

**Distribuição do poder na governação
multinível na avaliação do domínio da UE e da
China em África entre 2001-2019**

Martim Alexandre de Sá Pinheiro de Assunção

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais
(2^o ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutora Liliana Domingues Reis Ferreira

Outubro de 2022

Declaração de Integridade

Eu, Martim Alexandre de Sá Pinheiro de Assunção, que abaixo assino, estudante com o número de inscrição M11026 de/o Relações Internacionais da Faculdade (de Ciências Sociais e Humanas), declaro ter desenvolvido o presente trabalho e elaborado o presente texto em total consonância com o **Código de Integridades da Universidade da Beira Interior**.

Mais concretamente afirmo não ter incorrido em qualquer das variedades de Fraude Académica, e que aqui declaro conhecer, que em particular atendi à exigida referência de frases, extratos, imagens e outras formas de trabalho intelectual, e assumindo assim na íntegra as responsabilidades da autoria.

Universidade da Beira Interior, Covilhã 07 / 10 / 22



(assinatura conforme Cartão de Cidadão ou preferencialmente
assinatura digital no documento original se naquele mesmo formato)

Resumo

A investigação aqui apresentada resulta da análise à distribuição do poder entre a União Europeia (UE) e a China, em África, mais concretamente a uma avaliação das ações realizadas de 2001 a 2019, por estes dois atores.

O continente africano foi, ao longo dos últimos séculos, palco de ingerência externa, sobretudo por parte dos europeus. Mas a longa presença europeia em África foi sendo contestada pela China, nos últimos anos. Mas esta intervenção externa continua a acomodar, também, interesses por parte dos intervenientes. De que forma a UE e a China tem procurado salvaguardar os seus interesses no continente africano? Esta investigação procura avaliar a ação destes dois atores no continente africano e a atual distribuição do poder entre ambos.

Na verdade, o regime europeu, alicerçado, hoje, pela Ordem hegemónica Ocidental fora desde o início do século XXI contestado pelo poder sinocrático que visa uma política de cooperação “win-win” baseada no benefício mútuo e na não-intervenção. A partir da investigação realizada conclui que múltiplos líderes africanos consideram a abordagem chinesa como acolhedora, não possuindo a condicionalidade europeia, mas sim, uma força e um plano económico vantajoso para o continente.

Palavras-chave

União Europeia; China; África; Distribuição do Poder

Abstract

The research presented here results from an analysis of the distribution of power between the European Union (EU) and China in Africa, more specifically an assessment of the actions taken by these two actors from 2001 to 2019. Over the last centuries, the African continent has been the scene of external interference, particularly by Europeans. But the long European presence in Africa has been challenged by China in recent years. But this external intervention also continues to accommodate interests on the part of the intervening parties. How have the EU and China tried to safeguard their interests in Africa? This research seeks to evaluate the action of these two actors in the African continent and the current distribution of power between them. In fact, the European regime, grounded, today, by the hegemonic Western Order had been, since the beginning of the 21st century, challenged by the synocratic power that aims at a "win-win" cooperation policy based on mutual benefit and non-intervention. From the research conducted, it concludes that multiple African leaders consider the Chinese approach as welcoming, not possessing European conditionality, but rather, a strength and an economic plan advantageous to the continent.

Keywords

European Union;China;Africa;Distribution of Power

Índice

LISTA DE ACRÓNIMOS	X
INTRODUÇÃO	15
1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL	18
1.1. TEORIA DO REALISMO E DISTRIBUIÇÃO DO PODER	18
1.1.1. DISTRIBUIÇÃO DO PODER EM TUCÍDIDES	20
1.1.2. FORMAÇÃO DE ALIANÇAS E DISTRIBUIÇÃO DO PODER EM MORGENTHAU	24
1.1.3. PODER ASSIMÉTRICO EM CONTEXTO MULTILATERAL: A PERSISTÊNCIA DO <i>HEGEMONE</i>	27
1. 2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL E DISTRIBUIÇÃO DO PODER	30
1.2.1. A AGENDA CRUZADA E DIALÉTICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS REGIONAIS	30
1.2.2. DA INTEGRAÇÃO REGIONAL À GOVERNAÇÃO GLOBAL	31
2. O “GREAT GAME” EM ÁFRICA	36
2.1. UNIÃO AFRICANA: PROGRESSO NO SÉCULO XXI	36
2.2. INTEGRAÇÃO AFRICANA E OS SEUS DESAFIOS	37
2.3. UNIÃO EUROPEIA NO CONTINENTE AFRICANO	39
2.4. RELAÇÃO UE-UA	43
2.4.1. EUGS	44
2.4.2. ESTRATÉGIAS REGIONAIS	45
2.5. ALIANÇA ÁFRICA – EUROPA	52
2.6. PORTUGAL COMO INTERLOCUTOR PRIVILEGIADO NO QUADRO DA RELAÇÃO UE-ÁFRICA	53
2.7. FUTURO DA RELAÇÃO UE-ÁFRICA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS	55
2.8. IMPACTO CHINÊS NO CONTINENTE AFRICANO	56
2.8.1. EXPANSÃO DO DRAGÃO	57
2.8.2. A ESTRATÉGIA DE PEQUIM EM ÁFRICA	60
2.8.3. FRAGILIDADES NA RELAÇÃO SINO-AFRICANA	61
2.8.4. COOPERAÇÃO SINO-AFRICANA A NÍVEL REGIONAL	63
2.8.5. UA NA FOCAC	64
2.8.6. CHINA E NEPAD	65
2.8.7. QUESTÃO TAIWAN EM AFRICA	66
2.9. FUTURO DA RELAÇÃO CHINA-ÁFRICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES	67
3. O INVESTIMENTO DA UE E DA CHINA EM ÁFRICA: ANÁLISE CASUÍSTICA	68
3.1. INVESTIMENTO DIRECTO DA UE EM ÁFRICA	68
3.2. INVESTIMENTO DIRETO DA CHINA EM ÁFRICA	70
3.3. LINHA FÉRREA ADDIS ABABA-DJIBOUTI	71
3.4. LINHA FÉRREA ABUJA-KADUNA	73
3.5. ZAMBIA: GREAT EAST ROAD (GER)	75
3.6. THE “ECOWAS ELECTRICITY REGULATION” PROJECT (ERERA)	76

CONCLUSÃO **79**

BIBLIOGRAFIA **82**

Lista de Acrónimos

ACP	African, Caribbean and Pacific States (Países de África, das Caraíbas e do Pacífico)
AfCFTA	African Continental Free Trade Area (Área Africana de Comércio Livre Continental)
AFD	French Development Agency (Agência Francesa de Desenvolvimento)
AGA	African Governance Architecture (Arquitetura de Governação Africana)
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (Al-Qaeda no Magrebe Islâmico)
AUA	African Union Authority (Autoridade da União Africana)
BAD	African Development Bank (Banco Africano Desenvolvimento)
BCE	European Central Bank (Banco Central Europeu)
BEI	European Investment Bank (Banco Europeu de Investimentos)
BRI	Belt & Road Initiative
CCECC	China Civil Engineering Construction Corporation
CE	European Commission (Comissão Europeia)
CEA	African Economic Community (Comunidade Económica Africana)
CECA	European Coal and Steel Community (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço)
CEDEAO	Economic Community of West African States (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental)
CEE	European Economic Community (Comunidade Económica Europeia)
CEN-SAD	Community of Sahel–Saharan States (Comunidade dos Estados do Sahel-Saara)
CER	Regional Economic Communities (Comunidades Económicas Regionais)
CGG	Gulf of Guinea Commission (Comissão do Golfo da Guiné)
CMP	Coordinated Maritime Presences (Presenças Marítimas Coordenadas)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern África (Mercado Comum da África Oriental e Austral)
COREPER I	Committee of Permanent Representatives (Comité de Representantes Permanentes)
CREC	China Railway Engineering Corporation (Grupo Ferroviário da China)
CRIMJUST	Criminal Network Disruption Global Programme (Programa Global de Perturbação da Rede Criminal)
CSNU	United Nations Security Council (Conselho de Segurança das Nações Unidas)

CUA	African Union Commission (Comissão da União Africana)
EDIF	European Development Finance Institutions (Instituições Financeiras Europeias de Desenvolvimento)
EAC	East African Community (Comunidade da África Oriental)
ECCAS	Economic Community of Central African States (Comunidade Económica dos Estados da África Central)
ECOSOCC	Economic, Social and Cultural Council (Conselho Económico, Social e Cultural)
EFTA	European Free Trade Association (Associação Europeia de Comércio Livre)
ELSJ	Area of freedom, security and justice (Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça)
ERERA	ECOWAS Regional Electricity Regulatory Authority (Autoridade Reguladora Regional da Eletricidade da CEDEAO)
UE	European Union (União Europeia)
EUA	United States of America (Estados Unidos da América)
EUCAP	European Union Capacity Building Mission (Missão de Capacitação da União Europeia)
EUGS	European Union Global Strategy (Estratégia Global da União Europeia)
EUNAVFOR	European Union Naval Force (Força Naval da União Europeia)
EUR	Euros
EUTF	European Union Emergency Trust Fund for Africa (Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África)
EUTM	European Union Military Training Mission in Mali (Missão de Treino Militar da UE no Mali)
EXIM	Export-Import Bank of China (Banco de Exportação-Importação da China)
FED	European Development Fund (Fundo Europeu ao Desenvolvimento)
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation (Fórum de Cooperação China-África)
G7	Group of Seven (Grupo dos Sete)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)
GER	Great East Road in Zambia (Grande Estrada do Este na Zâmbia)
IcSP	Instrument contributing to Stability and Peace (Instrumento para a Estabilidade e a Paz)
IDE	Foreign Direct Investment (Investimento Direto Estrangeiro)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento)
JAES	Joint Africa-EU Strategy (Estratégia Conjunta África-UE)

NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África)
NRC	Nigerian Railway Corporation (Companhia Ferroviária Nigeriana)
OMC	World Trade Organization(Organização Mundial do Comércio)
OMVG	Gambia River Development Organization (Organização para a Valorização do Rio Gâmbia)
OMVS	Senegal River Basin Development Authority (Organização para o Desenvolvimento do Rio Senegal)
ONU	United Nations (Organização das Nações Unidas)
OSC	Civil Society Organization (Organização da sociedade civil)
OUA	Organisation of African Unity (Organização da União Africana)
PCSD	Common Security and Defense Policy (Política Comum de Segurança e Defesa)
PEI	External Investment Plan (Plano de Investimento Externo)
PESCAO	Improved regional fisheries governance in western Africa (Melhoria da governação regional das pescas na África Ocidental)
PESC	European Union's Common Foreign and Security Policy (Política Externa de Segurança Comum)
PEV	European Neighborhood Policy(Política Europeia de Vizinhança)
PIDA PAP	Priority Action Plan of the Program for Infrastructure Development in Africa (Plano de Ação Prioritário do Programa para o Desenvolvimento de Infraestruturas em África)
RAP	Regional Action Plan (Plano de Ação Regional)
RDA	Zambian Road Development Authority (Autoridade Zambiana para o Desenvolvimento Rodoviário)
REUE	European Union Special Representative (Representante Especial da União Europeia)
RPC	People's Republic of China (República Popular da China)
SEACOP	Seaport Cooperation Programme (Projeto de Cooperação Marítima)
SADC	Southern African Development Community (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)
SEAE	European External Action Service (Serviço Europeu para a Ação Externa)
UA	African Union (União Africana)
UE-AITF	EU-Africa Infrastructure Trust Fund (Fundo Fiduciário UE-África para as Infra-estruturas)
UMA	Arab Maghreb Union (União do Magrebe Árabe)
UNGA	United Nations General Assembly (Assembleia Geral das Nações Unidas)

WeCaps Western and Central Africa Port Security (Segurança Portuária na África Ocidental e Central)

Introdução

O sistema internacional transformou-se nos últimos anos deixando, progressivamente, de ser caracterizado pela hegemonia americana dos anos noventa, para passar a ser um sistema mais próximo da multipolaridade, onde potências regionais como a União Europeia (UE) e a China conquistaram uma maior relevância internacional. Esta investigação tem como principal objetivo a avaliação das ações geo-estratégicas da UE e da China e os seus progressos face às suas ligações com o continente africano. Em, pois, como enquadramento, a Teoria do Realismo e a Governança Multinível, quer na avaliação dos interesses dos dois atores em análise, quer na distribuição do poder quadro de governança policêntrico, avaliando a balança de poder no continente africano. Nesta avaliação procurar-se-á descobrir de que forma é que o continente africano foi influenciado por estes atores externos ao longo do período de 2000-2019, e se a sua presença se tornou indispensável para o futuro desenvolvimento de África.

Esta exploração académica gera relevantes desafios em virtude da diferente compreensão do *modus operandi* da esfera europeia e da chinesa, a complexidade e a singularidade dos atores envolvidos. Para além do mais, África é um continente vastíssimo onde os diversos Estados têm variáveis dependentes e independentes distintas que são suscetíveis a influenciar os resultados do desenvolvimento de estratégias por parte de atores externos. Por isso, esta investigação procurou responder à seguinte questão de partida:

- De que forma a UE e a China salvaguardam os seus interesses no Continente Africano?

Necessariamente outras questões derivadas surgiram no decorrer da investigação e que ajudaram também a uma melhor compreensão do fenómeno em análise, nomeadamente: Qual é o peso da UE e da China no desenvolvimento de infraestruturas de mobilidade e energéticas no continente africano? Qual tem sido a relevância do apoio europeu e chinês para o desenvolvimento do Continente africano? O apoio tem sido apenas fornecido através do sector público ou também do sector privado?

Para responder a estas questões, esta investigação socorreu-se de uma metodologia de estudo de caso, com recurso a fontes primárias (sobretudo de documentação da União Europeia) e fontes secundárias, nomeadamente, monografias e artigos científicos. Também foi necessário proceder a avaliação de alguns dados com informação quantitativa disponíveis em sites oficiais.

Foi, possivelmente, na viragem do século que as ligações UE-África-China ganharam impulso com eventos como a adoção do Acordo de Parceria de Cotonou e a primeira Cimeira UE-África no Cairo. Em 2000, seriam lançados os alicerces da Estratégia Conjunta UE-África (JAES), visando uma parceria baseada em interesses comuns. Mas foi, também, neste mesmo período que seriam lançados organismos como o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e projetos como o *Belt & Road Initiative* (BRI) que procuraram de certo modo reorientar África para um sistema sinocrático.

No caso da UE, estas mesmas ligações foram projetadas no passado com características apoiadas no clientelismo inerente ao seu legado colonial em África. Apesar de deter alguma base histórica, com o progredir do século XXI, essa mesma ligação aparenta deter um verdadeiro ajustamento nas parcerias entre iguais. No caso da China, essas mesmas relações têm como origem a descolonização do continente, em que o poder chinês se associava como parceiro contra as forças ocidentais capitalistas. Esta ligação progrediu para a abertura do mercado e uma maior projeção económica em África, primeiramente pelas ações de empresas chinesas e mais tarde através de iniciativas criadas pelo Governo Central Chinês.

A investigação realizada sugere que a importância de África na arena internacional tem vindo a aumentar nas últimas décadas, com um aumento proporcional da competição pelos seus recursos e pelos atores estatais e não-estatais especialmente por parte das potências emergentes. Isto tem ameaçado a posição privilegiada da UE em África a qual exige uma necessidade de reavaliação das relações em África. No Primeiro Capítulo é abordada a importância da Teoria do Realismo e da Teoria da Governança Multinível enquadradas na dinâmica de distribuição do poder. Dentro do realismo será abordada primeiramente o conceito de distribuição do poder, segundo Tucídides. De seguida, irá ser abordada a formação de alianças na perspetiva de Morgenthau, concluindo, deste modo, na temática do poder assimétrico em contexto multilateral com a persistência do *Hegemone*. Relativamente à Teoria da Governança Multinível, será enquadrada na área das organizações internacionais regionais, concluindo assim o primeiro capítulo numa avaliação do poder quer no quadro da integração regional, quer da governação global.

No Segundo Capítulo serão abordadas as próprias ligações entre a UE, a China e o continente africano. É realizada, inicialmente, uma breve análise da União Africana (UA) desde o seu início até aos seus atuais desafios. A parte central deste capítulo incide na avaliação ao conceito do “Great Game” em África, no qual será efetuada uma análise relativa às influências europeias e chinesas no continente africano e de que forma as mesmas se projetam ao longo do período referido na investigação.

No Terceiro Capítulo é realizada uma análise casuística mais concretamente dos investimentos europeus e chineses no continente africano. Será efetuada uma breve revisão ao investimento direto europeu e chinês, e seguidamente uma síntese de quatro projetos referentes aos mesmos, dois no domínio europeu e dois no domínio chinês, que correspondem aos *Case studies* desta investigação. Os *Case studies* referentes ao domínio europeu são a Great East Road (GER) na Zâmbia e o Projeto “ECOWAS Electricity Regulation”(ERERA) na África Ocidental. Os *Case studies* que correspondem ao domínio chinês são a Linha Férrea Addis Ababa-Djibouti interligando a Etiópia e Djibouti e, por fim, a Linha Férrea Abuja-Kaduna na Nigéria.

1. Enquadramento Teórico-Conceptual

1.1. Teoria do Realismo e Distribuição do Poder

Para os realistas, a história consiste na ascensão e queda de grandes potências e de mudanças na distribuição do poder no sistema internacional. Tal sistema é caracterizado pela distribuição do poder e, mais especificamente, pelo número de grandes potências. Por isso é essencial a compreensão clara desta distribuição, já que dela mesma decorrem as políticas de Estado, voltadas para manter em equilíbrio o sistema. Entende-se que este equilíbrio visa essencialmente assegurar que existam condições políticas e estratégicas que permitam que os Estados se preservem independentes, em pleno exercício de soberania. Esta soberania é ameaçada fundamentalmente pela própria diferenciação de poder, sendo inerente aos modos de variação de poder (Layne, 1993, p.13).

Em termos de tipos de distribuição temos a multipolaridade, um sistema de três ou mais potências; a bipolaridade, um sistema de duas grandes potências; e a unipolaridade (hegemonia), um sistema com uma potência dominante. As mudanças na distribuição do poder constituem grandes pontos de ruptura no trajeto histórico e determinam a estrutura do palco internacional. A multipolaridade do século XIX e início do século XX contrasta com a bipolaridade da Guerra Fria, assim como contrasta com a unipolaridade do pós-Guerra Fria. Os períodos históricos são caracterizados pela distribuição do poder no sistema e o desafio dos governantes, em qualquer fase temporal, é aquele que diz respeito a assegurar a maximização dos seus interesses e acomode as mudanças no poder relativo das grandes potências. O final do século XIX e início do século XX tiveram de lidar com a ascensão do poder germânico continental, enquanto que a contemporaneidade é dominada por um enfoque na ascensão do poder chinês.

Esta breve caracterização da política internacional do século passado contrasta com aquelas que enfatizam o papel da competição. Todo o progresso do século XX encontrou crispação entre dois polos. A segunda metade do século XX foi marcada pela bipolarização do sistema internacional com a crispação entre o liberalismo e o comunismo, culminando na vitória ocidental e a emergência de uma nova ordem liberal. Para os realistas, contudo, o conflito ideológico foi meramente um epifenómeno às mudanças no conjunto das grandes potências e à distribuição do poder no sistema internacional.

Nas relações internacionais é possível assistir a mecanismos preventivos face à ameaça de uma distribuição do poder no *status quo* internacional. Especialmente na emergência de forças hegemónicas que levarão necessariamente a que as demais potências

procurem ganhar em termos de capacitação estratégica, como função do balanço geoestratégico.

No sistema unipolar, as pressões estruturais sobre os Estados elegíveis para aumentar as suas capacidades relativas e para que se tornem grandes potências devem ser esmagadoras. Se não adquirirem grandes capacidades de poder, podem ser exploradas pelo *Hegemone* (Layne, 1993, p.12). Mesmo que as intenções do Estado poderoso sejam totalmente benignas, os Estados menos poderosos, a partir das suas diferentes experiências históricas, localizações geográficas e interesses económicos, interpretarão os acontecimentos de forma diferente e muitas vezes preferem políticas diferentes (Waltz, 1993, p.73).

Atualmente, subsiste um certo paradoxo hegemónico relativamente ao ator internacional – Estados Unidos da América (EUA), existindo uma distribuição do poder de interdependência multinível, sendo que os EUA têm uma panóplia de recursos de poder superior aos demais Estados, porém não pode ser entendido como um império americano no sentido tradicional, pois assume certas medidas típicas de Estados mais fracos como a defesa da própria soberania e o caminho crescente de procedimentos multilaterais como os processos de não-proliferação¹.

A crescente globalização eleva questões da agenda internacional que nem mesmo este *Hegemone* consegue resolver por si, como as alterações climáticas, estabilidade financeira internacional, saúde pública e doenças infecciosas, e redes de crime e terrorismo. Existe esta contradição no século XXI de que a potência militar hegemónica é incapaz de proporcionar segurança aos seus cidadãos e interesses, agindo unilateralmente. Esta interdependência multinível não se observa apenas recentemente, começando a partir da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que assumiu uma distribuição multipolar do poder, e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) imporia a doutrina da segurança coletiva e da não-agressão contra os Estados mais fracos, enquanto as cinco potências eram protegidas pelos seus vetos.

¹ Existindo, no entanto, na história mais recente, algumas exceções que demonstram a unilateralidade dos EUA, como ilustram as intervenções pós- 11 de setembro.

1.1.1. Distribuição do Poder em Tucídides

A História da Guerra do Peloponeso, talvez a primeira grande obra de Relações Internacionais, pela sua acuidade mantém uma interessante pertinência². Perceber o mundo helénico de 500 a.C. nos diversos campos do ser e do saber grego, seja ele político, militar, social, económico ou cultural, impele à obrigatoriedade de ler a obra, sendo certo que conhecemos a Guerra da Peloponeso através da história vertida pelo ateniense Tucídides, que nela participou (Cawkwell, 2006).

Tucídides escreve sobre a percepção objetiva das causas do conflito vistas na ótica das razões de Estado e da tipologia do sistema político internacional vigente, marcado pela anarquia, o dilema de segurança e a distribuição do poder e, facto interessante, discorre sucintamente as similitudes entre a Guerra do Peloponeso, a análise de Tucídides e o seu normativo científico colhido posteriormente em outros momentos da história mundial, culminando com o que designa de roteiro para a análise contemporânea das dinâmicas políticas. Revelando-se uma obra intemporal, pois a sua análise poderia ter sido realizada em plena atualidade bastando olhar para o sistema internacional contemporâneo.

Perceber as origens e analisar racionalmente as causas da Guerra do Peloponeso foram as preocupações maiores de Tucídides, uma preocupação original e relevante, que rompe com o relato descritivo meramente factual e circunstancial que Heródoto apresenta nas guerras persas. Por isso, Tucídides começa por uma retrospectiva da história grega, de modo a enquadrar as origens do conflito, e, em seguida, analisa a constituição dos principais poderes do sistema internacional. Finalmente, dirige-se para a real causa do conflito, e alvo desta secção, que é o antagonismo entre Atenas e Esparta, que pode ser considerada das primeiras disputas sobre a distribuição do poder no sistema internacional ocidental.

Para Tucídides o poder hegemónico, a ambição e o conseqüente desejo de conquista constituíam as principais causas do choque entre as cidades-estados da Grécia, encerradas num ciclo bélico que levava os vizinhos a unirem-se contra a potência dominante. Na obra é possível assistir a uma redistribuição do poder entre os dois grandes blocos políticos helénicos: a Liga de Delos liderada por Atenas e a Liga do Peloponeso liderada por Esparta. O crescimento do poder de Atenas fez com que Esparta temesse pela sua segurança, e assim obrigando a entrar em guerra. Através das suas análises, que não se limitavam a apontar os responsáveis pelo conflito armado, mas antes a indicar e perceber quais as razões que levavam as cidades da Grécia a não coexistir pacificamente, Tucídides

² Tucídides oferece nesta obra não apenas as bases para a construção do pensamento da Teoria Realista das Relações Internacionais como ilustra o papel da distribuição do poder no fomento da Guerra do Peloponeso, numa criação que serviria como modelo a seguir face a todos os autores seguintes das Relações Internacionais.

esboçou os alicerces da teoria do Estado Natural da sociedade internacional, apresentando a necessidade de existência de um equilíbrio de poderes dos Estados para a paz na sociedade ser uma realidade (Lousada, 2009).

Em síntese, aceitando a sociedade como competitiva e conflitual, Tucídides elencou a tese clássica do equilíbrio internacional e do mecanismo de balanço entre as ações e influências recíprocas, assente na aplicação da responsabilidade política e na proporcionalidade das ações, onde o primordial é possivelmente gerir os conflitos, mantendo a análise fria da razão. Isto equivale a considerar que Tucídides abriu campo à Escola Realista das Relações Internacionais, tendo em conta o poder, a guerra e o equilíbrio dos fatores, de acordo com as circunstâncias, do interesse nacional dos Estados. Um realismo político, apesar de tudo, que não aceita a sociedade internacional como meramente competitiva e desregrada, acreditando na atuação e conduta pela ética de responsabilidade dos governantes e nos valores dos homens, das organizações e dos Estados, capazes de se oporem a hegemonias manipuladoras do equilíbrio assente numa distribuição do poder no sistema internacional.

A Guerra do Peloponeso resulta de uma vasta teia de alianças, encontros e equívocos, da ânsia da segurança e de protagonismos, de perceções erróneas sobre as intenções do povo vizinho, da clara ausência de comunicação entre os poderes oponentes e uma inequívoca negação de credibilidade de parte a parte. De tal forma que os dois colossos da época se envolveram num conflito de tão vasta dimensão espacial e temporal, que a ténue vontade em acordar a paz definitiva emprestou à depredação o fim de uma era em Atenas e uma vitória espartana.

A Guerra do Peloponeso mostra o confronto inevitável de Estados antagónicos nos seus interesses e visões civilizacionais. Atenas pode ser considerada uma “prototalassocracia” democrática como os EUA na atualidade, em que as bases se encontram no individualismo interno e belicosidade externa, em que o pilar comercial está enraizado na sua política interna e externa. Esparta encontra-se segundo Tucídides no arquétipo modelo imperial da Antiguidade Clássica, ou seja, um Estado baseado no conservacionismo e oligarquismo em que o pilar militar dirigia a sua política externa e interna.

Este mesmo conflito pode ser descrito como uma crise de distribuição do poder, uma armadilha de Tucídides³. Tal crise pode ser vista como uma resposta a uma mudança dramática na perceção da distribuição do poder entre Estados dentro do sistema internacional anárquico. Neste caso, o aumento do poder ateniense perante o domínio

³ A Armadilha de Tucídides refere-se à natural e inevitável caos que ocorre quando um poder em ascensão ameaça deslocar um poder dominante e quando um poder em ascensão ameaça deslocar um poder dominante, o stress estrutural resultante faz com que um violento choque seja a regra e não a exceção (Graham, 2017).

espartano no espaço continental grego. Esta mudança pode tomar a forma de um aumento dramático das capacidades de uma das unidades principais do sistema, e/ou um declínio dramático das capacidades de outra unidade principal, quer em termos absolutos quer relativos. Historicamente, realinhamentos da distribuição do poder levam a conflitos hegemónicos.

Fora este aumento do poder ateniense descontrolado, especialmente nas cidades aliadas a Esparta, no caso inicial a cidade-estado de Coríntia, que levou à mesma decidir pelo confronto bélico de modo a manter o *status quo* na distribuição do poder na vertente bipolar evitando a possibilidade de uma unipolaridade ateniense.

Como anteriormente referido, estas novas variáveis na distribuição do poder levaram a um dilema de segurança, porém estas mesmas variáveis devem-se a uma redistribuição passada. Temendo de uma nova guerra contra o Império Persa, as cidades-estados gregas (especialmente Atenas e Esparta) aumentaram substancialmente o que é atualmente referido como a agenda de política externa, ou seja, procuraram novas alianças e reformularam prévias ligações; aumentaram a sua marinha (comercial e militar) no caso de Atenas; e aumentaram o número de colónias ao redor do Egeu e Mediterrâneo. Todas estas variáveis levaram a uma inevitável redistribuição do poder internacional e promoveu o antagonismo.

A ausência de confiança encorajou as cidades-estados a garantirem a sua segurança mesmo que isso possa conduzir a uma insegurança mútua. Em situações de conflitos persistentes, onde é difícil estabelecer dinâmicas de resolução, a abordagem poderá ser a de conter o conflito, tornando-o menos destrutivo. Em alguns casos poderá mesmo necessitar de uma intervenção militar como forma de alterar a distribuição do poder e impor uma outra dinâmica no conflito.

Através desta narração, Tucídides estrutura aquilo que se designaria de Teoria do Realismo, definido pela lógica da luta permanente pelo poder, o primeiro objetivo interno e externo de cada Estado. A política do Estado é amoral e baseia-se no jogo de interesses (mutuamente exclusivos), cujo nexo fundamental é ilustrado pela conhecida imagem de soma nula, e as ideias centrais da balança do poder, que perceciona o sistema internacional como desigual. Esta desigualdade base entre Estados pode ser balanceada, isto é, cada Estado pode ser condicionado por todos os outros de forma a prevenir a hegemonia, permitindo assim manter a sua identidade, integridade e independência, e porventura impedir a agressão e a guerra (Sheehan, 2004, p.8).

É de notar que o equilíbrio perfeito é meramente teórico dado que a distribuição do poder entre os componentes do sistema é desigual. Tal como Lobo-Fernandes (2007, p.8) refere deve-se, contudo, notar que situações de equilíbrio perfeito são muito escassas dado que a distribuição do poder entre os componentes do sistema é desigual. As relações

internacionais são fundamentalmente assimétricas. Daí que a imagem da balança de poder seja preferida à noção de equilíbrio. Por outro lado, a própria noção de balança sugere movimento e variação, dinâmicas muito mais interessantes na construção de uma racionalidade internacional.

As relações internacionais são fundamentalmente assimétricas. Esta noção de distribuição e redistribuição revelam-se interessantes na construção de uma racionalidade internacional devido à constante variação e movimentação do poder. É também em função desta preocupação com a questão do equilíbrio, e com a necessidade de prudência e proporcionalidade no uso da força que o realismo de Tucídides é considerado especialmente sofisticado. Aqui, o Diálogo de Melos⁴ exemplifica o uso exacerbado da força e o subsequente massacre de Melos pela armada ateniense pronunciara, segundo Tucídides, a derrota de Atenas em 404 a.C. Na reflexão sobre as causas da guerra entre os gregos que colocou frente a frente Esparta e Atenas, Tucídides considera que foi o rompimento da balança do poder – em tese geral a mera percepção ou convicção desse rompimento pode ser suficiente para desencadear uma reação – que levou Esparta a declarar guerra a Atenas. Ou seja, não são tanto, por exemplo, as obrigações decorrentes da aliança com Corinto, ou os termos do tratado de paz em vigor, que impelem Esparta a entrar em guerra, mas sobretudo a forte probabilidade da balança do poder desequilibrar-se a favor de Atenas. É, em suma – como refere o próprio autor –, o medo de desvantagem em relação ao crescimento do poder ateniense que leva Esparta a agir e a atacar (Bagby, 1994).

A Guerra do Peloponeso é incrivelmente atual, a começar pelas questões de investigação e as respostas que Tucídides nos deu, que permanecem até aos dias de hoje. Ele não influenciou os realistas em todos os aspetos: as perguntas são mesmo variadas, dependendo das principais necessidades de todas as idades, mas o conteúdo da política internacional permaneceu inalterado. O cíclico mencionado pelo historiador grego não é sinónimo de perfeita e completa previsibilidade: significa antes conhecer os pontos altos das escolhas de datas e estratégias que, muito provavelmente, conduzirão aos seus resultados, mas isto não corresponde à crença simplista do passado como fonte de lições práticas. Para estes, é necessária experiência, de caso em caso. O que dura no tempo é a anarquia, o medo e a segurança, o cálculo das forças como critério de decisão, o equilíbrio

⁴ O episódio do Diálogo de Melos pode ser interpretado por várias perspetivas, neste tópico, porém, é essencial apenas demonstrar uma das mais antigas respostas para com o dilema da anarquia internacional e a consequente carência de um governo internacional capaz de fazer cumprir a ordem. As forças de Atenas justificam as suas ações argumentando que o único direito no sistema internacional anárquico é o direito do mais forte a dominar o mais fraco. Chegando a considerar esse direito como uma lei natural (Kokaz, 2001, p.p.40-41). Assim, neste discurso está implícita não só uma negação da moral internacional, mas também uma certa visão da humanidade que é essencial para a visão realista das relações internacionais.

e as alianças como meios para contrariar ou controlar a distribuição do poder. E é sobre estes assuntos que a relevância de Tucídides é inigualável.

1.1.2. Formação de Alianças e Distribuição do Poder em Morgenthau

Numa perspectiva de *realpolitik*, são formadas e mantidas alianças para (re)estabelecer uma distribuição do poder que mantenha o equilíbrio, uma vez que o desequilíbrio significa que os Estados mais fracos podem ser ameaçados por aqueles com capacidades superiores. De acordo com Walt (2013), a medida em que um Estado representa uma ameaça é uma função não só do seu poder/capacidade agregado(a), mas também da sua proximidade geográfica, poder/capacidades ofensivas, e intenções agressivas. À medida que os Estados são confrontados com ameaças à sua segurança, eles criam com maior frequência alianças para balançar essas mesmas ameaças. Altfeld (1984) salienta que existe um compromisso entre a formação de uma aliança como um meio de melhorar as preocupações do dilema de segurança do Estado.

Contudo, as preocupações de segurança não são as únicas que motivam as políticas de aliança de um Estado. Os Estados maiores não adquirem necessariamente benefícios de segurança de Estados mais pequenos. Enquanto os aliados mais pequenos podem receber benefícios de segurança, os aliados maiores podem obter benefícios de autonomia, possivelmente através de bases militares ou relações comerciais favoráveis. Quanto à teoria da balança de poder, Fritz & Sweeney (2004) observam que a formação de alianças de equilíbrio é mais suscetível de envolver grandes potências que enfrentam ameaças significativas do que grandes potências num ambiente relativamente livre de ameaças.

A relação entre a distribuição do poder e a probabilidade de conflito situa-se no centro de um debate importante na Teoria das Relações Internacionais. Existem duas escolas presentes neste debate, a Escola da Balança do Poder que argumenta geralmente pela distribuição uniforme do poder, estabilizando o campo internacional e a Escola da Preponderância do Poder que argumenta geralmente o inverso, que uma preponderância do poder é mais estável. Para esta secção, a perspectiva de Morgenthau de que o balanço é mais estável para o sistema internacional, será observada.

Como se pode inferir, Morgenthau vê o equilíbrio multipolar de séculos passados como sendo mais estável, mais pacífico, do que a bipolaridade da sua época. Baseando-se em várias razões, argumentando que a bipolaridade se define como sendo menos flexível, com menos Estados, tendo mais natureza de soma zero, e, portanto, sendo menos capaz de mediar as pressões de contenção dentro do sistema. Os desequilíbrios do poder podem ser corrigidos internamente por Estados ameaçados, mas não externamente através de

alianças, porque todos os poderes que poderiam contrabalançar o poder do inimigo de um Estado ou já estão tomados, ou demasiado fracos para ter peso internacional. Apontando para a ausência de um equilibrista como sendo uma deficiência potencialmente problemática (Morgenthau, 1985).

Este equilíbrio de forças opostas continuará o aumento do poder de uma nação exigindo um aumento pelo menos proporcional do poder da outra, até que uma nação ganhe ou acredite ter ganho uma vantagem decisiva sobre a outra. Então ou os mais fracos cedem aos mais fortes ou a guerra decide a questão (Morgenthau, 1985, p.173).

Argumenta, baseando-se em parâmetros históricos que a multipolaridade é a distribuição mais pacífica, devendo-se à presença de laços transversais, em que membros de várias alianças são também membros de outras alianças, e ao facto de que, com muitos outros Estados poderosos para cada potência a observar, a quantidade de atenção prestada a qualquer uma delas é reduzida. Isto reduz a probabilidade de que crises internacionais se desenvolvam no padrão descrito pela função de reação de Richardson (Pruitt, 1969).

Estas alianças podem ser justificadas por duas razões: primeiramente, os Estados arriscam a sua própria sobrevivência se não conseguirem refrear um Estado potencialmente hegemónico antes que este se torne demasiado forte. Alianças com o poder dominante significa depositar a sua confiança na sua benevolência contínua. A estratégia mais segura é juntar-se àqueles que não podem dominar prontamente os seus aliados, a fim de evitar serem dominados por aqueles que podem (Morgenthau, 1985). Segundamente, aliar-se ao lado mais vulnerável aumenta a influência do novo membro, porque o lado mais fraco tem uma maior necessidade de assistência. A adesão ao lado mais forte, pelo contrário, reduz a influência do novo membro, pois o acréscimo é menor nesta coligação, deixando-o vulnerável aos caprichos dos seus novos parceiros. O alinhamento com o lado mais fraco é assim a escolha preferida (Walt, 1985, p. 32).

Esta análise do equilíbrio do poder permite uma interpretação realista das alianças: em suma, baseadas numa comunidade de interesses comuns, as nações cooperam para beneficiar da conjugação dos seus recursos (Morgenthau, 1985, p.p.184-185).

Existem também, segundo Morgenthau, a “solidariedade ideológica”, que se refere a alianças que resultam entre Estados que partilham características políticas, culturais ou outras. Este fator, porém, é visto como secundário nas formações de alianças. De acordo com esta hipótese, quanto mais semelhantes forem dois ou mais estados, maior é a probabilidade de se aliarem. A crença de que as afinidades ideológicas são cruciais aparece frequentemente na retórica dos estadistas que procuram justificar o alinhamento com um lado ou a oposição a outro (Morgenthau, 1985).

Sobre a formação de alianças, Morgenthau concretiza que tais são elaboradas ao longo das épocas como forma de manter a distribuição do poder, ou seja, o *status quo* internacional. Exemplifica esta dicotomia através de uma linha temporal na sua obra de *Politics among Nations*, a partir do seu capítulo sobre Alianças, com especial atenção a partir do fim das Guerras Napoleónicas, com o Concerto de Europa que visou a reinstalação do *status quo* europeu pré-Revolução Francesa. As formulações de tratados de alianças após conflitos podem ser vistas através da perspectiva de distribuição do poder, quando as potências vencedoras estabelecem uma nova redistribuição e solidificam a mesma no sistema internacional. Em 1815 sucedeu isso mesmo com a derrota da França Napoleónica e a reorganização do poder de uma bipolaridade para uma multipolaridade europeia.

Um outro exemplo presente na narrativa de Morgenthau encontra-se nas Alianças multipolares após o conflito franco-prussiano e subsequente reorganização dos Estados alemães para um Império centralizado, o famoso Segundo Reich em 1871. Bismark visou a proteção da reorganização da distribuição do poder no continente europeu, recorrendo a alianças concebidas para prevenir guerras de vingança por parte da França⁵. Porém, esta vaga de alianças apesar de eficiente face a desafios imediatos, criaram um receio mútuo de que a outra aliança estivesse a manobrar com o objetivo de alterar o *status quo*, enquanto em frente das negociações oficiais professava manter esse mesmo equilíbrio, constituiu um dos principais fatores que produziram a conflagração geral da catástrofe seminal que fora a Primeira Guerra Mundial (Morgenthau, 2003, p.92).

No século XX, Morgenthau atribui especial atenção nos tratados de aliança que a França concluiu com a União Soviética, a Polónia, a Checoslováquia e a Roménia, no período que intermediou as duas guerras mundiais, que se destinavam a manter o *status quo*, sobretudo tendo em vista as possíveis tentativas alemãs de alterá-lo, e nas alianças soviéticas nos países do Leste Europeu, do mesmo modo como aquelas que a Europa Ocidental firmaram entre si e com os EUA, que visam igualmente a manutenção do *status quo*, como fora estabelecido nessas respetivas regiões europeias, pelo sistema de distribuição do poder no final da Segunda Guerra Mundial (Morgenthau, 2003, p.93).

⁵ Em 1879, a Alemanha e a Áustria concluíram uma aliança de defesa mútua contra a Rússia e, em 1894, a França e a Rússia firmaram uma aliança defensiva contra a combinação da Alemanha com a Áustria

1.1.3. Poder assimétrico em contexto multilateral: a persistência do *Hegemone*

O poder assimétrico é central no campo internacional e nas relações entre Estados, compondo uma estrutura predominante nas relações entre entidades de poderes díspares. Na realidade internacional, a força hegemónica demonstra assimetria devido à discrepância de recursos e capacidades. Enquanto parceiros desiguais podem ser capazes de trocar benefícios que são complementares, como a segurança e autonomia, o Estado mais forte geralmente consegue o que quer porque os seus custos de oportunidade de cortar a relação são mais baixos. Há também casos de inversão onde os Estados mais fracos podem influenciar a dinâmica de aliança (Morrow, 1991). Contudo, no século XXI, com a crescente globalização e a evolução de procedimentos multilaterais, o absoluto poder assimétrico da força hegemónica é posta em causa.

O multilateralismo é um processo no sistema internacional que envolve vários Estados ou organizações internacionais e regionais, independentemente das suas posições a cooperarem em conjunto para um objetivo comum. Embora o multilateralismo não tenha sido inventado em meados do século XX, a panóplia de acordos multilaterais cresceu após a Segunda Guerra Mundial. Com a ascensão americana, de acordo com a teoria da estabilidade hegemónica (Gilpin, 1988).

Os EUA buscaram formas de organizar o sistema internacional de modo que seja compatível com os seus objetivos internacionais e as suas estruturas internas (Ruggie, 1992). Ao criar esta estrutura ocidental, os EUA perpetuaram o seu controlo hegemónico através da abertura da perspectiva multilateral para a realidade internacional, de modo a assegurar a estabilidade e prosperidade que manteria nessa posição hegemónica.

A hegemonia tradicional afirma que a preponderância do poder de um único Estado é responsável pela estabilidade, enquanto o institucionalismo afirma que os Estados participam em acordos multilaterais para ultrapassar crises internacionais (Keohane, 2005, p. 82). Ambos afirmam que a força contínua das instituições e regimes, e o modelo liberal de comércio, apoiam os seus modelos. Existe uma certa desordem académica derivada do facto da estabilidade hegemónica e o institucionalismo serem frequentemente apresentados como perspectivas competitivas e não compatíveis (Keohane, 2005, p.133).

A estabilidade hegemónica baseada num contexto multilateral centra-se quase exclusivamente na distribuição do poder entre os Estados. O *Hegemone* utiliza a sua esmagadora quota-parte de capacidades de poder para fomentar o desenvolvimento do sistema internacional, à medida que o *Hegemone* declina, estes acordos de cooperação multilateral enfraquecem. O *Hegemone* já não tem capacidade ou vontade de fornecer

unilateralmente os bens necessários. A estabilidade hegemónica não considera, contudo, que os países possam cooperar para fomentar e assim manter a ordem económica liberal.

Perante esta perspetiva, existe uma carência na ligação entre o poder e a cooperação multilateral, carência esta preenchida com a posição do modelo de hegemonia institucionalizada. Perante as crises cada vez mais com cariz global em que nenhum Estado, nem mesmo um hegemónico consegue ultrapassar, este modelo propõe que grandes potências possam colaborar, dado um certo arranjo institucional, para mitigar as crises globais. Estes Estados têm coletivamente as características hegemónicas necessárias, tais como capacidades de poder e interesses globais, para atuarem como estabilizadores globais.

Estas características são necessárias, mas não suficientes para que um pequeno grupo de potências seja um "grupo hegemónico". Para além das características de maximização do poder que porventura poderá levar à hegemonia de grupo requerem um arranjo institucional que molda o comportamento dos seus membros e torna possível a colaboração. A formação de alianças sem uma organização para facilitar e fazer cumprir os acordos expõe alguns dos problemas que assombram a cooperação política internacional, em primeiro lugar: a ausência de confiança, a informação fraca e pouco fiável, os incentivos ao defeito, e a renegação dos acordos quando é conveniente (Caporaso, 1993, p.62).

A hegemonia institucionalizada especifica as características hegemónicas e institucionais necessárias que permitem a um grupo de países poderosos colaborar e resolver crises globais. Propõe que as organizações como o G7⁶ sejam estabilizadores globais, e este modelo de gestão multilateral, tal como a estabilidade hegemónica, sustenta que existe uma ordem hegemónica, ou seja, a concentração do poder económico tem continuado ao longo do período pós-guerra concomitantemente com a ordem económica liberal.

A hegemonia institucionalizada descreve a continuidade da ordem económica liberal em termos de cooperação de grandes potências. O modelo define a hegemonia como um estabilizador global. Definindo a estabilidade como fulcral para o bem público, o *Hegemone*, incentivado para agir, resolve as grandes crises de modo a manter o *status quo* através da cooperação nessa "hegemonia de grupo". A literatura sobre cooperação descreve os atributos dos países cooperantes. A dimensão do grupo é pequena, os

⁶ Grupo dos Sete (G7) seja o estabilizador global. Esta instituição inclui a Grã-Bretanha, Canadá, França, Alemanha, Japão, Itália, e Estados Unidos. O termo G7, refere-se aos chefes de Estado, ministros das finanças e governadores dos bancos centrais destes países (Deutsche Bundesbank Eurosystem, 2015) Informação retirada de: <https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/introducing-the-g7-666742> (acedido a: 6 de outubro de 2022)

membros partilham interesses mútuos, e existe uma linha objetiva para o futuro internacional (Axelrod, 1988). A natureza deste grupo é de certa forma sustentável, pequenos grupos tendem a cooperar mais facilmente, pois conhecerão os papéis de cada um e os seus; depois, é que este tipo de grupo partilha preferências e interesses comuns detendo de uma maior probabilidade de acordos mútuos. Existindo sempre debilidades, como em qualquer outro sistema é necessário condicionar os comportamentos de modo a desenvolver relações de confiança. Ações passadas de um ator serve como indicador do seu comportamento futuro e dos seus aliados nesse grupo (Bailin, 2001, p.8).

A hegemonia institucionalizada mostra a relação entre dois fatores muito importantes nas relações internacionais: o poder e as instituições. Esta relação ajuda a explicar a estabilidade, ao mesmo tempo que permite a mudança na distribuição do poder. O modelo especifica os mecanismos que produzem uma grande cooperação em matéria de poder. Estas características tornam possível a colaboração porque substituem os mecanismos de controlo e aplicação.

As potências hegemónicas do passado declinaram no poder relativamente a outros porque disseminaram o seu capital e tecnologia a potenciais concorrentes (Olson, 1982). Tanto na teoria da estabilidade hegemónica como nos modelos de transição de poder, uma distribuição mais equilibrada do poder está associada ao conflito (Gilpin, 1981). Os países mais poderosos são suscetíveis de se desafiarem uns aos outros à medida que alcançam a paridade no poder. Este desafio culmina numa guerra global (Modelski, 1978). Surge um novo hegemónico, e o ciclo hegemónico começa de novo. De acordo com a sabedoria convencional nas relações internacionais acima referida, um poder crescente que possivelmente irá um dia desafiar o grupo hegemónico. No entanto, a emergência do *Hegemone* do grupo quebrou o ciclo de ascensão e queda do *Hegemone*. No século XXI, apesar do declínio do poder hegemónico, este não resultou num conflito global. Em vez disso, as grandes potências cooperaram para apoiar a ordem ocidental criada pelos EUA. Até dia 24 de fevereiro de 2022 era altamente improvável que um único país aumente o seu poder a ponto de constituir uma ameaça para esta “hegemonia de grupo”. Além disso, grandes países, como a China, lucram com a economia mundial capitalista. Outros países, como a Rússia, estão dependentes dos mais poderosos para a ajuda, comércio e investimento estrangeiro, como se tem observado pelas sanções que tem sido alvo no Ocidente. Assim, não existe qualquer base que possa desafiar esta ordem hegemónica, pelo menos é improvável. Se hipoteticamente a ordem fosse desafiada, implicaria a reestruturação brutal do campo internacional. No entanto, a cooperação entre este grupo só será sustentável se a dimensão do grupo for limitada, se os países interagirem continuamente e se tiverem uma base de solidariedade de interesses (Oye, 1985). Sem estes requisitos, a redistribuição do poder hegemónico dentro desta “hegemonia de grupo”

surgirá do seu interior. Isto se deve a vários determinantes como Bailin (2001, p. 25) sugere nos conflitos internos do grupo G7, devido ao aumento do apelo a um maior protecionismo, comprometendo a existência desse mesmo grupo, ou seja, a violação dos compromissos oficiais e subentendidos dentro do grupo hegemónico, comprometem a confiança do mesmo. Sem essa confiança, pode levar a uma decadência da mesma, sendo necessária uma redistribuição do poder hegemónico para que se encontre uma nova estabilidade no campo internacional.

É possível debater a afirmação que este grupo hegemónico se assemelhe com organizações passadas como a Liga de Delos tucidiana. Ambas lideradas por hegemonias talassocráticas baseadas no comércio, individualismo, processos democráticos, cujos objetivos se centram na manutenção da estabilidade, desenvolvimento económico, expansão da sua ordem internacional através de acordos e procedimentos multilaterais num sistema internacional em que consideravam ser o mais abrangente e total. Talvez seja essa a razão da persistência das forças hegemónicas, adaptam-se e criam narrativas que se concretizam em políticas externas que moldam o que significa o *status quo*, conceito este que pela sua natureza irónica, muda constantemente. Os contextos mudam, porém, o desejo de ser uma força hegemónica mantém-se ao longo das épocas, refletindo o desejo de dominância intrínseco na realidade do sistema internacional.

1. 2. Governança multinível e distribuição do poder

1.2.1 A agenda cruzada e dialética das Organizações internacionais regionais

As organizações internacionais regionais são um campo instrutivo no qual se pode estudar a mudança institucional a nível global. Haftel (2013, p.394) define uma Organização internacional regional como uma “organização internacional composta por três ou mais Estados geograficamente próximos com um quadro institucional contínuo”. São compostas por agrupamentos regionais de Estados que institucionalizam a cooperação, estabelecendo instituições formais que se assemelham às *trias política* - uma assembleia legislativa normalmente dominada pelos próprios Estados-Membros; um executivo no qual todos ou um subconjunto de representantes dos Estados-Membros têm assento como delegados ou administradores; um secretariado com mais ou menos controlo sobre a agenda; alguns mecanismos de arbitragem de disputas; juntamente com um ou mais órgãos consultivos compostos por partes interessadas ou peritos.

As organizações regionais são substancialmente importantes na compreensão da cooperação entre Estados, mas são particularmente interessantes para a investigação, uma vez que as suas trajetórias institucionais variam bastante (Marks, Lenz, Ceka & Burgoon, 2014). Por exemplo, a União Aduaneira da África Austral tem testemunhado poucas mudanças institucionais desde a sua fundação. A Área de Comércio Livre Norte-Americana e o Sistema Económico Latino-Americano foram institucionalmente congelados desde o dia da sua criação. Em contraste, a UE autorizou nas últimas décadas o Tribunal de Justiça Europeu a impor multas aos Estados-Membros não cumpridores, estabeleceu o Banco Central Europeu (BCE), alargou os poderes de definição da agenda da Comissão ao orçamento e à adesão de novos membros, e acrescentou um parlamento diretamente eleito com poder de veto sobre a maioria das decisões políticas (Marks, et al., 2014, p.2). No entanto, a UE é apenas uma de várias organizações regionais que passaram por uma extensa reforma institucional

A opinião dominante, de justificação da variação no decurso da mudança institucional, partilhada tanto pelas teorias das relações internacionais mais estabelecidas é que a mudança nas organizações internacionais é uma resposta a choques exógenos. Para os realistas, estes têm a sua origem na distribuição do poder entre Estados (Gruber, 2000). Para os liberais, a mudança institucional está associada ao aprofundamento da interdependência económica e à exigência de regras abrangentes e de adjudicação de disputas (Kahler, 1995). As teorias dos agentes principais centram-se principalmente na adaptação a mudanças exógenas de assimetrias de informação (Epstein & O'Halloran, 1999).

1.2.2. Da integração regional à governação global

A integração regional é atualmente muito popular no sistema internacional e tem-se observado o surgimento de numerosas organizações de integração, bem como a reativação – de algumas mais antigas após o fim da Guerra Fria. Ernst Haas (1961, pp. 366-367) definiu como o processo através do qual os atores em vários cenários nacionais distintos são persuadidos a “mudar as suas lealdades, expectativas e atividades para um novo centro”, cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre estados nacionais preexistentes. O resultado final de um processo de integração é uma nova comunidade política, sobreposta aos pré-existentes.

A integração designa-se então como um processo em que os Estados se comprometem a cooperar com outros Estados, o que os aproximará sempre mais, nos domínios da política, economia, da segurança e do ambiente. Além disso, quando os Estados cooperam no domínio das políticas económicas e eliminam as barreiras pautais, criam também

oportunidades para os atores do sector privado iniciarem cooperação ou atividades que atravessam as fronteiras nacionais. Em muitos casos, o processo de integração política cria um novo quadro para a atividade humana, que beneficia também os atores não estatais, por exemplo, no campo económico. Este processo, segundo Wallace (1990, p.9) cria uma “integração formal e informal, que se designam respetivamente como sendo o resultado de ações políticas deliberadas incluindo o estabelecimento de instituições, políticas e legislação; e ao processo que tem consequências efetivas sem a intervenção formal e autorizada. Nalgumas situações, a cooperação de atores não-estatais pode também criar pressões para o aprofundamento do processo de integração formal”.

A integração regional pode ocorrer em fases distintas, inicialmente com a coordenação, envolvendo o alinhamento voluntário das políticas e investimentos nacionais em certos objetivos comuns; a harmonização de legislação nacional e a adoção de legislação comum, nesta fase toda a legislação é ainda nacional, e todas as políticas e instrumentos são controlados e implementados a nível nacional, embora possam ser acordados a nível regional; e a integração, num processo regionalmente integrado, alguns dos poderes tradicionais de decisão dos Estados foram transferidos para o nível regional, as regras e decisões regionais substituem a legislação nacional.

Os processos e a natureza da integração regional estão intimamente relacionados com o sistema internacional. A integração regional tem lugar no sistema internacional e, portanto, as mudanças nesse sistema alteram também o contexto onde a integração ocorre. Em princípio, todas as mudanças no sistema internacional têm um impacto direto nos processos de integração, determinando a margem de manobra de que os atores regionais dispõem. Isto pode variar ao longo do tempo e, portanto, as mudanças estruturais do sistema internacional têm um impacto direto nos processos de integração regional. Existe também outro fator recente nestes mesmos processos, o efeito do processo de integração europeia que tem promovido e provocado outras regiões a prosseguir a integração regional (Bilal, 2007, p.3).

A integração regional, tendencialmente é descrita como tido ocorrido em duas ondas durante a era pós Segunda Guerra Mundial. A primeira teve lugar desde finais dos anos 50 até aos anos 70 e foi marcada pelo estabelecimento da CEE (Comunidade Económica Europeia), EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre) e uma plethora de blocos comerciais regionais formados por países em desenvolvimento. Estes acordos foram iniciados contra o pano de fundo da Guerra Fria, a erupção da descolonização após a Segunda Guerra Mundial, e um quadro comercial multilateral. Buscava a estabilidade interna e ignorava o ambiente global no pós-guerra, começando na Europa e aparecendo progressivamente noutras áreas do mundo.

A onda mais recente de regionalismo surgiu na sequência do término da Guerra Fria e das consequentes mudanças nas relações intraestatais de poder e segurança. Existindo uma mudança no contexto histórico para um ângulo de multipolaridade e globalização. Além disso, o ator hegemónico americano tem participado e promovido ativamente o processo de integração regional, definindo esta vaga como aberta e inserida no mercado globalizado de modo a criar blocos que competem com o resto do sistema internacional. E ao contrário do período entre guerras, a mais recente onda de regionalismo tem sido acompanhada por elevados níveis de interdependência económica e política, a existência de uma diversidade de atores multiníveis e um quadro multilateral formulado por entidades como a GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e OMC (Organização Mundial do Comércio) (Perroni & Whalley, 1996).

A crescente interdependência económica entre Estados e o aprofundamento do processo de globalização não só aumentaram a interconexão entre sociedades, como também geraram múltiplas questões fora de controlo por um ou dois Estados exercendo a sua competência soberana convencional. Embora a globalização tenha surgido como um termo dominante e tenha acelerado como resultado da preponderância do Consenso de Washington após o fim da Guerra Fria, a governação global tem a sua origem desde a institucionalização do sistema vestefaliano em que os Estados reuniram-se para abordar questões de interesses comuns ou preocupações conflituosas. A governação global, na sua forma mais simples, pode ser entendida como uma “gestão coletiva de problemas comuns a nível internacional” (Shambaugh, 2013).

No contexto anárquico do sistema internacional onde não existe uma autoridade central acima dos Estados soberanos, segundo Keohane & Nye (2000, p.15), o termo governação refere-se a "processos e instituições, tanto formais como informais, que orientam e restringem as atividades de um grupo". Outra distinção que deve ser feita no que respeita à sua definição é a diferença entre global e internacional. Governação global é caracterizada pela "diminuição da saliência dos estados e pelo crescente envolvimento de atores não estatais nos processos de estabelecimento de normas e regras e no controlo do cumprimento" (Bruhl & Rittberger, 2001, p. 2). Enquanto que, na governação internacional, os recetores e os elaboradores de normas e regras são Estados e outras instituições intergovernamentais, atores não estatais (para além dos Estados e das instituições intergovernamentais) são ambos os recetores e os elaboradores dessas mesmas normas e regras na governação global (Bruhl & Rittberger, 2001, p. 2).

A era pós-guerra foi seguida por uma economia mundial cada vez mais interligada e interdependente, juntamente com um surto drástico de instituições internacionais e normas e regras recém-definidas, cada uma especializada sem uma visão geral eficaz (Bruhl & Rittberger, 2001). Existindo uma multiplicidade de atores independentes, tanto

públicos como privados, cada um perseguindo os seus próprios objetivos e prioridades, com a sua própria clientela e círculo eleitoral, com a sua própria linguagem técnica e cultura organizacional, com o seu próprio mandato e foco especializado.

Atualmente, é possível constatar que as organizações internacionais assumem um carácter marcadamente de governação multinível, com vários patamares de governação.⁷ O nível supra-nacional, nacional e subnacional pode ser observado a partir do exemplo da UE.

A governação multinível na UE⁸ observa-se na partilha de competências, responsabilidades e cooperação entre os atores, deste os Estados-Membros às instituições, bem como as autoridades regionais e locais (Van den Brande, 2014).

Nos dias de hoje, também é plausível deter a perspetiva de que grande parte daquilo que são as relações na *framework* das organizações internacionais podem ser explicadas a partir da lente da governação multinível. Os quadros das relações internacionais podem ser vistos através desta lente, como é o caso da UE, que funciona num esquema semelhante. Com as suas relações realizadas de modo horizontal, seja nas ligações entre Estados-Membros, seja de forma vertical com os Estados-Membros e organismos como a CE. Gary Marks observou que os governos subnacionais "desenvolveram ligações verticais com a Comissão que contornam os Estados-Membros e desafiam o seu papel tradicional como único intermediário entre os níveis subnacionais e supranacionais de governo" (Marks, 1993, p. 402).

No caso da posição das organizações regionais, existe também um possível cruzamento face à governação multinível. Este pensamento é derivado da componente de que as organizações regionais pela sua natureza, necessitam de modelos como a governação multinível para o seu bom funcionamento, evitando os dilemas que as forças estaduais enfrentam devido à sua falta de flexibilização, seja ascendente ou descendente. As organizações regionais vêm frequentemente assumir muitas competências estatais e contribuem diretamente para a prestação do bem público global. Estas competências evoluíram no sentido ascendente (para uma região supranacional) ou descendente (para um esquema subnacional). Estes novos atores regionais desenvolveram-se e conduziram a novas formas de governação com várias consequências na governação global (United Nations University CRIS, n.d.).

⁷ A governação multinível diz respeito à análise de transferências de autoridade de forma horizontal e de forma vertical do governo central para outros atores (não)governamentais. Informação retirada de: http://www.arjanschakel.nl/images/pub_chapters/Schakel_2016.pdf (acedido a: 05 de outubro de 2022).

⁸ Num contexto da UE, a governação multinível foi definida pela Comité de Regiões com base na ação coordenada da UE, dos Estados-Membros e das autoridades regionais e locais de acordo com os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade e em parceria, assumindo a forma de cooperação operacional e institucionalizada na elaboração e implementação das políticas da União Europeia. (Serviço das Publicações da União Europeia, 2014) Informação retirada de: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7> (acedido a: 06 de outubro de 2022).

As relações multilaterais já não são exclusivas das dinâmicas intraestatais. Surgiram numerosos novos atores que podem destabilizar a supremacia dos poderes estaduais no palco internacional. Face às forças concomitantes da globalização muitos Estados devido à sua dimensão não conseguem responder adequadamente ao número crescente de desafios globais que surgem ao longo do tempo, sendo necessária a construção de esquemas de integração regional (United Nations University CRIS, n.d.).

2. O “Great Game” em África

2.1. União Africana: Progresso no século XXI

Depois da discussão sobre o poder no contexto das alianças que a epistemologia realista das relações internacionais nos oferece e o papel que as organizações regionais assumem no contexto da governação global, este capítulo debruçar-se-á sobre a UA.

Para além de se envolverem em grandes reformas internas, as instituições de governação da UA têm procurado alargar e aprofundar as suas relações com a comunidade internacional. Nos primeiros 19 anos do século XXI, o continente africano e mais concretamente a UA teve dois atores distintos que pretenderam construir parcerias com a mesma. A UE, do qual alguns Estados-Membros detêm um passado colonial em África, cujo histórico de relação com o continente é complexo e longo, e a potência emergente da China, que procura novas ligações com África.

Desde o início do novo milénio que a UA tem pretendido, como instituição pan-africana unir todo o continente de modo a progredir perante os múltiplos desafios globais e continentais. Dada a complexidade desta tarefa, a UA tem uma agenda pesada e ambiciosa que inclui, entre outros objetivos, promover a paz e segurança, a liberalização do comércio, a segurança alimentar, a utilização sustentável dos recursos naturais e energia, alterações climáticas e migração.

Num ambiente político global e africano em rápida mudança, tem sido apontada a necessidade de reforma institucional da UA, de forma a dotar a organização com instituições capazes de assumir uma forte liderança em questões continentais e globais (Chekol, 2020). Esta é em parte uma questão interna africana, mas também se trata de assegurar uma representação unificada com uma voz forte nos fóruns internacionais.

Numa tentativa de acelerar o processo de integração e enfrentar estes múltiplos desafios com instituições racionalizadas, as Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo africanos de fevereiro e julho de 2009 aprovaram propostas para avançar no sentido de uma Autoridade da União Africana (AUA)⁹. Apesar do otimismo presente, a continuação do progresso dependia do modelo de integração e governação adotado pela UA e os seus Estados-Membros. As opiniões divergiram, contudo, entre os Estados-Membros sobre esta matéria. Por conseguinte, até hoje, permanece em aberto a questão de saber se os líderes africanos acabarão por fazer uma escolha clara para uma instituição de tipo

⁹ A AUA, destinada a ser o principal organismo pan-africano a impulsionar a integração continental - foi vista como um novo passo no caminho para um maior aprofundamento de integração. O objetivo final desta entidade será a criação dos “Estados Unidos de África”, sendo a reforma e o restabelecimento da atual estrutura de governação da UA uma ideia que deverá permitir a realização deste ambicioso objetivo (Laporte & Mackie, 2010, p.9).

supranacional ou intergovernamental. O ritmo e a sequenciação da integração africana também continuam por resolver. Na verdade, estas questões requerem um diálogo reforçado com as Comunidades Económicas Regionais (CER)¹⁰ como blocos de construção da integração pan-africana. Existem também outros desafios, incluindo a medida em que as instituições da UA serão capazes de reforçar a governação participativa e a apropriação do projeto pan-africano pelos cidadãos. A fim de responder a estes vários desafios, a UA poderá necessitar de empreender reformas profundas e rápidas da sua arquitetura institucional.

2.2. Integração africana e os seus desafios

Contrastando com a integração da União Europeia (UE), que desde o início foi construída sobre fortes alicerces económicos, o processo de integração africana é, antes de mais, um processo político. No entanto, as aspirações políticas nem sempre se traduziram em ações. Um dos grandes dilemas para qualquer integração supranacional reside na incapacidade de líderes abdicarem das suas soberanias nacionais para um centro de decisão supranacional. O Ato Constitutivo de 2002¹¹ que está na base da criação da UA, foi, portanto, um compromisso entre os partidários de uma união federal e aqueles que resistiram a esta visão ambiciosa e não quiseram abdicar da sua soberania nacional. Contudo, foi possível criar vínculos que possibilitam uma aproximação de integração africana. Um dos exemplos disso mesmo fora com a criação da Comissão da União Africana (CUA), que se destinava a encorajar a integração continental gradual e a reforçar a arquitetura da UA. Graças ao elevado perfil da CUA em Adis Abeba, a UA é agora mais amplamente reconhecida como ator e parceiro em questões políticas no palco internacional. Porém, vários fatores abrandaram o processo de integração africana, tal como a distribuição de responsabilidades entre os vários órgãos da UA. Este processo

¹⁰ As Comunidades Económicas Regionais (CERs) são, como o nome indica, grupos regionais de Estados africanos. As CERs desenvolveram-se individualmente e têm papéis e estruturas diferentes. No modo geral, o objetivo das CERs é facilitar a integração económica regional entre os membros de cada região, através da Comunidade Económica Africana (CEA), que foi estabelecida ao abrigo do Tratado de Abuja (1991). O Plano de Ação para o Desenvolvimento de África de Lagos de 1980 e o Tratado de Abuja propuseram a criação das CERs como base para uma integração africana mais ampla, com vista a uma eventual integração regional e continental. As CERs estão cada vez mais envolvidas na coordenação dos interesses dos Estados-Membros da UA em áreas mais amplas como a paz e segurança, desenvolvimento e governação. A relação entre a UA e as CER é mandatada pelo Tratado de Abuja e pelo Ato Constitutivo da UA. A UA reconhece cerca de 8 CERs; União do Magrebe Árabe (UMA); Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD); Comunidade da África Oriental (EAC); Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS); Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD); Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (The African Union Commission, n.d.) Informação retirada de: <https://au.int/en/organs/recs> (acedido a: 20 de julho de 2022).

¹¹ (African Union, n.d.) Informação retirada de: <https://au.int/en/constitutive-act> (acedido a: 01 de agosto de 2022)

demorado justifica-se através da carência de *know-how* por parte dos organismos da organização, daí a ligação com outras organizações internacionais como a UE ser tão importante, pois é um parceiro que a partir do longo e árduo caminho da integração europeia, adquiriu as ferramentas e contingências para o bom funcionamento de organizações deste calibre.

Um dos maiores desafios que a UA enfrenta é a sua dimensão. Ao contrário da UE, que começou com um grupo de apenas seis países, a UA começou com 53 países, na sua maioria com graves dificuldades económicas e bastante heterogêneos, que variam amplamente em população, dimensão económica, rendimento per capita, e assim por diante, as potenciais armadilhas que poderiam paralisar e até inverter o progresso da mesma permanecem múltiplas. Do mesmo modo, como Kofi Annan recordou aos líderes africanos em 2002, a tarefa da UA é de facto assustadora, porque, ao contrário da UE, tem "um espaço geográfico maior para cobrir com muito menos recursos" (Babarinde, 2007, p. 11).

Como tivemos oportunidade de analisar no capítulo anterior, e seguindo a teoria realista¹², os Estados-nação são atores racionais e comportam-se de forma egoísta, e são influenciados por atores domésticos, ou seja, chegar a uma posição de consenso a nível internacional pode ser extremamente difícil, mesmo em estruturas supranacionais que compreendem poucos membros.

De modo a evitar a saída de Estados-Membros, que representaria o fim de qualquer ambição supranacional africana, é necessário objetivos e consensos claros sobre questões substantivas importantes, a fim de evitar a inação e a inércia.

Outro dilema é o desejo de operar em todas as áreas numa vez só. Uma das lições da integração regional em geral, e da experiência da UE em particular, é que a integração regional é um processo e não um fim (Haas, 1970). Na tradição neofuncionalista¹³, o

¹² A teoria realista afirma descrever a política mundial na sua realidade. Enfatizando as restrições políticas impostas pelo egoísmo da humanidade e a falta de uma autoridade centralizada acima do Estado. A principal prioridade dos realistas é a existência do Estado, o que explica porque é que os atos dos Estados são julgados mais pela ética da responsabilidade do que por preceitos morais. Hans Morgenthau (1985), um dos teóricos realistas mais influentes, construiu o pensamento realista contemporâneo, ao contrário de teóricos idealistas que esperavam que as questões internacionais fossem tratadas através de negociações abertas e de boa vontade, defendeu uma estratégia que desse prioridade ao poder sobre a moralidade., pois as políticas morais ou idealistas poderiam conduzir a fraqueza - e possivelmente ao domínio de um Estado por um concorrente. Neste sentido, promover os interesses nacionais é amoral - ou seja, não está sujeito a cálculos morais.

¹³ Em termos de profundidade e da quantidade de críticas que recebeu, o Neofuncionalismo destaca-se entre as primeiras concepções da integração europeia. Ernst Haas desenvolveu a teoria em reação à fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e mais tarde da Comunidade Económica Europeia (CEE) no final dos anos 50 e início dos anos 60. A ideia estava no seu auge até meados dos anos 60, quando o crescimento da integração europeia parecia apoiar as suas reivindicações. O neofuncionalismo é construído sobre uma base de princípios intelectuais. Para começar, afirma que quando os governos concordam em cooperar numa área, esta cooperação cria incentivos para a cooperação noutras áreas. Em segundo lugar, a integração económica conduz quase invariavelmente a uma maior interação entre os atores da região integradora. Como resultado, os atores subestatais começam a trabalhar em conjunto politicamente através das fronteiras para pressionar os seus funcionários eleitos. A nível regional, os grupos de interesse crescem, e a nível interno, os grupos de interesse pressionam os seus governos a uma maior integração. Em terceiro lugar,

melhor seria integrar a economia africana, um sector de cada vez, e gradualmente, através da construção de um novo centro de decisão coletiva (efeito *spill over*¹⁴). De certa forma, a UA parece conhecer esta estratégia gradualista, e parece tê-la subscrito através da implementação de mecanismos para a criação de órgãos supranacionais como as da UE. Carece, de certa forma, de mecanismos para a formulação de políticas concretas para a realização dos seus objetivos, ou para o seguimento da retórica.

Um exemplo desta carência fora o direito de intervenção¹⁵ num Estado-membro por parte da UA, em relação a circunstâncias graves, direito concedido pelo Ato Constitutivo, de modo a proteger os povos do continente de regimes opressores. Este mesmo fora diluindo os motivos de intervenção. Assim, no auge do genocídio no Sudão, a UA pareceu incoerente e incerta na resposta apropriada, apesar de ter acabado por enviar para lá cerca de 800 guardas da paz (England, 2006, p. 5).

A UA necessita também de acelerar a criação e melhoramento de certas instituições supranacionais, nomeadamente, o Tribunal de Justiça, este mesmo é vital para a resolução de litígios e para a interpretação das disposições da lei. Um dos pilares para o desenvolvimento de uma sociedade é a separação de poderes e o *rule of law* transparente e eficiente (United Nations and the Rule of Law, n.d). A UA detém o poder de coagir os seus membros, de modo a manter os princípios democráticos dos quais ela foi fundada.

2.3. União Europeia no continente africano

Os continentes europeus e africanos possuem um passado, presente e ainda mais importante, um futuro interligado. Ambos estão conectados pela sua história complexa, geografia e cultura. Também a sua compatibilidade de valores como a liberdade, solidariedade, Estado de direito, direitos humanos e a democracia que estão presentes até aos dias de hoje. A integração africana tem sido inspirada por diferentes modelos e lógicas [(Bach, 2000); (Ginkel & Court, 2003); (Foroutan, 1992)].

a organização supranacional encarregada de supervisionar a integração começa a procurar métodos para aprofundar e expandir a integração em sectores já integrados. As entidades supranacionais podem fazê-lo, advogando constantemente os benefícios de uma integração mais profunda e formando ou apoiando grupos de interesse regional e doméstico que a promovam.

¹⁴ O efeito de *spillover* pode ser descrito como o impacto de uma ação primária sobre uma ação secundária, embora ambas as ações tenham ocorrido separadamente e em locais diferentes. Ou por outras palavras, uma situação em que uma determinada ação, relacionada com um objetivo específico, cria uma situação em que o objetivo original só pode ser assegurado através da tomada de outras ações, que por sua vez criam uma condição adicional e uma necessidade de mais ação, e assim por diante (Lindberg, 1963, p.9).

Ernst Haas (1970) sugere o conceito de *spillover* à CECA que, ao criar um mercado comum no sector da produção de carvão e aço, levantou a necessidade de integrar todos os recursos energéticos da Comunidade, tais como a energia nuclear abrangida pelo Tratado Euratom em 1957, e o gás e petróleo abrangidos pelo Tratado CE, e acabou por conduzir à criação de um mercado comum para todos os bens e serviços.

¹⁵ O direito de intervenção fora saudado pela melhoria profunda em relação à defunta OUA, que visava a posição neutra em políticas nacionais.

A UE serviu aparentemente como uma importante fonte de inspiração. A UE considerou o movimento pan-africano como uma oportunidade ideal para a emergência de um interlocutor central. A UA fora vista como o parceiro ideal para encarar desafios continentais e globais que só podiam ser enfrentados numa unanimidade (por exemplo: paz e segurança, migração, e alterações climáticas). Isto explica não só porque é que as expectativas da Comissão Europeia (CE) eram elevadas, mas também porque é que a Europa queria desempenhar um papel forte no apoio à UA.

Com base no seu próprio modelo, a UE compreende que a UA necessita de instituições fortes e independentes para organizar um forte processo de integração. O apoio à UA tem, por conseguinte, sido dirigido principalmente ao reforço da CUA em Adis Abeba, com vista à criação de um mecanismo coerente e eficaz que estaria devidamente equipado para levar por diante outras reformas.

A UE colocara uma grande ênfase na renovação e reforço dessa mesma parceria e no apoio às capacidades e instituições da UA. É visível uma evolução positiva na parceria UE-UA, para a ideia de continentes irmãos e interligados através do passado, presente e futuro no cenário internacional. Este comportamento reflete a mudança da política externa europeia, juntando a visão passada do idealismo internacional com o pragmatismo necessário do século XXI.

Paralelamente, tanto a CE como a CUA encetaram também um diálogo estreito, inicialmente centrado nas questões de paz e segurança, mas em breve alargado ao desenvolvimento e cada vez mais a questões políticas que afetam tanto a África como o mundo no seu conjunto.

O quadro político global das relações entre o continente africano e o europeu é a JAES, formalmente adotada na Cimeira de Lisboa em 2007 por representantes de 27 Estados europeus e 53 Estados africanos. Como estratégia a longo prazo Norte-Sul, a JAES demanda determinar uma parceria de iguais através da qual o consenso sobre as prioridades é reconhecido simultaneamente e a assimilação de iniciativas para as abordar pode ser partilhada (Wohlgemuth & Wallnöfer, 2009). Toda a panóplia de programas de apoio da UE fora um veículo para reforçar a arquitetura institucional da UA.

Desde a sua conceção, a JAES fora adaptada de modo contra reacionário a contextos políticos em voante metamorfose, tanto a nível institucional como externo, à medida que as reformas da UA emergiram a par de novas estratégias globais e bilaterais da UE, enquanto os desenvolvimentos externos nas esferas da migração e da segurança intensificaram o enfoque da UE numa parceria com o continente africano. As parcerias europeias pré-existentes com ambas as extremidades africanas como o Norte de África e as regiões Subsarianas ao abrigo da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e do Acordo de Cotonou, respetivamente, juntamente com novos acordos bilaterais com Estados

individuais, incluindo a África do Sul e a Nigéria, apresentaram adicionalmente fontes significativas de oportunidade e tensão para a agenda continental.

Desde a cimeira África-UE realizada no Cairo, em 2000, onde através do reforço institucional dos diálogos entre atores, ocorreram mudanças consideráveis ao longo dos anos. Face a estas mudanças, as ligações africanas e europeias têm-se desenvolvido e diversificado consideravelmente.

A estratégia acordada em conjunto resultante da Cimeira criou efetivamente uma dinâmica ao procurar colocar uma abordagem intercontinental, ostensivamente liderada pelas instituições da UA e da UE, no centro das relações África-UE. Paralelamente, surgiu o compromisso de um diálogo reforçado e mais frequente no futuro através de cimeiras a intervalos regulares de três anos, bem como planos de ação sobre objetivos políticos específicos para os períodos entre as cimeiras. Tão importante como o novo estatuto geográfico da estratégia - como um acordo entre continentes - foram os aspetos mais relacionais por ela veiculados. O tipo de linguagem usada sugeriu o fim da doutrina tradicional das relações externas europeias de doador-recetor e substituir com uma parceria entre semelhantes construída com base em valores e objetivos identificados conjuntamente (European Commission, n.d).

Assinalando estes objetivos, JAES fortaleceu os seus compromissos com as metas do Acordo de Cotonou e com as da PEV (Adebajo, 2012). Porém, a inclusão da temática da paz e segurança adicionou uma perspetiva às relações formais entre os dois continentes. Além disso, é notório que esta estratégia apelou à instauração progressiva de uma estrutura pan-africana de investimento e apoio financeiro para África. A JAES denominou sobre as quatro áreas no Quadro Estratégico¹⁶ objetivos ambiciosos, porém seria necessária uma multiplicidade de dispositivos e de instrumentos financeiros para a sua concretização de facto.

A JAES complementa os quadros de cooperação existentes com o continente africano, em especial atenção na África Subsariana. É possível salientar que o nível de cooperação entre os dois continentes ultrapassa todos os outros canais de cooperação existentes a nível local, nacional ou regional até à data. Situando a parceria no contexto global, aborda desafios comuns globais, como as alterações climáticas, paz e segurança, e a proteção do ambiente.

Com o início desta parceria, o peso das posições conjuntas de cooperação africana e europeia nos fóruns internacionais aumentara consideravelmente, especialmente em

¹⁶ Os quatro objetivos principais da JAES são: Melhorar a parceria política UE-África; Promover a paz, a segurança, a governação democrática e os direitos humanos, as liberdades básicas, a igualdade de género, o desenvolvimento económico sustentável, a integração regional e continental, e assegurar que todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio sejam alcançados em todos os países africanos; Promover o multilateralismo efetivo; Melhorar uma parceria centrada nas pessoas, que deve envolver atores não-estatais (European Commission, n.d).

sectores promissores de interesse comum como o comércio e integração regional, migrações e energia. O papel da JAES como parceria centrada nas pessoas deve ser reconhecido, assegurando a participação efetiva tanto do sector privado como da sociedade civil, proporcionando benefícios diretos para os cidadãos africanos e europeus. O sucesso de estratégias como a JAES é demonstrado através da longevidade da mesma e a aprovação geral pelas entidades afetadas.

Uma componente importante da JAES é a promoção da participação ativa da população afetada. Ambas as organizações reconheceram que qualquer implementação deve copropriedade de entidades europeias e africanas, tornando numa plataforma duradoura de informação, participação e mobilização de um vasto espectro de atores da sociedade civil. Esta porta aberta aos atores não estatais levou à criação do Fórum Intercontinental da Sociedade Civil África-UE em 2010, uma plataforma transregional composta por uma secção transversal de organizações da sociedade civil (OSC) africanas e europeias, liderada por funcionários públicos reconhecidos das JAES.

De acordo com o Roadmap¹⁷, a UE deve apoiar a plena operacionalização da Arquitetura de Governança Africana (AGA). A AGA é uma plataforma de diálogo entre os vários intervenientes mandatados para promover a boa governação e reforçar a democracia em África, para além de traduzir os objetivos dos pronunciamentos jurídicos e políticos nos valores partilhados da UA.

Com o caminho aberto para um maior estreitamento desta ligação, e com o aumento dos financiamentos europeus para a UA, foi necessária uma maior transparência nos processos de governação da mesma e à sua capacidade de administrar esses fundos, de modo a combater os defeitos e problemas de visaram o fracasso da OUA. Esta pressão europeia que se correlaciona com os avanços nas ligações UE-UA, promoveu a proatividade entre ambas as partes, como a consolidação e constantes aperfeiçoamentos da arquitetura institucional da UA.

Nesta visão, a identidade da UE como ponto de referência para iniciativas regionais é crucial para compreender o papel da mesma na promoção do regionalismo internacional. Embora a UE não pretenda exportar o modelo de integração europeia, a sua identidade como "o projeto de integração regional mais avançado do mundo" (Puder, 2010, p.165), o efeito *spill over* é notório.

Um dos principais desafios da parceria UE-UA será assegurar que ambos os parceiros trabalhem em conjunto de forma pragmática na promoção da paz e estabilidade, segurança alimentar, melhor governação e gestão eficaz dos recursos naturais e

¹⁷ No período de 2014-2017, a JAES implementou o Roadmap, que visava entre outras áreas o aprofundamento de programas existentes e a criação de soluções das debilidades passadas da estratégia em si (Barrios & Vines, 2014, p.1).

infraestruturas, de modo a gerar maior prosperidade para os dois continentes. Aqui, a transparência promovida nas várias iniciativas ao longo dos anos tem provado ser essencial.

2.4. Relação UE-UA

Do mesmo modo, na cimeira da OUA de julho de 2001 na Zâmbia, que tratou da transição da OUA para a UA, foram feitas várias referências ao facto de a UA se basear vagamente no modelo da UE¹⁸(Babarinde, 2007).

Outra área em que podemos estabelecer paralelos entre a UE e a UA é no que diz respeito aos seus objetivos. Embora cheguem aos seus respetivos objetivos a partir de experiências diferentes, as aspirações são semelhantes. Ambos os blocos, por exemplo, esperam utilizar a integração regional para promover a paz, estimular o crescimento económico, alcançar a solidariedade para os seus povos, e reforçar o seu perfil internacional.

De facto, existem autores como Zbigniew Brzezinski, que não só defendeu as conexões entre organismos regionais supranacionais como a UE e a UA, mas também é um ávido apoiante do papel do regionalismo para a integração global (Brzezinski, 1995).

A questão da paz e da segurança, por exemplo, tem sido apontada por ambas as partes como um exemplo positivo de onde ambos os atores detêm de interesses comuns e objetivos claros. A UE tem sido um grande apoiante da manutenção da paz liderada por África, bem como do desenvolvimento de capacitação na área da paz e da segurança para a CUA e as CERs do continente. A UE visa também a fomentar os seus mecanismos de financiamento de modo a fortalecer o papel da UA como mediador durante situações de crises africanas. Estas iniciativas promissoras assentam nas arquiteturas pan-africanas existentes ou emergentes sobre paz e segurança, bem como sobre governação (Round, 2007).

Efetivamente, ao longo da relação UE-África tem se verificado um conjunto de desafios excruciantes que levam a um pessimismo e a um cinismo profundo em ambas as regiões, pois, apesar do papel da UE como grande investidor, parceiro comercial e

¹⁸ De qualquer modo, a "Assembleia de Chefes de Estado e de Governo" da UA é comparável ao Conselho Europeu da UE, enquanto o "Conselho Executivo" da UA é análogo ao Conselho de Ministros, especialmente ao Conselho de Assuntos Gerais. O análogo do Comité de Representantes Permanentes na UA é o Comité de Representantes Permanentes, e o do Comité Económico e Social na UA é o ECOSOCC. Outras instituições da UA e da UE que partilham nomes semelhantes são a Comissão, o Tribunal de Justiça, e o Parlamento. Os Comités Técnicos Especializados da UA só podem ser análogos ao COREPER I da UE. Não há dúvida do que precede sobre as semelhanças dos nomes e funções das principais instituições da UA e da UE, o que ainda é desconhecido é se as instituições da UA acabarão por desenvolver os sofismas e conhecimentos pelos quais os seus homólogos da UE são conhecidos (Babarinde, 2007).

fornecedor de assistência ao desenvolvimento africano, aparenta estar a ser disputado a sua posição em África. A rápida ascensão de novas potências emergentes como a China, a Índia, o Brasil e o mundo árabe é vista como o fator mais importante para o declínio da influência da UE em África (Wang, 2012).

Na verdade, ainda existe muito terreno para ser apreendido na relação de ambos os atores, dado que permanecem grandes diferenças em questões cruciais como o nível e a agenda de desenvolvimento, tecnologia, migração, governação, direitos humanos, entre outros. Tudo isto coloca sérios desafios não só na relação UE-UA, mas também à sua cooperação no palco internacional para reforçar a integração global (Coleman & Underhill, 1998).

Enquanto as experiências de duas guerras mundiais no século XX, em particular, exigiram à UE, na esperança de que a aproximação e integração económica especialmente entre a França e a Alemanha ajudasse a preservar a tranquilidade na Europa, para a UA, a África teve a sua quota-parte de guerras civis e intraestatais violentas. Muitos observadores salientaram também que a frequência das guerras em África compromete as estratégias económicas no continente, porque a instabilidade resultante afasta o capital potencial e os investidores avessos ao risco. Isso, por sua vez, reduz a formação de capital doméstico. Assim, tal como a UE tem utilizado a integração regional para preservar a paz através de uma estrutura económica cada vez mais interdependente, a UA também precisa da integração regional como veículo para promover a paz pan-africana, a fim de aumentar as perspectivas de resultados económicos positivos. Em suma, a UA precisa de tornar as economias de África mais interdependentes entre si. Isso só pode acontecer se trocarmos uns com os outros num contexto Sul-Sul. De facto, como se aprendeu na experiência da UE, talvez a realização mais notável da mesma seja a garantia de que a guerra é uma opção impensável para a resolução de conflitos no seio da Europa.

2.4.1. EUGS

O desenvolvimento da Política Externa da União, bem como da Política Comum de Segurança e Defesa, ao longo dos últimos anos culminaram na Revisão da Estratégia Europeia de Segurança, de 2003 e na apresentação em 2016 da Estratégia Global, resultado de um processo duradouro de modo a redefinir a política externa da UE, mais concretamente, dos seus objetivos para o sistema internacional. A EUGS estabeleceu o início oficial de um novo pragmatismo europeu com ações concretas para o desenvolvimento de si e dos seus aliados e uma reivindicação do poder da UE. Uma das áreas afetadas foi a sua ligação com o continente africano mais concretamente com a UA, que delineou o fortalecimento da mesma de modo a aprofundar as ligações entre os seus

aliados africanos. “Vamos investir na paz e desenvolvimento em África como um investimento na nossa própria segurança e prosperidade. Temos de intensificar os nossos esforços para estimular o crescimento e o emprego em África” (European Union, 2016, p.36).

Também foram sendo desenvolvidas e consolidadas estratégias regionais específicas para África, nomeadamente para o corno de África, golfo da Guiné e Sahel.

2.4.2. Estratégias Regionais

- **Corno de África**

Os países do Corno de África ¹⁹ são atormentados pela instabilidade e a constante presença de conflitos. É uma região situada nas rotas de comércio e migração do Mar Vermelho, partilhando o espaço com as zonas instáveis do Sahel e da África Central, sendo uma área estratégica para a UE. O *modus operandi* da UE na região inicialmente se focara no fomento económico, no entanto o agudo crescimento de pirataria na costa da Somália levou a uma reorientação da visão estratégica europeia. Em novembro de 2011, foi adotado o Quadro estratégico da UE para o Corno de África, com o objetivo de alinhar várias iniciativas e instrumentos de política externa com cinco metas²⁰: O Plano de Ação Regional para o Corno de África 2015-2020 mantém os objetivos do passado quadro ao mesmo tempo que se concentra no reforço da cooperação regional em matéria de segurança, migração e deslocação. Contudo, os fortes antagonismos entre os Estados envolvidos aumentam a dificuldade de se conseguir uma abordagem coordenada. O plano de ação regional chegou ao seu termo em 2020 (European Parliament, 2022).

A adoção do Quadro Estratégico para o Corno de África (EU strategic framework for the Horn of Africa (2011) abriu novas oportunidades para o compromisso da UE para a região. A UE empreendeu uma vasta gama de iniciativas, desde operações humanitárias ao desenvolvimento de capacitação das instituições regionais, campanhas de antipirataria e de formação militar. O Quadro Estratégico ofereceu o potencial para que o impacto combinado dos Estados-Membros e das instituições europeias fosse aproveitado e utilizado para promover os objetivos da mesma na região. A perspetiva duma ação mais coerente ofereceu a oportunidade da UE ser reconhecida na região como um ator mediador. Através da nomeação de um Representante Especial da União Europeia

¹⁹ Djibuti, Quênia, Etiópia, Eritreia, Somália, Sudão, Uganda

²⁰ Boa governação e direitos humanos; construção da paz; prevenção do alastramento da insegurança; crescimento económico e redução da pobreza; e cooperação política e económica transfronteiriça, em particular através do papel das Comunidades Económicas Regionais Africanas

(REUE) para o Corno de África, a UE tem o potencial de ter uma única voz na região. Esta posição permitiu à UE usufruir das suas vantagens comparativas no Corno de África, pois enquanto bloco, permanece uma das fontes mais significativas de assistência e investimento na região, e um parceiro comercial importante. Em retrospectiva, o documento adotado em novembro de 2011 é relativamente calmo no que diz respeito a temáticas com a Etiópia e a Eritreia²¹ (Soliman, Vines & Mosley, 2012).

Nesta região, a UE deteve da oportunidade de desempenhar um papel ativo na promoção da estabilidade e no fornecimento de incentivos ao movimento em direção aos objetivos de boa governação que o Quadro Estratégico delineia. Mesmo sem desenvolver um Plano de Ação, uma abordagem coordenada da UE fora vital para manter uma constante promoção dos seus objetivos na região. Noutras zonas do Corno de África, o envolvimento da UE auxiliou na aproximação dos Estados em termos de pensamento estratégico regional futuro. Porém, este envolvimento necessitou de um Quadro Regional coerente que seria desenvolvido no próximo Plano Regional da UE no Corno de África 2015-2020. Isto é verdade tanto em termos de promoção da estabilidade regional, redução da pobreza e desenvolvimento, como em termos de limitar os impactos da insegurança da região na própria Europa. Como tal, o papel da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) como um parceiro potencial chave no envolvimento europeu com a região provou ser capaz de reforçar as suas capacidades institucionais e reforçar o seu mandato. Isto permitiu à IGAD desempenhar um papel mais robusto na promoção da cooperação e estabilização regional, beneficiando ao mesmo tempo os objetivos europeus de reduzir os fluxos de migrantes económicos e requerentes de asilo, os custos acrescidos e a insegurança para a navegação internacional causada pela pirataria somali, ou a exportação de ideologias militantes/terroristas (Soliman, et al., 2012).

No diálogo político entre a UE e os seus parceiros do Corno de África permanece a chave para uma implementação bem-sucedida dos Quadros Estratégicos da região. Tal diálogo deve basear-se em interesses mútuos, a fim de promover a apropriação da estratégia por esses Estados-Membros. A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) permitiu à UE pôr melhor em prática os seus recursos coletivos, mas a UE deve continuar a trabalhar no sentido de aperfeiçoar as suas relações de trabalho institucionais internas, bem como os instrumentos à sua disposição, para que seja capaz de responder de forma mais flexível e rápida às situações na região. Em última análise, com o nível certo de adesão de todos os interessados, o Quadro Estratégico permitiu à UE alcançar uma

²¹ Estes dois países, e o seu conflito não resolvido, estão no centro da dinâmica de segurança da região. A morte do primeiro-ministro Meles Zenawi constituiu o primeiro imprevisto para o Quadro Estratégico. Com uma mudança de liderança em Adis Abeba, existiu uma oportunidade de se resolver as hostilidades persistentes e de promover a reabertura de conexões económicas benéficas para ambas as nações.

compreensão abrangente das complexidades do Corno de África e desenvolveu uma abordagem a médio e longo prazo que será muito maior do que a soma atual das suas partes (Soliman, et al., 2012). O Plano de Ação Regional (RAP) 2015-2020 do Corno de África da UE foi adotado a 26 de outubro de 2015 pelo Conselho dos Negócios Estrangeiros. Delineou a abordagem ampla europeia para abordar as questões-chave de segurança, política e desenvolvimento na região, tendo por base o Quadro Estratégico da UE para o Corno de África de 2011²². A Estratégia Global de Política Externa e de Segurança para a União Europeia, lançada após a adoção do Plano de Ação, aprovou um quadro político global para as ações de política externa da UE de modo a abordar a relação entre segurança e desenvolvimento e a mesma com a migração. A Declaração Política de Valletta de novembro de 2015, o Plano de Ação Conjunta e os processos de Cartum e Rabat sensibilizaram para as consequências da migração não gerida, incluindo o tráfico de seres humanos, proporcionando um quadro para a cooperação em matéria de migração entre os dois continentes e a base para o Quadro de Parceria²³ (Council of the European Union, 2017).

O Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África (EUTF), um instrumento importante para fazer avançar o Quadro de Parceria, ajudou a acelerar o processo de apoio da UE aos grupos mais vulneráveis e a aumentar a resiliência, bem como a abordar o tráfico de seres humanos para todas as formas de exploração e contrabando de migrantes e a melhorar a gestão das migrações. Tanto o Quadro Estratégico da UE (2011) como o Plano de Ação Regional (2015-2020) detiveram cinco prioridades na intervenção europeia: segurança e estabilidade regionais; contra radicalização e extremismo violento; direitos humanos, Estado de direito e governação democrática; migração e deslocação forçada e, por fim, juventude, igualdade de género e emprego (Council of the European Union, 2017). O crescimento substancial da população jovem na região do Corno de África e os recursos naturais significativos encontram-se de modo paralelo com graves ameaças à estabilidade regional, incluindo o tráfico humano, assim como dilemas sistémicos para o desenvolvimento. Tendo em conta os objetivos da estratégia regional da UE para o Corno de África é essencial o papel europeu como parceiro no âmbito de assegurar a paz e a estabilidade, estimular o crescimento económico e garantir o desenvolvimento dos Estados frágeis na região. De modo a assegurar estes objetivos, o papel dos organismos como a UA, EAC e IGAD são essenciais, de modo a participarem ativamente na construção

²² The Regional Action Plan for the Horn of Africa 2015-2020

²³ A necessidade de aumentar os esforços no combate ao tráfico de seres humanos e ao contrabando de migrantes foi salientada nas Conclusões Conjuntas adotadas durante a Cimeira sobre Migração de Fevereiro de 2017, em Valletta. A avaliação dos resultados a curto prazo das ações da UE é difícil, dados os compromissos mais longos necessários para a obtenção de realizações políticas e de desenvolvimento. Contudo, pode dizer-se que a Cimeira de Valletta reforçou o diálogo com os parceiros africanos sobre a gestão das migrações (Council of the European Union, 2017).

de um Corno de África estável e próspero. A UE poderia aproveitar os pontos comuns, incluindo as oportunidades económicas, a segurança e a migração. Seria igualmente importante enfrentar as ameaças ideológicas nos países do Corno de África, para reduzir o risco crescente de conflitos segundo linhas étnicas, especialmente causados pela insuficiente participação política dos jovens e pela falta de oportunidades de emprego. Em todas as suas intervenções, a UE deve ter plenamente em conta os desejos e necessidades dos beneficiários finais, especialmente os mais vulneráveis ou suscetíveis de serem excluídos ou marginalizados. A UE deve manter os seus esforços para encorajar o cessar-fogo de conflitos armados esporádicos e incentivar os processos políticos inclusivos (Council of the European Union, 2017).

• **Golfo da Guiné**

O Golfo da Guiné é uma região vasta e diversificada que se estende do Senegal a Angola, composta por 17 países costeiros: as ilhas de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, e seis Estados sem litoral. Isto inclui os 15 membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e oito da Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS), todos integrados na UA. Com a vasta maioria do comércio externo sendo por via marítima, as frotas comerciais da UE dependem em grande medida da estabilidade das águas da região, particularmente desde que se tornou uma alternativa para os navios de carga de rota devido à instabilidade no Médio Oriente e Norte de África (Cabral, 2021).

Devido a estes fatores, o Golfo da Guiné, desde o início do século XXI, tem estado exposto a várias ameaças como a pirataria, a pesca ilegal, a degradação ambiental e o contrabando e o tráfico têm aumentado substancialmente. Esta instabilidade tem ameaçado a prosperidade económica e a segurança marítima da região. Por isso, em 2014, foi adotada a Estratégia da UE para o Golfo da Guiné, em conformidade com os objetivos do "Processo de Yaoundé"²⁴. O Plano de Ação da UE 2015-2020 foi lançado consecutivamente para orientar a implementação dessa mesma estratégia. Como parte da abordagem abrangente da UE à África Ocidental e Central, um conjunto de Programas e Projetos centrados no desenvolvimento de capacidades, financiados através do instrumento que contribui para a Segurança e Paz (IcSP) e do FED, estão orientados para a implementação da Estratégia para o Golfo da Guiné e do seu Plano de Ação evolutivo.

²⁴ O compromisso inter-regional entre a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS), bem como a Comissão do Golfo da Guiné (GGC) assinada na Cimeira de Chefes de Estado de Yaoundé (junho de 2013) para combater a criminalidade marítima no seu sentido mais lato) (European Union External Action, 2022) Informação retirada de: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-gulf-guinea-strategy-and-action-plan_en (acedido a: 03 do outubro de 2022).

Como previsto no Plano de Ação, a UE promove e desenvolve contactos e intercâmbios regulares com os países e as organizações regionais, contribuindo assim para o desenvolvimento de estratégias marítimas regionais (European Union External Action, 2022).

A estratégia da UE para o Golfo da Guiné foi adotada em 2014, seguida por um Plano de Ação correspondente (2015) para 2015-2020, com o objetivo de avaliar a escala da ameaça na região; reforçar as organizações regionais e nacionais que trabalham para melhorar a segurança marítima na região; cooperar com parceiros internacionais e trabalhar para reforçar as economias regionais. No centro desta estratégia está o objetivo global de "contribuir para o desenvolvimento sustentável das economias dos Estados costeiros da África Ocidental e Central, promovendo o significado de um sector marítimo bem governado, seguro e protegido"(Council of the EU, 2015, p.16).

Porém, ao contrário da intervenção da UE no Corno de África, os Estados regionais têm tanto a autoridade como a propriedade sobre a arquitetura de segurança marítima e a resposta a estas ameaças crescentes. As organizações regionais já estão a atuar em conjunto (ECCAS, CEDEAO e GGC) e a diferente natureza não só da ameaça dos piratas (que mais do que o resgate, prevê o roubo de petróleo) (Mandanda & Guo, 2016), mas também os tecidos sociais, económicos e jurídicos destes diferentes Estados tornam tanto o problema como a solução diferente e complexa na sua natureza. É necessário a adaptação da intervenção da UE se a mesma desejar manter o seu papel de influência na região. Ao abordar a causa raiz das ameaças à segurança marítima, a UE adotou uma "abordagem abrangente" das ameaças à segurança marítima, mas desta vez sob a égide da arquitetura Yaoundé existente, sem missão semelhante à EUNAVFOR, e com um compromisso renovado de cooperação integrada (Cabral, 2021).

Isto inclui uma série de programas financiados pela UE entre sectores: desde a melhoria da segurança portuária (WeCaps), ao reforço da cooperação em matéria de justiça penal (CRIMJUST) e ao combate ao tráfico ilegal (SEACOP) ou ao combate à pesca ilegal e à promoção da utilização sustentável dos recursos marinhos (PESCAO). Desde recentemente, e dado o aumento do número de ataques piratas na região e a ânsia da UE de se afirmar como fornecedor de segurança marítima, a estratégia da UE para a região também engloba um projeto piloto: Presenças Marítimas Coordenadas (CMP) (Cabral, 2021).

O CMP prevê uma maior sinergia e envolvimento dos Estados-Membros da UE, na partilha de informação, mas também em termos operacionais, assegurando uma presença contínua da UE nas zonas marítimas de interesse, às quais o Golfo da Guiné é o primeiro. Os Estados-Membros preservam a propriedade sobre os seus bens navais e aéreos, beneficiando simultaneamente de um intercâmbio de informação e análise que tem

vantagens para todos. Sem duplicar os seus esforços, a UE está a desenvolver a já forte presença dos Estados-Membros no mar e a promover uma maior cooperação internacional com parceiros internacionais e regionais, tais como os Estados costeiros do Golfo da Guiné (Cabral, 2021).

- **Sahel**

O Sahel é uma das regiões mais pobres do mundo. Atualmente enfrenta simultaneamente os desafios da pobreza extrema, os efeitos das alterações climáticas, as frequentes crises alimentares, o rápido crescimento demográfico, a frágil governação, a corrupção, as tensões internas não resolvidas, o risco de extremismo violento e radicalização, o tráfico e as ameaças à segurança ligadas ao terrorismo. Os Estados da região têm de enfrentar diretamente estes desafios. Os três Estados centrais do Sahel, e o foco desta Estratégia, são a Mauritânia, o Mali e a Níger, embora as condições geográficas também afetam partes do Burkina Faso e do Chade. Muitos dos desafios têm impacto nos países vizinhos, incluindo a Argélia, Líbia, Marrocos e Nigéria, cujo envolvimento é necessário para ajudar a resolvê-los (European Union External Action, 2016). Em poucas áreas é mais clara a interdependência do que da segurança e do desenvolvimento. A fragilidade dos governos tem um impacto na estabilidade da região e na capacidade de combater tanto a pobreza como as ameaças à segurança, que estão a aumentar. A pobreza cria instabilidade inerente que pode ter impacto nos fluxos migratórios descontrolados. Esta instabilidade forneceu oportunidade a vários ramos criminosos incluindo grupos terroristas como o Al-Qaida no Magrebe (AQIM), que encontrou uma zona para se sediar. Isto cria um ciclo vicioso que promove a instabilidade regional, pois os ramos criminosos deterioram as condições de segurança e desencorajam o investimento na região, que por sua vez fomenta essa mesma instabilidade regional (European Union External Action, 2016).

Por esta descrição que o próprio Serviço Europeu de Ação Externa apresenta, foi necessário elaborar uma estratégia europeia para a região, produzida em parceria com os países interessados, orientada de modo a combater as causas profundas da pobreza extrema e para criar as condições de base para que as oportunidades económicas e o desenvolvimento humano possam florescer. Estes objetivos apenas serão alcançados através de ações transfronteiriças, especialmente em áreas como a segurança, pois os desafios presentes na região englobam o cenário internacional. O envolvimento da UE no Sahel tem sido claramente impulsionado pelas questões que a União considera mais relevantes para si própria, tais como: o crime, o terrorismo e a migração. Como referido anteriormente os grupos terroristas que se baseiam na região do Sahel têm como alvo os

Estados-Membro da UE evidenciando a urgente necessidade de uma estratégia transfronteiriça (European Union External Action, 2016).

Seguidamente ao evento conhecido por "Primavera Árabe" e a crise da Líbia, a UE adotou uma abordagem holística para a região do Sahel, utilizando como referência uma Estratégia Europeia de Segurança e Desenvolvimento (conhecida como "Estratégia do Sahel"). Baseando-se simultaneamente no desenvolvimento e segurança regional (Tebas, 2015).

Na verdade, o Sahel foi a primeira região em África para a qual a UE formulou uma estratégia regional dedicada em 2011 (European Union External Action, 2016). A estratégia tenta cobrir todo a panóplia de ações desde a diplomacia humanitária, à segurança, defesa, finanças, comércio e ajuda ao desenvolvimento. Para a realização dessa mesma estratégia foram identificadas quatro linhas de ação: Desenvolvimento, boa governação e resolução de conflitos; Ação política e diplomática; Segurança e Estado de direito e, Luta contra a radicalização e o extremismo violento. Tendo em conta a crise multidimensional que região sofre, a vasta gama de políticas e instrumentos à disposição da UE são os melhores para enfrentar simultaneamente as questões de segurança e desenvolvimento a nível regional (Tebas, 2015). Por isso, a estratégia para esta região inclui, também, a diplomacia, a cooperação para o desenvolvimento, a Política Comum de Segurança e Defesa (PESC) e, mais recentemente, a dimensão externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) da UE. A estratégia centrava-se inicialmente apenas em três países do Sahel: Mali, Mauritânia e Níger, mas em 2014 o Conselho solicitou que fosse alargada ao Burkina Faso e ao Chade também. Em 2013, foi nomeado um Representante Especial da UE para a região do Sahel (REUE-Sahel) e em 2015 foi adotado um plano de ação regional para os anos 2015-2020 para complementar a estratégia do Sahel (Iso-Markku & Tammikko, 2020).

Na verdade, a Estratégia do Sahel tornou-se um dos instrumentos de segurança da UE, tal como, em certa medida, a Política de Vizinhança da UE; o que lhe permitiu envolver os seus vizinhos na gestão de questões cruciais para a UE (imigração ilegal, crime organizado, terrorismo, energia, etc.) sem que estes sejam vistos como uma interferência. A Comissão designou o francês Michel Reveyrand, em março de 2013, como o REUE-Sahel, de modo a orientar a contribuição da UE para os esforços regionais e internacionais de promoção da paz, segurança e desenvolvimento sustentável no Sahel. Reveyrand também coordena a abordagem holística da UE em termos da crise prevaiente na região, com base na Estratégia de Segurança e Desenvolvimento da UE no Sahel (Tebas, 2015).

Esta estratégia tem ajudado na crescente ajuda humanitária em termos de desenvolvimento, e nas três missões relevantes da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); isto é, as missões civis EUCAP Sahel-Niger e EUCAP Sahel-Mali, bem como a

missão de treino militar no Mali (EUTM). Em 20 de Abril de 2015, o Conselho adotou o Plano de Ação Regional para o Sahel (2015- 2020), que estabelece o quadro para a implementação da Estratégia de Segurança e Desenvolvimento da UE (adotada em 21 de março de 2011 e revista em 17 de março de 2014). A adoção do Plano de Ação teve lugar num ponto de viragem para os países do Sahel (Tebas, 2015).

Por outro lado, o objetivo do Plano de Ação Regional (PAR) Regional action plan for the Sahel (2015-2020) é identificar ações e iniciativas para os próximos anos - enquanto coordenação com as atividades dos Estados-Membros - com base nos seus objetivos e tendo em conta a experiência adquirida. O RAP aborda a necessidade de se concentrar em quatro áreas específicas: - Luta contra e prevenção do extremismo violento e da radicalização. - Criação de condições apropriadas para os jovens. - Migração - Mobilidade e gestão de fronteiras, luta contra o tráfico ilícito e o crime organizado transnacional (European Parliament, 2015).

2.5. Aliança África – Europa

Uma das provas desse *commitment* que a UE tem nas suas relações com o seu continente irmão é a Aliança África-Europa de 2017. Esta aliança pretende estreitar os laços diplomáticos e económicos presentes entre poderes internacionais interdependentes. Estabelecendo uma agenda económica forte, que visa impulsionar o desenvolvimento sustentável e inclusivo, promovendo normas tecnológicas modernas e sustentáveis, a proteção ambiental e laboral e o comportamento responsável das empresas. Representa a *collective knowledge* adquirida ao longo dos anos, quebrando de tradições diplomáticas para um pragmatismo ambicioso.

Esta aliança foi o culminar de quadros estratégicos UE-UA que visavam a coordenação das ações e instrumentos da UE e dos Estados-Membros com a UA e os seus Estados-Membros, de modo a realizar plenamente o seu potencial.

Para a CE (2018), as ações centrais da aliança traduzem-se em cerca de dez ações:

- Estimular os investimentos estratégicos através de financiamentos mistos e de garantias;
- Apoiar as oportunidades de fabrico e transformação a nível nacional e regional através dos pactos para o emprego e o crescimento;
- Estabelecer grupos setoriais europeus e africanos de operadores públicos, privados e financeiros e do meio académico, sob a liderança de um comissário, com o objetivo de disponibilizar competências, aconselhamento e recomendações;
- Apoiar a educação e o desenvolvimento de competências a nível do continente;

- Apoiar o desenvolvimento de competências a nível nacional para adequar as competências às escolhas estratégicas em matéria de desenvolvimento de cada país;
- Reforçar o diálogo, a cooperação e o apoio ao clima empresarial e de investimento;
- Apoiar a zona de comércio livre continental africana;
- Reforçar o comércio intra-africano e o comércio UE-África na perspetiva de longo prazo de um acordo de comércio livre entre os dois continentes;
- Apoiar a conectividade tanto intra-África como entre a UE e África; Mobilizar um pacote substancial de recursos financeiros

2.6. Portugal como interlocutor privilegiado no quadro da relação UE-África

No geral, o papel de Portugal nas relações UE-África tem sido significativo, enquanto pequeno Estado no cômputo global da UE. Vários dos marcos desse relacionamento realizaram-se sob (e impulsionados por) presidências portuguesas do Conselho da UE: na presidência de 2000, foi concluído o Acordo de Cotonou e teve lugar a primeira cimeira de alto nível UE-África, no Cairo; na presidência de 2007, realizou-se a segunda cimeira (após difíceis negociações), onde foi aprovada a Estratégia Conjunta e respetivo plano de ação.

Isto corresponde, no geral, ao papel importante que África ocupa na política externa portuguesa e que se traduz também na priorização desta área geográfica na atuação portuguesa ao nível das relações externas da UE. Com efeito, Portugal tem demonstrado particular interesse pela ação externa da UE (o que o distingue de outros Estados-Membros com dimensão similar) e por uma atuação que lhe permita deixar uma marca específica e reforçar a sua credibilidade europeia/internacional (Raimundo, 2020; Seixas da Costa & Ferreira, 2019). Nesse contexto, tem procurado realçar os laços “especiais” em várias zonas do globo, decorrentes da sua experiência histórica, e como se pode observar pelo seu posicionamento enquanto promotor do debate internacional sobre cooperação triangular, bem como as vantagens comparativas relativamente a outros países europeus no relacionamento com África, assumindo a intenção de ser ponto de ligação entre os dois continentes e/ou um veículo de algumas aspirações africanas junto da UE. Um dos exemplos disso é a assinatura da Parceria Especial UE-Cabo Verde (a primeira que a União estabeleceu com um país ACP, em 2007).

Por outro lado, a atuação político-diplomática portuguesa nos planos europeu e internacional, no quadro da política externa e de cooperação para o desenvolvimento, tem enfatizado o papel do país como um *honest broker* e um parceiro útil para apoio aos interesses e necessidades dos países mais pobres e vulneráveis (Ferreira, Faria & Cardoso, 2015). Isto verifica-se na defesa de uma atenção especial aos Países Menos Avançados, aos países em situação de fragilidade, aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e aos países lusófonos no âmbito de vários enquadramentos a nível multilateral, como a Agenda 2030, as agendas da eficácia da ajuda e de financiamento do desenvolvimento. No entanto, com a evolução no sentido de reforçar a voz comum da UE no plano externo e os compromissos de coordenação a nível europeu, Portugal vê-se limitado, cada vez mais, a alinhar com as posições da UE nos vários fóruns e enquadramentos multilaterais.

Enquanto pequeno Estado Membro da UE, Portugal tem beneficiado de uma imagem de maior imparcialidade e, também, de promotor de pontes e consensos na condução das suas presidências do Conselho da UE (Raimundo, 2020).

Portugal tem defendido que a UE não deve concentrar a sua política africana em países considerados mais estratégicos e/ou que colocam maiores desafios à Europa, nomeadamente de segurança (como o Norte de África e o Sahel), devendo tratar todo o continente como importante, segundo uma perspetiva abrangente. Por outro lado, Portugal argumenta que qualquer estratégia europeia com África deve ter em conta as abordagens e interesses dos Estados-Membros individualmente, o que está ligado aos interesses bilaterais das políticas para África (Dennison & Franco, 2020).

O contributo de Portugal para um relacionamento mais inclusivo, justo, equitativo e sustentável com África vai muito para além das presidências da UE e depende, em boa medida, das condições de implementação de uma política externa e de cooperação para o desenvolvimento forte, coerente e eficaz.

2.7. Futuro da relação UE-África: Oportunidades e Desafios

Aparentemente deslumbram-se sinais de esperança entre este aprofundamento. Existe uma panóplia de exemplos dos dividendos desta parceria como a criação da African Continental Free Trade Area (AfCFTA) ²⁵, um passo que remete à criação da própria UE e abre caminho para um maior grau de integração. Outro marco importante na UA foi o lançamento do Parlamento pan-africano em 2004, ratificando o mesmo em tempo recorde (Babarinde, 2007). Um terceiro desenvolvimento encorajador é a adoção da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) na Cimeira de Lusaka de 2001 como o projeto/política económica da UA, sem dúvida, o exemplo mais próximo de ênfase sectorial e talvez de repercussões funcionais na União. Outro desenvolvimento estreitamente relacionado é o mecanismo de Revisão pelos Pares, que encoraja os Estados-Membros a submeterem as suas estratégias macroeconómicas à revisão por peritos independentes.

Para que a UA tenha sucesso, cada uma das suas instituições deverá permanecer num estado de constante aperfeiçoamento. Ou seja, em linguagem típica da UE, desenvolver os seus "recursos próprios". Deverá, tal como a UE, manter os povos respetivos no processo de integração, de modo a permitir o acesso às sociedades civis na iniciação, formulação e implementação de políticas. Desenvolver a identidade necessária para a boa governação e transparência necessária para florir ambas as Uniões.

Os princípios de respeito mútuo, responsabilidade conjunta e uma visão partilhada no que diz respeito à governação dos bens públicos internacionais devem sempre orientar a cooperação entre África e a Europa. Nenhum assunto pode ser tabu no contexto das relações UA-UE. Todas as questões devem ser tratadas com franqueza, em total transparência e sem segundas intenções.

²⁵ A AfCFTA é a maior área de comércio livre do mundo, reunindo os 55 países da UA e oito Comunidades Económicas Regionais (CERs). O mandato geral do AfCFTA é criar um mercado continental único com uma população de cerca de 1,3 bilhão de pessoas, sendo um dos projetos emblemáticos da Agenda 2063: A África que Queremos, a estratégia de desenvolvimento a longo prazo da UA para transformar o continente numa potência global. Como parte do seu mandato, o AfCFTA é eliminar as barreiras comerciais e impulsionar o comércio intra-africano. Em particular, é promover o comércio de produção de valor agregado em todos os setores de serviços da economia africana. A implementação prática do AfCFTA tem potencial para fomentar a industrialização, a criação de emprego e o investimento, aumentando assim a competitividade de África a médio e longo prazo. AfCFTA entrou em vigor em 30 de maio de 2019, depois que 24 Estados-Membros depositaram seus Instrumentos de Ratificação após uma série de compromissos continentais contínuos desde 2012. Foi lançado na 12^a Sessão Extraordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA em Niamey – Níger, em julho de 2019. O Secretariado do AfCFTA está sediado em Accra, Gana. Sua Excelência Wamkele Mene é o primeiro Secretário-Geral eleito a coordenar a implementação do Acordo (AfCFTA., n.d.) Informação retirada de: <https://au-afecta.org/about/> (acedido a: 03 de outubro de 2022).

Apesar da expansão e diversificação da ação externa da UE, a parceria com África sempre ocupou uma posição especial, também a nível de vários Estados-Membros. Destaca-se pela sua longevidade, a densidade das relações (institucionais e muitas vezes pessoais), os desafios impostos pela proximidade geográfica, bem como a escala da cooperação e dos recursos envolvidos. Para além de ser o principal doador de ajuda ao desenvolvimento de África, a UE é coletivamente a maior fonte de investimento direto estrangeiro, o principal parceiro comercial, um fornecedor chave de segurança, a principal fonte de remessas e o primeiro parceiro no desenvolvimento e assistência humanitária.

2.8. Impacto chinês no continente africano

Em 2012, no coração da Etiópia, Jia Qinglin, o mais alto conselheiro político da China, assistiu à inauguração oficial do maior edifício em Adis Abeba. A sede da UA custou 250 milhões de dólares e não lhes custou nada. A China financiou completamente o projeto (BBC NEWS, 2012). De uma perspetiva externa, esta é uma utilização desconcertante de um quarto de milhão de dólares, mas é simbólica de como a China tem vindo a prosseguir a política em África. A China está empenhada no crescimento da UA, o que não parece intuitivamente benéfico quando as relações bilaterais favorecem a China. Coloca-se assim a questão de saber por que razão a China se tornou tão investida na integração africana e quais são os seus incentivos para gastar quantias astronómicas numa instituição que enfraquece o seu poder de negociação bilateral.

É possível afirmar que a razão se encontra no famoso BRI²⁶, que se baseia no ressurgimento da antiga Rota da Seda que durante séculos interligava a Eurásia com África e que gravitava os mesmos para a hegemonia chinesa.

A sua expansão em África está mais diretamente ligada às necessidades da economia chinesa em rápido crescimento, especialmente em recursos energéticos, minerais, e outros produtos. Mas esta expansão é acompanhada por um forte impulso diplomático para construir parcerias amigáveis com governos africanos, para ganhar apoio em fóruns internacionais para as ambições da China e para a visão do mundo, e, a longo prazo, para criar mercados para os bens e serviços chineses.

²⁶ Estabelecido em 2013, o BRI é um projeto de desenvolvimento monumental destinado a restabelecer o poder económico e político da China no estrangeiro. Pelo seu nome, o BRI segue o caminho da estrada da seda, ligando a China à Europa e à África através do investimento e comércio generalizados em toda a extensão da rota (Cheng, 2016). A crescente adesão de Estados africanos ao BRI ilumina ainda mais a política de gastos em massa da China na capacidade económica destas nações. Consequentemente, a China tornou-se rapidamente a maior fonte de financiamento em todo o continente. O seu papel crescente nas finanças africanas está a injetar centenas de biliões de dólares numa região em desenvolvimento que inevitavelmente produzirá efeitos sociopolíticos.

2.8.1. Expansão do Dragão

À medida que a economia chinesa se depara num abrandamento gradual, o crescimento dos mercados de exportação estrangeiros pode suavizar o impacto nas finanças chinesas. Por conseguinte, o desenvolvimento africano pode revelar-se mutuamente benéfico para a China como fonte de procura externa. A separação do controlo do capital e da produção tornou as instituições políticas estáveis necessárias para que os investimentos estrangeiros e as cadeias de valor globais sobrevivessem.

As economias africanas são notórias na ausência destes mesmos requisitos de governação e estabilidade institucional para racionalizar o investimento de massas. Aqui, a UA é vista pela China como sendo capaz de proporcionar essa mesma estabilidade para o sucesso dos investimentos chineses, mantendo simultaneamente a integridade do princípio da não-interferência.

A China depende, tal como outros atores externos, de um ambiente estável e comparativamente seguro para conduzir uma estratégia de investimento coerente e orientada para o lucro. Para proteger a sua crescente quantidade de investimentos a longo prazo, os atores chineses em África têm de evitar ações ou políticas suscetíveis de facilitar a instabilidade ou o conflito ou associá-los a abusos dos direitos humanos e regimes repressivos em África e noutros locais. "Depois de uma fase inicial de obtenção de concessões de extração de recursos, é quase concebível que a China seja obrigada pela instabilidade e conflito em África a perceber que os seus interesses económicos a longo prazo são mais bem servidos pela promoção da paz em África e que é mais provável que isso aconteça encorajando um governo representativo em África do que apoiando ditadores" (Obiroah, 2008, p. 9).

Este apoio baseia-se, por um lado, na especulação de que a UA desenvolverá o potencial para se tornar um ator crucial no continente e, por outro lado, em iniciativas da UA que reclamam uma posição mais forte para si própria no diálogo sino-africano. A China ganha um aliado potencial e, no caso de a UA se tornar uma história de sucesso, a China provou ser um parceiro fiável, em comparação com outros investimentos bilaterais, com pequenos custos. Além disso, para além de uma possível racionalização futura da sua relação com o continente africano, a China já beneficiou da sua estreita interação com a UA em termos de legitimação da sua política africana. A China, que credita a UA com o potencial de se tornar um ator forte na região, segue regularmente as iniciativas da UA para institucionalizar o estabelecimento das suas relações e criar novos quadros de diálogo. Além disso, outros investimentos chineses em infraestruturas e capacidade da UA fazem parte das expectativas de Pequim de que a UA seja uma pedra angular para a racionalização das relações sino-africanas.

Pequim percebeu que uma abordagem regional em África poderia ser benéfica para o desenvolvimento económico e é a continuação lógica da sua estratégia a longo prazo no continente. Muitos dos obstáculos ao desenvolvimento e das ameaças à segurança que põem em perigo os investimentos chineses são causados por fatores transnacionais que só podem ser postos em causa numa base multilateral. A China procura cada vez mais ligações multilaterais em África que sejam bem-sucedidas ou, pelo menos, alterem a arena bilateral e lhes deem acesso regional ou continental a África.

Assim, apesar de uma perceção de perda de poder de negociação num contexto regional, a China aumentou a sua cooperação com organizações regionais e sub-regionais em África em várias áreas que abordam questões políticas, económicas e de segurança a um nível supranacional. A abordagem bilateral que a China privilegiou durante muitos anos restringiu as suas negociações a Estados-nação únicos e está agora lentamente a ser substituída por uma estratégia dupla, em que as organizações regionais estão a ganhar importância como contraparte política em África.

No vácuo criado no final da Guerra Fria, Pequim encontrou apoio em muitos países africanos que viam a China como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento ocidental. A história de sucesso económico da China combinada com uma falta de interesse pela democracia ou boa governação tornou-a uma opção atrativa para muitos líderes africanos que estavam insatisfeitos com os aliados tradicionais ou que tentavam diversificar a cooperação internacional. Neste contexto, as relações entre a China e África desenvolveram-se rapidamente e a China é agora um dos maiores investidores e parceiros comerciais para muitos países africanos.

A rápida expansão do envolvimento da China em África provocou uma série de reações, tanto em África como no Ocidente. Em África, estas reações são alimentadas em alguns casos por esperanças no que a China pode trazer ao continente em termos de comércio, investimento e parcerias de desenvolvimento alternativas; noutros casos, por receios do que uma procura aparentemente insaciável de energia, recursos e mercados de exportação significará para as economias inexperientes, governos fracos e populações desfavorecidas.

Duas perspetivas surgiram no envolvimento chinês, o campo pró-China e o anti-China. Em essência, resume-se a uma questão sobre o assunto que Deborah Brautigam coloca sobre os objetivos chineses (Brautigam, 2009). A literatura pró-China [(Brautigam, 2009); (Large, 2021)] adota uma abordagem mais positiva que avalia a relação sobre a precedência histórica e os princípios de investimento tal como está. Como Brautigam salienta no seu livro, a maior parte do investimento chinês em África é dedicado estritamente aos negócios em torno de indústrias de elevado potencial e a desenvolver

infraestruturas para retirar os produtos necessários dos pontos extrativos em África até aos portos chineses (Brautigam, 2009).

Para tal, utiliza uma panóplia de instrumentos²⁷ para executar esta estratégia. A principal característica desta estratégia é a não-interferência. A China não acredita na ingerência direta nas matérias políticas locais ou nacionais, de modo a se distinguir das influências formais e informais do Ocidente (Aidoo & Hess, 2015; Campbell, 2008). Nestas lentes, qualquer alternativa à imposição de condicionalidades ocidentais é vista como uma opção atrativa. Sintetizando esta perspetiva, ocorre apenas um fluxo maciço de fundos para o continente e todos os seus organismos acompanhados de um envolvimento político neutro. A justaposição com o Ocidente é fulcral para esta visão.

A posição anti-China baseia-se na preocupação do potencial do aumento do poder de Pequim no continente africano, e uma provável redistribuição do poder em África, como sabemos, potências emergentes tendem a aguardar até deterem do poder necessário para controlar as decisões internacionais. Aqui, a China usa o seu poder económico para se tornar cada vez mais indispensável nas atuações de Estados Africanos e conseqüentemente as atuações da UA. Esta ascensão repentina preocupa naturalmente os povos africanos devido ao aumento da sua dependência na economia e fundos chineses.

Horace Campbell argumentou em 2008 que a presença da China no continente representava o primeiro desafio concreto ao *status quo* internacional, pois as lealdades se deslocaram do Ocidente para o Oriente (Campbell, 2008). Em 2011 a relação tinha chegado à vanguarda da política americana quando a então Secretária de Estado Hillary Clinton comentou a possibilidade de um novo colonialismo em África (Quinn, 2011). Um termo frequentemente citado na política externa americana em relação ao investimento é a diplomacia da armadilha da dívida²⁸.

Outro ponto nesta perspetiva é a crescente preocupação do neoimperialismo, a crescente mudança dos votos africanos da ONU para causas chinesas, [(Bodomo, 2009); (Fijałkowski, 2011); (Gill, Huang & Morrison, 2007)] como o não reconhecimento universal de Taiwan em África, avaliações das indústrias extrativas chinesas, (Jiang, 2009; Pegg, 2012) e a prevalência de trabalhadores chineses no continente (Wong, 2006). A política de não-interferência tem sido criticada por ignorar as violações dos direitos humanos e apoiar regimes prejudiciais com base em preocupações de segurança humana (Large, 2008). Estes indicadores significaram uma vontade da China de flexibilizar os seus músculos e utilizar a sua posição em benefício diplomático e geopolítico, assinalando um lado predatório da relação, apesar dos benefícios da mesma.

²⁷ Incluindo, mas não limitado: Foreign aid, investimento direto estrangeiro, empréstimos. Todos emanam de uma variedade de fontes públicas e privadas, à medida que aumenta a capacidade de África.

²⁸ Esta crença centra-se na noção de que a China está a utilizar este empréstimo como um instrumento político para extrair recursos e alcançar objetivos políticos acessórios (DeBoom, 2020; Green, 2019).

O caso perfeito para esta visão é a sede da UA. O financiamento chinês foi fulcral para a sua construção e fora visto como um enorme investimento na organização. No entanto, foi descoberto que os servidores Huawei carregam toda a informação para os servidores chineses de modo furtivo. Após um rápido pedido de desculpas chinês, ainda não houve quaisquer problemas subsequentes e ambas as partes negaram o carregamento, apesar da sua vasta informação (Feng, 2018). Trata-se do conceito de *no free lunch*²⁹, o que invalida a característica central da não-interferência chinesa, aquela que se distinguia orgulhosamente dos poderes ocidentais.

2.8.2. A estratégia de Pequim em África

A principal fonte de *soft power*³⁰ da China no continente africano é a sua força e envolvimento económico. A expansão do comércio e do investimento e a proliferação de projetos de infraestruturas liderados pela China refletem uma visão diferente do que o envolvimento ocidental, que apesar de uma recente diversificação, continua a ser impulsionado maioritariamente por programas humanitários e por interesses de paz e segurança.

A China tem utilizado várias estratégias para promover os seus recursos culturais e socioeconómicos, a fim de estabelecer o seu *soft power* sinocrático. A sua estratégia implica a promoção do seu potencial cultural, tal como a diplomacia cultural, se baseia na criação de uma narrativa que promove o desenvolvimento pacífico e na coexistência. Para tal investe em redes e projetos como os Institutos de Confúcio que promovem o ensino e a cultura da língua chinesa, e promovem a harmonia entre as pessoas e também ajudar a estabelecer programas educacionais (Sayama, 2016); das suas iniciativas económicas, o modelo económico chinês tem tido uma enorme influência a partir da crise financeira de 2008, sendo vistos como detentores de capacidades de garantir a prosperidade e estabilidade de uma nação (Sayama, 2016), atraindo vários líderes e fatias da população global; e projetos comerciais, tais como: a BRI, que se baseia na maximização da influência chinesa através da colaboração comercial e enormes projetos infraestruturais (Xin & Matheson, 2018).

²⁹ Este conceito é utilizado para referir que não é possível obter algo que seja desejado ou valioso sem ter de pagar por isso de algum modo (Merriam-Webster, n.d.) Informação retirada de: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/there%20is%20no%20free%20lunch> (acedido a: 05 de outubro de /2022).

³⁰ O *soft power* descreve a utilização de atração positiva e persuasão para alcançar objetivos de política externa. O *soft power* procura alcançar influência através de *networking*, comunicação de narrativas convincentes, estabelecimento de regras internacionais, e aproveitamento dos recursos que tornam um país naturalmente atrativo para o mundo. Joseph Nye (1990), o criador do conceito, inicialmente definiu três pilares de *soft power* como sendo: valores políticos, cultura, e política externa. Derivando principalmente de recursos intangíveis tais como: coesão nacional, cultura, ideologia e influência sobre as instituições internacionais.

O envolvimento chinês é visto como mais eficiente que o ocidental, devido à falta de condicionalidade ou de ampla consulta ligada à assistência e empréstimos chineses que permite que os projetos sejam implementados rapidamente, com resultados visíveis e muitas vezes imediatos.

Para competir com outros atores externos, a China concentra-se nas suas vantagens competitivas e o governo chinês acompanha os concursos com um apoio diplomático maciço e compromissos de infraestruturas. "Isto explica o agrupamento estratégico de três vetores de interação (ajuda, comércio, investimento) de que a China precisa para aceder a novos recursos enquanto os clientes industrializados estabelecidos podem mais facilmente confiar nas ligações estabelecidas" (Men & Barton, 2011, p. 253). Uma cooperação mais estreita com a UA é outra opção para as estratégias chinesas de aumentar a legitimidade e melhorar as condições de investimento para as empresas chinesas (Men & Barton, 2011).

2.8.3. Fragilidades na relação sino-africana

Existem debilidades na própria relação diplomática entre a UA e Pequim. Uma das principais sendo, que tudo se baseia na questão mercantilista chinesa, em que Pequim se preocupa apenas com os seus interesses políticos e económicos, e não no desenvolvimento mútuo de ambas as entidades. Em vez de promover a consistência da UA, da voz única e pan-africana, o que acontece é que a China acaba por cair na sua tradição de usar os seus fortes laços com as elites governantes para fazer acordos mais rápidos e num modo mais eficiente. Embora isto possa ser inevitável, dado que a UA tem mais de 50 Estados-Membros, muitos questionaram se a China tem mesmo uma estratégia ampla e abrangente. No entanto, demonstra que o povo africano é posto de parte no debate. Ora, as principais fragilidades que surgem na relação sino africana são as seguintes:

1. Aumento de corrupção

Um dos temas principais de qualquer organização africana é o combate à corrupção, que invalida qualquer investimento e progresso realizado. No caso da parceria chinesa, o aumento substancial de corrupção dentro da mesma é evidente. O Bribe Payers Index of Transparency International, que avalia a propensão das empresas para subornar no estrangeiro, classificou as empresas da China em 29º lugar num total de 30 países em outubro de 2006. "No caso da China e de outras potências exportadoras emergentes, os esforços para reforçar as atividades nacionais de anticorrupção não conseguiram estender-

se ao estrangeiro", comentou Transparency International (Transparency International, 2006).

Nos últimos anos, governos e financiadores do Norte e do Sul têm reconhecido cada vez mais a importância da boa governação para o desenvolvimento económico e social. A percepção da propensão das empresas chinesas para subornar no estrangeiro, e a falta de sucesso do governo chinês para o impedir, pode minar os esforços internacionais para reforçar a boa governação e combater a corrupção em projetos de desenvolvimento. Em setembro de 2006, uma *Task force* da UA identificou "[assegurar] que as práticas de investimento chinesas não prejudiquem os esforços africanos para promover a transparência financeira e combater a corrupção" como um dos desafios da nova parceria de África com a China (African Union, 2006, p.5). Como se para levar esta preocupação para casa, Alfred Mutua, porta-voz do governo queniano, em Junho de 2005, foi citado como se segue: "Os chineses não associam a sua atividade económica ou ajuda às condições políticas. Nunca se ouve os chineses dizerem que não vão terminar um projeto porque o governo não fez o suficiente para combater a corrupção" (Crilly, 2005).

Em 2005, o embaixador da Serra Leoa na China, Sahr Johnny transmitiu³¹ sobre um encontro com visitantes chineses para discutir projetos hidroelétricos e agrícolas, a sua perspectiva face às vantagens aparentes do sistema chinês em relação com o do ocidente.

Porém, estas mesmas ausências de reuniões levam a muitas vezes a acontecimentos como o Projeto Merowe Dam no Sudão, que por um lado aumentou significativamente a produção energética da região, impulsionando as economias locais, mas que por outro lado causou cerca de 50 mil deslocados³² e causou danos irreversíveis no meio ambiente afetado. A *Task force* da UA que se reuniu em setembro de 2006 constatou que um dos desafios da nova parceria da África com a China era "assegurar que a China preste mais atenção à proteção do ambiente nas suas práticas de investimento" (African Union, 2006, p.5).

³¹ "Os chineses estão a fazer mais do que o G7 para fazer com que a pobreza passe à história. Se um país do G8 tivesse querido reconstruir o estádio, ainda estaríamos a realizar reuniões! Os Chineses apenas vêm e fazem-no. Não realizam reuniões sobre avaliação do impacto ambiental, direitos humanos, má governação e boa governação. Não estou a dizer que seja correto, apenas que o investimento chinês está a ser bem-sucedido porque eles não estabelecem padrões de referência elevados" (Hilsum, 2005).

³² Uma visita ao primeiro local de reinstalação do projeto em fevereiro de 2005 mostrou que a taxa de pobreza estava a aumentar rapidamente entre os deslocados (Bosshard & Hildyard, 2005). As comunidades que ainda não foram deslocadas para a barragem de Merowe pedem para serem reinstaladas nas margens do novo reservatório e não nos locais propostos para o deserto. As autoridades do projeto responderam a estas exigências com uma forte repressão. Num incidente em abril de 2006, as milícias da autoridade do projeto mataram três pessoas na aldeia de Amri e feriram outras (Teodoru, Wüest & Wehrli, 2006).

2. Apoio a regimes repressivos

O governo chinês considera as violações dos direitos humanos como assuntos internos. Mantém relações económicas e políticas estreitas com países ricos em recursos como o Sudão e Zimbabué, apesar da repressão maciça das forças da oposição e das minorias étnicas.

Há uma prioridade dos investimentos chineses face a áreas como o Estado de Direito, neste caso com regimes antidemocráticos e repressivos. E em vez de usar o seu poder diplomático para mitigar as crises humanitárias, tem usado a sua ideia de não-interferência (referida anteriormente e que é apenas usada quando lhe favorece) para não agir, no entanto, a não intervenção é apoiar (direta e indiretamente) estes regimes autoritários³³. Demonstra a verdadeira face das suas parcerias, neste caso africanas, cujo objetivo é aumentar o poder chinês e ter a balança do poder em seu favor, minando qualquer fator que negue esse fenómeno.

Em África, o governo chinês persegue a estabilidade, promovendo o crescimento económico e alargando o apoio militar mesmo aos governos que oprimem o seu próprio povo. Segundo Joshua Eisenman do Conselho Americano de Política Externa e Joshua Kurlantzick do Carnegie Endowment for International Peace, a China ofereceu ao governo do Zimbabué dispositivos de interferência a serem utilizados contra estações de rádio da oposição, e treinou governos africanos na monitorização da Internet (Eisenman & Kurlantzick, 2006). Embora a cooperação económica da China com África seja bem-vinda, o seu apoio a regimes repressivos reflete a abordagem que os EUA e antigas potências coloniais utilizavam para assegurar a estabilidade em África durante a Guerra Fria.

2.8.4. Cooperação Sino-Africana a nível regional

A abordagem da China à cooperação com organizações regionais e multilaterais em África é bastante pragmática, que favorece as relações bilaterais prosseguidas no quadro multilateral do FOCAC (Davies, Edinger, Tay & Naidu, 2008). Devido a uma concentração nos recursos, influência política e divulgação de novos mercados orientada pelo princípio da não-interferência, a China manteve, até há poucos anos, uma posição neutra em relação à cooperação com organizações regionais em África (Brautigam, 2010). Contudo, nos últimos anos, a ênfase chinesa no apoio à cooperação regional em África tem aumentado. Os principais fatores desta mudança de política incluíram o crescente interesse chinês num ambiente estável para proteger os investimentos chineses e o desenvolvimento económico em África e a sucessiva aproximação às normas internacionais dos doadores.

³³ Como por exemplo o governo sudanês.

O fator decisivo parece, contudo, ser a vontade da China de alcançar um consenso quando interage com a UA ou outras organizações sub-regionais sobre tópicos críticos. Uma abordagem coletiva reforça a posição negociadora do lado africano e facilita a abordagem de tópicos críticos com particular relevância para o desenvolvimento, tais como o emprego de trabalhadores locais ou a transferência de tecnologia (Alden, 2005).

2.8.5. UA na FOCAC

O FOCAC³⁴, criado em 2000, é uma novidade na política externa da China que se concentra geralmente numa dupla estratégia de relações bilaterais, por um lado, e num reforço da multipolaridade global, por outro.

O processo FOCAC foi concebido como um mecanismo multilateral no qual múltiplos intervenientes participam num diálogo aberto, mas é, de facto, estruturalmente controlado pela China. A China é a principal agenda e determina o resultado das reuniões e o conteúdo das declarações conjuntas. Taylor (2011) compreende esta posição predominante da China como resultado da fragmentação dos governos africanos e da falta de uma entidade coerente que represente os interesses africanos em vez de uma estratégia coordenada da China para prosseguir os seus próprios interesses.

Desde a sua fundação, a CUA participou nas conferências da FOCAC como observador e, nos últimos anos, tornou-se mais envolvida na coordenação dos participantes africanos da FOCAC. A elevação da CUA de mero observador da FOCAC a membro de pleno direito em 2011 confirmou a revalorização da UA como potencial facilitador no diálogo sino-africano. A CUA tentou com sucesso variável coordenar os membros africanos da FOCAC e arbitrar entre os Estados, CERs e outros atores envolvidos. Sob o novo estatuto de membro de pleno direito, esta função de coordenação da CUA torna-se cada vez mais reforçada e institucionalizada. A CUA também tenta mediar entre os Embaixadores africanos na China e aumentar o seu envolvimento nas atividades de acompanhamento do lado africano.

³⁴ O FOCAC é um fórum que ocorre na China e nos países africanos alternadamente, tendo sido fundado na primeira Conferência Ministerial em Pequim, realizada em outubro de 2000. O FOCAC é composto por 54 membros do continente africano (sendo a CUA um dos membros), assim como comprova a tendência crescente na Cooperação Sul-Sul que proporciona uma alternativa aos mecanismos tradicionais de assistência ao desenvolvimento. Este fórum tem como objetivo robustecer a cooperação económica e as relações comerciais sino-africanas para instituir uma nova orla internacional que centralizará as necessidades e interesses de ambos os atores. Habitualmente, o Fórum realiza-se a cada três anos, tendo sido os seus locais de encontro em Pequim (2000); Adis Abeba (2003); Pequim (2006); Sharm El-Sheik (2009); Pequim (2012); Joanesburgo (2015), Pequim (2018). A 8ª Conferência foi realizada no Dakar em 2021. Cada fórum produz um plano trienal de ação, entre a China e os Países Africanos. Estes planos são efetuados de forma bilateral entre os países e supervisionados por um comité de acompanhamento (BRICS Policy Center, 2016) Informação retirada de: <https://bricspolicycenter.org/forum-de-cooperacao-china-africa-focac/> (acedido a: 01 de setembro de 2022).

Pequim é a favor do envolvimento proactivo dos Estados-Membros africanos no processo FOCAC e não insiste no seu papel dominante de estabelecimento da agenda. Ambas as partes têm expectativas de que a CUA esteja a tornar-se um catalisador dos interesses africanos e seja a principal referência para a China em África. No quinto Plano de Ação FOCAC (2013-2015), uma passagem inteira é dedicada à expansão das relações China-UA com enfoque na segurança, desenvolvimento e integração regional. Parte do Plano de Ação é também o estabelecimento de uma delegação da UA em Pequim, que seria a primeira missão diplomática da UA para um Estado e não para organizações internacionais.

2.8.6. China e NEPAD

A NEPAD, um processo visto como genuinamente africano, sem ser moldado por influências ocidentais, é segundo Taylor (2011, p.61) uma estratégia de desenvolvimento fundamentalmente moldada pelo neoliberalismo e orientada para a abertura e liberalização dos mercados e economias africanas. Sem surpresas, a China, que seguiu mais ou menos o mesmo rumo nas últimas três décadas, apoia esta estratégia e tem aumentado continuamente o seu apoio financeiro ao processo NEPAD. Muitas áreas do programa NEPAD no sector agrícola, desenvolvimento de infraestruturas e recursos humanos são semelhantes às prioridades chinesas para o desenvolvimento de África e podem ser integradas na política de África da China.

A China aprova o esboço geral do programa NEPAD (Lammich, 2014, p.20), mas o apoio e cooperação efetivos na implementação de projetos de infraestruturas e iniciativas de desenvolvimento de capacidades têm-se restringido a projetos de pequena escala. A China está preocupada com a garantia limitada dos investimentos chineses no contexto de projetos de infraestruturas multilaterais no âmbito da NEPAD. Enquanto os Estados têm os seus próprios orçamentos e podem angariar créditos de outras fontes, a NEPAD não tem meios para reagir a desvios durante o processo de implementação e a custos de projeto mais elevados. Para evitar perdas de investimento, a China tenta dividir os projetos regionais delineados pela NEPAD em subprojectos nacionais e tem, assim, responsabilidades claras do lado dos governos nacionais participantes.

2.8.7. Questão Taiwan em Africa

A China tem solicitado o apoio da África para a sua política *One China*³⁵ em relação a Taiwan. Na verdade, os Estados africanos têm manifestado apoio em fóruns multilaterais como as Nações Unidas. A China investiu enormes recursos energéticos e financeiros para acabar com o reconhecimento diplomático dos países africanos em Taipé (Shinn & Eisenman, 2012, p. 10). O estatuto da China como detentora do veto no CSNU permite à China exercer influência e procurar estabelecer credibilidade tanto a nível interno como internacional. Desde a admissão da China na Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGA), em 1979, Pequim tem trabalhado incansavelmente na marginalização da influência de Taiwan na ordem internacional (Ding, 2008, p. 199), através de financiamento e Foreign Aid chinês em troca de reconhecimento (Taylor, 1998, p. 458). O resultado deste trabalho é mais evidente quando surgem votações sobre questões específicas que dizem respeito aos direitos humanos e à independência de Taiwan. Deste modo, sem o bloco eleitoral africano, a China não teria tido sucesso na transferência do assento do CSNU de Taiwan para a China.

Tuman & Majid (2015) descobriram que o IDE chinês na América Latina/Caraíbas e África estava negativamente associado a Estados que reconheciam Taiwan. O mesmo estudo também descobriu que os países que terminaram o seu reconhecimento diplomático do Taiwan durante o período de estudo experimentaram um aumento do IDE depois de terminarem o reconhecimento. Desde o início dos anos 70, Taiwan tem gradualmente perdido o reconhecimento diplomático e aliados devido à sua incapacidade de competir com a RPC. A dependência da China em relação ao bloco africano começou já em 1971. Sem o bloco eleitoral africano, a China não teria sido bem-sucedida na sua tentativa de transferir o assento do CSNU de Taiwan para a China. Zhang & Mingjiang (2011, p.155) descobre que "a China derrotou as catorze tentativas de reentrada de Taiwan nas Nações Unidas durante os últimos vinte anos".

³⁵ É o reconhecimento diplomático da posição da China que existe apenas um Governo chinês. Ao abrigo desta política, os EUA reconhecem e têm laços formais com a China e não com a ilha de Taiwan, que a China considera como uma província separatista a ser reunificada com o continente no futuro (BBC News, 2021) Informação retirada de: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-38285354> (acedido a: 02 de setembro de 2022).

2.9. Futuro da Relação China-África: Desafios e Oportunidades

As relações e interações entre a China e a UA intensificaram-se nos últimos anos e, até certo ponto, foram institucionalizadas. Novas estruturas foram estabelecidas não só com a plena adesão da UA à FOCAC, mas também com a implementação do mecanismo de diálogo estratégico UA-China. A priorização de certos tópicos e a utilização das estruturas existentes para a criação de novas instituições baseia-se em decisões *ad-hoc* que seguem na sua maioria a agenda atual de Pequim.

A China promove a eficiência e o pragmatismo a troco do *rule of law* e a participação ativa dos cidadãos africanos, incentivando o modelo autoritário capitalista, cujo o qual abdica de certos direitos, de modo a aumentar o poder económico.

A estratégia chinesa tem como objetivo económico investir em infraestruturas e indústrias necessárias no continente, porém é movida através da ideia mercantilista chinesa que se baseia na extração e deslocação de recursos naturais africanos para a economia de Pequim. A mesma desenvolve as relações e aumenta as economias dos Estados-Membros da UA a troco de influência diplomática no palco internacional, tal como acontece na ONU.

3. O investimento da UE e da China em África: análise casuística

Por fim, este capítulo dedicar-se-á à análise do investimento da UE e da China em África. Como é manifestamente impossível analisar todo o investimento optou-se por escolher: a Linha férrea Addis Ababa-Djibouti na Etiópia e Djibouti; a Linha férrea Abuja-Kaduna na Nigéria, como investimentos chineses e a Grande Estrada do Este na Zâmbia (GER), o projeto ERERA como investimentos da UE. A escolha destes projetos deveu-se, primeiramente, ao facto de serem os de maior conhecimento público, assim como os mais publicitados por ambas as partes. Depois, porque estes projetos evidenciam os objetivos centrais de cada ator, no caso chinês a sua habilitação no fomento de infraestruturas de grande escala e no caso UE no setor energético e projetos regionais.

3.1. Investimento Directo da UE em África

Nos últimos 10 anos, o financiamento do BEI (Banco Europeu de Investimento) fora da UE totalizou 78 mil milhões de euros, dos quais 26,6 mil milhões de euros para África. Em 2020, o BEI investiu cerca de 10 mil milhões de euros para o desenvolvimento fora da Europa, e os empréstimos a África aumentaram em 50%, para quase 5 mil milhões de euros em vários sectores. (European Parliament, 2021, p.8).

A UE é o maior parceiro comercial e de investimento de África. Em 2018, o comércio de mercadorias entre os 27 Estados-Membros da UE e África atingiu um valor total de 235 mil milhões de euros (32% do comércio total de África). As relações comerciais entre a UE e os países africanos, embora muito próximas, permanecem extremamente assimétricas: quase 30% de todas as exportações africanas vão para a UE, enquanto que a África é um mercado relativamente insignificante para a UE. Além disso, a estrutura das exportações e importações é desigual: A África exporta principalmente matérias-primas, enquanto as exportações europeias para África compreendem principalmente capital e bens de consumo (Kappel, 2020, p.1).

O investimento direto estrangeiro (IDE) europeu em 2017 foi de 222 mil milhões de euros, mais de cinco vezes o valor de uma das outras duas grandes potências mundiais, a China e os EUA. As empresas do Reino Unido, França, Holanda e Itália são os mais importantes investidores europeus no continente africano. Nos últimos anos, a UE desenvolveu numerosas estratégias para o continente africano. Com o Acordo de Cotonou de 2000 e, em particular, a JAES, começou gradualmente a ter lugar uma mudança nas

relações. Havia três razões principais para este desenvolvimento. Primeiramente, a abordagem estratégica chinesa tornou-a num importante concorrente da UE em termos de comércio e investimento. Segundamente, desde o início do século XXI, os países africanos têm vindo a desfrutar dum crescimento económico relativamente elevado. E terceiramente, numerosas novas iniciativas africanas, tais como a Agenda 2063 da UA ou a AFCFTA, que foi adotada em 2019, demonstram que os Estados africanos estão a agir cada vez mais estrategicamente e a explorar as oportunidades de cooperação com todos os atores (Kappel, 2020).

Ao fazê-lo, também torna os interesses da UE mais explícitos. Estes incluem um modelo de crescimento verde; a melhoria do ambiente empresarial e do clima de investimento; o fomento da educação; investigação e inovação; a criação de empregos decentes e a adição de valor através de investimentos sustentáveis; a maximização dos benefícios da integração económica regional e do comércio; a garantia da segurança alimentar e do desenvolvimento rural e o combate às alterações às alterações climáticas. É evidente que a CE tem desenvolvido muitos planos nos últimos anos, que soam bem no papel, mas mostram claras fraquezas na sua implementação. O Plano de Investimento Externo (PEI), criado em 2017, não é exceção aqui. Ao oferecer aos investidores vários produtos de partilha de riscos, incluindo subsídios e garantias, o PEI visa mobilizar 44 mil milhões de euros em financiamento adicional de projetos até 2020. O capital é complementado por assistência técnica e diálogo político com o objetivo de melhorar o ambiente empresarial nos países africanos. A CE está plenamente consciente de que os projetos em países africanos pobres e frágeis são cronicamente subfinanciados pelas Instituições Europeias de Financiamento do Desenvolvimento (EDIF) (Kappel, 2020).

A UE tem os seus interesses e o mesmo acontece com os estados individuais do continente europeu. Além disso, os países africanos, as instituições africanas (como a UA e o BAD) têm interesses que têm formulado claramente nos últimos anos. Os países africanos já não se encontram numa fase pós-colonial e, por isso, têm-se distanciado cada vez mais do doador-recetor.

Começaram a estabelecer a AFCFTA, estão a reforçar a cooperação entre si e com outros, a fim de prosseguirem a sua própria trajetória de desenvolvimento. O desenvolvimento económico de África pode ser promovido através do IDE, desde que tal não constitua meramente uma exploração de matérias-primas. O investimento na agricultura e na indústria transformadora, mas também no setor dos serviços, pode contribuir para a criação de empregos altamente qualificados, transferência de tecnologia e conhecimento e, assim, impulsionar a produtividade de África (Kappel, 2020).

3.2. Investimento Direto da China em África

Relativamente ao investimento chinês, a falta de publicitação da informação não nos permitiu encontrar informação precisa sobre o número total de projetos chineses e o valor total investidos no continente africano. No entanto, sobressaiu o seu incremento ao longo dos últimos anos. Em boa verdade, o financiamento de projetos chineses contratados em África também tem vindo a aumentar e atingiu o seu pico em 2015 com 55 mil milhões de dólares, quase vinte vezes o nível de IDE. Da mesma forma, em 2016, a China era o maior exportador para África, sendo responsável por 17,5% das importações africanas. Em meados de 2017, mais de dez mil empresas chinesas estavam a operar em África. As maiores empresas por valor são empresas estatais que dominam nos setores da energia, transportes e recursos. De facto, desde 2010, um terço da rede elétrica e infraestruturas de África foi financiada e construída por empresas estatais chinesas (Jones, Ndofor & Li, 2022). Entre 2000 e 2019, os financiadores chineses assinaram com governos africanos e empresas estatais 1.141 compromissos de empréstimo no valor de 153 mil milhões de dólares (International Institute for Sustainable Development, 2021).

Nas últimas duas décadas observou um investimento direto da China em África superior a 25% durante 20 anos (Ministério do Comércio Chinês, 2021). A partir do ano 2000, a China começou a encorajar as suas empresas a expandirem-se, e o continente africano tornou-se num dos locais prioritários.

Desde o estabelecimento da FOCAC, a progressiva cooperação económica e comercial China-África tem sido orientada por mecanismos estabelecidos ao abrigo do mesmo.

A Cimeira de Pequim de 2006 da FOCAC ampliou a assistência económica e técnica da China e aumentou o seu investimento e financiamento em África. Em particular, a Cimeira resultou na evolução do investimento económico e comercial China-África, do comércio de mercadorias para o comércio de processamento, e de projetos contratados para fusões e aquisições.

Durante este período, muitas empresas chinesas, especialmente as pequenas e médias empresas que já há algum tempo negociavam com o continente africano, começaram a construir fábricas locais. Os seus objetivos eram de poupar tarifas e custos logísticos, e de encurtar o ciclo de fornecimento. Algumas empresas chinesas trouxeram para África o modelo comercial através da realocização de empresas nacionais numa fase inicial de abertura comercial (Lin & Xu, 2019, pp.265-281).

Com o avançar dos anos, era apresentado certas perspectivas promissoras no ramo de cooperação sinoafricana, em 2014, a China e a África concordaram em cooperar nos sectores ferroviário, rodoviário, das redes de aviação regional e da industrialização africana (China International Development Cooperation Agency, 2014).

Em 2015, a Cimeira FOCAC de Joanesburgo propôs os "Dez Planos de Cooperação", ao abrigo dos quais a China continuará a reforçar o apoio à indústria, agricultura, finanças, infraestruturas, saúde pública e outras áreas-chave de África (Ministry of Commerce People's Republic of China, 2015).

Estes planos visavam atualizar o modelo de investimento económico e comercial China-África dominado pelo comércio de mercadorias e contratar projetos para um que se concentre no investimento multi-área e na capacidade multidimensional, de modo a acelerar a industrialização de África e aumentar a sua capacidade independente no desenvolvimento sustentável.

Em 2018, a Cimeira FOCAC de Pequim propôs as "Oito Grandes Iniciativas", que elaboraram um roteiro para a cooperação de investimento económico e comercial China-África na nova era e promoveram o investimento de alta qualidade em África (Ministry of Commerce People's Republic of China, 2018).

O investimento direto da China em África atingiu 44,39 mil milhões de Dólares em 2019 (Xiong & Liu, 2021) representando 4,7% do investimento estrangeiro total em África e ocupando o quarto lugar entre todos os investidores nesse ano. As empresas privadas chinesas estão a investir ativamente em África por meios flexíveis e diversificados (Houanye & Shen, 2012).

A retórica chinesa afirma que a sua política externa alcança "eficácia no desenvolvimento", em vez de "eficácia na ajuda" (Omoruyi, Zhaoving, Lingpei, Hanwen & Renjie, 2017). Este objetivo é indiscutivelmente alcançado através de uma abordagem orientada para objetivos, que está atenta aos objetivos do beneficiário, sejam eles o crescimento económico ou a criação de emprego. O investimento da China centrou-se em "infraestruturas, tecnologia agrícola e transferência de competências" (Alemu & Scoones, 2013, p. 1). A China também teve um envolvimento substancial no financiamento da construção de numerosas centrais elétricas, na melhoria dos serviços básicos de telecomunicações e na expansão da rede de transportes da Etiópia, principalmente nas estradas e nos caminhos-de-ferro.

3.3. Linha férrea Addis Ababa-Djibouti

Esta secção apresenta a linha férrea Addis Ababa-Djibouti e a linha férrea Abuja-Kaduna. Cada subsecção fornece informação de base, discute a proposta de investimento da China para o projeto, e analisa o ambiente e a utilização dos recursos naturais locais, a contratação local, e as variáveis de transferência de tecnologia em relação aos projetos. Como discutido anteriormente, a linha ferroviária Addis Ababa-Djibouti e a linha ferroviária Abuja-Kaduna foram selecionadas como estudos de caso, uma vez que são

alguns dos principais projetos de infraestruturas de transporte que a China investiu em África e contribuíram para a revitalização das infraestruturas de transporte do continente.

Antes do investimento da China na ferrovia, existia um corredor entre a Etiópia e Djibuti construído durante o período colonial. Contudo, a ferrovia anterior deteriorou-se devido à falta de manutenção e gestão, e tornou-se velha e ineficientemente gerida (Tadesse, 2006, p.68). Segundo o Ministro dos Transportes etíope, Ahmed Shide, e o Embaixador chinês na Etiópia, Tan Jian, o caminho-de-ferro Addis Ababa-Djibouti é um projeto importante para a revitalização da economia e infraestruturas da Etiópia (Xinhua, 2018). O caminho-de-ferro liga a Etiópia sem litoral às rotas comerciais marítimas no Golfo de Aden e no Mar Vermelho, sendo o primeiro caminho-de-ferro transfronteiriço totalmente eletrificado em África. Assim, o investimento da China modernizou o corredor que proporciona à Etiópia um porto para o comércio externo, que tem o potencial de contribuir para a industrialização da Etiópia e para a diversificação da sua economia.

A construção do caminho-de-ferro Addis Ababa-Djibouti teve início em 2011, enquanto a linha férrea foi inaugurada em 2016, os comboios que transportam mercadorias e passageiros só começaram a funcionar em janeiro de 2018. A linha férrea tem uma extensão de aproximadamente 756 quilómetros, e liga a capital da Etiópia, Adis Abeba, ao Porto de Doraleh em Djibouti. O custo total do projeto foi de 4,5 mil milhões de dólares. O Banco de Exportação-Importação da China (EXIM), o Banco de Desenvolvimento da China, e o Banco Industrial e Comercial da China financiaram parcialmente o projeto através de empréstimos concessionais de quase 3,3 mil milhões de dólares (Dreher, Fuchs, Parks, Strange & Tierney, 2017). Os governos da Etiópia e do Djibuti financiaram o resto do projeto e são atualmente donos do caminho-de-ferro.

O Grupo Ferroviário da China (CREC) e a China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) foram encarregues da construção do projeto, da aquisição de materiais de construção e trabalhadores, e das operações e manutenção da linha férrea. O CREC e o CCECC receberam um contrato de engenharia, aquisição e construção para a construção da linha férrea Addis Ababa-Djibouti depois de submeterem um plano de viabilidade e conceção à Ethiopian Railway Company (China Today, 2017). O CREC é um grupo de construção chinês financiado em 2007 centrado em projetos de desenvolvimento de infraestruturas, incluindo pontes, túneis, autoestradas, e linhas ferroviárias. O CREC foi responsável pela construção, bem como pela aquisição de materiais e trabalhadores da cidade de Sebeta a Mieso, na Etiópia, com um contrato de 1,4 mil milhões de dólares. O CCECC é um empreiteiro estatal financiado em 1979. A empresa era anteriormente o Gabinete de Ajuda Externa da China do Ministério dos Caminhos de Ferro, e o seu âmbito de negócio é a contratação de projetos, construção, engenharia e consultoria. A CCECC realizou a construção e aquisição de materiais e trabalhadores para o resto dos caminhos-

de-ferro desde Mieso até à fronteira da Etiópia com Djibuti, com um contrato de 579 milhões de dólares (Dreher et al., 2017).

Em termos de contratação local nas propostas de investimento do CREC e CCECC para a linha férrea Addis Ababa-Djibouti, o CREC incluiu uma estratégia de localização de empregados, que consistiu em dar prioridade à contratação local para a construção do projeto. Segundo Zhang Zongyan, Presidente do CREC, esta estratégia promove a criação de empregos locais e reduz os custos da empresa, evitando a importação de mão-de-obra chinesa (XinhuaNet, 2018). O CCECC não dispõe de informações sobre a sua proposta relativa à contratação local. Contudo, durante a construção do caminho-de-ferro, o CREC e o CCECC contrataram em conjunto mais de 20.000 trabalhadores locais na Etiópia e 5.000 em Djibouti. Após a conclusão do projeto, foram contratados aproximadamente 2.000 trabalhadores locais para a manutenção de infraestruturas e locomotivas (China today, 2017). Isto indica que, embora o CCECC não tivesse uma proposta específica sobre a contratação local como o CREC fez, ambas as empresas contribuíram para a contratação local na Etiópia e no Djibuti. Embora o projeto promovesse o emprego de trabalhadores locais, houve alegações contra as empresas por baixos salários e pelo tratamento deficiente dos gestores chineses (The Guardian, 2018). Estas alegações podem pôr em causa a sustentabilidade das contribuições do CREC e do CCECC para as contratações locais.

Devido à falta de pessoal ferroviário qualificado, o CREC e o CCECC foram contratados para gerir as operações da Addis Ababa-Djibouti Railway até 2023. Como parte das propostas de investimento do CREC e do CCECC, as empresas comprometeram-se a formar pessoal local através de um programa que visava enviar funcionários da Companhia Ferroviária Etíope para universidades técnicas em Pequim, Tianjin e Chengdu, a fim de aprofundar os seus conhecimentos profissionais sobre manutenção e operação ferroviária (China Today, 2017).

3.4. Linha férrea Abuja-Kaduna

O projeto da Linha férrea Abuja-Kaduna faz parte do programa de modernização ferroviária da Nigéria. Trata-se de uma iniciativa do governo nigeriano para reabilitar a rede ferroviária do país, que foi construída durante o domínio colonial britânico. O investimento da China na modernização da linha ferroviária reduziu o tempo de viagem entre Abuja, a capital da Nigéria, e Kaduna, o centro comercial do país. Os passageiros podem agora viajar de uma cidade para outra numa hora e a carga numa hora e meia. De acordo com Chen (2018, p.4), a redução do tempo de viagem da carga é importante para promover o comércio e melhorar a competitividade das empresas nigerianas face às empresas estrangeiras.

Além disso, o transporte de baixo custo e as distâncias mais curtas facilitam a mobilidade dos passageiros e proporcionam uma alternativa segura à condução nas estradas. Assim, o investimento da China na Linha Ferroviária Abuja-Kaduna contribuiu para a renovação de uma linha que é importante para o comércio do país e para a mobilidade dos passageiros. A construção do projeto teve início em fevereiro de 2011 e foi concluída em dezembro de 2014. A linha ferroviária tem um comprimento de 186 quilômetros, e foi concebida para permitir o transporte de cargas e pessoas. O investimento total estimado para o projeto foi de 874 milhões de dólares (Railway Technology, 2020). O Banco EXIM da China forneceu 500 milhões de dólares como empréstimo concessionário, e o governo nigeriano financiou o resto do projeto. Tal como no caso da linha ferroviária Addis Ababa-Djibouti, o empreiteiro estatal China Civil Engineering Construction Company (CCECC) foi responsável pela construção da Linha Ferroviária Abuja-Kaduna. O CCECC foi responsável pela construção do projeto, pela aquisição de materiais de construção e trabalhadores, e pelas operações e manutenção da linha após a sua conclusão.

Relativamente à contratação local, a proposta de investimento do CCECC consistia numa estratégia localizada. A política do CCECC exigia uma proporção de dez para um de empregados locais em relação aos trabalhadores chineses, o que favoreceu a contratação de trabalhadores locais na Nigéria (Chen, 2018, p. 4). Durante a construção da linha ferroviária de Abuja-Kaduna, foram contratados aproximadamente 4.000 trabalhadores locais. Após a conclusão do projeto, 500 nigerianos foram contratados para gerir as operações e manutenção da linha ferroviária, o que sugere que o projeto contribuiu para a contratação de trabalhadores locais durante e após a construção da linha.

O CCECC obteve o contrato para o tratamento das operações e manutenção da Linha Ferroviária Abuja-Kaduna até 2017. Uma parte importante da proposta de investimento da CCECC foi a formação dos funcionários locais. A CCECC estabeleceu um centro de formação em Abuja e implementou atividades de formação para engenheiros locais, que incluíram cursos sobre manutenção ferroviária, sinais e sistemas de comunicações (Chen, 2018, p. 4). Em 2017, o CCECC devolveu a manutenção e operações da linha à Nigerian Railway Corporation (NRC) (African Newspage, 2018). A estratégia do CCECC de formar pessoal local e a recente transferência das operações e manutenção da linha para uma empresa local indicam as transferências bem-sucedidas de tecnologia durante e após a construção da Linha Ferroviária Abuja-Kaduna.

3.5. Zambia: Great East Road (GER)

A GER faz parte do corredor rodoviário / ferroviário de Nacala que liga a Zâmbia, o Malawi e o norte de Moçambique. É um projeto do Plano de Ação Prioritário do Programa para o Desenvolvimento de Infraestruturas em África (PIDA PAP) e tem atraído o apoio de uma vasta gama de parceiros de desenvolvimento. O corredor atrai tráfego nacional e internacional e está associado a grandes iniciativas de extração de carvão e outras iniciativas extrativas na província de Tete, em Moçambique. A GER existente percorre 360 km desde Lusaka até à fronteira do Malawi, em Chipata, e é a única faixa de rodagem em mau estado, o que requer reconfiguração, melhoramento e substituição de pontes. O BEI foi o principal financiador com cofinanciamento da UE através do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e depois da AFD (Agência Francesa de Desenvolvimento), que colmatou uma lacuna de financiamento residual. Houve também um envolvimento adicional substancial do BAD (Banco Africano desenvolvimento), mas com o financiamento rodoviário deste último a ser embalado como um lote separado e a tratar de uma secção específica (Cambridge Economic Policy Associates, 2014).

A ligação RGE está dividida em dois pacotes: O primeiro, do BAD com um lote (115 km) contratado segundo as suas regras e procedimentos. Isto apoia as obras, supervisão, auditoria técnica e apoio técnico à Autoridade Zambiana para o Desenvolvimento Rodoviário (RDA); em segundo, o Pacote da UE, com três lotes (245 km), com três contratos de supervisão e de obras, contratados segundo as regras e procedimentos do FED, com cofinanciamento da UE e do Governo da Zâmbia (através de empréstimos do BEI e da AFD). Isto abrange os contratos de auditoria técnica e aproximadamente 30% das obras. O custo total do projeto é de cerca de 250 milhões de euros, dos quais o empréstimo do BAD é de 77,8 milhões de euros, o mecanismo de empréstimo do BEI foi de 80 milhões de euros, e o empréstimo da AFD foi de 53,1 milhões de euros. As subvenções UE-AITF ajudaram a colmatar o défice de financiamento e permitem o cofinanciamento da UE, do BEI e da AFD. A Zâmbia está classificada como um país pobre altamente endividado, que resulta no atraso e na incerteza da manutenção do projeto, sendo necessário o apoio destes organismos (Cambridge Economic Policy Associates, 2014).

A principal produção esperada do pacote da UE é de 245 km reabilitados com realinhamento e melhoria da ponte. Ainda não existem resultados reais, uma vez que os contratos civis e de supervisão foram celebrados em 2013. Os principais resultados esperados são a poupança nos custos de operação dos veículos e nos tempos de viagem, bem como a redução dos acidentes rodoviários através de um melhor alinhamento, capacidade e sinalização. Uma avaliação realizada informou que o tráfego gerado

localmente será responsável por aproximadamente 45% das viagens, as regionais e inter-regionais representarão 50% das viagens. Os fluxos globais de tráfego em 2008 foram, em média, cerca de 475 veículos por dia (Cambridge Economic Policy Associates ,2014).

Não existem valores de base de captação da população ou de incidência de pobreza, mas a província oriental da Zâmbia é predominantemente agrícola, com níveis relativamente elevados de pobreza extrema. O Malawi - também encravado - e o norte de Moçambique têm características semelhantes, sugerindo que os impactos económicos têm a oportunidade de beneficiar uma grande população abaixo do limiar da pobreza. Esses impactos reverterão em grande parte a favor dos utentes das estradas - veículos ou não - e tanto do tráfego regional como doméstico. O projeto de reabilitação GER co-financiado com o BEI e a AFD durante o período 2013-2018 melhorou cerca de 254 km de uma importante ligação entre Lusaka e a Província Oriental e a Zâmbia com o Malawi e o porto de Nacala em Moçambique. Para além da importância regional, a estrada melhorada beneficiará também muitas pequenas e médias empresas localizadas ao longo do percurso e facilitará o acesso de turistas e mercadorias à zona turística do Vale de Luangwa. O apoio à reabilitação de estradas foi paralelamente ao reforço das capacidades dos parceiros institucionais do sector, tais como o Ministério dos Transportes e Comunicações e outros, particularmente na área das práticas de gestão rodoviária, planeamento e orçamentação para a manutenção e reabilitação de estradas (Cambridge Economic Policy Associates, 2014).

3.6. The “ECOWAS Electricity Regulation” project (ERERA)

A CEDEAO é uma comunidade regional que inclui 15 estados: Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim A Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo. Criada em 1975 através do tratado de Lagos, com o objetivo “de fomentar o ideal de autossuficiência coletiva para os seus Estados-Membros”. É um sindicato que também visa criar uma comunidade económica integrada na indústria, transportes, telecomunicações, energia, agricultura, recursos naturais, comércio, questões monetárias e financeiras, bem como questões sociais e culturais (Napolitano, 2018, p.14).

Entre os objetivos da comunidade da CEDEAO, o reforço da autossuficiência energética na região é crucial para assegurar o acesso à energia a uma população em crescimento e para fornecer meios de crescimento económico. Os países da África Ocidental enfrentam desafios para satisfazer a sua crescente procura interna de

eletricidade, estimada em 5% por ano. Entre os principais problemas encontram-se a falta de tarifas que reflitam os custos, os baixos níveis de investimento no sector com os consequentes baixos níveis de qualidade e serviços e a falta de infraestruturas transfronteiriças. Depois, apesar do enorme potencial de produção de energia, especialmente na região costeira, os Estados-Membros da CEDEAO necessitam de aumentar as capacidades de produção de energia dos locais mais próximos dos recursos energéticos e desenvolver os sistemas de transmissão, nomeadamente nas zonas remotas do norte da região (Napolitano, 2018, pp. 14-15).

Assim, desde 2003, os Estados-Membros da CEDEAO atuam ao abrigo de um acordo de cooperação a longo prazo no sector energético, baseado no princípio da complementaridade e dos benefícios mútuos, com vista a reforçar o investimento no sector energético e desenvolver o comércio de energia na região da África Ocidental. Em 2003, foi também adotada a decisão de implementar uma Autoridade Reguladora Regional para fomentar as trocas de energia e reduzir os custos de energia. Foi neste quadro que foi lançado o Projeto de Regulação Regional da Eletricidade da África Ocidental, uma vez que era necessário o financiamento de subvenções para esta iniciativa regional (Napolitano, 2018, p.15).

O objetivo global do Projeto de Regulação Regional da Eletricidade da África Ocidental foi de promover a integração energética regional da África Ocidental. O ERERA foi assim estabelecido de modo a facilitar a construção e operação da produção e interconexões elétricas de modo a otimizar a utilização dos recursos naturais na região e a redução da vulnerabilidade dos sistemas energéticos através da partilha de riscos e da geração de economias de escala (Buhl-Nielsen, Clifton, Copperns, Bauw, Morillon, Poldermans, Mata & Biolley, 2016).

O projeto foi aprovado em 2009 e terminou, como planeado, em 2013. Foi levado a cabo em duas fases. A primeira fase do projeto - de março de 2006 a setembro de 2009 - levou à criação e estabelecimento do ERERA. A segunda fase considerou o estabelecimento efetivo do ERERA e as suas atividades reguladoras iniciais. O projeto foi apoiado pela AFD por EUR 2.965.084 e pela CEDEAO por EUR 1.187.568, por um custo total do projeto de EUR 8.390.631. A UE-AITF serve para prestar alguma assistência técnica, sob a forma de subvenção, para permitir à ERERA implementar as suas primeiras atividades reguladoras: avaliação comparativa regional do sector elétrico, assistência à Organização para o Desenvolvimento do Rio Senegal (OMVS) e à Organização para a Valorização do Rio Gâmbia (OMVG) para melhorar as trocas transfronteiriças de eletricidade, assistência aos reguladores nacionais na fixação de tarifas de trocas internacionais, e resolução de litígios, entre outras atividades (Napolitano, 2018, p. 15).

De acordo com a avaliação dos projetos de mistura realizados em nome da CE em Dezembro de 2016 (Buhl-Nielsen E. et al., 2016) , o projeto ERERA alcançou os resultados previstos dentro dos custos previstos e no prazo previsto: o estabelecimento do ERERA em Acra, capital do Gana e algumas atividades regulamentares, como a assistência às organizações da bacia hidrográfica do Senegal para melhorar as trocas de eletricidade e a diretiva da CEDEAO para ter um quadro legal sobre trocas de eletricidade.

No entanto, os resultados relativos só foram alcançados parcialmente devido a restrições de autoridades nacionais (Buhl-Nielsen E. et al., 2016, p.191). A falta de compromisso político dos Estados-Membros da CEDEAO para com esta autoridade reguladora regional e a ausência até à data de um mercado energético eficaz que se pretendia regular, significa que não existe atualmente uma forte atividade reguladora regional no sector energético da África Ocidental e as capacidades de regulação a nível nacional aumentaram apenas ligeiramente. Até à data, "a ERERA ainda não dispõe de financiamento sustentável, sendo que os custos operacionais têm de ser cobertos pelos doadores e os seus projetos financiados por subvenções ou empréstimos" (Buhl-Nielsen E. et al., 2016, p.754).

Conclusão

Ao longo do século XXI, tanto a UE como a China realizaram vários progressos nas suas respetivas ligações com o continente africano. Este progresso coletivo foi sendo marcado através de múltiplos documentos que comprovam o aprofundamento das relações entre a UE-África e entre a China-África, incluindo o Acordo de Cotonou, a estratégia conjunta África-UE e os planos de ação da FOCAC. A UE que apesar de tentar retirar o rótulo de relação “doador-recetor” ao longo destes anos, permanece o maior parceiro comercial e o de maior provedor de ajuda humanitária em África. Neste quadro, surge o poder emergente que é a China, que se tem baseado na suposta relação entre iguais e de “win-win” e que se projeta como a alternativa perante a influência ocidental no continente. Ambos os atores afirmam que as suas atividades se baseiam no avanço dos processos de desenvolvimento em África. A política externa chinesa inclui a política One-China, a não interferência nos assuntos internos de outras nações, e o respeito pela soberania de um país na sua busca de seguir o seu próprio caminho de desenvolvimento. Tal como a UE, a China tem prestado apoio financeiro a instituições africanas como a UA e a NEPAD, bem como a CER’s, que defendem o desenvolvimento sustentável de África com base em soluções e objetivos africanos.

Conclui-se que UE e a China são dois atores distintos em África. A abordagem da UE é definida pelo seu empenho nos valores democráticos, na boa governação e no respeito pelos direitos humanos. A China é, hoje, reconhecida pelo seu compromisso aparente de não intervenção, o que, como evidenciado na investigação, não é sempre assegurado. Esta polaridade é distinta em vários aspetos das suas intervenções. Seja a nível ambiental, em que a percepção geral sugere que a UE priorize a sustentabilidade ambiental na sua estratégia africana face à China, que ao longo desta investigação observou-se que prioriza a fomentação acelerada das economias locais negligenciando regulamentações ambientais. A nível das políticas de ajuda e doação da UE para África têm sido quase sempre limitadas por condicionalidades vinculativas como a democratização, boa governação, direitos humanos, e proteção ambiental. Por conseguinte, o processo de tomada de decisão sobre a transferência de fundos é muito lento. Por outro lado, as políticas de financiamento e de crédito da China quase não têm condições. O critério mais significativo para a China são os benefícios mútuos. Esta política da China, juntando com a adopção de um modelo de *soft power* traz mais reputação do que as políticas da UE. Por conseguinte, a colaboração económica e política chinesa está a crescer mais rapidamente do que qualquer outro país. E por fim, a faceta histórica das relações entre a China e África. A percepção das relações históricas chinesas com África é vista por muitos como benevolente face à posição colonial europeia. Apesar de que atualmente, estas posições são progressivamente reajustadas,

com a China a deter uma mentalidade imperialista e mercantilista face às economias africanas, e o papel da UE como força benevolente que promove a autodeterminação africana e a prosperidade dos seus povos.

Relativamente à questão de partida desta investigação “De que forma a UE e a China salvaguardam os seus interesses no Continente Africano?”, é possível concluir que a UE e a China salvaguardam os seus interesses a partir dos seus *soft powers*, tais como: o efeito de atração europeu e de ajuda humanitária precedente ou o *soft power* sinocrático. Estas mesmas influências são realizadas de forma concreta, maioritariamente, a partir de projetos e iniciativas que visam o desenvolvimento do continente africano, sugerindo assim que esta prosperidade não é apenas benéfica para a África, mas também para estes atores externos, pois garantem as suas posições neste continente um alargado conjunto de oportunidades e desafios.

Procurámos uma avaliação casuística nos quatro *Case studies* apresentados no terceiro capítulo, pelo que analisando os mesmos foi possível verificar um avanço positivo no continente africano.

Em ambos os projetos ferroviários (a Linha Férrea Addis Ababa-Djibouti e a Linha Férrea Abuja-Kaduna), decerto evidenciam a revitalização das infraestruturas de transporte de África, que têm o potencial de contribuir para a industrialização e a diversificação das economias das áreas afetadas por estes projetos.

No domínio da UE, mais especificamente no caso da GER, a reabilitação de artérias infraestruturais rodoviárias vitais para o desenvolvimento e estabilidade da região são um dos benefícios que a intervenção europeia deteve na zona. Sobre o Projeto “ECOWAS Electricity Regulation” (ERERA), a assistência europeia prestada na construção e operação da produção e as interconexões elétricas aparentam ser essenciais para a contínua estabilidade da comunidade regional.

Conclui-se, portanto que a intervenção externa no continente tem influenciado tanto de forma negativa como positiva. Exemplo disso é o investimento na área das infraestruturas que promove prosperidade a uma região e por outro lado tem consequências a nível ambiental. Outro exemplo a considerar é o desenvolvimento de organismos e reformas institucionais, que fomenta o regionalismo e o transnacionalismo mas que enfraquece certas partes da soberania estatal, sobretudo de alguns países africanos.

Necessariamente que este investimento estrangeiro em África levou a um progresso e irá moldar Estados africanos e as organizações que pertencem, através dos efeitos *spill over* por parte dos atores externos, sejam eles reformas democráticas que transmitam uma maior transparência e sustentabilidade, ou o fomento económico através da abertura de novos mercados e de uma maior liberalização económica.

Os organismos regionais africanos, que recebem reconhecimento tanto da China como da UE, desempenham também um papel importante, uma vez que as decisões coletivas africanas têm fornecido aos países africanos o poder de seguir os seus próprios objetivos de desenvolvimento. Estas organizações regionais também responsabilizarão os governos africanos pelas suas próprias atividades contra estes objetivos.

Direções Futuras para a Investigação

Esta investigação não procurou encerrar todos os dilemas que hoje se colocam relativamente à atuação externa da UE e da China em África, nem tão pouco acomodar todas as tensões que existem neste quadro relacional profundamente assimétrico. Por isso, permanecem questões que importam continuar a ser investigadas e acompanhadas, nomeadamente o sucesso das infraestruturas analisadas e o impacto sócio-económico das mesmas, mas também de que forma o momento de exigência a nível mundial afectará o Investimento Direto Estrangeiro e a ajuda humanitária em África. Também deverão ser monitorizados os efeitos da Guerra na Ucrânia na alteração do quadro dos interesses em África por parte da UE e da China.

Bibliografia

- Adebajo, A. (2012). *The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa*. K. Whiteman (Ed.). New York: Columbia University Press.
- African Newpage. (2018). *How Nigeria's Abuja-Kaduna railway is impacting lives of commuters, communities at both ends of rail corridor*. Disponível em: <https://www.africannewpage.net/2018/08/how-abuja-kaduna-railway-is-impacting-the-lives-of-commuters-and-communities-at-both-ends-of-the-rail-corridor-in-nigeria/>
- African Union. (2006). Meeting of the Task Force on Africa's Strategic Partnership with Emerging Powers: China, India and Brazil, Report, p. 5.
- African Union. (n.d.). *Constitutive Act*. <https://au.int/en/constitutive-act>
- AfCFTA. (n.d.). *Breve Visão Geral*. <https://au-afcfta.org/about/>
- Aidoo, R. & Hess, S. (2015). Non-interference 2.0: China's evolving foreign policy towards a changing Africa. *Journal of Current Chinese Affairs*, 44(1), pp.111.
- Alden, C. (2005). Leveraging the Dragon: Towards an Africa that can say No. *Yale Global online*, 1.
- Alemu, D., & Scoones, I. (2013). Negotiating new relationships: How the Ethiopian State is involving China and Brazil in agriculture and rural development. *IDS Bulletin*, 44(4), 91-100.
- Altfeld, M. F. (1984). The decision to ally: A theory and test. *Western Political Quarterly*, 37(4), 523-544.
- Axelrod, R., & Dion, D. (1988). The further evolution of cooperation. *Science*, 242(4884), 1385-1390.
- Babarinde, O. (2007). The EU as a model for the African Union: The limits of imitation. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 7 (2), 1-12. Disponível em: <https://aei.pitt.edu/8185/1/BabarindeEUasModellongo7edi.pdf>
- Bach, D. (2000). *Regionalisation in Africa, Integration and Disintegration*. New York, Indiana University Press.
- Bagby, L. M. J. (1994). The use and abuse of Thucydides in international relations. *International Organization*, 48(1), 131-153.
- Bailin, A. (2001). From traditional to institutionalized hegemony.
- Barrios, C., & Vines, A. (2014). Why Africa matters. European Union Institute for Security Studies, 26.
- BBC News. (2012). African Union opens Chinese-funded HQ in Ethiopia. <https://www.bbc.com/news/world-africa-16770932> (obtido a 06/06/2022).

- BBC News. (2021). *What is the 'One China' policy?*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-38285354>
- Bilal, S. (2007). Is the EU a model of regional integration?. Risks and challenges. Página 3
- Bodomo, A. (2009). Africa-China Relations: Symmetry, Soft Power and South Africa. *China Review*. pp. 169-178.
- Bosshard, P., & Hildyard. N. (2005). A critical juncture for peace, democracy, and the environment: Sudan and the merowe/hamadab dam project. *International Rivers Network*, pp. 7f.
- Brautigam, D., (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Brautigam, D. (2010). China, Africa and the international aid architecture. African Development Bank Group Working Paper, 107.
- BRICS Policy Center. (2016). *Fórum de Cooperação China-África*. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/forum-de-cooperacao-china-africa-focac/>
- Brühl, T., & Rittberger, V. (2001). *From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-making, and the United Nations in the World of the Twenty-First*
- Brzezinski, Z. (1995). Former head of the Trilateral Commission, speaking at the State of the World Forum.
- Buhl-Nielsen, E., Clifton, J., Coppens, V., Bauw, V., Morillon, V., Poldermans, R., Mata, R. S., & Biolley, T. (2016), Evaluation of blending. Final report. Volume III – Methodological approach. Report prepared for the Evaluation Unit of the Directorate-General for International Cooperation and Development (European Commission).
- Cabral, I. (2021). *The EU: from West Africa to the wider Atlantic*. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/pub/Documents/Atlantic-Centre_PB_09.pdf (obtido a 10/08/2022).
- Cambridge Economic Policy Associates (2014). Disponível em: <https://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/attachments/Publications/CEPA%20Report%20/cepa-final-report-cases-studies.pdf>
- Campbell, H., (2008). China in africa: Challenging US global hegemony. *Third World Quarterly*, 29(1), pp.89-105.
- Caporaso, J. A. (1993). “*International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*,” in John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, p. 62
- Cawkwell, G. (2006). *Thucydides and the Peloponnesian war*. Routledge

- Chekol, Y. G. (2020). African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges and Prospects. *Insight on Africa*, 12(1), 29–44.
- Chen, Y. (2018). China's Role in Nigerian Railway Development and Implications for Security and Development. United States Institute of Peace. Disponível em: https://www.usip.org/sites/default/files/2018-04/sr_423_chen_final.pdf
- Cheng, L.K., (2016). Three questions on China's "belt and road initiative. *China Economic Review*, 40, pp.309-313.
- China International Development Cooperation Agency. (2014, may 6). *Bring about a Better Future for China-Africa Cooperation*. http://en.cidca.gov.cn/2014-05/06/c_259523.htm
- China Today. (2017). Enhancing Connectivity in East Africa: The Addis Ababa-Djibouti Railway. Disponível em: http://www.chinatoday.com.cn/english/report/2017-02/28/content_736269.htm
- Coleman, W. D., & Underhill, G. R. (1998). Regionalism and global economic integration. London: Routledge.
- Comissão Europeia. (2018). Comunicação sobre uma nova Aliança África- Europa para investimentos e empregos sustentáveis: Elevar a um novo patamar a nossa parceria para o investimento e o emprego, pp. 1-15.
- Council of the European Union (2017). *Joint staff working document - Annual Report - Horn of Africa Regional Action Plan 2015/2016*. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9095-2017-INIT/en/pdf> (obtido a 06/08/2022).
- Crilly, R. (2005). Chinese seek resources, profits in Africa. *USA TODAY*. https://usatoday30.usatoday.com/money/world/2005-06-21-africa-china-usat_x.htm (obtido a 06/06/2022).
- Council of the European Union. (2015). Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020. Disponível em: <https://expydoc.com/doc/6875954/eu-gulf-of-guinea-action-plan--16-march-2015>
- Davies, M., Edinger, H., Tay, N., & Naidu, S. (2008). How China delivers development assistance to Africa. *Centre for Chinese Studies (CCS), University of Stellenbosch*
- DeBoom, M. J. (2020). Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'? Geopolitical narratives, agency and the multiscalar distribution of risk. *Area Development and Policy*, 5(1), pp.15-22.
- Dennison, S. & Franco, L. (2020). Crisis presidency: How portuguese leadership can guide the EU into the post-covid era. Policy Brief, 26.10.2020.
- Deutsche Bundesbank Eurosystem. (2015, march 9). *Introducing the G7*. <https://www.bundesbank.de/en/tasks/topics/introducing-the-g7-666742>

- Ding, S. (2008). To Build a "Harmonious World: China's soft power wielding in the global South." *Journal of Chinese Political Science* 13.2, pp. 193-213.
- Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B.C., Strange, A. M., & Tierney, M. J. (2017). Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset (Working Paper #46). Williamsburg, VA: AidData. Disponível em: <https://www.aiddata.org/publications/aid-china-and-growth-evidence-from-a-new-global-development-finance-dataset>
- Eisenman, J. & Kurlantzick, J. (2006). China's Africa Strategy, in: Current History, pp. 219-224, p.223.
- England, A. (2006). AU struggles to find coherent response to war. *Financial Times*, 5
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). Asymmetric information, delegation, and the structure of policy-making. *Journal of Theoretical Politics*, 11(1), 37-56.
- European Commission. (n.d). *The Partnership and Joint Africa-EU Strategy*. Disponível em: <https://africa-eu-partnership.org/en/node/8261>. Último acesso em: 6 junho de 2022
- European Parliament. (2015, may 2). *Answer given by Mr Stylianides on behalf of the Commission*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-002592-ASW_EN.html?redirect
- European Parliament (2021). *Financing for Africa – The EU budget and beyond*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690668/EPRS_BRI\(2021\)690668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690668/EPRS_BRI(2021)690668_EN.pdf) (obtido a 17/08/2022)
- European Parliament. (2022, september 20). *EU strategy in the Horn of Africa*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-eu-strategy-in-the-horn-of-africa>
- European Union. (2016). European union global strategy shared vision, common action: A stronger europe. A global strategy for the european union's Foreign and security policy, Brussels (obtido a 26/09/2022). Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- European Union External Action. (2016, june 21). *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategy-security-and-development-sahel-1_en
- European Union External Action. (2022, july 13). *The EU Gulf of Guinea Strategy and Action Plan*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-gulf-guinea-strategy-and-action-plan_en

- Feng, E. (2018). African Union Accuses China of Hacking Headquarters. *Financial Times*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/c26a9214-04f2-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>
- Ferreira, P.M., Faria, F. & Cardoso, F.J. (2015). O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento: Opções para o futuro da cooperação portuguesa. Estudo no âmbito do Acordo de Colaboração entre o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I.P., o Instituto Marquês de Valle Flor – IMVF e o European Centre for Development Policy Management – ECDPM.
- Fijałkowski, L. (2011). China's 'soft power' in Africa? *Journal of Contemporary African Studies*. 29(2): pp. 223-232.
- Foroutan, F. (1992). 'Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects'. In J. de Melo and A. Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fritz, P., & Sweeney, K. (2004). The (de) limitations of balance of power theory. *International Interactions*, 30(4), 285-308.
- Gill, B., Huang, C.H. & Morrison, J.S., 2007. Assessing China's growing influence in Africa." *China Security*, 3(3), pp.3-21.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gilpin, R. (1988). The theory of hegemonic war. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18 (4)
- Ginkel, H.V. & Court J, V. L. L. (2003). *Integration Africa: Perspective on Regional Integration and Development*. United Nations University, USA.
- Graham. A. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt. pp. 15-16
- Green, M. (2019). China's Debt Diplomacy. *Foreign Policy*.
- Gruber, L. (2000). *Ruling the world*. Princeton University Press.
- Haas, E. B. (1961). International integration: The European and the universal process. *International organization*, 15(3), 366-392.
- Haas, E. B. (1970). The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International organization*, 24(4), 606-646.
- Haftel, Y. Z. (2013). Commerce and institutions: Trade, scope, and the design of regional economic organizations. *The Review of International Organizations*, 8(3), 389-414.
- Hilsum, L. (2005). We Love China. *Granta* 92. Disponível em: <https://granta.com/we-love-china/> (obtido em 06/06/2022).

- Houanye, P., & Shen, S. (2012). Foreign direct investment in Africa: Securing Chinese investment for lasting development, the case of West Africa. *Review of Business & Finance Studies*, 3(2), 103-117
- International Institute for Sustainable Development. (2021). *Chinese Investment in Africa Rises as Project Values and Bilateral Trade Decline*. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/chinese-investment-africa-bilateral-trade-decline>
- Iso-Markku, T., & Tammikko, T. (2020) The EU's role and policies in the Sahel. *FIIA Briefing Paper*, 290,1-8. https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/09/bp290_the-eus-role-and-policies-in-the-sahel.pdf
- Jiang, W. (2009). Fuelling the dragon: China's rise and its energy and resources extraction in Africa. *The China Quarterly*, pp.585-609.
- Jones, C. D., Ndofor, H. A., & Li, M. (2022). Chinese Economic Engagement in Africa: Implications for US Policy. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2022/01/chinese-economic-engagement-in-africa/>
- Kahler, M. (1995). *International institutions and the political economy of integration*. Brookings Institution Press.
- Kappel, R. (2020). *Africa-Europe Economic Cooperation Using the Opportunities for Reorientation*. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/16251.pdf>
- Keohane, R. O., & Nye Jr, J. S. (2003). Governance in a globalizing world 2000. In *Power and Governance in a Partially Globalized World* (pp. 207-232). Routledge.
- Keohane, R. O., & Keohane, R. O. (2005). *After hegemony*. Princeton university press.
- Kokaz, N. (2001). Moderating power: a Thucydidean perspective. *Review of International Studies*, 27(1), 027-049.
- Lammich, G. (2014). China's Impact on Capacity Building in the African Union. In *Workshop: South-South Development Cooperation Chances and Challenges for the International Aid Architecture*
- Laporte, G., & Mackie, J. (2010). Building the African Union: An assessment of past progress and future prospects for the African Union's institutional architecture. Nordiska Afrikainstitutet; European Centre for Development Policy Management.
- Large, D. (2008). China & the Contradictions of 'Non-interference' in Sudan." *Review of African Political Economy*, 35(115), pp.93-10.
- Large, D. (2021). *China and Africa: The New Era*. John Wiley & Sons.
- Layne, C. (1993). The unipolar illusion: Why new great powers will rise. *International security*, 17(4), 5-51.
- Lin, J. Y., & Xu, J. (2019). China's light manufacturing and Africa's industrialisation. In A. Oqubay & J. Y. Lin (Eds.), *China– Africa and an economic transformation* (pp. 265–281). Oxford University Press.)

- Lindberg, L. N. (1963). The political dynamics of European economic integration. *The political dynamics of European economic integration*.
- Lobo-Fernandes, L. (2007). De Tucídides a Guicciardini: factores perenes do realismo em Relações Internacionais e a ascensão dos novos colossos asiáticos. *Relações Internacionais*, (16), 7-19.
- Lousada, A. P. (2009). Recensão: História da Guerra do Peloponeso de Tucídides.
- Mandanda, D. E., & Guo, P. (2016). Differences and Similarities between Gulf of Guinea and Somalia Maritime Policy: Lessons Gulf of Guinea Coastal State Should Learn from Somali Piracy. *JL Pol'y & Globalization*, 56, 40.
- Marks, G., Lenz, T., Ceka, B., & Burgoon, B. (2014). Discovering cooperation: a contractual approach to institutional change in regional international organizations. *EU Department of Law Research Paper*, (2014/65).
- Marks, Gary (1993) 'Structural policy and multi-level governance in the EC.' In: The state of the European Community: the Maastricht debate and beyond. Alan W. Cafruny and Glenda G. Rosenthal (eds.). Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.391-411.
- Men, J., & Barton, B. (2011). China and the European Union in Africa Partners or Competitors?. Ashgate, USA
- Merriam-Webster. (n.d.). *There is no free lunch*. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/there%20is%20no%20free%20lunch>
- Ministério do Comércio Chinês. (2021). O Ministério do Comércio notificou o mercado doméstico de consumo de automóveis em 2020 e respondeu a perguntas sobre o andamento do RCEP. Disponível em: http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/14/content_5580065.htm
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2018). Beijing Declaration-Toward an Even Stronger China-Africa Community with a Shared Future. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201809/t20180910_679540.html. (obtido a 06/06/2022)
- Ministry of Commerce People's Republic of China. (2015). The Interpretations of the Johannesburg Summit of the FOCAC and the Sixth Ministerial Conference on the 10 Major China-Africa Cooperation Plans in Economic and Trade Domains. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/Cocoon/201512/20151201219036.shtml>
- Ministry of Commerce People's Republic of China. (2018). Elaboration on the Eight Major Initiatives of the FOCAC Beijing Summit. Disponível em:

<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/Cocoon/201809/20180902788698.shtml>

- Modelski, G. (1978). "The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State," *Comparative Studies in Society and History* 20, No. 2, pp. 214-238
- Morgenthau, H. J., Thompson, K. W., & Clinton, W. D. (1985). Politics among nations: The struggle for power and peace.
- Morgenthau, H. J. (2003). A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Morrow, J. D. (1991). Alliances and asymmetry: An alternative to the capability aggregation model of alliances. *American journal of political science*, 904-933.
- Napolitano, S. (2018). Public-private partnerships for the European External Investment Plan in Africa: insights from the experience of the French cooperation in the West African energy sector. *Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) and Centro Studi sul Federalismo*.
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171.
- Obiorah, N. (2008). Rise and Rights in China-Africa Relations SAIS Working Papers in African Studies, 03-08, Washington
- OLSON, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Omoruyi, E. M. M., Zhaoying, L., Lingpei, K., Hanwen, Z., & Renjie, Z. (2017). China's Aid and Poverty Reduction in Africa: The Case Study of Ethiopia. *International Affairs and Global Strategy www.iiste.org ISSN*.
- Oye, K. A. (1985). Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies. *World politics*, 38(1), 1-24.
- Pegg, S. (2012). Social responsibility and resource extraction: Are Chinese oil companies different? *Resources Policy*, 37(2), pp.160-167.
- Perroni, C., & Whalley, J. (1996). How severe is global retaliation risk under increasing regionalism? *The American Economic Review*, 86(2), 57-61.
- Pruitt, D. G. (1969). Stability and sudden change in interpersonal and international affairs. *Journal of Conflict Resolution*, 13(1), 18-38.
- Puder, M. G. (2010). The Rise of Regional Integration Law (RIL): Good News for International Environment Law (IEL). *Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.*, 23, 165.
- Quinn, Andrew. "Clinton Warns against 'New Colonialism' in Africa." Edited by Mark Heinrich. Reuters. Thomson Reuters, June 11, 2011. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us/clintonafrica/clinton-warns-against-new-colonialism-in-africa idUSTRE75AORI20110611> (obtido a 06/06/2022).

- Railway Technology (2020, January 20). Abuja-Kaduna Rail Line. Disponível em: <https://www.railway-technology.com/projects/abuja-kaduna-rail-line/>
- Raimundo, A. (2020). A Presidência e as estratégias dos pequenos Estados: O caso português nas relações UE-África. *Relações Internacionais*, nº68.
- Round, J. I. (2007). *Globalization, Growth, Inequality and Poverty in Africa: a macroeconomic perspective* (No. 2007/55). WIDER Research Paper.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International organization*, 46(3), 561-598.
- Sayama, O. (2016). China's Approach to Soft Power Seeking a Balance between Nationalism, Legitimacy and International Influence. Royal United Services Institute Occasional Paper.
- Seixas da Costa, F. & Ferreira, P.M. (2019). An EU Survey on Whole-of Government Approaches to External Conflict and Crisis – Portugal Report. In Bertelsman Stiftung, Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and Its Member States
- Serviço das Publicações da União Europeia. (2014, April 23). *Scoreboard for monitoring multilevel governance (MLG) at the European Union level*. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/aof6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7>
- Shambaugh, D. L. (2013). *China goes global: The partial power* (Vol. 111). Oxford: Oxford University Press.
- Sheehan, M. (2004). *The Balance of Power: History & Theory*. Routledge.
- Shinn, D. H., & Eisenman, J. (2012). *China and Africa: a century of engagement*. University of Pennsylvania Press.
- Soliman, A., Vines, A., & Mosley, J. (2012). *The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: A critical assessment of impact and opportunities*.
- Tadesse, A. (2006). *Road Freight Transport in Ethiopia with special emphasis on Addis Ababa-Djibouti corridor*. (Unpublished master's thesis). School of Graduate Studies of Addis Ababa University, Addis Ababa, Ethiopia
- Taylor, I. (1998). China's foreign policy towards Africa in the 1990s. *The Journal of Modern African Studies* 36(03). 443-460.
- Taylor, I. (2011). *The Forum on China–Africa Cooperation (FOCAC)* Routledge, Oxford 2011.
- Tebas, J. A. M. (2015). EU-SAHEL. Regional Action Plan (2015–2020): A Tangible Holistic Approach. *IEE. ES*.

- Teodoru, C., Wüest, A., & Wehrli, B. (2006). Independent review of the environmental impact assessment for the Merowe Dam project (Nile River, Sudan). Kastanienbaum: Eawag.
- The African Union Commission (n.d.). *Regional Economic Communities (RECs)*. Disponível em: <https://au.int/en/organs/recs> (obtido a 16/09/2022).
- The Guardian. (2018). *In Ethiopia's bushlands, promised riches of a railway boom turn to dust*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2018/may/12/ethiopia-railway-boom-promises-turn-to-dust>
- Transparency International. (2006). Leading exporters undermine development with dirty business overseas. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/press/20061003-leading-exporters-undermine-development-with-dirty-business-overse> (obtido a 06/06/2022)
- Tuman, J. P., & Majid, S. (2015). The Political Economy of Chinese Foreign Direct Investment in Developing Areas, forthcoming in Foreign Policy Analysis. *Journal's Early View*. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/fpa.12092/abstract>.
- United Nations University CRIS. (n.d.). *The Role of Regions in Global Governance*. <https://cris.unu.edu/role-regions-global-governance>
- United Nations and the Rule of Law. (n.d). What is the Rule of Law. <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>
- Van den Brande, L. (2014). Multilevel Governance and Partnership-The Van den Brande Report. *Special Report prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn*.
- Wallace, W. (1990). *Introduction: The Dynamics of European integration*. In Wallace (ed.) Dynamics of European Integration, pp. 1-24. Pinter Publishers, London.
- Walt, S. M. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *International security*, 9(4), 3-43.
- Walt, S. M. (2013). *The origins of alliances*. Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1993). The emerging structure of international politics. *International security*, 18(2), 44-79.
- Wang, L. (2012) "New headquarters shows partnership entering era of hope: Ethiopia PM" *China Daily*.
- Wohlgemuth. & Wallnöfer In: Odén and Wohlgemuth, ed., 2009, p.82.
- Wong, M. (2006). Chinese workers in the garment industry in Africa: Implications of the contract labour dispatch system on the international labour movement. *Labour, Capital and Society*. pp.68-111.

- Xin, J., & Matheson, D. (2018). One Belt, Competing Metaphors: The Struggle over Strategic Narrative in English-language News Media. *International Journal of Communication*, 12(0), Article 0. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/8580>
- Xinhua. (2018) Chinese-built Ethiopia-Djibouti railway begins commercial operations. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/01/c_136865306.htm
- XinhuaNet. (2018). *Interview: Future bright for more Belt and Road Initiative projects to enter Africa*. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/11/c_137172396.htm
- Xiong, Z. and Liu, L. (2021) A Brief of China's OFDI in African Countries. *Journal of Service Science and Management*, 14, 469-481
- Zhang, Y. & Mingjiang Li. (2011). The Discourse of China's Soft Power and Its Discontents. In *Soft Power: China's Emerging Strategy in International Politics*, 45-60. 1st ed. Lanham, MD: Lexington Books.