission, and Characteristics of Human Coronaviruses." *Journal of Advanced Research*. DOI: 10.1016/j.jare.2020.03.005.

- Simon, David, Angeles Arano, Mariana Cammisa, Beth Perry, Sara Pettersson, Jan Riise, ... e Warren Smit. 2021. "Cities Coping with COVID-19: Comparative Perspectives." *City*: 1-42. <https://doi.org/10.1080/13604813.2021.1894012>.
- Sinkala, Musalula, Panji Nkhoma, Mildred Zulu, Doris Kafita, Rabbecca Tembo, e Victor Daka. 2020. "The COVID-19 Pandemic in Africa: Predictions using the SIR Model Indicate the Cases are Falling." *medRxiv*. doi: 10.26502/fjhs.038.
- Stritzel, Holger. 2007. "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond." *European Journal of International Relations* 13, no. 3: 357-383. <https://doi.org/10.1177/1354066107080128>.
- Thebault, Reis, Andrew Ba Tran, and Vanessa Williams. 2020. "The Coronavirus is Infecting and Killing Black Americans at an Alarming High Rate." *Washington Post*, April 7, 2020. <https://www.washingtonpost.com/nation/2020/04/07/coronavirus-is-infecting-killing-black-americans-an-alarmingly-high-rate-post-analysis-shows/>.
- Wæver, Ole. 1993. *Securitization and Desecuritization*. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.
- Walker, Patrick, Charles Whittaker, Oliver Watson, Marc Baguelin, Kylie Ainslie, Sangeeta Bhatia, e Zulma Cucunuba Perez. 2020. "Report 12: The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression." <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-diseaseanalysis/covid19/report12-global-impact-COVID-19>.
- Wells, Chad R., Meagan C. Fitzpatrick, Pratha Sah, Affan Shoukat, Abhishek Pandey, Abdulrahman M. El-Sayed, ... e Alison P. Galvani. 2020. "Projecting the Demand for Ventilators at the Peak of the COVID-19 Outbreak in the United States." *The Lancet Infectious Diseases* 20, no. 10: 1123-1125. [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30315-7](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30315-7).
- Weyer, Jacqueline, Antoinette Grobelaar, e Lucille Blumberg. 2015. "Ebola Virus Disease: History, Epidemiology, and Outbreaks." *Current Infectious Disease Reports* 17, no. 5: 21. DOI: 10.1007/s11908-015-0480-y.
- World Health Organization. 2020. "COVID-19 virtual press conference 25 March 2020." *World Health Organization*, March 25, 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-full-25mar2020.pdf?sfvrsn=abe86e92_2.

- _____. 2020. "COVID-19 Situation Update for the WHO African Region." *World Heal Organ*, 1-5. October 7, 2020.
- _____. 2020. "Health Topics. Coronavírus. *Coronavirus: symptoms*. World Health Organization, 2020a." <https://www.who.int/healthtopics/coronavirus/>.
- _____. 2021. "Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Dashboard." Acesso em 29 de Novembro de 2021. <https://covid19.who.int/>.
- Yancy, Clyde W. 2020. "COVID-19 and African Americans." *Jama* 323, no. 19: 1891-1892. doi:10.1001/jama.2020.6548.
- Zu, Zi Yue, Meng Di Jiang, Peng Peng Xu, Wen Chen, Qian Qian Ni, Guang Ming Lu, e Long Jiang Zhang. 2020. "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A Perspective from China." *Radiology*, 200490. doi: 10.1148/radiol.2020200490.

RESUMO

A rápida disseminação da nova doença do Coronavírus (COVID-19) é uma preocupação global significativa em termos de saúde e economia. Na África Subsaariana (ASS), há uma securitização emergente de suas ameaças percebidas devido às iniquidades socioeconômicas, sistemas de saúde inadequados e a prevalência de doenças na região. Em outras palavras, ela é apresentada ao público como uma ameaça existencial, com seus enquadramentos que projetam um quadro sombrio para a hospitalização, mortalidade, morbidade e resposta pandêmica da COVID-19 na ASS. Adotamos uma abordagem documental baseada em uma exploração crítica da teoria da securitização ao examinar as respostas da ASS à pandemia da COVID-19. Argumentamos que a securitização da COVID-19 na África é exagerada, com generalizações pessimistas que não consideram as condições e esforços locais dos governos e do Centro Africano de Controle de Doenças no gerenciamento da pandemia. Em vez de reestruturar demais as ameaças da COVID-19 na ASS, sugerimos que as realidades locais da região, estrutura etária, nível de urbanização, capacidades de auto-ajuda, contextos sócio-políticos e recursos disponíveis sejam considerados em qualquer estratégia de mitigação da pandemia.

PALAVRAS-CHAVE

COVID-19. Securitização. África Subsaariana. Resposta à pandemia. Iniquidades.

Recebido em 21 de outubro de 2021

Aceito em 6 de dezembro de 2021

Traduzido por Isabela Marcon Ciceri

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E COVID-19 NA REGIÃO DA BIOSFERA KRUGER-CANYONS, ÁFRICA DO SUL E NO AMAZONAS, BRASIL

Monika dos Santos¹



Introdução

As mudanças climáticas e o aquecimento global antropogenicamente induzidos estão colocando em risco a sustentabilidade do crescimento da humanidade na Terra, uma vez que prejudicam os sistemas de apoio ambiental dos quais depende, bem como a saúde e a segurança humana – cuja melhoria contínua deve ser o objetivo da progressão do crescimento em si (McMichael 2009; Harry e Morad 2005; Kagawa e Selby 2015). Chomsky e Pollen (2020) observam que a humanidade está em sérios apuros no que diz respeito à crise climática e que é hora de entrar em pânico.

As nações emergentes são especialmente suscetíveis – os efeitos da mudança climática não serão distribuídos uniformemente entre as nações. Sua vulnerabilidade se deve a múltiplos fatores, que podem impedir seus meios de prevenir e responder às mudanças climáticas (Martens 1998; dos Santos 2020). Em suma, King (1990) enfatiza que muitas nações emergentes são demograficamente restritas, ou seja, suas populações excederam – ou existem projeções de que irão exceder – a capacidade de seus ecossistemas locais de sustentá-las, sua capacidade de migrar e a capacidade dos mercados de produzirem *commodities* e serviços em troca de alimentos e outros suprimentos. Esses obstáculos à sustentabilidade são demonstrados pelas questões de saúde relacionadas a infecções contagiosas e à fome. Estima-se que as mudanças climáticas irão adicionar pressão ainda maior a ecossistemas já explorados e a já sobrecarregadas infraestruturas de saúde (Adejwun

¹ Departamento de Psicologia, University of South Africa. Pretória, África do Sul. E-mail: dsantmml@unisa.ac.za. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2674-7922>.

et al. 2008). A legislação existente e as ações para ajudar as comunidades mais vulneráveis têm sido limitadas em termos de poder e alcance (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola 2001).

A pandemia de coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) se espalhou rapidamente ao redor do mundo durante 2020 e continua em 2021 – com novas variantes principalmente na África do Sul, Brasil e Reino Unido – com uma magnitude de disseminação e de severidade não testemunhada desde a devastadora gripe espanhola de 1918–1920². A humanidade atualmente encontra-se em uma catástrofe econômica, ecológica e social (Michie e Sheehan 2021).

Todos especulam sobre como a pandemia COVID-19 irá alterar nosso planeta, nossa ética, nossas predileções, em suma, nossas vidas – e se isso significará um estímulo para revolucionar os modelos existentes de desenvolvimento sustentável em geral, e no setor de saúde especificamente. No entanto, as respostas a essas incertezas dependem de muitos fatores, incluindo a resposta dos poderes políticos à crise em curso (Lúcia e De Stasio 2020).

Apesar da recessão econômica mundial como consequência da pandemia de COVID-19, o desmatamento da Amazônia no Brasil, por exemplo, está se intensificando exponencialmente, tendo aumentado por 13 meses sucessivos em relação aos números do ano anterior e atingindo o nível máximo desde o mês que os dados começaram a ser divulgados publicamente em 2007, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (Earth.org s.d.). Hoje, sabe-se que muitas doenças transmissíveis emergentes, incluindo potencialmente o novo vírus COVID-19, iniciam-se em animais. A destruição de habitats, agravada ainda mais pelas mudanças climáticas e impulsionada pelo avanço econômico, está, consequentemente, fornecendo as circunstâncias perfeitas para o surgimento de novas doenças (Nonopen 2020; Rainforest Alliance 2020). Neste momento, no entanto, o clima ainda não apareceu como um reconhecido vetor da COVID-19, e a compreensão mecanicista das sensibilidades climáticas do vírus permanece limitada. No entanto, há fases na progressão do *spillover* zoonótico em que se espera uma ação climática. O *spillover* zoonótico refere-se ao processo multinível pelo qual os patógenos (por exemplo: COVID-19, o vírus Ebola, o vírus da imunodeficiência humana (HIV) e os vírus da influenza aviária) conseguem superar uma sequência de barreiras que ocorrem naturalmente

2 A gripe espanhola foi uma inusual pandemia de gripe mortal causada pelo vírus da gripe H1N1 que infectou aproximadamente um terço da população mundial – ou cerca de 500 milhões de pessoas – em quatro ondas sucessivas. Acredita-se que o número de mortos esteja entre 20-50 milhões de pessoas – embora outras estimativas variem de 17 milhões a um potencial máximo de 100 milhões (History.com 2020).

e infectam outras espécies animais. A teoria do *spillover* zoonótico, levando em consideração os processos de sistemas adaptativos complexos, identifica os tipos de barreiras que devem ser superadas em cada situação. Identificar e compreender quais dessas barreiras podem ser afetadas pelo clima – por serem suprimidas ou aumentadas, facilitando ou amortecendo o *spillover*, respectivamente – é fundamental para prever como as mudanças climáticas podem afetar as transmissões de patógenos entre espécies. Mais diretamente, o clima pode atuar como um canal para o desenvolvimento, disseminação e sobrevivência do patógeno. Indiretamente, os efeitos do clima são muito mais complexos e mais amplos. Geralmente, no entanto, o clima deve ser considerado como um fator necessário, embora não suficiente, que interfere no surgimento da doença (Rodó et al. 2021).

O Instituto Evandro Chagas, instituição de pesquisa em saúde pública da cidade de Belém, Brasil, classificou aproximadamente 220 categorias distintas de vírus somente na Amazônia, 37 dos quais podem causar infecções em humanos e 15 dos quais têm capacidade de causar epidemias. Eles incluem uma série de variações diversas de encefalite, bem como a febre do Nilo Ocidental e o Rocio, um vírus brasileiro da mesma classe que produz a febre amarela e o Nilo Ocidental. Os arbovírus, que podem ser transmitidos por insetos como os mosquitos transmissores da dengue e do zika, também representam um risco (Zucker 2020). No contexto da África do Sul, a maioria dos principais desafios – como o aumento de casos de HIV/AIDS e COVID-19, o impacto da globalização econômica, catástrofes naturais como secas, tensões econômicas e geopolíticas – converge com questões de mudança climática (McMichael 2009; Fields 2005).

No geral, a mudança climática está multiplicando muitas das fontes estabelecidas de desigualdades de saúde, minando os mecanismos de enfrentamento que costumam ser usados para supervisionar eventos extremos como pandemias, e desorientando sistemas alimentares e dietas locais. Lidar primariamente com as desigualdades e reforçar os sistemas de conhecimento locais, que defendem abordagens mais holísticas, torna possível avançar em matéria de perspectivas que promovam a resiliência para lidar com choques socioecológicos, incluindo efeitos climáticos e pandemias (Zavaleta-Cortijo et al. 2020).

Objetivo e abordagem

Este artigo interroga e tem como foco a região da biosfera Kruger-Canyons na África do Sul e o estado do Amazonas no Brasil como estudos

de caso geográficos comparativos em relação à pandemia de COVID-19 e aspectos relacionados às mudanças climáticas. Esses dois locais foram escolhidos pelos seguintes motivos: esses dois biomas são importantes porque as emissões de gases de efeito estufa (GEE) devem aumentar significativamente nessas duas áreas no futuro, o que resultará em degradação ambiental generalizada (Nash et al. 2019). Esses dois locais também foram escolhidos devido às respectivas semelhanças e legados históricos coloniais discriminatórios existentes na história de ambos os países, à importância ambiental e turística internacional dos dois biomas, bem como às questões relacionadas à sustentabilidade em curso nas áreas, relacionadas à pobreza e à vulnerabilidade das respectivas comunidades indígenas e seu subsequente acesso desigual à saúde. Pessoalmente, também passei um tempo em ambos os biomas e países (em 2015, 2018 e 2021) e me familiarizei com suas respectivas idiosincrasias. A primeira parte do artigo concentra-se na região da biosfera Kruger-Canyons na África do Sul e discute sua dinâmica histórica, demográfica, mudanças climáticas, COVID-19 e a infraestrutura de saúde. Esta é seguida por um debate semelhante em relação ao estado do Amazonas no Brasil na segunda parte do artigo. A discussão e conclusão que se segue oferece uma crítica e comparação entre as regiões, terminando com uma conclusão sumativa.

Foi conduzida uma pesquisa bibliográfica pela base de dados PubMed em 22 de março de 2021 e novamente em 9 de junho de 2021, usando os seguintes códigos MeSH: “Agincourt” [Termos de malha] E “COVID-19” [Todos os campos] OU “SARS-CoV-2” [Todos os campos] OU “saúde” [Todos os campos] E “mudança climática” [Termos da malha]; bem como: “Manaus” [Termos da malha] E “COVID-19” [Todos os campos] OU “SARS-CoV-2” [Todos os campos] OU “saúde” [Todos os campos] E “mudança climática” [Termos da malha], que ainda não resultou em resultados sintetizados da área focal em termos de estudos de modelagem, revisões narrativas e sistemáticas, estudos de caso, séries de casos ou pesquisas qualitativas relacionadas a produtos integrados relacionados às mudanças climáticas e COVID-19 especificamente nesses dois biomas. Embora as informações sejam, portanto, dispersas e fragmentadas em termos de mudança climática ou COVID-19 isoladamente, nessas duas áreas e países, foi possível obter e combinar mais informações localizadas (*gray literature*, relatórios técnicos e artigos acadêmicos) em relação às mudanças climáticas, infraestrutura de saúde e COVID-19 nos dois biomas.

África do Sul e a região da biosfera Kruger-Canyons: história, demografia, mudança climática, COVID-19 e a infraestrutura de saúde

Contexto histórico, topografia e dados demográficos

Em 2001, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)³ reconheceu a região da biosfera Kruger-Canyons como uma Reserva Internacional do Homem e da Biosfera, fornecendo um esboço para investigar as soluções da comunidade para as dificuldades por meio da convencionalização da conservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável, sintetizando as facetas econômica, social e ambiental e reconhecendo suas funções dentro das configurações de educação específicas ao lado das Áreas Protegidas, que inclui o município de Bushbuckridge e o subdistrito de Agincourt (Kruger to Canyons Biosphere Region 2021).

A localização na parte nordeste da África do Sul também contém o Parque Nacional Kruger e o Blyde River Canyon, duas atrações turísticas importantes. A atual demarcação se expande para o norte do rio Letaba ao rio Sabie no sul, e a oeste para a Escarpa de Blyde, e então para a fronteira de Moçambique a leste. Extensas partes da biosfera são áreas protegidas. A savana nas montanhas da Grande Escarpa (Drakensberg) e as selvas afro-montanas olham para a estepe Bushveld do Baixo Veld, enquanto a bacia hidrográfica coleta maior precipitação nas montanhas da Grande Escarpa e conecta os três biomas por rios que fluem para o Oceano Índico (ver Mapas 1 e 2 abaixo).

3 A UNESCO (2021) busca construir a paz e é uma agência especializada das Nações Unidas, voltada para o avanço da paz e da segurança mundial por meio da cooperação internacional em educação, ciências e cultura.

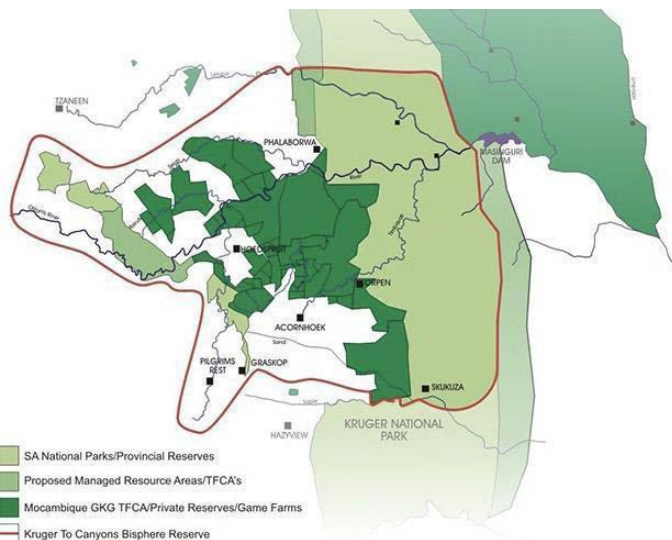
Mapa 1: A localização da região da biosfera Kruger-Canyons na África do Sul



Fonte: Google Maps (2021)*

* <https://www.google.co.za/maps/search/kruger+to+canyons+biosphere/@-25.7054565,17.9526543,5.11z>.

Mapa 2: Biosfera Kruger-Canyons



Fonte: Mpumalanga (2013)*

* <http://www.mpumalanga-info.co.za/provinces/article/181/kruger-national-park-biosphere-reserve>.

Existem mais de 420 sítios arqueológicos documentados no Parque Nacional Kruger, atestando sua habitação antes dos tempos modernos. A maioria das localidades, no entanto, teve fases de ocupação comparativamente breves, pois a incidência de predadores e da mosca tsé-tsé inibem a criação de gado. Na colina Masorini, ao longo da estrada H9 no Parque Kruger, a fundição do ferro era tradicionalmente exercida até o período Mfecane. A Thulamela restaurada no topo de uma colina ao sul do Rio Levuvhu foi habitada dos séculos XIII a XVI e tinha associações com mercadores da costa leste africana. Numerosos *kraals*⁴ ao longo do rio Sabie e mais ao norte, além do rio Letaba, puderam ser observados, no entanto, o norte era pouco habitado em comparação com o sul. Antes da Segunda Guerra Anglo-Boer⁵, o que agora é o Parque Nacional Kruger foi inicialmente uma divisão isolada da fronteira selvagem final do leste da República da África do Sul. O presidente Paul Kruger, da República da África do Sul, declarou a área, então ocupada pelo povo indígena Tsonga, uma reserva para a guarda de sua vida selvagem na época (Carruthers 1995). O livro de Jacob Dlamini (2020) intitulado *Safari Nation: A Social History of the Kruger National Park* traça o início da história do Parque Nacional Kruger, incluindo suas polêmicas políticas de apropriação de terras e desumanização burocrática dos africanos. Embora os patrulheiros negros tenham sido contratados desde o início, eles não tinham permissão para portar armas para lutar contra os saqueadores, por exemplo, e frequentemente nem mesmo recebiam a dignidade de seus nomes completos. Em 1930, o Conselho de Parques Nacionais também protestou, sem sucesso, com o Departamento de Assuntos Nativos adquirindo terras perto da cidade de Acornhoek, adjacente à seção sudoeste do parque, para assentamento de africanos negros. O Conselho de Parques Nacionais não queria negros africanos perto do parque, acreditando que eles eram responsáveis por depredações. No mesmo ano, John S. Allison, que era secretário de assuntos indígenas, apontou a hipocrisia do conselho em tentar usar seu poder de agência governamental para minar uma lei que era, do ponto de vista dos africanos e seus tutores legais em o Departamento de Assuntos Nativos, já ruim o suficiente. Esta não foi a primeira nem a última vez que o Departamento de Assuntos Nativos entrou em conflito com o Conselho de Parques Nacionais por causa de terras para africanos.

A região da biosfera Kruger-Canyons tem uma população atual de aproximadamente 541.248, dos quais 99,35% são negros africanos. A maioria

4 Um 'kraal' é uma aldeia tradicional de cabanas africanas.

5 A Segunda Guerra Anglo Boer, que ocorreu de 1899-1831, foi travada entre o Império Britânico e os dois estados Boer independentes, a República do Transvaal e o Estado Livre de Orange, devido à influência do Império na África do Sul (Britanica 2021).

das pessoas vive na pobreza, com moradia inadequada e sem acesso à saúde privadas (Kruger to Canyons Biosphere Region 2021). O principal município da área é Bushbuckridge, situado na província de Mpumalanga, na África do Sul, e é um bom exemplo de sistema socioecológico. Distingue-se por um ambiente cultural onde a simbiose da comunidade e do habitat biofísico é aparente. A realocização forçada de negros africanos dos anos 1950 aos anos 1980 sob a administração do *apartheid*, que implicou um desenvolvimento separado e um quadro de desigualdade e depravação social e económica, juntamente com o aparecimento de migrantes moçambicanos durante os anos 1990 fugindo do conflito armado na sua terra natal, tem sustentado uma concentração populacional crescente nas proximidades. Foi apenas em 2000 que o governo sul-africano concedeu autorizações de residência a estes refugiados moçambicanos (Brites e Padilha 2019). Bushbuckridge enfrenta muitos dos mesmos desafios que são galopantes em toda a África do Sul, como uma alta taxa de HIV/AIDS, miséria e fraca capacidade de governança organizacional (Erasmus et al. 2011; Brites e Padilha 2019). Apenas 5,7% da comunidade de Bushbuckridge com 20 anos ou mais possui ensino superior, enquanto apenas 6,2% da comunidade tem acesso a vasos sanitários ligados a um sistema de esgoto. A maioria das residências, 96,6%, tem eletricidade para iluminação, embora o uso percentual de eletricidade para aquecimento permaneça desconhecido (Bushbuckridge Local Municipality 2016).

Meio político, mudança climática, COVID-19 e a infraestrutura de saúde

Desde o início da epidemia de COVID-19 na África do Sul em março de 2020, todos os parques nacionais sul-africanos, incluindo o Parque Nacional Kruger, foram fechados para novos visitantes. Visitantes internacionais de países de alto risco foram colocados em isolamento dentro dos parques. A conservação continuou normalmente, com práticas de distanciamento e isolamento usadas para reduzir o risco. Uma reabertura gradual e em fases foi declarada em agosto de 2020, com as entradas dos portões Skukuza e Lower Sabie para o Parque Nacional Kruger funcionando com uma capacidade reduzida e os portões Biyamiti, Maroela e Orpen permanecendo fechados. A reabertura adicional foi anunciada e ocorreu entre outubro e dezembro de 2020 (Latest Sightings 2020).

Em um estudo exploratório anterior realizado pela autora relacionado às mudanças climáticas e sustentabilidade da saúde em Agincourt, um subdistrito da biosfera Kruger-Canyons, as instalações de saúde públicas e comunitárias e os resultados da avaliação da força de trabalho de oito (entre

10) instalações de saúde em Agincourt indicou que a maior necessidade em todas as unidades de saúde estava relacionada ao acesso adequado a médicos e farmacêuticos – por exemplo, três unidades não tinham acesso a um médico e sete das unidades não tinham acesso a profissionais qualificados de farmácia. Além disso, apenas três das instalações eram acessíveis através de uma boa infraestrutura rodoviária e nenhuma tinha transporte planejado de pacientes no local; o paciente precisa contar com o setor informal de táxi (dos Santos et al. 2019). A ‘pobreza no transporte’ continua a ser uma realidade muito pouco reconhecida para muitos dos pobres na África do Sul, que geralmente permanecem geoespacialmente segregados como resultado das discriminações políticas passadas do *apartheid* (dos Santos 2020). Uma instalação também não tinha água encanada (ou banheiros em funcionamento) na época do estudo, o que representava um sério risco à saúde (dos Santos et al. 2019).

O Agincourt, sistema de vigilância sociodemográfica e de saúde (HDSS), compreendendo uma extensão de 420km² em Bushbuckridge, foi fundado em 1992, a fim de apoiar o desenvolvimento dos sistemas de saúde distritais conforme instruído pelo ministério da saúde pós-*apartheid*, e fornece dados de autópsia verbal. A autópsia verbal pode ser definida como um meio sistemático para determinar as causas de mortalidade em comunidades onde não existe um atestado médico de morte de rotina (Organização Mundial da Saúde 2016). O HDSS é a única fonte acessível de dados históricos de mortalidade distrital na África do Sul, ele forma a base para a Universidade de Witwatersrand (Wits), África do Sul, e a Unidade de Pesquisa de Transições de Saúde Pública Rural e Saúde do Conselho de Pesquisa Médica (MRC) (a Unidade MRC/Wits-Agincourt). O HDSS (que coleta amostras de mais de 90.000 indivíduos) concentra-se em uma avaliação anual do status do ocupante e outros eventos significativos, apoiando investigações anteriores sobre a origem e o resultado de progressões complexas de saúde, população e comunidade (Kahn et al. 2012).

Devido à pandemia de COVID-19 e subsequente lockdown devido ao Estado Nacional de Desastre declarado na África do Sul em 15 de março de 2020, a Wits Agincourt foi obrigada a reinventar a maneira pela qual a pesquisa dirigida por dados primários é conduzida, particularmente onde os dados são principalmente obtidos por meio de consultas e entrevistas presenciais. Para contornar a provável lacuna nos dados como resultado da pandemia e do lockdown, a Unidade de Pesquisa MRC/Wits-Agincourt efetuou a coleta de dados telefônicos utilizando o call center recém-instituído no escritório central em Agincourt, de modo que são atualmente três os projetos sintetizados em andamento na África do Sul: o censo da Rede de Infrastru-

tura de Pesquisa Populacional da África do Sul (SAPRIN) (Agincourt sendo um dos nós rurais da SAPRIN), COVID-19 Vigilância Intensiva (Agincourt é um dos 3 locais de vigilância de base rural), e a Autópsia Verbal Telefônica (teleVA) (MRC / Unidade Wits-Agincourt: Unidade de Saúde Pública Rural e Transições de Saúde 2021).

O censo SAPRIN 2020 é uma novidade em comparação aos anos anteriores de duas maneiras: agora é totalmente operado por telefone e também inclui um Módulo de Triage COVID-19. Este módulo de triagem inclui todas as pessoas que moram atualmente no local do estudo e documenta os efeitos socioeconômicos domésticos da COVID-19, bem como dos impactos da COVID-19 na saúde mental dos participantes, e em seu bem-estar psicológico geral. Além disso, o módulo também incorpora uma ferramenta de triagem para sintomas potenciais de COVID-19. A Vigilância Intensiva COVID-19, que começou com 1159 famílias participantes, escolheu famílias consideradas de maior risco para a COVID-19, levando em consideração as projeções de potencial difusão generalizada do vírus nacionalmente, ameaça de comorbidade e mortalidade substanciais em comunidades de risco e pressão estimada sobre o sistema de saúde e a economia. O projeto coleta dados das famílias e indivíduos da amostra em intervalos de 10 a 14 dias. Além disso, a parte de triagem de nível individual identifica os participantes do estudo que apresentam sintomas potenciais relacionados à COVID-19, que são então encaminhados pela equipe médica do projeto para triagem e testes adicionais. A Autópsia Verbal Telefônica (teleVA) é uma subdivisão da vigilância anual da população e se esforça para reunir evidências abrangentes sobre o perfil sociodemográfico e da doença dos casos de mortes coletadas no censo. A partir de 2020, o instrumento inclui uma seção COVID-19, que visa estabelecer os efeitos potenciais da COVID-19 sobre a mortalidade, que se mostrou significativa no reconhecimento de casos de mortalidade atribuídos à COVID-19 (MRC/Wits-Agincourt Unit: Rural Public Health and Health Transitions Unit 2021).

Brasil e o Amazonas: história, topografia, demografia, mudanças climáticas, COVID-19 e a infraestrutura de saúde

Contexto histórico, topografia e dados demográficos

Muito pouco se sabe sobre a história do Brasil antes de 1500, quando os europeus viajaram pela primeira vez para lá. Vestígios arqueológicos, que consistem principalmente em cerâmicas, sugerem uma série de sociedades

complexas que já existiam muito antes da chegada dos colonizadores. Depois de mais de 300 anos de colonização portuguesa, o Brasil tornou-se uma república em 1889. Longos períodos de governo totalitário finalmente levaram ao retorno da democracia em 1989. A democracia, no entanto, sempre foi difícil de manter, e a história do Brasil foi permeada por *coups d'état* e ditaduras (Ghose 2018).

O Amazonas, que leva o nome do rio Amazonas, é um estado federal do Brasil situado na seção noroeste da nação (ver Mapa 3). É o maior estado brasileiro por região e a nona maior subdivisão nacional do planeta. O estado é predominantemente de floresta tropical com cidades agrupadas ao lado de vias navegáveis que são acessíveis apenas por barco ou avião (Governo do Estado do Amazonas 2021). O estado permaneceu relativamente tranquilo até o ciclo da borracha no século XIX. Estima-se que 240 grupos indígenas vivem no Amazonas; a maioria é semi-nômade e subsiste por meio da caça, coleta, pesca e agricultura migratória. Essas comunidades indígenas vivem em harmonia íntima com a floresta tropical, e a conservação e a sustentabilidade são consideradas parte integrante de sua existência. O contato e a exposição à civilização ocidental variam significativamente entre as tribos indígenas – por exemplo, a tribo Maku é extremamente isolada, sendo outras, como os alfabetizados Ticuna, extremamente dependentes da sociedade brasileira moderna (Ghose 2018).

Mapa 3: Localização do estado do Amazonas



Fonte: Encyclopædia Britannica (2021)*

* <https://www.britannica.com/place/Amazonas-state-Brazil>

Meio político, mudança climática, COVID-19 e a infraestrutura de saúde

Desde a sua nomeação como presidente brasileiro em 2019, Jair Bolsonaro tem feito lobby para um maior desenvolvimento industrial na região amazônica, floresta responsável pela captura de dois bilhões de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) atmosférico todos os anos⁶. Desde que Bolsonaro assumiu o cargo, extensões incomensuráveis da floresta tropical foram aniquiladas e os meios de subsistência dos povos indígenas ameaçados. O desmatamento na Amazônia aumentou quase 50% em um período de 2 anos, atingindo o nível mais alto desde 2008. A infiltração em regiões indígenas aumentou 135% em 2019, e pelo menos 18 pessoas foram mortas em disputas territoriais no ano passado. Apesar disso, as penalidades por violações ecológicas caíram 42% na bacia amazônica em 2019, e o governo federal cortou o orçamento para aplicação da lei em 27,4% este ano (Werneck et al. 2021).

Especialistas alertaram que as regulamentações prejudiciais de Bolsonaro têm a capacidade de conduzir a floresta amazônica a uma conjuntura irreversível, transformando faixas de floresta em pastagens e, portanto, tornando impossível controlar, interromper ou reverter a mudança climática global. Chefes indígenas e lobistas de direitos humanos denunciam Bolsonaro por crimes contra a humanidade e o meio ambiente, e o presidente brasileiro está enfrentando acusações no Tribunal Penal Internacional (TPI) por ecocídio e genocídio, termos definidos como instigar danos graves e duradouros ao meio ambiente e às pessoas (Al Jazeera 2021; Milhorange 2021).

Agora, à medida que o Brasil – que foi severamente atingido pela COVID-19, assim como por sua variante P.1, embora a taxa de mortalidade esteja finalmente diminuindo devido à intensificação da vacinação – concentrou-se na contenção do vírus, madeireiros e garimpeiros ilegais estão se beneficiando da conjuntura, cortando extensas seções da Amazônia. De janeiro a abril de 2021, 464 milhas quadradas de floresta tropical foram arrasadas, ou seja, 55% a mais do que foi destruído no mesmo período de 2019. A aparente intenção é que a terra desmatada seja queimada tornando-a apta para o gado pastar, o que aumenta substancialmente a probabilidade de incêndios florestais; em 2019, incêndios florestais ficaram fora de controle e destruíram cerca de 3.500 milhas quadradas de floresta tropical, cegando grandes cidades como São Paulo com fumaça (Japanese Times 2020; Tedesco 2020; Beck, Mestre, e Wanzeller 2021).

6 A floresta amazônica é considerada o maior sumidouro de dióxido de carbono do mundo, capturando 25% das emissões globais de dióxido de carbono. Desempenhando, portanto, um papel muito significativo na mitigação da mudança climática global (Pannett 2021).

A capital e maior cidade do estado do Amazonas, Manaus (consulte o Mapa 4), está localizada no centro da floresta amazônica. A cidade é considerada a porta de entrada para a floresta e seu principal elo com o resto do mundo é por avião ou barco. A cidade está situada na confluência dos rios Solimões e Rio Negro (que são os nomes do rio Amazonas nas respectivas seções). Manaus foi um dos centros dos surtos de COVID-19 mais atingidos no mundo em abril e maio de 2020. As hospitalizações de COVID-19 na capital permaneceram estáveis e bastante baixas por 7 meses de maio a novembro de 2020, apesar do relaxamento das medidas de controle da COVID-19 durante o período. Quando o sistema de saúde entrou em colapso em Manaus, fotografias e vídeos de milhares de sepulturas recém-cavadas tornaram-se ilustrativos da calamidade do coronavírus no Brasil, sua mortalidade só perde para a dos Estados Unidos. Cientistas e epidemiologistas estabeleceram que uma nova variante do coronavírus, chamada P.1 (e identificada pela primeira vez em Manaus), está provavelmente impulsionando a nova rodada de devastação que se abateu sobre a capital do Amazonas, pois é mais infecciosa e mais letal. No entanto, parece que as vacinas para COVID-19 ainda podem oferecer proteção contra o padrão de mutações observado na nova variante – embora mais pesquisas ainda sejam necessárias (Rivers 2021).

Mapa 4: Localização de Manaus no estado do Amazonas.



Fonte: Brazil Travel (2021)*

*<https://www.v-brazil.com/tourism/amazonas/map-amazonas.html>.

Devido a COVID-19, a equipe médica da linha de frente teve que adotar turnos hospitalares frenéticos de 36 horas. Os cemitérios da cidade estão cada vez mais superlotados. Manaus tem aproximadamente 30 hospitais públicos e privados, que oferecem serviços a várias comunidades indígenas isoladas e pequenas comunidades nas proximidades. No entanto, a logística de chegar lá e equipar essas clínicas e hospitais é difícil, porque as conexões rodoviárias são poucas, de modo que a maioria dos acessos à cidade tem que ser via rio ou aéreo.

A COVID-19 entrou pela primeira vez em Manaus como um incêndio, em abril de 2020, resultando em um aumento tão extenso de casos que os cientistas levantaram a hipótese de que isso poderia resultar em imunidade de rebanho. Legisladores e políticos adotaram essa noção, na esperança de que seriam capazes de contornar futuros lockdowns economicamente prejudiciais. No entanto, em setembro de 2020, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), conceituado instituto brasileiro de pesquisa em saúde pública, aconselhou que Manaus impusesse restrições de circulação mais uma vez, já que a cidade começava a sofrer uma segunda onda do vírus. Não obstante, tanto o governo local quanto o federal usaram a teoria da imunidade do rebanho para justificar suas contínuas medidas de relaxamento. Depois de meses, no final de dezembro de 2020, um aumento inegável de casos COVID-19 documentados era evidente. O governador do estado do Amazonas, Wilson Lima, acabou concordando com o conselho de especialistas, declarando novos lockdowns. No entanto, essas medidas foram criticadas de forma agressiva por manifestantes que se alinharam com a posição de Bolsonaro em manter a economia do país funcionando. No início de janeiro de 2021, tornou-se evidente que Manaus estava perto de ficar sem a quantidade de oxigênio necessária para pacientes graves com COVID-19. A falta de preparo e a agitação política foram citadas para a situação na capital. Uma distinta separação entre a administração local e estadual também resultou em caos desde o início da pandemia, no ano passado. O governo do estado do Amazonas, por sua vez, citou as barreiras logísticas como o complicador do rápido reabastecimento da cidade (Gallón e Reverdosa 2021).

Discussão

Ao contrário de outras pandemias e fomes generalizadas, a COVID-19 atingiu todas as nações, independentemente de tendências econômicas, políticas e sociais, tornando-se em muitos casos um ‘nivelador’, mas ao mesmo tempo destacando as disparidades e desigualdades entre esses sistemas, o que pode ser visto claramente nesses dois biomas, bem como dentro das fronteiras da África do Sul e do Brasil no geral. É evidente que existem paralelos entre as relações externas estabelecidas pelos poderes coloniais sobre povos colonizados e a relação de grupos econômicos, educacionais, sociais e raciais dentro de algumas sociedades latino-americanas, como o Brasil, e dentro da África do Sul, resultando em um ‘colonialismo interno’ nessas sociedades, apesar das iniciativas de descolonização (Wolpe 1975; Crush 2012; Ribeiro 2011). Em uma escala global, as reações do governo à pandemia também exemplificam a ampliação e intensificação da polarização política mundial (Michie e Sheehan 2021).

Além disso, é evidente que a mudança climática pode tanto facilitar os *spillovers* zoonóticos quanto ter um efeito na mudança de transmissão. Também está claro que esses efeitos, juntamente com o comportamento e a consciência humanos, precisam ser integrados aos modelos de previsão de pandemia (Rodó et al. 2021). A pandemia de COVID-19 agravou muitas das dificuldades econômicas e sociais que o Brasil e a África do Sul já enfrentavam.

A escala a que chegaram as crises climática e de COVID-19 exigem formas muito atípicas e únicas de estratégias de governo em comparação com as perspectivas de *laissez-faire* endossadas desde os anos 1980. Michie e Sheenan (2021) comentam sobre a crise financeira global de 2007-2008 e a subsequente recessão internacional de 2009, legando principalmente um sistema não reformado de especulação financeira global, desigualdades subjacentes como resultado do colonialismo (e do *apartheid* no caso da África do Sul) e fraude fiscal e corrupção em nível industrial ou estatal. Desde então, em muitas nações, uma década de austeridade e desigualdade deixou instituições públicas essenciais subfinanciadas e insuficientemente ou não preparadas de forma ideal para lidar com a crise da COVID-19 devido a deficiências de capacidade de saúde. Isso foi claramente testemunhado em Manaus, e em menor extensão na biosfera Kruger-Canyons, durante a pandemia de COVID-19. Além disso, as comunidades indígenas da África do Sul e do Brasil sofrem com a “falta de liberdade” econômica, na forma de pobreza extrema, que em geral foi intensificada pela pandemia de COVID-19 (dos Santos 2019).

De acordo com o Banco Mundial, a África do Sul continua sendo o país mais desigual do mundo, com 1% do país possuindo 70,9% da riqueza e que, mais recentemente, também teve que lidar com a corrupção e ramificações do uso do Estado para fins privados (*state capture*)⁷ que ocorreram sob a presidência de Jacob Zuma (Banco Mundial 2021; Sulla e Zikhali 2018; Shubin 2019; Greenwood 2018). Alguns dos desafios que a África do Sul enfrenta podem ser rastreados até o legado do *apartheid* do país, com uma contribuição significativa para as disparidades raciais em termos de aspectos relacionados ao acesso, como morar longe de uma clínica e falta de cobertura médica privada. Dois terços dos 3.300 ventiladores do país, por exemplo, só podem ser encontrados em hospitais privados na África do Sul. Os desafios na prestação de serviços de saúde antes da COVID-19, que agora estão mais evidentes como resultado da pandemia, oferecem uma oportunidade de avançar, ao fortalecer o Seguro Nacional de Saúde (NHI) introduzido pelo governo, e assim alcançar o acesso universal a serviços de saúde de qualidade (Devermont e Mukulu 2020).

No contexto brasileiro, a recessão econômica aliada a agudas tensões sociais e políticas tendenciosas durante a pandemia de COVID-19 paralisou as tentativas de cooperação com diretrizes baseadas na ciência para o maior benefício do Brasil (da Silva Bastos 2020; Lopes 2021). O presidente Bolsonaro minimizou a gravidade da epidemia e evitou as ações da saúde pública de contenção. Ele endossou tratamentos farmacológicos que não têm credibilidade científica, deixando as equipes médicas desassistidas para lidar com os mais enfermos em unidades de terapia intensiva e forçadas a improvisar soluções quando leitos hospitalares estavam indisponíveis – isso levou ao quase colapso do sistema de saúde do Brasil, e ao virtual colapso total em Manaus (Kmietowicz 2021). Além disso, o governo brasileiro interrompeu as agências de proteção ambiental, permitindo o aumento do desmatamento ilícito – que, por sua vez, acelera as mudanças climáticas e o surgimento de novas doenças zoonóticas. As populações indígenas da Amazônia apresentam o maior risco de problemas de saúde e sociais (Lopes 2021). Junto com seus apoiadores, Bolsonaro basicamente defendeu a resistência às medidas

7 *State capture* é um tipo de corrupção política sistêmica em que os interesses privados influenciam significativamente o processo de tomada de decisão de um estado em seu próprio benefício. Relatórios compilados pelo Conselho de Igrejas da África do Sul e por acadêmicos e pesquisadores sul-africanos em 2017 estimam que aproximadamente R40 bilhões (equivalente a US \$ 3 bilhões) foram contrabandeados ilegalmente da África do Sul para Dubai pela família Gupta, em conluio com o presidente Jacob Zuma, e seus associados entre 2011-2017 (Mpumlwana 2017, Centre for Complex Systems in Transition, Public Affairs Research Institute, Development Policy Research Institute, SARCHi Chair Diplomacia Africana e Política Externa, Universidade de Joanesburgo, Universidade de Stellenbosch, 2017).

de restrição à circulação como meio de proteger a economia. Apesar, por exemplo, dos Médicos Sem Fronteiras (MSF) pedirem às autoridades brasileiras que admitissem a intensidade e gravidade da crise, depois de mais de 12 meses de COVID-19 no país, o Brasil ainda não tem um eficaz, coordenado e centralizado programa de intervenção ou resposta de saúde pública (Kmietowicz 2021).

Em comparação com o Brasil, a resposta geral da África do Sul à pandemia pode ser considerada um destaque na região e no mundo. O presidente Cyril Ramaphosa e o governo pegaram como exemplo as melhores práticas de saúde pública a emergências de saúde, como as crises de tuberculose e HIV/AIDS e, portanto, tiveram a infraestrutura e a base de conhecimento para realizar testes em massa, especialmente com populações-chave. Ao contrário do Brasil, o governo sul-africano também agiu rapidamente para fechar fronteiras e restringir movimentos, e a reabertura ocorreu e ainda está ocorrendo, por meio de um sistema de fases com base em orientação científica (Devermont e Topaz 2020). O governo sul-africano também promoveu uma abordagem baseada na ciência para a pandemia, e uma maior adesão às campanhas de saúde pública foi garantida pelo trabalho em conjunto com líderes religiosos e não tradicionais e pela unificação da classe política.

Apesar desses aspectos positivos, a resiliência da África do Sul foi testada mais uma vez. A pandemia de COVID-19 provou ser outro desafio na complexa história da África do Sul, que é caracterizada pelo apartheid e suas ramificações de longo prazo, a pandemia de AIDS e o processo social contínuo de trauma. A África do Sul teve a sorte de o vírus ter chegado mais tarde do que em outras partes do mundo, oferecendo uma trégua a um sistema de saúde já sobrecarregado. A pandemia, entretanto, exacerbou os desafios sociais e econômicos e aumentou os riscos para a saúde mental (Naidu 2020). O Agincourt HDSS na região da biosfera Kruger-Canyons está demonstrando sua adaptabilidade para responder à emergência de Covid-19. Em março de 2020, a África do Sul não tinha dados sobre os potenciais impactos rurais da pandemia. A Unidade de Pesquisa MRC/Wits-Agincourt respondeu a esta lacuna em colaboração com o Conselho de Pesquisa em Ciências Humanas (HSRC) e o SAPRIN. Beneficiando-se da infraestrutura existente e do conhecimento da vigilância telefônica, uma investigação foi finalizada com mais de 1.300 entrevistados selecionados aleatoriamente no banco de dados HDSS existente; o estudo investigou o conhecimento dos respondentes dos sintomas e medidas preventivas contra a COVID-19, bem como o impacto do lockdown nacional na África do Sul (MRC/Wits-Agincourt Unit: Rural Public Health and Health Transitions Unit 2021).

Conclusão

É amplamente aceito entre pesquisadores e estudiosos que a destruição da biodiversidade cria o cenário para o surgimento de novas doenças e vírus como resultado da perda de habitats naturais dos animais e, como consequência, aglomeração, assim aumentando a chance de interagirem com humanos. Também é igualmente importante ter conhecimento sobre as mudanças climáticas, uma vez que o clima pode modificar a distribuição de doenças. Infelizmente, os recursos mundiais para a conservação ecológica foram diluídos como resultado do endosso governamental de atividades que são prejudiciais ao meio ambiente. Em particular, isso é relevante para a floresta amazônica no Brasil, que vivenciou um rápido esgotamento da floresta tropical, intensificado em níveis alarmantes a cada ano, e com grandes desigualdades sociais (Lorenz, Oliveira Lage, e Chiaravalotti-Neto 2021).

As pandemias têm sido antecipadas e previstas pelos cientistas há muito tempo, principalmente desde as epidemias de SARS de 2003, que também foram causadas por um tipo de coronavírus semelhante ao do COVID-19. Também se prevê que haverá mais pandemias, provavelmente piores, no futuro. Se houver esperança de evitar alguma dessas futuramente, será necessário avaliar em uma escala global como isso aconteceu e mudar o que deu errado (Polychroniou 2020). Tanto a África do Sul quanto o Brasil, em maior ou menor grau, experimentam ‘igualdade tênue’ e ‘democracias emancipadas’, resultantes da exploração histórica brutal das comunidades indígenas (dos Santos 2019). Além disso, os sistemas extrativos e o uso extensivo da terra em grande escala resultaram em desmatamento, perda de biodiversidade, emissão de carbono e contaminação da água, temperaturas elevadas, expropriação de terras indígenas, violência, discriminação e migração transfronteiriça e rural-urbana.

A pandemia COVID-19 evidenciou como os vírus e patógenos se movem mais rápido e mais longe do que antes, o que implica que os países também precisam responder rapidamente, exibindo vontade política, financiamento e, mais abertamente, mudanças nos padrões de comportamento humano (Lorenz, Oliveira Lage, e Chiaravalotti-Neto 2021). A ação coletiva oferece um meio de avançar. Tanto o Brasil como a África do Sul precisarão encontrar maneiras de uma melhor reconstrução política, social e econômica, e do ponto de vista infraestrutural, dado que todos precisam conduzir à transformação em direção ao uso sustentável dos recursos disponíveis.

Referências

- Adejuwon, James et al. 2007. *Climate change and adaptation*. London, United Kingdom: Routledge.
- Al Jazeera. 2021. “Brazil indigenous group sues Bolsonaro at ICC for ‘genocide’”. <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/9/brazil-indigenous-group-sues-bolsonaro-at-icc-for-genocide>.
- Beck, Martha Viotti, Gabriela Mestre, e Marisa Wanzeller. 2021. “Brazil lifts Covid restrictions as cases, deaths finally ease”. *Bloomberg*, 3 de agosto, 2021. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-03/brazil-lifts-covid-restrictions-as-cases-deaths-finally-ease>.
- Britanica. 2021. “South African war”. <https://www.britannica.com/event/South-African-War>.
- Brites, Pedro, e Yuri Debrai Padilha. 2019. “The migration flows in South Africa and its impacts on Southern Africa (1960-2000)”. *Brazilian Journal of African Studies* 4, no. 8: 51-70.
- Bushbuckridge Local Municipality. 2016. <https://municipalities.co.za/demographic/1142/bushbuckridge-local-municipality>.
- Centre for Complex Systems in Transition, Public Affairs Research Institute, Development Policy Research Institute, SARCHI Chair African Diplomacy and Foreign Policy, University of Johannesburg, University of Stellenbosch. 2017. *Betrayal of the promise: how South Africa is being stolen*. <https://static.pmg.org.za/170725Betrayal.pdf>.
- Carruthers, Jane. 1995. *The Kruger National Park: a social and political history*. Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Chomsky, Noam, e Robert Pollin. 2020. *Climate crisis and the global green new deal: the political economy of saving the planet*. London: Verso.
- Crush, Johnathan. 2012. “The discomforts of distance: post-colonialism and South African geography”. *South African Geographical Journal* 75, no. 2 60-68.
- Da Silva Bastos, Maria Helena. 2020. “COVID-19 in Brazil: ‘So what?’”. *The Lancet* 395, no. 1461.

- Devermont, Judd, e Topaz Mukulu. 2020. "South Africa's bold response to the COVID-19 pandemic". *Center for Strategic & International Studies*, May 12, 2020. <https://www.csis.org/analysis/south-africa-bold-response-COVID-19-pandemic>.
- Dlamini, Jacob ST. 2020. *Safari nation: a social history of the Kruger National Park*. Athens, Ohio: Ohio University Press.
- Dos Santos, Monika. 2019. "Power, rights, freedom, technocracy and post-colonialism in sub-Saharan Africa". *Acta Academica* 3: 88-101.
- _____. 2020. "Climate change, the fourth industrial revolution and sustainable development in Africa". *Africa Insight* 49, no. 4: 28-38.
- Dos Santos, Monika, et al. 2019. "Climate change and healthcare sustainability in the Agincourt sub-district, Kruger to Canyons Biosphere Region, South Africa". *Sustainability* 11, no. 2.
- Earth.org. s. d. "Deforestation surges in Amazon as Brazil fights COVID-19". <https://earth.org/deforestation-surges-in-amazon-as-brazil-fights-covid-19/>.
- Erasmus, Barend FN et al. 2011. "Environmental change in Bushbuckridge". In *Observations in environmental change in South Africa*, organizado por Larry Zietsman. Stellenbosch, South Africa: Sun Media.
- Fields, Scott. 2005. "Continental divide: why Africa's climate change burden is greater". *Environmental Health Perspectives* 113, no. 8: A534-A537.
- Gallón, Natalie, e Marcia Reverdosa. 2021. "How one city missed warning after warning until its health system collapsed". *CNN*, January 26, 2021. <https://edition.cnn.com/2021/01/25/americas/brazil-manaus-covid-second-wave-intl/index.html>.
- Ghose, Aruna. 2018. *DK eyewitness travel: Brazil*. London, United Kingdom: Dorling Kindersley Limited.
- "Governo do Estado do Amazonas". 2021. <https://web.archive.org/web/20121027051239/http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/dados/>.
- Greenwood, Xavier. 2018. "South Africa is the most unequal country in the world and its poverty is the 'enduring legacy of apartheid' says World Bank". *Independent*, April 4, 2018. <https://www.independent.co.uk/news/world/africa/south-africa-unequal-country-poverty-legacy-apartheid-world-bank-a8288986.html>.

- Harry, Steve, e Munir Morad. 2005. "Sustainable development and climate change: beyond mitigation and adaptation". *The Journal of the Local Economy Policy Unit* 24, no 4.
- History.com. 2020. "Spanish flu". <https://www.history.com/topics/world-war-i/1918-flu-pandemic>.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD). 2001. *Rural poverty report 2001 – the challenge of ending rural poverty*. International Fund Agriculture Development. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Japanese Times. 2020. "Coronavirus pandemic leaves Amazon rainforest more vulnerable than ever". <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/08/06/world/coronavirus-pandemic-amazon-forest>.
- Kagawa, Fumiyo, e David Selby. 2015. "The bland leading the bland: landscapes and milestones towards a post-2015 climate agenda and how development education can reframe the agenda". *Policy & Practice: A Development Education Review* 21: 31–62.
- Kahn, Kathleen et al. 2012. "Profile: Agincourt Health and Socio-demographic Surveillance System". *International Journal of Epidemiology* 41, no 4: 988–1001.
- Kruger to Canyons Biosphere Region. 2021. <https://kruger2canyons.org>
- King, Deborah M. 1990. "Health is a sustainable state". *The Lancet* 336: 664–667.
- Kmietowicz, Zosia. 2021. "COVID-19: Failed response in Brazil has led to humanitarian catastrophe, says MSF". *British Medical Journal* 373, no 1002.
- Latest Sightings. 2020. "South Africa's National Parks are closed". <https://www.latestsightings.com/single-post/2020/03/24/South-Africas-National-Parks-are-Closed>.
- Lopes, Marcela F. 2021. "From denial to hope: Brazil deals with a prolonged COVID-19 epidemic course". *Nature Immunology* 22: 256–257.
- Lorenz, Camila, Mariana de Oliveira Lage, e Francisco Chiaravalloti-Neto. 2021. "Deforestation hotspots, climate crisis, and the perfect scenario for the next epidemic: the Amazon time bomb". *Environment* 783.

- Lucia, Felice Crescenzo De Stasio, e Crescenzo De Stasio. 2020. "Coronavirus and climate change: how COVID-19, pollution and climate change are related". Independently published.
- Mpumlwana, Malusi. 2017. Remarks to the portfolio committee on public enterprises. https://static.pmg.org.za/170725SACC_Remarks.pdf.
- Martens, Pim. 1998. *Health and climate change: modelling the impacts of global warming and ozone depletion*. Abingdon, United Kingdom: Earthscan Publications Ltd.
- McMichael, Anthony J. 2009. "Climate change and human health". In *Commonwealth Health Minister's Update 2009*, editado por Commonwealth Secretariat. Woodbridge, UK: Pro-Brook Publishing Ltd.
- Michie, Johnathan e Maura Sheehan. 2021. "Building back better?". *International Review of Applied Economics* 35, no 2: 111-116.
- Milhorance, Flávia. 2021. "Jair Bolsonaro could face charges in The Hague over Amazon rainforest". *The Guardian*, January 23, 2021. https://www.theguardian.com/world/2021/jan/23/jair-bolsonaro-could-face-charges-in-the-hague-over-amazon-rainforest?fbclid=IwAR0zrkLKUmTWYwcSnpxegRuLGiMixNboQSa9PRS9-HSg4skcAKSKF3dYsPo&utm_campaign=meetedar&utm_medium=social&utm_source=meetedar.com&fbclid=IwAR2Pxd_aVUcEMDe82EFLjjCrYjiWVFxc3_H473TVxmEDQAEQ49ya5BsOyoQ.
- MRC/Wits-Agincourt Unit: Rural Public Health and Health Transitions Research Unit. 2021. "COVID-19 response". https://www.agincourt.co.za/?page_id=3824reinforcing.
- Naidu, Thirusha. 2020. "The COVID-19 pandemic in South Africa". *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy* 12, no.5: 559-561.
- Nonopen, Martin. 2020. "Cohabiting with a virus: we must learn to live life on land more sustainably". *Business Green*, March 20, 2020. <https://www.businessgreen.com/opinion/4012810/cohabiting-virus-learn-live-life-land-sustainably>.
- Nash, Nick et al.. 2019. "Local climate change cultures: climate-relevant discursive practices in three emerging economies". *Climatic Change* 155, no 432: 1-20.

- Pannett, Rachel. 2021. "The Amazon rainforest is the world's carbon sink. Parts of it now release more carbon than can be absorbed". *The Washington Post*, July 16, 2021. <https://www.washingtonpost.com/world/2021/07/16/amazon-rainforest-climate-carbon/>.
- Polychroniou, JC. 2020. "Chomsky and Pollen: to health from COVID-19, we must imagine a different world". *Global Policy*, April 14, 2020. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/14/04/2020/chomsky-and-pollen-heal-COVID-19-we-must-imagine-different-world>.
- Rainforest Alliance. 2020. "Deforestation and pandemics". <https://www.rainforest-alliance.org/articles/deforestation-and-pandemics>.
- Ribeiro, Gustavo Lins. 2011. "Why (post)colonialism and (de)coloniality are not enough: a post-imperialist perspective." *Postcolonial Studies* 14, no.3: 285-297.
- Rivers, Matt. 2021. "Manaus is collapsing again. Is the new coronavirus variant to blame?" *CNN World*, January 28, 2021. <https://edition.cnn.com/2021/01/27/americas/manaus-brazil-COVID-19-new-variant-intl/index.html>.
- Rodó, Xavier et al. 2021. "Changing climate and the COVID-19 pandemic: more than just heads or tails". *Nature Medicine* 27: 576-584.
- Sulla, Victor e Zikhali Precious. 2018. *Overcoming poverty and inequality in South Africa : an assessment of drivers, constraints and opportunities (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/530481521735906534/Overcoming-Poverty-and-Inequality-in-South-Africa-An-Assessment-of-Drivers-Constraints-and-Opportunities>.
- Shubin, Vladimir. 2019. "South Africa: a new dawn". *Brazilian Journal of African Studies* 4, no. 8: 33-49.
- Tedesco, Marco. 2020. "The Amazon continues to burn". *State of the Planet, Earth Institute: Columbia University*, June 19, 2020. <https://blogs.ei.columbia.edu/2020/06/19/amazon-continues-burn-covid-19>.
- The World Bank. 2021. South Africa. 2021. <https://www.worldbank.org/en/country/southafrica/overview>.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2021. *Unesco in brief – mission and mandate*. <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>.

- World Health Organization. 2016. "Verbal autopsy standards: ascertaining and attributing cause of death". <http://www.who.int/healthinfo/statistics/verbalautopsystandards/en>.
- Werneck, Felipe et al. 2021. "Pushing the whole lot through: the second year of environmental havoc under Brazil's Jair Bolsonaro". Observatório do Clima. <http://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-EN-1.pdf>.
- Wolpe, Harold. 1975. The theory of internal colonialism: the South African case. London: Routledge.
- Zavaleta-Cortijo et al. 2020. "Climate change and COVID-19: reinforcing the indigenous food systems". *The Lancet: Planetary Health* 4, no. 9. [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(20\)30173-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(20)30173-X/fulltext).
- Zucker, Fabio. 2020. "New pandemic? Amazon deforestation may spark new diseases". *Thomas Reuters Foundation News*, October 15, 2020. <https://news.trust.org/item/20201015112240-mnd5l/>.

RESUMO

Prevê-se que a mudança climática exerça mais pressão sobre as ecologias e sistemas de saúde já explorados. Além disso, o coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) representou um estímulo para revolucionar os modelos existentes de desenvolvimento sustentável em cadeias de suprimentos amplas e sustentáveis no setor da saúde em particular. A região da biosfera Kruger-Canyons na África do Sul e o estado do Amazonas no Brasil servem como estudos de caso geográficos para este artigo. O impacto da globalização econômica, catástrofes naturais como secas, tensões econômicas e geopolíticas, desmatamento, desigualdades econômicas e de acesso à saúde nesses dois biomas convergem com questões de mudança climática e reduzem os mecanismos de enfrentamento que costumam ser usados para supervisionar eventos extremos, como pandemias. A pandemia COVID-19 agravou muitas das dificuldades econômicas e sociais que a África do Sul e o Brasil já enfrentam. Em comparação com o Brasil, a resposta geral da África do Sul à pandemia pode ser considerada um destaque. Ao tomar emprestado das melhores práticas de respostas anteriores de saúde pública a emergências de saúde na África do Sul, como a tuberculose e a crise de HIV/AIDS, a África do Sul demonstrou seus meios comparativamente bem-sucedidos de lidar com a COVID-19.

PALAVRAS-CHAVE

Mudanças Climáticas. COVID-19. Região da biosfera Kruger-Canyons. Amazonas. Sistemas de saúde. Recursos Humanos em Saúde. Ecocídio. Genocídio. Desigualdade. Brasil. África do Sul.

Recebido em 10 de junho de 2021

Aceito em 16 de agosto de 2021

Traduzido por Isabella Cruzichi.

