



José Manuel Pureza Professor catedrático de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Sílvia Roque Professora de Relações Internacionais, Universidade de Évora.

Daniela Nascimento Professora associada com agregação na FEUC e investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

DAS NOVAS GUERRAS ÀS MIGRAÇÕES: O SUBDESENVOLVIMENTO COMO AMEAÇA?¹

2 julho 2026

O binómio subdesenvolvimento-desenvolvimento sempre traduziu uma relação de poder entre o centro e a periferia. Nas últimas décadas, a noção de subdesenvolvimento foi sujeita a uma ressignificação, passando a ser associada a riscos sistémicos para a segurança dos países centrais e reproduzindo lógicas de poder que cumprem as agendas dos doadores.

O ‘subdesenvolvimento’ foi sempre uma categoria conceptual com um pendor prescritivo e hierarquizador cujo significado oscila entre o ‘ainda não’ e o ‘nunca’ por referência a um padrão próprio do centro do sistema-mundo. Num registo ou no outro, o que sempre esteve em causa no binómio subdesenvolvimento-desenvolvimento foi uma relação de poder entre o centro e a periferia. A colonialidade foi a marca mais forte dessa relação, desqualificando quer a condição das periferias quer as políticas localmente desenhadas em vista do ganho de posicionamentos mais fortes e autónomos no sistema de relações internacionais.

Nas últimas décadas, a noção de subdesenvolvimento foi sujeita a uma ressignificação, no quadro do programa hegemónico de promoção da paz liberal, associando o dito mundo ‘subdesenvolvido’ com a inviabilidade da sua conversão aos códigos da estatalidade moderna. ‘Subdesenvolvimento’ tornou-se símbolo de *poor governance* e essa suposta característica endémica

foi associada a riscos sistémicos para a segurança dos países centrais. O binómio desenvolvimento-segurança passou, assim, a constituir o núcleo das políticas de relacionamento entre centro e periferia.

Neste artigo, assumimos uma perspetiva crítica relativamente à forma como as questões do desenvolvimento – incluindo políticas e estratégias de cooperação e ajuda ao desenvolvimento – têm sido moldadas por lógicas de segurança, tidas como benéficas para as sociedades em que são implementadas essas políticas. Argumentamos que esta interligação acaba por alimentar e reproduzir lógicas de poder que cumprem as agendas dos doadores, ao invés de beneficiar as populações desfavorecidas ou de se traduzir em mudanças estruturais nos contextos locais.

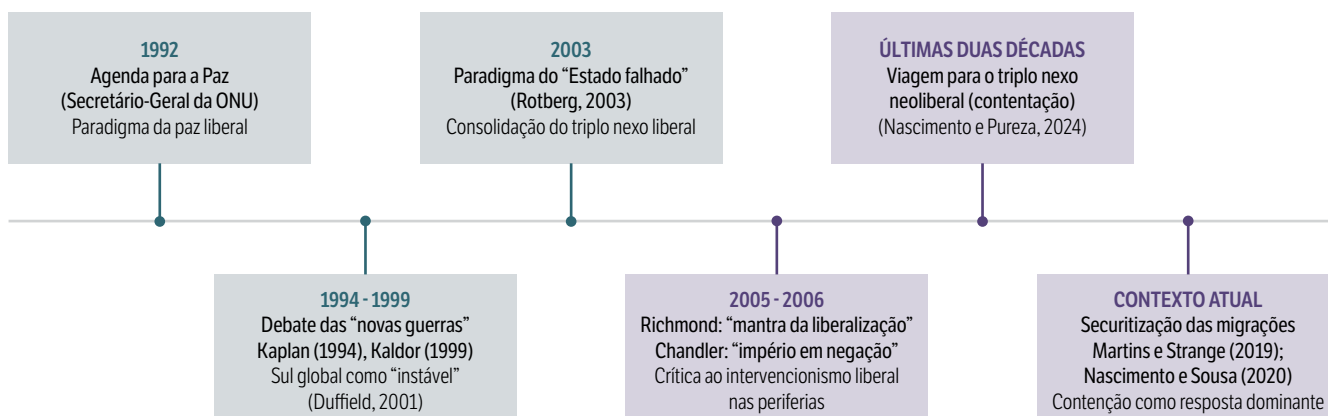
O subdesenvolvimento como ameaça à segurança?

Na década de 1990, instituiu-se um paradigma de intervenção internacional que se convencionou chamar, na academia, como paradigma da paz liberal, traduzido

na Agenda para a Paz proposta pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1992. Contudo, a promessa emancipatória de uma paz considerada como um processo estrutural e cultural de combate às desigualdades, às injustiças e às discriminações, não teve as consequências políticas esperadas. Para entendermos a atual configuração da securitização do desenvolvimento conformada pelo chamado “triplo nexos” (humanitarismo-paz-desenvolvimento), é necessário recuar algumas décadas para entendermos o processo de formação desse aparente consenso na aplicação de receitas para a estabilização da ordem internacional assente na assunção de que o subdesenvolvimento local é gerador de conflitos e de violência que ameaçam a segurança e a estabilidade internacional. Nesta época, vários estudos se centraram na novidade das características das guerras contemporâneas: teriam uma natureza predominantemente intraestatal, assentes em dinâmicas de privatização da violência e de erosão da soberania dos Estados; seriam mais violentas e dirigidas sobretudo contra a po-

FIGURA 1. DA AGENDA PARA A PAZ À SECURITIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES. CRONOLOGIA DA EVOLUÇÃO CONCEPTUAL TRAÇADA NO ARTIGO

Fonte: Elaboração própria com base nas referências citadas no artigo.



pulação civil; seriam motivadas por razões identitárias, culturais e religiosas, e diluiriam as distinções modernas entre política e economia, público e privado, com a multiplicação de atores internacionais e transnacionais implicados; ao mesmo tempo seriam acompanhadas por uma crescente “informalidade” e criminalização da economia que as sustenta (Kaldor, 1999).

No entanto, várias leituras críticas apontam problemas associados ao pensamento sobre as “novas guerras” que alguns chegaram a classificar como pré-modernas, bárbaras e irracionais (Kaplan, 1994). Desde logo a própria ideia de “novidade”: esta assunção revela um viés eurocêntrico (Chan, 2011) e historicamente pouco denso (Kalyvas, 2001), tornando excecionais traços que fazem parte recorrente das guerras (Kalyvas, 2001; Duffield e Waddell, 2006). Assim, a distinção entre “novas guerras”, guerras tidas como “criminosas, despolitizadas, privadas, predatórias”, onde o uso da violência é “sem sentido e gratuito” ao contrário das “velhas guerras civis”/internas, consideradas “ideológicas, políticas, coletivas, e até nobres”, em busca de “mudanças sociais”, e “disciplinadas” (Kalyvas, 2001:100-102) não é comprovada em muitos sentidos: sempre existiram guerras extremamente violentas que afetaram a população civil (Kalyvas, 2001: 114; Chan, 2011:5); sempre existiram guerras intraestatais e nelas participaram entidades que não os Estados (Duffield e Waddell, 2006). A grande diferença residiu na atenção que lhes começou a ser dada, a qual acabou por apagar uma genealogia das guerras, das suas condições históricas e continuidade com outras guerras (Chan, 2011).

Também a representação das causas das guerras acabou por contribuir definitivamente para diferenciar as novas guerras das periferias das velhas guerras centrais, através de um critério de legitimidade que tem origem nas perceções sobre o que é considerado político. Como consequência da maior visibilidade das guerras internas e da perceção simplista em torno das suas causas, originou-se uma progressiva despolitização e criminalização da violência coletiva que conduziu ao enraizamento de uma divisão do mundo entre zonas propensas à violência (Das e Kleinamn, 2000) e zonas de paz; passando o Sul global a ser visto como fonte de “instabili-

dade internacional”, “de conflitos, de atividade criminal e de terrorismo” e simultaneamente o “subdesenvolvimento” visto como “perigoso” (Duffield, 2001: 2), conduzindo à aceitação incontestada das virtudes de uma receita de paz liberal (Duffield e Waddell, 2006: 13-14).

Uma grande parte da literatura a este respeito contribuiu para a consolidação das representações das periferias como lugares de caos, desgovernança e violência autoinfligida, alimentando vários problemas.

É também neste contexto que se multiplicam as análises que têm como referência central a noção de Estado “falhado” (Roberg, 2003) aplicado, sobretudo, a contextos africanos. Uma grande parte da literatura a este respeito contribuiu para a consolidação das representações das periferias como lugares de caos, desgovernança e violência autoinfligida, alimentando vários problemas.

Em primeiro lugar, a banalização do conceito e a sua utilização enquanto categoria *a priori* para definir as periferias e partindo do princípio de que existe um modelo ou uma concretização de Estado universal.

Em segundo lugar, pela leitura orientada pela negativa (o que falta ao Estado), olhando eventuais fenómenos de colapso como desvios, anomalias e novidades de uma ordem interestatal normal, e secundarizando leituras que colocam a ênfase nas dinâmicas históricas e coloniais, que são social e politicamente situadas e que se focam na normalidade de diferentes configurações políticas, económicas e sociais (Chabal e Daloz, 1999).

Em terceiro lugar, pela internalização das causas e ausência de análise do papel do internacional, nomeadamente das políticas de *statebuilding*, no processo de configuração violenta da organização social, económica e política das sociedades. Os Estados “fortes” e as organizações internacionais seriam os principais responsáveis pela garantia da paz, segurança e

ordem, perpetuando a divisão e a relação hierárquica entre a esfera internacional e a nacional (local).

A obliteração da violência do internacional e a reificação das causas da violência no local centra-se num conjunto amplo, e não necessariamente coerente ou centralizado, de mecanismos dirigidos às periferias e margens do internacional, supostamente destinadas a eliminar, controlar ou prevenir a violência, idealizadas e implementadas pelos vários atores que compõem o amplo espaço de um sistema de governação global, o qual se tem constituído através discurso legitimador da paz liberal. É neste contexto que surge a ilusão do triplo nexos.

Os dois triplos nexos

A hegemonia conquistada pelo programa de paz liberal para as periferias turbulentas do sistema mundial traduziu-se numa intensificação qualitativa do intervencionismo internacional nessas periferias, gerando intervenções complexas guiadas por modelos de “boa governação” padronizados pelos fornecedores de ajuda humanitária e de ajuda ao desenvolvimento. O núcleo desse intervencionismo foi o composto integrado de humanitarismo, paz e desenvolvimento. Tratou-se, na verdade, de um triplo nexos (Nascimento e Pureza, 2024: 4), na exata medida em que essas políticas integradas incluíram cada um daqueles três componentes como um instrumento de realização dos outros dois. O cimento programático deste triplo nexos foi o que Oliver Richmond (2005: 57) designou por “mantra da liberalização política e económica”, ou seja, um programa, apontado ao médio e longo prazo, de democracia liberal, de reforma económica neoliberal e de combinação entre segurança do Estado e segurança humana das populações. Na verdade, este programa assente na conformação das periferias turbulentas com aqueles padrões de boa governação interna, foi sempre expressão de um intenso intervencionismo internacional apontado à “pacificação pela liberalização económica e política” (Paris, 1999: 55).

Pela sua amplitude, a implementação do triplo nexos humanitarismo-paz-desenvolvimento teve custos políticos e materiais de grande monta. Não é um acaso que a forma política deste intervencionismo liberal tenha sido cunhada por David Chandler como “império em negação”. A importância de expressões como “parce-



rias” ou “empoderamento local” no vocabulário do intervencionismo liberal dão conta dessa sua natureza política. Nas palavras de Chandler, “o império está em negação não porque não regule de forma suficiente (...), mas sim porque o poder de decisão política das elites procura encobrir-se com camuflagens não políticas, terapêuticas ou meramente técnicas” (2006: 11).

E foi também em vista dos custos políticos do intervencionismo liberal da viragem do século XX para o século XXI, mas também dos seus custos materiais, que, nas últimas duas décadas, se processou uma sensível transformação do figurino do intervencionismo internacional nas periferias. O triplo nexos liberal humanitarismo-paz-desenvolvimento deu paulatinamente lugar ao triplo nexos neoliberal desenvolvimento-segurança-contenção (Nascimento e Pureza, 2024: 7). A articulação entre ação humanitária, construção da paz e apoio ao desenvolvimento passou a obedecer a uma lógica diferente da do apogeu liberal e essa é essencialmente a de que a paz e o desenvolvimento devem operar num quadro de contenção *in situ* dos efeitos das crises humanitárias e dos conflitos, oferecendo como contrapartida cenários de resiliência às populações vítimas de tais situações.

Deste modo, a articulação entre estratégias de contenção de crises nas periferias e políticas de empoderamento e criação de capacidades locais nesses territórios e para essas populações permite ganhar um apoio social, quer local quer internacional, que de outra forma escassearia. Uma tal combinação entre contenção e resiliência que é o núcleo estratégico do triplo nexos neoliberal – e que tem na garantia de segurança para todos o seu argumento principal – sustenta-se assim em dois pilares: por um lado, a centralidade conferida à aquisição de capacidades de prevenção de (e de adaptação a) crises e desastres (Panter-Brick, 2021: 362); por outro, a responsabilização de cada indivíduo pela superação empreendedora da sua condição de vítima daquelas circunstâncias.

Migrações: narrativas de ameaça e políticas de contenção

Também o tema das migrações ganhou, nos últimos anos, um lugar particularmente central na agenda internacional e associado ao nexos securitário. A realidade de

um número significativo de pessoas forçadas a deslocar-se em virtude da guerra ou da pobreza extrema colocou desafios muito claros a muitos países, passando as políticas de asilo e de gestão migratória a estar associadas mais a quadros de segurança do que a prioridades humanitárias e objetivos de proteção e acolhimento (Martins & Strange, 2019).

O fenómeno crescente de securitização das questões migratórias refere-se sobretudo ao enquadramento da migração

As disparidades económicas, a instabilidade política, os conflitos e as alterações climáticas estão entre os fatores complexos que alimentam, sustentam e perpetuam as dinâmicas migratórias, mas são ignoradas pela agenda dominante e securitária...

como uma ameaça à segurança nacional, levando à implementação de políticas e práticas destinadas a controlar as fronteiras e a conter a circulação de pessoas (Buzan et al, 1998; Castels e Miller, 2003). Ainda que muitas destas medidas sejam apresentadas como tendo como objetivo prevenir e controlar fluxos irregulares e ilegais e combater atividades criminosas como o tráfico de seres humanos, não deixam de suscitar questões importantes não apenas do ponto de vista da sua eficácia, mas também dos custos humanos que podem e têm implicado, nomeadamente ao nível da desproteção e desrespeito por princípios fundamentais de direitos humanos e dignidade humana. Efetivamente, e apesar de a origem de grande parte dos fluxos estar associada a dinâmicas de subdesenvolvimento, pobreza e violência, a resposta por parte dos países de destino tem sido no sentido de restringir, excluir ao invés de acolher e de uma abordagem e resposta direcionada a combater as causas profundas da migração forçada e da enorme vulnerabilidade dos migrantes (Nascimento, 2018; Freire e Nascimento, 2023). Deste modo, as repre-

sentações de ameaça associadas a refugiados, a requerentes de asilo, a migrantes forçados e a todas as categorias de deslocados forçados reforçaram agendas políticas e de securitização, alinhadas e sustentadas por uma narrativa dominante que percebia os migrantes forçados com contextos de agitação social, criminalidade ou, mesmo, terrorismo (Rev, 2015; Nascimento e Sousa, 2020).

O que se tornou particularmente claro nos últimos anos é que este nexos crescente entre migrações e segurança tem como objetivo esbater ou ignorar as causas profundas que levam as pessoas a fugir dos seus países de origem e, sobretudo, esvaziar as responsabilidades que decorrem de compromissos internacionais assumidos pelos Estados e atores internacionais doadores ao nível das políticas de cooperação para o desenvolvimento e promoção de uma paz sustentável e positiva.

As disparidades económicas, a instabilidade política, os conflitos e as alterações climáticas estão entre os fatores complexos que alimentam, sustentam e perpetuam as dinâmicas migratórias, mas são ignoradas pela agenda dominante e securitária assente no nexos entre questões de desenvolvimento, humanitárias e de segurança. Ao focarem-se quase exclusivamente em medidas e lógicas de segurança, os decisores políticos negligenciam a necessidade de soluções abrangentes que abordem estas questões subjacentes e alimentam uma narrativa política excludente e de contenção com base no argumento de que estas ‘massas descontroladas’ de pessoas em fuga são uma ameaça às fronteiras e à segurança e ordem internas das sociedades desenvolvidas.

Torna-se essencial uma abordagem mais equilibrada, que considere as intersecções com as questões de desenvolvimento, segurança e direitos humanos e que abra caminho para uma política que, por um lado, atue naquelas que são as condições de partida, promovendo políticas de desenvolvimento humano, estrutural e sustentável e, por outro lado, facilite e promova rotas mais seguras e políticas mais abertas e que respeitem a dignidade e o bem-estar de todas as pessoas.

Conclusões

A promoção do desenvolvimento e da paz tem ocupado um lugar indiscutível na agenda internacional, em particular a par-

tir da década de 1990, contexto em que as expectativas do papel que a comunidade internacional poderia e deveria ser capaz de assumir se reafirmaram de forma muito clara.

Contudo, ao longo das últimas décadas, a promoção do desenvolvimento, da paz e da segurança foi-se alterando e adaptando tanto ao nível dos conceitos como das práticas, em grande medida em resultado da promoção de um modelo de paz liberal orientado para uma agenda intervencionista associada a missões de paz que integram e combinam mandatos e agendas militares, humanitárias e de desenvolvimento, com objetivos mais amplos de promoção da paz e segurança internacionais. Ao expandir-se e alargar-se, este quadro de referência foi-se materializando-se na identificação de um nexos entre segurança, desenvolvimento e paz, tornando-se progressivamente parte do discurso oficial e das políticas externas de muitos Estados e outros atores internacionais envolvidos nestes processos (Nascimento, 2018). Mas num contexto internacional marcado por muitas e rápidas mudanças ao nível da conflitualidade violenta e por variados e continuados esforços de (re) conceitualização dos conteúdos, prioridades e estratégias no âmbito da promoção da segurança, do desenvolvimento e da paz, são também muitos os desafios que se têm colocado ao nível da forma como os Estados se têm adaptado a estas dinâmicas e novas prioridades.

Da natureza mutável dos conflitos, às ameaças colocadas pelo terrorismo internacional e passando pelos desafios de gerir fluxos migratórios crescentes, tem sido clara a necessidade de repensar prioridades, estratégias e políticas. Contudo, todas elas têm desembocado em conceções distorcidas da relação entre necessidades de curto-prazo e prioridades de médio e longo-prazo por parte de atores internacionais que querem agir, mas negam o seu papel e responsabilidade na sustentação e reprodução de muitas destas dinâmicas de instabilidade, insegurança e subdesenvolvimento. ●

<https://doi.org/10.26619/2183-4822.2026.CJ.11>

Nota

¹ Este artigo foi adaptado da publicação original na revista "Mundo Crítico" N.º10, setembro de 2024. <https://mundocritico.org/>

Referências

- Buzan, B.; Waever, O. e De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
- Castels, S. e Miller, M. (2003). *The Age of Migration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- Chabal, Patrick; Daloz, Jean-Pierre (1999). *Africa Works: Disorder as political instrument*. Oxford: James Currey.
- Chan, Stephen (2011). On the uselessness of new wars theory: lessons from African contexts. In Sylvester, Christine (ed.), *Experiencing War*. New York: Routledge, pp. 79-93.
- Chandler, D. (2006). *Empire in Denial. The Politics of State Building*. Londres: Pluto Press
- Das, Veena; Kleinman, Arthur (2000). Introduction. In Das, Veena; Kleinman, Arthur; Raphele, Mamphela; Reynolds, Pamela (eds.) *Violence and Subjectivity*. Berkeley/Los Angeles/ London: University of California Press, pp. 1-18.
- Duffield, Mark (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. London/New York: Zed Books.
- Duffield, Mark; Waddell, Nicholas (2006). Securing Humans in a Dangerous World. *International Politics*, 43(1), pp. 1-23.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.
- Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kalyvas, Stathis N. (2001). "New" and "Old" Civil Wars: A Valid Distinction? *World Politics*, 54 (1), pp. 99-118.
- Kaplan, Robert D. (1994). The Coming Anarchy – How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of our Planet. *The Atlantic Monthly*, February, pp. 44-76.
- Martins, O. B. e Strange, M. (2019). Rethinking EU external migration policy: contestation and critique. *Global Affairs*, 5(3), pp. 195-202.
- Nascimento, D. (2018). A securitização da 'crise' dos refugiados e o retorno das fronteiras na Europa: que implicações na proteção dos direitos humanos? In Fernando José Ludwig e Luciano Stremel Barros (org.), *(Re)Definições das Fronteiras: Velhas e Novos Paradigmas*. Foz do Iguaçu: IDESF, pp. 15-26.
- Nascimento, D. (2023). Entre valores humanitários e considerações securitárias e geopolíticas: a resposta da UE à crise prolongada de refugiados. In Luis Tomé, Luís Valença Pinto e Brígida Brito. (org.), *Em torno do Pensamento de Luís Moita: Humanismo e Relações Internacionais*. Lisboa: OBSERVARE, 293-312 (com Maria Raquel Freire).
- Nascimento, D.; Pureza, J.M. (2024). Refugees as Entrepreneurs? A challenge to HDP programs. *The International Spectator*, pp. 1-16.
- Nascimento, D.; Sousa, I. (2020). Miopia: O Desencontro entre os mecanismos externos de gestão de fronteiras da UE e a responsabilidade de proteção humanitária de migrantes. In Fernando Ludwig; Luciano Stremel Barros (org.), *(Re)Definições de Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração*. Foz do Iguaçu, Brasil: Editora IDESF, pp. 21-38.
- ONU (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. UN DOC. A/59/565, 2 de Dezembro, viii.
- Panther-Brick, C. (2021). Resilience Humanitarianism and Peacebuilding. In Ungar, M. (ed.), *Multisystemic Resilience*. Oxford: Oxford University Press, pp. 361-74.
- Paris, R. (1999). Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, 22 (2), pp. 54-89.
- Rev, I. (2015). Hungary's Politics of Hate. *The New York Times*, 25.09.2015.
- Richmond, O. (2005). *The Transformation of Peace*. Basingstoke/ New York: Palgrave MacMillan.
- Rotberg, Robert (ed.) (2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, DC: Brookings Institution Press.