

# CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

MARIA FRANCISCA SARAIVA PORTUGAL NO CONSELHO DE SEGURANÇA 2011-2012:  
A PERSPETIVA DE UM PEQUENO ESTADO SÓNIA ROQUE PORTUGAL NO CONSELHO  
DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS E A IMPORTÂNCIA DAS QUESTÕES DE DIREITO  
INTERNACIONAL HUMANITÁRIO MATEUS KOWALSKI A PAZ SEGUNDO O CONSELHO DE  
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS LUÍS ALMEIDA DA ROCHA A AGENDA DA ONU NO  
SÉCULO XXI DANIELA NASCIMENTO DO “VELHO” AO “NOVO HUMANITARISMO”

# NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

---

## Director

Vítor Rodrigues Viana

---

## Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

---

## Conselho Editorial

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vítor Rodrigues Viana.

---

## Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

## Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

---

## Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

---

## Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

## Colaboração

Luísa Nunes

## Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

---

## Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

---

## Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

## Composição, Impressão e Distribuição

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: [editorial.apoiocliente@incm.pt](mailto:editorial.apoiocliente@incm.pt)

[www.incм.pt](http://www.incм.pt)

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1 000 exemplares

Anotado na ERC

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

<b>Editorial</b>	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
<b>Conselho de Segurança da ONU</b>	
Portugal no Conselho de Segurança 2011-2012: A Perspetiva de um Pequeno Estado	8
<i>Maria Francisca Saraiva</i>	
Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Importância das Questões de Direito Internacional Humanitário	27
<i>Sónia Roque</i>	
A Paz Segundo o Conselho de Segurança das Nações Unidas	47
<i>Mateus Kowalski</i>	
A Agenda da ONU no Século XXI	66
<i>Luís Almeida da Rocha</i>	
Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”	93
<i>Daniela Nascimento</i>	
<b>Extra Dossiê</b>	
The War of Attrition in Cyber-Space	116
<i>Eduardo Gelbstein</i>	
Portugal, os Estados Unidos da América e as Guerras do Século XXI	134
<i>Nuno Lemos Pires</i>	
Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia	153
<i>Reinaldo Saraiva Hermenegildo</i>	
A Importância Estratégica das Indústrias de Defesa	172
<i>Jorge Silva Paulo</i>	
Olhar o Passado para Pensar o Presente: o Realismo Clássico e os Estudos Críticos de Segurança	201
<i>André Barrinha</i>	
Construções Atípicas de Democracia	214
<i>Patrícia Calca e Teresa Ruel</i>	

---



Portugal exerceu, pela terceira vez, o mandato de membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas no biênio 2011-2012<sup>1</sup>. Após uma candidatura que constituiu um assinalável sucesso para a diplomacia portuguesa – já que disputou os lugares destinados ao grupo Ocidental com a Alemanha e o Canadá – Portugal dispôs, desta forma, de mais uma importante oportunidade para contribuir, de forma efetiva, para a definição da agenda internacional, fortalecendo a sua imagem e prestígio no exterior.

Muito do êxito alcançado está associado à credibilidade diplomática de Portugal e à sua capacidade para promover o diálogo entre o Norte e o Sul. O posicionamento internacional português é, ainda, favorecido pelo facto de ser membro da União Europeia, aliado na OTAN e integrar o espaço da CPLP, bem como pelas relações estabelecidas, na última década, com vários dos Estados do Norte de África e Médio Oriente.

Em novembro de 2011 coube a Portugal assumir a presidência mensal do Conselho de Segurança da Nações Unidas, sendo responsável pela gestão da agenda, presidindo a todas as sessões de trabalho e agindo como seu porta-voz. Durante este período, Portugal procurou contribuir ativamente para a discussão de questões fundamentais da atual conjuntura internacional, designadamente no que concerne ao Tribunal Penal Internacional, à situação na Guiné-Bissau, à admissão da Autoridade Palestiniana enquanto Estado não-membro da ONU e ao conflito na Síria. Além de participar nos trabalhos diários do Conselho de Segurança da ONU, Portugal assegurou a presidência de três órgãos subsidiários – o Comité de Sanções à Líbia, o Comité de Sanções à Coreia do Norte e o Grupo de Trabalho sobre Tribunais Internacionais –, sendo que em 2012 esta última foi substituída pela presidência do Grupo de Trabalho sobre a Reforma dos Métodos de Trabalho do Conselho de Segurança.

A situação das mulheres e crianças em conflitos armados, os esforços de prevenção e resolução pacífica dos conflitos, as operações de manutenção e de consolidação da paz sob liderança das Nações Unidas e os exigentes desafios que as alterações climáticas colocam do ponto de vista da segurança global, foram alguns dos temas transversais que fizeram parte da agenda do Conselho de Segurança e para os quais Portugal contribuiu de forma significativa.

---

1 Portugal foi eleito, pela primeira vez, como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1979-1980, tendo sido eleito para um segundo mandato em 1997-1998.

O Instituto da Defesa Nacional, atento a esta importante projeção da visibilidade externa de Portugal, criou, em finais de 2010, o “Grupo de Estudos sobre a Participação de Portugal no Conselho de Segurança da ONU”. Entre 2011 e 2012 este fórum de discussão organizou cinco reuniões que contaram com a participação de um vasto leque de diplomatas, militares, académicos, especialistas e investigadores nacionais. O presente número temático da *Nação e Defesa* procura refletir sobre algumas das questões debatidas no seio do Grupo de Estudos, através da análise de um conjunto de académicos e investigadores nacionais e internacionais.

Na secção extra dossiê publica-se ainda um conjunto de artigos sobre temas atuais, tanto no plano da segurança e defesa como da ciência política. São analisadas questões que vão desde os “conflitos cibernéticos” aos conflitos “tradicionais”, dos desafios que se colocam à segurança interna da União Europeia aos que enfrentam as indústrias de defesa, dos estudos críticos de segurança à análise comparativa de processos de democratização.

Através da publicação deste conjunto de artigos com um leque temático tão diferenciado, mas sem dúvida de inquestionável interesse para a compreensão do atual panorama da política internacional, a *Nação e Defesa* procura, assim, contribuir, uma vez mais, para a promoção da análise e reflexão crítica sobre os temas relevantes da Segurança e Defesa internacionais.

Vítor Rodrigues Viana

# Conselho de Segurança da ONU

# Portugal no Conselho de Segurança 2011-2012: A Perspetiva de um Pequeno Estado

Maria Francisca Saraiva

*Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Investigadora do IDN.*

## Resumo

O Conselho de Segurança das Nações Unidas formula e implementa políticas públicas que refletem, em cada momento, a distribuição de poder entre as grandes potências. Tendo como pano de fundo o terceiro mandato de Portugal no Conselho de Segurança no biênio 2011-2012, recentemente concluído, são discutidas as novas configurações de poder que resultaram da intervenção militar no Kosovo (1999) e a reação do Conselho de Segurança a esta nova realidade, em particular a emergência de novas formas de cooperação entre o Conselho de Segurança e outras organizações internacionais com responsabilidades em termos de segurança internacional. Esta alteração estrutural no funcionamento do Conselho de Segurança representa um grande desafio para Portugal. Neste artigo são discutidas estratégias que permitem aumentar a visibilidade política do nosso país no Conselho de Segurança, como país europeu que integra uma comunidade de valores e comunga de uma agenda normativa, e que se pretende afirmar na nova ordem internacional que tem como característica principal a descentralização dos polos de decisão.

## Abstract

*Portugal at United Nations' Security Council: the Perspective of a Small State*

*The United Nations Security Council formulates and implements public policies that reflect, at each moment, the distribution of power between the great powers. Portugal's two-year mandate at the United Nations Security Council, which ended on the 31st of December, 2012, was very much influenced by the new configurations of power that turned out from the military intervention in Kosovo (1999) and the reaction of the Security Council to this new reality, namely the emergence of new forms of cooperation between the Security Council and other international organizations with responsibilities in terms of international security.*

*This structural alteration in the functioning of the Security Council represented a great challenge for Portugal. In this article it is discussed strategies that increase the political visibility of our country in the Security Council, as a member of an important community of values (European Union) in the new decentralized international order.*



## **Introdução**

A campanha aérea no Kosovo alterou substancialmente um conjunto de valores e reconfigurou o sistema internacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foi atingido por estas mudanças que induziram profundas alterações na formulação e implementação das suas políticas públicas.

Neste contexto, começaremos por abordar a nova distribuição de poder entre as grandes potências e caracterizar a nova ordem internacional. Segue-se uma discussão das respostas institucionais das Nações Unidas a esta recomposição do sistema internacional, que agudizou os constrangimentos estruturais que o Conselho de Segurança apresenta desde a sua fundação. Esta nova ordem internacional assenta numa maior coordenação formal entre as organizações internacionais e outras instituições internacionais mas também em mecanismos de cooperação informais, muitas vezes esquecidos na análise das organizações, mas que são fundamentais para entender as novas dinâmicas de poder e estratégias de afirmação internacional neste início de século.

Finalmente caracteriza-se o ambiente estratégico no Conselho de Segurança em 2011-2012 e identificam-se os mecanismos políticos que a nova ordem internacional coloca à disposição dos Estados (europeus) de pequena dimensão no Conselho de Segurança, pelo facto de partilharem uma comunidade de valores e uma agenda normativa própria.

## **O Mundo no Início do Século XXI**

A tese segundo a qual a intervenção no Kosovo e a Guerra do Iraque terão originado uma “crise do multilateralismo” assenta na ideia do colapso inexorável do CSNU como fonte de legalidade e legitimidade internacional e da sua substituição por coligações *ad hoc* e intervenções unilaterais.

O tema tem merecido amplo debate (Price e Zacher, 2004; Forman e Segaar, 2006; Newman, 2007; Newman, Thakur e Tirman, 2007) sendo praticamente unânime a opinião de que o Conselho de Segurança não saiu fortalecido destas graves crises políticas nem, de resto, de outros momentos de grande tensão que abalaram o mundo na entrada do século XXI.

No entanto, e apesar dos Estados Unidos terem encontrado novas formas de exercer a sua hegemonia global, os anos que se seguiram ao Kosovo foram dominados por um esforço de adaptação das Nações Unidas a esta nova realidade que é uma realidade fortemente condicionada por uma liderança americana que procura por todos os meios ao seu alcance exercer o poder hegemónico fugindo a qualquer tipo de controlo internacional.

A primeira década do século XXI veio, portanto, provar que a hipótese partilhada tanto por aqueles que acolheram favoravelmente a secundarização do Conselho de Segurança no sistema de governança internacional como por aqueles que desejavam contrariar esta tendência, está, para já, fora de questão. De facto é uma evidência, que ninguém contestará, que o CSNU se está a refundar a partir de dentro, em colaboração com outros atores que operam no sistema global – organizações não-governamentais (ONG), empresas transnacionais, bem como outras organizações intergovernamentais (OIG) e grupos de Estados informalmente organizados em torno de agendas específicas – numa teia de relações que para nós permanecem de difícil caracterização mas que mostram a sua vontade de integração plena nas novas dinâmicas internacionais.

Neste sentido, a ideia central deste artigo é mostrar que as novas configurações de poder, que resultaram das fraturas internacionais que foram abertas pela crise do Kosovo, têm condicionado fortemente a formulação e implementação das políticas públicas do Conselho de Segurança, exigindo de um pequeno país como Portugal uma considerável capacidade de reação e ajustamento ao ressurgimento das rivalidades internacionais.

A reconfiguração do poder mundial está a transformar o mundo e a apressar a criação de uma nova ordem menos onusiana. Um aspeto essencial desta nova era é a existência de um sistema de vasos comunicantes entre organizações internacionais e outros mecanismos internacionais de cooperação que se dedicam às questões de segurança internacional. Este sistema de vasos comunicantes tem potenciado o papel destas instituições que representam, sob muitos aspetos, instâncias alternativas para o encaminhamento de algumas questões de grande relevância para a segurança global.

Por conseguinte, na condição de pequeno Estado que atribui grande importância ao multilateralismo e à legalidade internacional na condução das relações entre os Estados (Nunes, 2007), Portugal deve estar atento a estes fenómenos adaptando a sua agenda político-diplomática às novas circunstâncias que se vivem no Conselho de Segurança.

O eventual regresso de Portugal ao Conselho em 2027/2028 exige um esforço adicional da diplomacia portuguesa, no sentido de adequar as estratégias diplomáticas de afirmação nacional do nosso país à nova conjuntura em que vivemos.

### **O Conselho de Segurança: Mecanismo Institucionalizado de Cooperação Internacional**

A década de 90 do século XX alimentou uma certa ilusão sobre a evolução do sistema internacional. Nessa época muitos observadores e comentadores acreditavam que a guerra se tinha tornado obsoleta.

Em poucos anos muitos de nós mudámos radicalmente de perspetiva: o Kosovo foi bombardeado em 1999, o terrorismo foi duramente combatido no Afeganistão

e o Iraque sofreu uma intervenção norte-americana muito prolongada que deixaria muito má memória. Em vez da paz tão desejada, o Conselho de Segurança viveu o final da década de 90 profundamente dividido quanto à orientação e valores que lhe competia promover no novo contexto estratégico, tentando compreender as alterações ocorridas na distribuição de poder entre as grandes potências e os novos perfis das ameaças.

A capacidade dos Estados Unidos assumirem a liderança do mundo está no centro do debate sobre o sistema internacional que está a emergir diante dos nossos olhos. O debate intelectual em torno do alegado declínio da supremacia americana ainda não está encerrado mas já não restam muitas dúvidas de que estamos a assistir a uma crise da liderança política do sistema mundial. Não é de estranhar, portanto, que tenham surgido as mais variadas teses, algumas delas extremas, muito críticas das teorizações mais correntes, sugerindo que no futuro não haverá uma matriz ideológica dominante no sistema internacional mas uma diversidade política e ideológica que funcionará sem um centro de gravidade (Kupchan, 2012). Não podemos concordar com esta visão. Basta olhar com atenção para a política mundial deste novo século para percebermos que o mundo continua a contar com os Estados Unidos como ator principal embora este polo de poder esteja, e sobre isto não pode haver qualquer espécie de dúvida, a descobrir os seus limites, tomando consciência de que enfrentará dificuldades crescentes nas próximas décadas para manter o seu controlo global, político e económico.

De facto, nos últimos anos temos assistido a uma profunda reconfiguração do sistema internacional caracterizada por uma crise da potência americana que se encontra em declínio relativo e a ascensão de um conjunto de novas potências, em expansão global (Gilpin, 1987; Alexandroff, 2010). Este declínio americano não é na realidade um declínio absoluto, mas um declínio na capacidade de conquistar os seus objetivos de política externa sem ter de considerar constrangimentos que anteriormente não se lhe colocavam.

As organizações internacionais assumiram desde sempre funções importantes na governança global tendo sido mandatadas para administrar os interesses comuns dos Estados.

Como é natural, as organizações formais internacionais refletem e institucionalizam a distribuição de poder e a influência dos Estados que as integram. Neste sentido, o CSNU é o espelho das tensões do mundo do pós-Guerra Fria e simultaneamente o palco de importantes realizações no âmbito da diplomacia multilateral. Do ponto de vista teórico-conceitual, o institucionalismo neoliberal (Keohane, 1984; Keohane e Nye, 2001), que estuda as instituições internacionais como elementos inerentes ao contexto de cooperação e interdependência do sistema internacional, permite compreender o papel específico do CSNU na cooperação internacional, analisando a sua contribuição para o abrandamento das tensões e

a resolução dos conflitos que afetam a estabilidade do sistema internacional e sinalizando as áreas em que o Conselho de Segurança tem maior capacidade de intervenção, legitimidade e eficácia.

Outras correntes têm estudado as organizações internacionais. As investigações relacionadas com os regimes internacionais, por exemplo, consideram as organizações internacionais (regimes institucionalizados) na sua agenda de investigação mas acabam por não se focar muito no fenómeno interessando-se essencialmente pelo estudo dos regimes informais (Krasner, 1983). Finalmente, os estudiosos da governança global, fenómeno que envolve “a totalidade das diversas formas que os indivíduos e as instituições públicas e privadas encontram para gerir os assuntos que lhes são comuns” (Commission on Global Governance, 1995: 29), incluem frequentemente as Nações Unidas nos seus tópicos de investigação, mas a verdade é que as dinâmicas internas raramente despertam o interesse científico destes investigadores (Rosenau e Czempiel, 1992).

Conclui-se, portanto, que a análise dos processos de tomada de decisão internos do Conselho de Segurança, como mecanismos de superação de problemas e situações que envolvem decisões sobre as ações a tomar, é ainda muito escassa na literatura que estuda o Conselho de Segurança e as Nações Unidas como organização com responsabilidades no domínio da segurança.

Com exceção de Bailey e Daws (1998), autores de uma monografia várias vezes editada, atualizada e expandida sobre os procedimentos de trabalho e decisão do Conselho, bem como Matheson (2006), Smith (2006), Götz (2008), Blavoukos e Bourantonis (2011) e Uriel (2010), poucos são os artigos e monografias que oferecem pistas de reflexão úteis sobre o processo de formulação das políticas públicas do CSNU.

Este défice de compreensão do processo decisório no CSNU não permite perceber, na sua plenitude, as relações políticas complexas que definem a atuação deste órgão como fórum de discussão, ator político e mecanismo de cooperação internacional.

Para colmatar esta lacuna é necessário começar por estudar o papel do Conselho como fórum diplomático de concertação de políticas. Este tema de investigação explora essencialmente as lógicas e os condicionalismos específicos da negociação diplomática dentro do Conselho de Segurança e os grupos políticos com capacidade de estruturar e/ou condicionar a discussão.

Outro campo de análise que exige profunda investigação diz respeito ao Conselho enquanto órgão coletivo de natureza executiva, tema da maior atualidade pelo facto do Conselho estar a perder, em considerável medida, a capacidade de executar as políticas que aprova mas que não executa, por lhe faltarem os meios e muitas vezes a vontade política.

Neste sentido, a próxima secção propõe-se relacionar as alterações ocorridas na configuração do sistema internacional no final do século XX com as transforma-

ções em curso no Conselho de Segurança e analisar o modo como estas mudanças afetaram a sua capacidade de resolução de conflitos e de legitimação da ação coletiva.

### **O Conselho de Segurança e a Política Internacional (1999-2012)**

A intervenção no Kosovo pôs um ponto final na Nova Ordem Internacional proclamada pelos Estados Unidos no final da segunda Guerra do Iraque (1990-1991)<sup>1</sup>. A partir da crise no Kosovo a correlação de forças entre os membros permanentes (P5) e os membros eleitos para o Conselho alterou-se substancialmente, acentuando-se as assimetrias já existentes (desproporção de poder entre os membros do Conselho e o direito de veto dos membros permanentes).

É de facto verdade que “tendencialmente, a agenda reflete os interesses dos países permanentes; os Cinco decidem prioridades, os assuntos que se mantêm fora da alçada do Conselho e ainda quais as decisões coletivas já tomadas que interessa manter por mais tempo” (Saraiva: 2008: 32).

Tomando em conta este fator, verificamos que na última década os P3 têm vindo a coordenar de forma mais estruturada a sua ação política no Conselho de Segurança, assistindo-se a um esforço do Ocidente para preservar e afirmar os seus valores fundamentais.

O facto de haver convergência entre os interesses dos P3 não significa que seja possível ou mesmo desejável esperar que a China e a Federação Russa venham a participar nesta coordenação, dadas as profundas divergências políticas que separam o Ocidente de outras grandes áreas culturais do mundo. Além disso, as tensões não se ficam por aqui. Muitos dos países que cumprem mandatos de dois anos mantêm discordâncias de princípio com os Estados Unidos sobre aspetos fundamentais da política internacional. Estão neste grupo alguns Estados de tradição cultural islâmica com posições religiosas que recusam o diálogo com as democracias liberais e outros países com cosmovisões muito próprias sobre as Nações Unidas e as relações internacionais (Uriel, 2010). Em resultado, o CSNU é hoje um espaço público internacional bastante mais plural e um palco para a afirmação das novas potências emergentes.

Isto não quer contudo dizer que a relação entre os P3 e os outros membros permanentes seja sempre de oposição frontal, depende do que está em causa.

---

1 Ao longo da década de 90 do século XX, os vetos foram raros. Houve mesmo um período, entre 1992 e 1993, durante o qual todas as resoluções foram aprovadas. Ao longo da década, a oposição dos membros permanentes aos projetos de resolução foi muito excecional, sendo de referir que houve um segundo período, entre os anos de 1996 e 1998, sem registo de quaisquer vetos. Ver *Subjects of UN Security Vetoes*, disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102/40069.html>. Acedido em 19 de abril de 2013.

A China, por exemplo, já por várias vezes adotou estratégias de alinhamento com os Estados Unidos, como aconteceu recentemente na crise da Líbia<sup>2</sup>. Noutros casos a China impõe os seus termos e condições como sucedeu, por exemplo, no Myanmar, em 2007<sup>3</sup>.

Note-se que a China tem vindo a interessar-se cada vez mais pelas missões de paz das Nações Unidas<sup>4</sup>. Este interesse corresponde a um desejo de afirmação do país como potência em plena ascensão internacional. Todavia, a afirmação nacional chinesa é uma verdadeira apologia da diferença. Não obstante a sua inegável vontade de integrar a nova hierarquia de poderes, prevalece em muitas circunstâncias a necessidade de se demarcar dos consensos ocidentais. Nos últimos anos, a China abandonou o seu histórico *low profile* no Conselho de Segurança, passando a vetar as resoluções que ferem o seu interesse nacional. A relação da Rússia com o Ocidente é pautada pelos mesmos princípios de cooperação e conflito, dependendo das circunstâncias<sup>5</sup>.

Consequentemente, a cisão entre os P5 permitiu maior visibilidade aos P3. Regra geral os P3 lideram as discussões dos temas sobre os quais entendem que o Conselho deve tomar uma posição coletiva e inserem nos textos das resoluções que renovam mandatos em curso ou criam novos mandatos temas que refletem os seus interesses e que o Secretariado das Nações Unidas entende que são temas transversais, como é o caso da proteção de civis em conflitos armados, mulheres, paz e segurança, envolvimento de crianças em conflitos armados ou a repressão de atos e abusos relacionados com a exploração sexual cometidos por capacetes azuis (Uziel, 2010, 151). Por vezes, há membros não permanentes que se associam a estas iniciativas por considerarem os assuntos pertinentes. São normalmente países europeus ou países que se identificam com os temas propostos.

Conclui-se, portanto, que no novo ambiente internacional as questões que separam Washington da China e da Rússia, por vezes da própria França e Reino Unido (RU), e ainda das pequenas e médias potências eleitas que cumprem mandato no Conselho de Segurança e que têm um peso político próprio em determinadas áreas da governação internacional têm cada vez mais importância na agenda internacional.

---

2 S/2011/1973, de 17 de março.

3 S/2007/14, de 12 de janeiro de 2007.

4 Sobre a evolução chinesa nesta matéria, consultar o número especial da *International Peacekeeping* – “China’s Evolving Approach to Peacekeeping”, vol. 18: 3 de 2011.

5 De 2007 a esta parte, a China tem vetado quase todos os anos uma resolução no CSNU. Quanto à Rússia, o número total de vetos ultrapassa, no período em análise, o número de vetos chineses. Consulte-se “Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council”. Global Policy Forum, disponível em <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council0-82.html>, acedido em 19 de abril de 2013.

A relação entre os Estados Unidos e os outros países do Conselho está claramente a mudar. Na crise do Darfur, por exemplo, houve um grupo informal, o grupo dos *like-minded* – que agrega países de pequena e média dimensão em torno de uma agenda muito específica, a criação de um tribunal penal internacional permanente e independente do poder político (Saraiva, 2013) – que se destacou pela positiva, conseguindo que os Estados Unidos se abstivessem na votação da resolução 1593 de 31 de março de 2005, que entregou ao TPI a investigação dos crimes ocorridos no Darfur e não a um tribunal híbrido africano, como era pretensão americana (Saraiva, 2013). A atuação deste grupo na crise do Darfur, que representava 9 dos 15 membros do Conselho, mostrou que existe a possibilidade de “forçar” a aprovação de uma resolução mas também que a capacidade deste grupo tem limitações, que ficaram bem patentes no facto da resolução ter incluído uma cláusula que garante imunidade de jurisdição perante o TPI dos militares americanos envolvidos em operações militares na região, o que constituiu uma significativa derrota para a estratégia dos *like-minded* (idem, 2013).

Situações como a do Sudão podem vir a repetir-se, mas o mais provável é que os P10 não consigam alinhar posições regularmente. Há, de facto, várias razões que explicam esta dificuldade. A primeira relaciona-se com a existência de diferenças políticas muito significativas entre os membros eleitos por cada um dos grupos regionais, em cada biénio. Há depois um problema adicional que resulta da rotação anual de metade dos membros eleitos, circunstância que torna praticamente impossível uma tomada de posição em bloco dos membros não permanentes, ou uma cooperação com algum dos P5 capaz de condicionar a decisão final do Conselho. A juntar a estes dois aspetos temos ainda que considerar um último ponto, a insuficiência de recursos humanos e técnicos, fator que muito tem contribuído para a diminuição da capacidade de afirmação de grande parte dos membros eleitos (Saraiva, 2008).

### **Conselho de Segurança: Fórum de Resolução de Conflitos e de Legitimação Coletiva (1999-2012)**

Embora o CSNU continue a ser um importante fórum de resolução de conflitos está, no entanto, a perder capacidade diplomática em termos de estruturação do debate político internacional.

O fenómeno da cooperação informal – como os grupos de amigos do Secretário-Geral e os grupos de contacto que começaram a proliferar nos anos 90 do século XX que hoje fazem parte da governança do CSNU, embora não tenham mandato do CSNU ou da AGNU – tem contribuído significativamente para este resultado. Estes mecanismos informais existem para ultrapassar os constrangimentos estruturais do CSNU, funcionando muitas vezes como representantes das partes interessadas nos conflitos que os membros do Conselho de Segurança não conhe-

cem ou não aceitam. Como Prantl (2005: 566-567) tornou claro, os principais constrangimentos estruturais que afetam o CSNU são as capacidades e recursos muito variáveis de cada um dos Estados representados no CSNU, a rotação bienal dos membros não permanentes do CSNU, a ausência de vontade política para resolver determinados conflitos, a falta de apoio dos membros permanentes e não permanentes para implementar resoluções que eles próprios adotaram e os métodos de trabalho e práticas existentes no Conselho de Segurança.

Por outro lado, a necessidade de agilizar a decisão em situações de extrema urgência ou complexidade tem colocado no centro do processo político alguns grupos políticos exteriores ao CSNU e outras organizações internacionais que se ocupam dos assuntos de segurança internacional, esperando-se que tomem a iniciativa de promover soluções equilibradas e viáveis fora do quadro do Conselho de Segurança. O objetivo é obter consensos num curto espaço de tempo e num ambiente menos confrontacional.

Uma das organizações envolvidas nesta cooperação informal, o G8, tem dois modelos de cooperação. O primeiro é o modelo da “delegação” ou “exportação” de tarefas que são assumidas por outras instituições internacionais. O segundo modelo é diferente, trata-se de uma “coordenação política alargada” que implica um processo de ajustamento mútuo, mais frequente quando a organização internacional em causa é forte e grande (Gstöhl, 2007: 3-4 e 6-7). Nesta “coordenação”, a rede de “sherpas” do G8<sup>6</sup> tem permitido a este grupo informal de países industrializados – que não tem sede, funcionários ou poderes jurídicos, bem como carta ou competência para tomar decisões obrigatórias – atuar como facilitador ao assumir-se como um fórum de decisão *de facto* nos momentos em que o CSNU não tem condições para avançar de forma consistente (Saraiva, 2009). O empenhamento do G8 na criação do Comité do Contra-Terrorismo do CSNU (resolução 1373 de 28 de setembro de 2001) é um bom exemplo do que pode resultar destas “coordenações alargadas”.

No âmbito destas dinâmicas institucionais, há ainda a considerar a emergência de uma divisão de tarefas entre as Nações Unidas e as organizações regionais com músculo militar.

No essencial, a divisão estabelecida permite que o mandato político continue a ser desenhado no quadro constitucional do CSNU e da Carta das Nações Unidas, ao passo que a execução destas decisões é externalizada e confiada a coligações *ad hoc* de países ou organizações internacionais com capacidade militar para levar a bom porto as medidas coercivas aprovadas. Esta externalização da execução dos mandatos pode constituir um problema para o mecanismo original de segurança coleti-

---

6 Os “sherpas” do G8 são redes de especialistas nacionais que consensualizam assuntos em determinadas áreas.



va, que previa a criação de uma Força das Nações Unidas, mas não representa uma alteração radical de natureza sistémica. O mesmo não se pode dizer em relação às vicissitudes que acompanharam a campanha aérea do Kosovo.

A intervenção no Kosovo permitiu alterar um conjunto de valores do passado revelando uma nova forma de relacionamento entre instâncias fundada no reconhecimento de um descentrado direito de intervenção armada. Esta fórmula agiliza a capacidade de resposta da comunidade internacional embora à custa de uma marginalização política do Conselho de Segurança. Mas mais do que a discussão das vantagens/desvantagens do modelo em termos de subcontratação, o que mais interessa aqui analisar é o facto do Conselho de Segurança ter sido chamado a reconhecer (embora *a posteriori*) a legitimidade do envolvimento militar da Aliança Atlântica na crise do Kosovo sem a sua autorização prévia, apesar desta operação ter provocado as maiores divisões no seio da NATO e conflitos no interior das Nações Unidas. O certo é que o CSNU acabou por legitimar a presença da NATO no território em ambiente pós-conflito, na resolução 1244 de 10 de Junho de 1999, mas nada disse sobre os méritos da operação militar em si mesma.

Neste sentido, é por demais evidente que a crise que assolou a Líbia em 2011 esteve a um passo de se transformar numa reedição do Kosovo.

A necessidade de evitar um desfecho desta natureza poderá ter pesado fortemente na decisão dos membros do Conselho de aprovar a resolução 1973 de 17 de março de 2011 que autorizou “os Estados-Membros (...) a tomar todas as medidas necessárias para proteger os civis sob a ameaça de ataque na Líbia, incluindo Benghazi, excluindo uma ocupação estrangeira de qualquer forma em qualquer parte do território da Líbia”.

Na prática, o Conselho de Segurança permitiu a intervenção militar em solo líbio mas deu à resolução uma redação em muitos aspetos ambígua, o que viria a criar alguns problemas, porque como nos recorda Pureza (2011: 15) a operação teve uma execução operacional que excedeu “em muito uma interpretação literal do quadro estabelecido pela Resolução 1973”.

Repare-se que na crise líbia foi grande o papel de alguns aliados da NATO na preparação da resolução 1973 (Larsen, 2011) e subsequente deposição do regime de Kadafi. Segundo Arteaga (2011), a França e RU estariam tão empenhados numa presença militar na Líbia que admitiam a hipótese de avançar unilateralmente caso o CSNU não viabilizasse a entrada em ação da Aliança Atlântica. Neste sentido, a solução encontrada na resolução 1973 permitiu satisfazer os interesses franceses e ingleses, que desejavam entrar na Líbia a todo o custo, e ao mesmo tempo salvar a face dos membros do Conselho que não desejavam um Kosovo *bis*, uma nova operação militar da NATO fora do quadro multilateral das Nações Unidas.

A aprovação do Conceito Estratégico de Lisboa (2010), pela NATO, parece corroborar esta perspetiva no sentido em que admite – pelo menos implicitamente – mo-

delos alternativos ao sistema onusiano de gestão de crises e conflitos, concedendo à Aliança Atlântica um direito de iniciativa de ação militar coletiva fora do quadro da defesa coletiva que o Tratado de Washington originalmente não lhe concedia (Saraiva, 2010). Com efeito, o novo Conceito Estratégico não aceita que a NATO seja uma organização regional no sentido do Capítulo VIII da Carta e não exclui explicitamente a hipótese da NATO avançar para missões ofensivas sem autorização das NU (Harsch, 2012).

Parece, assim, haver elementos suficientes para se considerar que a crise líbia ajudou a clarificar o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança como órgão de legitimação de ações coletivas decididas por outras organizações internacionais. Neste sentido, a intervenção na Líbia só na aparência salvaguarda a centralidade do CSNU na ordem internacional emergente, embora tenha evitado uma nova intervenção militar à revelia do Conselho de Segurança.

Preso nestas circunstâncias, condicionado por um enfraquecimento das características centrais do sistema de segurança coletiva, o terceiro mandato de Portugal no Conselho de Segurança decorreu, portanto, num período crítico para a afirmação dos interesses permanentes de Portugal, do ponto de vista da defesa dos direitos humanos e do primado do Direito Internacional nas relações entre os Estados, como de seguida se verá em detalhe.

### **Portugal no Conselho de Segurança no Biénio 2010-2012**

Portugal foi pela primeira vez eleito para o CSNU em 1979-1980, ainda jovem nação democrática, e para um segundo mandato, cumprido em 1997-1998 (Paixão, 1997). A obtenção de um terceiro mandato (2011-2012) foi, como se disse, um assinalável sucesso da diplomacia portuguesa, tendo em conta que Portugal disputou com a Alemanha e o Canadá, dois países com grande peso político nas Nações Unidas, os dois lugares atribuídos ao Grupo Ocidental (Amaral, Martins e Macieira, 2010). A política externa de Portugal é, segundo Gomes Cravinho (2010: 28), “geralmente vista como equilibrada, com capacidade de interlocução e de diálogo”, o que nos tem permitido fazer pontes e estimular os consensos nas organizações internacionais a que pertencemos. A credibilidade diplomática de Portugal advém fundamentalmente da nossa visão universalista do mundo e da capacidade de desempenhar o papel de país charneira entre o Norte e o Sul. O nosso posicionamento internacional é ainda favorecido pelo facto de integrarmos o espaço da CPLP e pertencermos à União Europeia (UE).

Do que se sabe, a preparação do biénio no órgão máximo das Nações Unidas decorreu com tranquilidade. O regresso de Portugal ao Conselho, apenas 12 anos após a última participação, permitiu consolidar a política proactiva iniciada em 1997-1998. Esta continuidade entre mandatos não é estranha, tendo em conta que o Conselho de Segurança é um dos mais importantes fora de discussão global e uma

constante da política externa nacional, independentemente das visões particulares dos diferentes governos.

A agenda do Conselho de Segurança não trouxe grandes contratempos à máquina diplomática portuguesa com exceção, naturalmente, dos problemas vividos nos países da “Primavera Árabe” e das divergências sobre a melhor forma de solucionar a crise na Síria.

Assim, em 2011-2012 o CSNU manteve-se focado a maior parte do tempo na análise dos problemas do continente africano, o que favoreceu a afirmação dos interesses portugueses na região, tendo em conta a especial relação de Portugal com alguns países deste continente.

Outro aspeto que não surpreendeu a delegação portuguesa foi o recurso ao veto por parte dos russos, chineses e americanos durante o nosso biénio<sup>7</sup>. Como esperávamos, o ambiente político-estratégico no Conselho de Segurança manteve-se todo o tempo tenso e crispado.

Para além dos aspetos explicitados que ajudam a compreender as expectativas de Portugal em relação ao biénio, há ainda que atender aos mecanismos de consulta, negociação e decisão que caracterizam o funcionamento do Conselho de Segurança e o modo como Portugal se posiciona perante as dinâmicas existentes.

Um primeiro aspeto diz respeito ao facto de Portugal integrar o WEOG, o que não constitui uma vantagem em termos eleitorais, como se viu. No mesmo sentido, deve sublinhar-se que a pertença ao Grupo Ocidental não facilita a defesa e promoção dos interesses nacionais no Conselho de Segurança pelo facto do Grupo Ocidental ser um grupo bastante heterogéneo, como se explicará de seguida.

O WEOG tem como principal característica uma geografia arbitrária e tensões internas permanentes, destacando-se o dinamismo do subgrupo formado pelo Canadá, Austrália e Nova Zelândia (CANZ) e a falta de unidade dos membros europeus. Outro aspeto que perturba o funcionamento do WEOG é o facto de incluir países como Malta mas excluir Chipre, que pertence ao Grupo Asiático. A Turquia é uma situação bastante diferente na medida em que participa simultaneamente no WEOG e no Grupo Asiático mas em termos eleitorais é considerado membro do Grupo Ocidental (Smith, 2006; UN, 2013). Israel é um caso muito particular. Depois de muitos anos sem pertencer a nenhum grupo, tornou-se membro do Grupo Ocidental em 2000, inicialmente numa base temporária. Em 2004, este estatuto tornou-se permanente o que lhe permite, em princípio, concorrer a eleições nos vários órgãos da AGNU. De qualquer modo, a situação de Israel será sempre delicada pelo facto de vários países europeus serem defensores da causa palestiniana, o que naturalmente cria fortíssimos obstáculos à sua plena integração neste agrupamen-

---

<sup>7</sup> Ver <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

to de Estados. Finalmente temos que considerar a questão do Grupo da Europa de Leste que continua a incluir países que já aderiram à UE, como é o caso dos países bálticos, República Checa, Eslováquia, Eslovénia e Polónia<sup>8</sup>.

Nas condições atuais, parece-nos que a presença da UE no Conselho de Segurança, não como membro do Conselho mas como presença coletiva dos membros que a constituem, é uma vantagem para um país do tamanho de Portugal, ainda que subsistam pesados obstáculos à plena afirmação internacional da União em matéria de segurança.

De facto, ao contrário do que sucede na Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), onde os países da União mostram um elevado grau de coordenação em matérias económicas e sociais, no CSNU a situação é radicalmente diferente (Smith, 2006: 71), desde logo pelo facto de dois dos seus membros, a França e o RU, serem membros permanentes e potências nucleares. Os elementos de condicionalidade existentes na UE explicam porque falta à Europa a capacidade de agir em coletivo. Os egoísmos nacionais não vão, como é óbvio, desaparecer de um dia para o outro, mas o potencial institucional da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e das novas responsabilidades no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) permite antever uma melhoria da capacidade de coordenação política dos países europeus neste órgão das Nações Unidas. Conforme determina o artigo 34.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia:

“Os Estados-Membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-Membros, bem como o Alto Representante, plenamente informados. Os Estados-Membros que são membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas.

Sempre que a União tenha definido uma posição sobre um tema que conste da ordem de trabalhos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os Estados-Membros que nele têm assento solicitam que o Alto Representante seja convidado a apresentar a posição da União.”<sup>9</sup>

---

8 <http://www.un.org/Depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>, acedido e 3 de maio de 2013.

9 “Versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, 2008/C 115/01, publicada no Jornal Oficial n.º C 290 de 30-11-2009, p. 1, disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>, acedido em 4 de maio de 2013.

A União tem hoje uma considerável dimensão territorial, que resultou de sucessivos alargamentos, faltando-lhe apenas consolidar uma agenda normativa em torno dos valores que enunciou na sua Estratégia de Segurança<sup>10</sup>.

No curto prazo, o desafio mais imediato que se coloca à UE é o de potenciar o facto de encontramos, com relativa frequência, um conjunto de pelo menos cinco potências europeias a cumprir mandatos no Conselho em simultâneo (Uziel, 2010: 128), embora dispersas pelo WEOG, Grupo da Europa de Leste, Grupo Asiático e a desempenhar funções como membros permanentes. Esta feliz circunstância cria condições favoráveis à cooperação entre países europeus, sendo para tal necessário um esforço coletivo consistente em torno de causas específicas, como o TPI, a proteção de civis em conflitos armados, o problema das crianças-soldado e outros temas que figuram na agenda normativa e programática destes membros eleitos e que contam, em circunstâncias normais, com a tolerância dos P5 e o interesse dos P3.

Um outro aspeto que pode ajudar a reforçar a posição da União neste órgão é a presença frequente de elementos pertencentes aos *like-minded* do TPI. Como se explicitou mais acima, na crise do Darfur os países europeus e os seus aliados africanos e asiáticos conseguiram reunir o número suficiente de votos favoráveis à entrega dos suspeitos de crimes cometidos no Darfur ao TPI. Este expediente permitiu “forçar” a resolução e com isso reduzir as profundas desigualdades que se observam na distribuição de poder no interior Conselho, o que significa que os membros permanentes continuam a dispor do direito de veto mas a sua utilização tem de ser cuidadosamente ponderada do ponto de vista político, tendo em consideração o impacto global de cada veto no sistema de segurança coletiva.

A coordenação mais efetiva dos países da União pode ainda ser alcançada introduzindo nas práticas do Grupo Ocidental um acordo de rotatividade que permitiria a eleição dos candidatos propostos, à semelhança do que já sucede no Conselho Económico e Social (CES). Como escrevem Amaral, Martins e Macieira (2010: 38-39), esta solução não penaliza a capacidade dos membros da União continuarem a ser eleitos através de outros grupos regionais, que como vimos é uma situação que interessa aos países europeus representados no Conselho.

Nestes termos, Portugal teria muito a ganhar caso a representação dos membros permanentes no CSNU deixasse de ser assegurada pelos Estados e passasse a ser uma responsabilidade das organizações internacionais. Caso viesse a ser implementada, esta solução teria de passar obrigatoriamente por um sistema rotativo de

---

10 *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003, disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/r00004\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_en.htm), acedido em 2 de maio de 2013.

representação no Conselho, ficando Portugal com a possibilidade de representar a espaços regulares a União, segundo critérios estabelecidos internamente.

Esta hipótese teria implicações decisivas na capacidade política da União mas não é para já exequível. Neste momento os membros da UE estão profundamente divididos quanto à reforma do Conselho de Segurança, entre os apoiantes do Grupo do G4 (Alemanha, Japão, Índia e Brasil), fundamentalmente grandes potências europeias, e os simpatizantes do Grupo Unidos pelo Consenso (constituído pelo México, Itália, Espanha, Paquistão, Coreia do Sul e Argentina), que tem recebido a simpatia de pequenos e médios Estados europeus (Saraiva, 2008).

Recorde-se que em 2005 a Itália decidiu avançar com uma proposta própria (Hoffmann e Ariyork, 2005) que estabelecia, para além dos atuais lugares permanentes, uma representação permanente das regiões (grupos regionais) no Conselho de Segurança, prevendo criar dez novos lugares permanentes. O esquema proposto era o seguinte:

*“Cada grupo faria a ‘gestão operacional’ dos lugares; os princípios e mecanismos de seleção/eleição dos representantes regionais seriam decididos internamente. Esta solução é conceptualmente apelativa e serve os interesses nacionais de vários países, a começar pelo proponente. Mas a maturidade do modelo é prejudicada pela decisão de manter o artificialismo dos grupos regionais, para além de ser muito difícil implementá-lo em todas as regiões do mundo, nomeadamente onde não há grande tradição de cooperação institucionalizada.” (Saraiva, 2008: 25).*

A Itália acabou por abandonar esta proposta e passou a integrar o Grupo dos Unidos pelo Consenso, grupo que tem ativamente defendido uma reformulação da composição do Conselho de Segurança que não contempla a criação de novos lugares de membros permanentes. Estas mudanças na estratégia diplomática italiana, bem como outras soluções de reforma que já foram apresentadas e que não contemplam a dimensão regional, não impedem, obviamente, que a ideia de uma representação regional no Conselho de Segurança possa fazer o seu caminho dentro da União Europeia, como aliás é nosso desejo.

Para concluir esta breve viagem pelo terceiro mandato de Portugal no CSNU, é importante olhar em frente e começar a preparar o futuro.

Neste texto, muitos aspetos ficaram por analisar, nomeadamente a questão da agenda política. Para um país com a dimensão de Portugal trabalhar a agenda política é essencial para a afirmação dos nossos interesses nas instâncias internacionais, à semelhança de Malta que se dedicou ao Direito do Mar e às mudanças climáticas; da Nova Zelândia que agarrou o tema da segurança do pessoal das NU; de Singapura, que tem trabalhado a reforma das Nações Unidas; dos países

nórdicos e as ilhas Fiji que têm marcado a agenda em termos de *peacekeeping*; do Sri Lanka, que se tem destacado nas questões do Oceano Índico e do México, na área do desarmamento nuclear (Smith, 2006: 30).

A máquina diplomática portuguesa terá de começar a pensar rapidamente em soluções criativas e diferenciadoras que defendam e potenciem a imagem do nosso país no mundo, quando se iniciarem os preparativos para a próxima candidatura que segundo o ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Portas, terá como horizonte temporal as eleições de 2027/2028<sup>11</sup>.

### Conclusões

A intervenção no Kosovo e a Guerra no Iraque não desencadearam, como muitos temiam, uma “crise do multilateralismo” mas um processo adaptação do Conselho de Segurança à crise de liderança política do sistema internacional.

A reconfiguração do poder internacional, que envolveu a quebra do consenso do P5 em muitos aspetos da governança mundial, permitiu a emergência de novas linhas de fratura entre os P3 e o resto dos membros do Conselho de Segurança e a ascensão de novos centros de poder, tornando mais difícil a tomada de decisão sobre matérias de interesse internacional.

Em resultado desta mudança estrutural, as organizações internacionais começaram a coordenar-se informalmente entre si para tratar de assuntos de segurança de interesse comum o que contribuiu para a emergência de uma ordem internacional tendencialmente descentralizada e conseqüentemente menos dependente das soluções onusianas.

Para um país do tamanho de Portugal o CSNU continua a ser um dos principais fóruns de discussão global e uma constante da política externa nacional, independentemente das visões particulares dos diferentes governos.

Portugal deve, pois, reforçar a sua presença neste órgão e pugnar pela sua reforma institucional. Ao longo deste texto discutimos algumas estratégias que permitem aumentar a visibilidade política do nosso país no Conselho de Segurança, nomeadamente através da nossa pertença ao grupo dos *like-minded* do TPI e à UE, organização que poderá, um dia, vir a representar os países europeus no Conselho como membro permanente, substituindo as atuais representações nacionais.

---

11 Graciosa Silva (2013). Nova candidatura ao Conselho de Segurança da ONU, DN, 3 de janeiro, disponível em [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=2974177](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=2974177). Acedido em 3 de maio de 2013.

## Referências

- Alexandroff, Alan S. (2010). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Washington: Brookings Institution Press and Centre for International Governance Innovations.
- Amaral, José; Sara Martins e Rui Macieira (2010). "All for One, as Long as There is Not One for Europe". *Portuguese Journal of International Affairs* (Autumn/Winter), pp. 31-39.
- Arteaga, Félix (2011). *La OTAN en Libia*, ARI 110/2011, 21/06/2011, disponível em [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari110-2011#\\_ftn1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari110-2011#_ftn1), acessado em 1 de fevereiro de 2013.
- Bailey, Sydney e Sam Daws (1998). *The Procedure of the UNSC*. Oxford: Oxford University Press.
- Blavoukos, Spyros e Dimitris Bourantonis (2011). "The EU's Performance in the UN Security Council". *Journal of European Integration* 33 (6), pp. 731-742.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cravinho, João Gomes (2010). "A Campanha Portuguesa para o Conselho de Segurança". *Relações Internacionais*. Vol. 28, pp. 5-37.
- Forman, Shepard e Derk Segaar (2006). "New Coalitions for Global Governance: the Changing Dynamics of Multilateralism". *Global Governance* 12 (2), pp. 205-225.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Götz, Norbert (2008). "Western European and Others: the Making of Europe at the UN". *Alternatives* n.º 33, pp. 359-381.
- Gstöhl, S. (2007). "Governance through Government Networks: The G8 and International Organizations". *The Review of International Organizations* 2 (1), pp. 1-37.
- Hamilton, Rebecca (2011). "Inside Colin Powell's Decision to Declare Genocide in Darfur". *The Atlantic*, disponível em [http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/inside-colin-powells-decision-to-declare-genocide-in-darfur/243560/?single\\_page=true](http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/inside-colin-powells-decision-to-declare-genocide-in-darfur/243560/?single_page=true), acessado em 6 de fevereiro de 2013.
- Harsch, Michael F. (2012). *NATO and the UN: Partnership with Potential?* Berlin: SWP Research Paper 2012/RP 02.
- Hoffmann, Walter e Ayca Ariyörük (2005). "Security Council Reform Models: Models A and B, Italian (Regional) Proposal, Blue and Green Models and a New Model C". *Special Paper 4*. New York: Center for UN Reform Education.
- Keohane, Robert e Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins.



- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University.
- Krasner, Stephen (ed) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kupchan, Charles (2012). *No One's World: the West, the Rising, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Mackeod, Christopher (2010). "Towards a Philosophical Account of Crimes against Humanity". *EJIL* 21 (2), pp. 281-302.
- Matheson, Michael J. (2006). *Unbound: the Growth of the UN Delusion: The Growth of UN Decision Making on Conflict and Post Conflict Issues after the Cold War*. New York: US Institute of Peace Press.
- Newman, Edward (2007). *A Crisis in Global Institutions? Multilateralism and International Security*. New York: Routledge.
- Newman, Edward; Ramesh Thakur e John Tirman (eds) (2007). *Multilateralism under Challenge? Power, International Order and Structural Change*. Tokyo: UNU.
- Nunes, Isabel Ferreira (2007). "Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus". *Nação e Defesa* n.º 118, outono/inverno, pp. 21-67.
- Paixão, Paulo Quintela (1997). "A Candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança". *Política Internacional* n.º 14, pp. 66-87.
- Patrick, Stephan e Shepard Forman (eds) (2002). *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner.
- Prantl, Jochen (2005). "Informal Groups of States and the UN Security Council". *International Organization* n.º 59, pp. 559-592.
- Price, Richard M. e Mark W. Zacher (2004). *The UN and Global Security*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pureza, José Manuel (2012). "As Ambiguidades da Responsabilidade de Proteger: o Caso da Líbia". *Carta Internacional* 7 (1), pp. 3-19.
- Rosenau, James N. e Ernst-Otto Czempiel (eds) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saraiva, Maria Francisca (2008). "Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional". *Cadernos do IDN* n.º 5.
- Saraiva, Maria Francisca (2009). "Organizações Internacionais e Segurança Global: Contributos para uma Gestão Partilhada de Crises e Conflitos". *Boletim do IESM* 4 (7), pp.65-95.
- Saraiva, Maria Francisca (2013). "As Violências (Crimes) Graves de Relevância para a Comunidade Internacional". *Janus. Net* (no prelo).

Saraiva, Maria; Pereira, Filipa (2010). "O Conceito Estratégico da NATO e a Proposta de um Tratado de Segurança Europeia: Implicações para Portugal como Membro da Aliança Atlântica". *Atas do I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, CD-Rom.

Smith, Courtney B. (2006). *Politics and Process at the United Nations: the Global Dance*. Boulder: Colorado.

UN-DPA (2011). *Highlights of Security Council Practice*. Security Council Affairs Division.

UN-DPA (2012). *Highlights of Security Council Practice*. Security Council Affairs Division.

Uziel, Eduardo (2010). *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

# Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Importância das Questões de Direito Internacional Humanitário Face aos Conflitos Armados do Século XXI

Sónia Roque

*Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) – Universidade Técnica de Lisboa (UTL)*

## Resumo

Neste artigo procuramos analisar a participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas no biénio 2011-2012, em especial ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais e da defesa dos direitos humanos, questões prementes da política externa portuguesa, tal como a importância deste órgão das Nações Unidas na promoção da paz, da vida e da dignidade do ser humano. Neste texto temos em particular consideração a importância que o cumprimento do Direito Internacional Humanitário assume nos conflitos armados contemporâneos, quer para as forças participantes em operações de paz a cargo das Nações Unidas, quer para as organizações por si mandatadas e para os diversos intervenientes nos conflitos, sejam atores estatais ou não-estatais.

## Abstract

*Portugal at the United Nations Security Council and the Importance of International Humanitarian Law Issues Regarding Armed Conflicts in the 21st Century*

*This article aims to analyze the participation of Portugal in the United Nations Security Council during the biennium 2011-2012, especially in terms of the maintenance of international peace and security and of human rights protection – pressing issues of the Portuguese foreign policy agenda. It is also described the importance of this organ of the United Nations in promoting peace, life and human dignity, particularly considering the vital role that compliance with international humanitarian law assumes in contemporary armed conflicts, either for the United Nation's forces participating in peace operations or to the organizations mandated by UN, as well as the various actors participating in the conflicts, being state or non-state actors.*

## **Introdução**

Neste artigo começamos por analisar a participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no biénio 2011-2012, em especial ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais e da defesa dos direitos humanos e a participação do nosso país em missões internacionais. No ponto seguinte destacamos a importância deste órgão das Nações Unidas na promoção da paz, da vida e da dignidade humana, tendo em particular consideração a importância que o cumprimento do Direito Internacional Humanitário assume nos conflitos armados contemporâneos face aos desafios que se colocam a este ramo do Direito, tal como os esforços envidados por Portugal neste âmbito. Por fim, fazemos uma apreciação da terceira participação do nosso país no CSNU e da sua contribuição para a promoção paz e da segurança internacionais.

## **Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas**

A nação portuguesa é, antes de mais, uma comunidade de destinos, caldeada por um passado comum, cimentada por uma cultura comum, bem como por um espaço geográfico que, igualmente em comum, se partilha e humaniza há séculos (Nogueira, 2005: 268).

É também um país que tem uma vocação natural para estabelecer pontes entre os povos. É essa a missão que temos vindo a desempenhar e é essa atitude que nos faculta um considerável capital de simpatia em várias partes do mundo. Por isso, Portugal não só segue com particular atenção a evolução da situação em zonas às quais está particularmente ligado, como tem vindo a participar ativamente no processo de reforma e adaptação das instituições internacionais de que é membro (Viana, 2002: 309).

Portugal integrou pela terceira vez o CSNU, no biénio 2011-2012, como membro não-permanente. Desde a sua adesão à Organização das Nações Unidas (ONU) em 1955 durante o período da Guerra Fria, após um acordo entre a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os Estados Unidos, que vetavam sistematicamente a admissão de candidatos do bloco oposto, esta é a quarta vez que nos candidatamos, sendo que a primeira candidatura na década de 60 do século passado, em pleno Estado Novo, foi uma candidatura perdedora, em que os novos países saídos da descolónização, em articulação com o bloco soviético impediram a eleição de Portugal.

A primeira participação do nosso país no Conselho ocorreu em 1979-80, tendo para tal contribuído de forma significativa a mudança de regime político e o processo de descolónização. A segunda teve lugar no biénio 1997-98. É de salientar que os

membros não-permanentes do CSNU são eleitos pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), através do respetivo grupo regional, no nosso caso o *Western European and Others Group* (WEOG), onde cada um dos Estados-membros da Organização é detentor de um voto, sendo necessário obter dois terços dos votos dos Estados presentes e votantes para que um Estado seja eleito<sup>1</sup>, o que requer um amplo consenso internacional.

A eleição para o CSNU é de extrema importância, pois confere a um país durante o seu mandato uma janela de oportunidade para contribuir para a agenda internacional, ao avançar alguns temas e questões que de outra forma seriam de difícil consideração e análise (em especial, temas de direitos humanos e questões humanitárias tão caras a Portugal), e ajudar a moldar a política de segurança global no que concerne à manutenção da paz e da segurança internacionais, fortalecendo também a visibilidade e prestígio nacional.

### *Participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas no Biénio 2011-2012*

Portugal exerceu o seu mandato no CSNU privilegiando o diálogo com os diversos Estados-membros e órgãos das Nações Unidas, através da obtenção de acordos e compromissos, em consonância com a sua visão pluralista e vocação universalista. Em novembro de 2011 o país assumiu a presidência mensal do Conselho, sendo responsável pela gestão da agenda, presidiu a todas as suas sessões e agiu como seu porta-voz. Durante este período procurou contribuir para a discussão de questões relativas ao Tribunal Penal Internacional, à Guiné-Bissau e à admissão da Palestina à Organização, temáticas consideradas sensíveis em diversos pontos para a comunidade internacional, ou pelo menos, para alguns dos seus atores.

No cumprimento dos compromissos assumidos com os seus parceiros internacionais, que depositaram em Portugal um conjunto de expectativas, e no seguimento dos valores e princípios que defendemos, o nosso mandato teve como prioridades, além das questões de direitos humanos e de Direito Internacional Humanitário (DIH) que têm caracterizado a política externa portuguesa, em especial a proteção dos civis, e as questões relativas a Timor-Leste; a defesa dos direitos dos países de menores dimensões no seio da Organização e deste órgão de decisão em temas como a reforma dos métodos de trabalho do CSNU, com vista à crescente democratização e transparência da sua atuação, já patente na defesa do alargamento do seu número de membros permanentes e na maior representação a ser concedida a estes membros (um por cada grupo) no Conselho, de forma a garantir uma maior

---

1 Artigo 18.º da Carta das Nações Unidas publicada no Diário da República, I Série A, n.º 117/91, encontrando-se o texto da Carta disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>.

representatividade sem comprometer a sua eficácia e operacionalidade e a contribuição para a reflexão sobre os novos desafios à segurança e paz internacionais decorrentes dos desenvolvimentos no mundo árabe relacionados com a denominada “Primavera Árabe”.

Além de participar nos trabalhos diários do CSNU, Portugal assegurou a presidência de três órgãos subsidiários – o Comité de Sanções à Líbia, o Comité de Sanções à Coreia do Norte e o Grupo de Trabalho sobre Tribunais Internacionais –, sendo em 2012 esta última presidência substituída pela presidência do Grupo de Trabalho sobre a Reforma dos Métodos de Trabalho do Conselho de Segurança<sup>2</sup>.

A situação das mulheres e crianças em período de conflito armado, os esforços de prevenção e resolução pacífica dos conflitos, as operações de manutenção e de consolidação da paz sob liderança da ONU e os exigentes desafios que as alterações climáticas colocam do ponto de vista da segurança global foram outros dos temas transversais que fizeram parte da agenda do Conselho de Segurança e para os quais o nosso país contribuiu de forma significativa.

Em 2011, o CSNU realizou 235 reuniões (213 reuniões públicas e 22 reuniões privadas), 182 consultas e aprovou 66 resoluções, 43 das quais aprovadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (CNU) (United Nations, 2012: 1), o que denota a intensidade dos trabalhos no Conselho decorrentes da situação de tensão internacional vivida neste período.

No que concerne à distribuição dos itens da agenda, mais de dois terços das reuniões em 2011 (177 no total) estiveram relacionadas com questões de países específicos e regiões, com o restante um terço (58) a ser dedicado a questões temáticas transversais. As questões mais frequentemente discutidas foram os Relatórios do Secretário-Geral sobre o Sudão, a situação na Líbia e na Somália, chamando a atenção para as graves violações de direitos humanos e direito humanitário registadas nestes países, que levaram à adoção histórica por parte do CSNU das resoluções 1970<sup>3</sup> e 1973<sup>4</sup>, sendo que esta última é considerada um marco relativamente à responsabilidade de proteger, independentemente das críticas posteriores que lhe foram feitas. Nas reuniões que trataram de situações referentes a países e a regiões específicas, a distribuição regional mostra que as questões africanas foram responsáveis por 68% das reuniões, seguindo-se o Médio Oriente (15%), Ásia (7%), Europa (7%) e as Américas (3%) (United Nations, 2012: 2).

---

2 Informação disponibilizada em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-dos-negocios-estrangeiros/quero-saber-mais/sobreo-ministerio/csnu/csnu.aspx>.

3 S/RES/1970 (2011), de 26 de fevereiro relativa à aplicação de sanções à Líbia, tendo o Conselho, decidido remeter a situação na Líbia ao Procurador do Tribunal Penal Internacional.

4 S/RES/1973 (2011), de 17 de março que autorizou a adoção das medidas necessárias à proteção dos civis no território da Líbia, com exceção do recurso a forças terrestres.

Relativamente às reuniões de alto nível o Conselho realizou oito reuniões no decorrer do ano, cinco das quais relacionadas com a agenda para a manutenção da paz e segurança internacionais, o que demonstra a importância desta temática na agenda internacional.

A título exemplificativo, no que concerne à manutenção da paz e da segurança internacionais foi estabelecida pelo CSNU uma missão de paz no Sudão do Sul (UNMISS) por um período inicial de um ano, congratulando-se com a criação da República do Sudão do Sul a 9 de julho de 2011; foi criada uma missão política na Líbia a 16 de setembro de 2011, a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL) por um período inicial de três meses, para apoiar as novas autoridades de transição nos esforços pós-conflito; cessou a missão de paz no Sudão; foi concluída a missão política no Nepal e deu-se a mudança de mandato da Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI) com o aumento temporário da força, em virtude da continuação da violência e violações de direitos humanos no país (United Nations, 2012: 14).

Em 2012, o Conselho realizou 199 reuniões, 184 reuniões públicas e 15 reuniões privadas. Em comparação com 2011, o número total de reuniões diminuiu aproximadamente 15%, enquanto o número de consultas diminuiu apenas cerca de 4% (United Nations, 2013: 1).

O CSNU realizou nove reuniões de alto nível, quatro das quais sobre a situação no Médio Oriente.

A fórmula de reuniões informais e diálogos interativos continuou a permitir aos membros do Conselho de Segurança trocar opiniões com os Estados interessados nas situações e questões que lhes dizem diretamente respeito (United Nations, 2013: 2), o que permite democratizar a sua atuação.

Durante 2012, o CSNU considerou um total de 47 itens na sua agenda, 25 relativos a países específicos e regiões e 22 sobre questões temáticas e transversais. Mais de dois terços das reuniões (155) trataram situações específicas de cada país ou região, sendo que África representou 68% das reuniões (90 no total), seguida pelo Médio Oriente (15%), Ásia (7%), Europa (6%) e as Américas (3%), o que continua a demonstrar a predominância das questões africanas, de interesse para Portugal, no que respeita à manutenção da paz e segurança internacionais (United Nations, 2013: 3).

As reuniões temáticas do Conselho incluíram questões sobre as mulheres, a paz e a segurança, operações de manutenção da paz das Nações Unidas, a promoção e o fortalecimento do Estado de direito na manutenção da paz e segurança internacionais e a consolidação da paz no período pós-conflito.

No decurso do ano, a situação no Médio Oriente ocupou lugar de destaque, dando lugar a sete resoluções e quatro declarações presidenciais (United Nations, 2013: 4). A questão da Síria foi objeto de intensos debates com vista à obtenção de uma solução.

Em 2012, o Conselho de Segurança aprovou 53 resoluções e 29 declarações presidenciais. Aprovou também 13 notas pelo Presidente. Destas, três (S/2012/402, S/2012/922 e S/2012/937) foram adotadas com base no Grupo Informal de Trabalho do Conselho sobre Documentação e Outras Questões Processuais que trabalhou a questão dos métodos de trabalho no Conselho (United Nations, 2013: 5). Das 53 resoluções, 32 foram adotadas agindo nos termos do capítulo VII da Carta, estando relacionadas com missões de paz regionais ou forças multinacionais e medidas de sanções. Do total de resoluções, 50 foram aprovadas por unanimidade e 2 projetos de resolução sobre a República Árabe da Síria (S/2012/77 e S/2012/538) não foram adotados devido ao voto negativo dos membros permanentes (China e Rússia), questão acompanhada de perto por Portugal.

Os poderes do Conselho de Segurança para estabelecer órgãos subsidiários estão previstos no artigo 29.º da CNU e refletidos na regra 28 das regras provisórias de procedimento<sup>5</sup>. Estes poderes incluem, em relação às missões, o estabelecimento de missões de manutenção e reconstrução da paz; a criação de comités de sanções; comités de supervisão das medidas ao abrigo do capítulo VII; outros tribunais internacionais e grupos de trabalho. Em 2012, o CSNU estabeleceu dois novos órgãos subsidiários, uma missão de observação e um comité de sanções (United Nations, 2013: 6).

Em relação às missões de paz foi criada a Missão das Nações Unidas de Supervisão na Síria (UNSMIS) autorizada pelo Conselho a 21 de abril de 2012 pela resolução 2043. O mandato da missão consistia em monitorizar a cessação da violência armada por todas as partes e apoiar a implementação da proposta de seis pontos do Enviado Especial Conjunto da ONU e da Liga dos Estados Árabes.

A Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT) foi estabelecida pelo CSNU a 25 de agosto de 2006 pela resolução 1704, como uma missão de acompanhamento, tendo concluído o seu mandato a 31 de dezembro de 2012.

Pela resolução 2048 de 18 de maio de 2012, o Conselho estabeleceu um novo comité de sanções para supervisionar a proibição de viagens impostas contra os indivíduos associados ao golpe de Estado de 12 de abril de 2012 na Guiné-Bissau, uma questão incluída na agenda da política externa portuguesa pelas relações privilegiadas com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Outras questões importantes relacionadas com a temática dos direitos humanos e do DIH que fizeram ainda parte da agenda do CSNU em 2012 foram, por exemplo, o acompanhamento das questões na Líbia, Costa do Marfim, Sudão e dos Tribunais Penais Internacionais para julgar as pessoas responsáveis por genocídio e outras

---

5 Estas regras constam do documento S/96/Rev.7 adotadas pelo Conselho de Segurança em 1946 e posteriormente revistas, tendo ocorrido a sua última revisão em 1982.



violações graves do DIH cometidas no Ruanda e no território da ex-Jugoslávia (United Nations, 2013: 7-8).

### **Portugal na Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais**

O fim da Guerra Fria fez emergir uma nova ordem internacional marcada fundamentalmente pelo fenómeno da globalização, num quadro de segurança internacional composto por uma nova tipologia de conflitos, ameaças e riscos.

Os conflitos tradicionais de natureza interestatal são cada vez em menor número, ocorrendo, na atualidade, maioritariamente dentro do território dos próprios Estados (intraestatais), o que comporta ameaças e riscos transnacionais, por não se restringirem às fronteiras dos Estados em questão, tendo por vezes como consequência a necessidade de uma tomada de posição por parte da comunidade internacional. Estes são predominantemente conflitos de cariz étnico e religioso e de luta pelos recursos naturais em Estados frágeis ou colapsados. Os riscos ambientais, as catástrofes humanitárias, as epidemias, as ameaças provocadas pela criminalidade organizada e pelo terrorismo praticados por atores estatais e não-estatais colocam desafios à paz e segurança internacionais, entendidas num sentido mais amplo de segurança humana, e a todo o acervo normativo de proteção do ser humano correspondente ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e ao DIH.

O importante esforço de participação de Portugal em missões internacionais tem sido bem acolhido pelos parceiros ao nível das diversas organizações de que o país é membro, entre as quais a ONU. Ao representarem consideráveis desafios políticos, militares, humanitários e, por vezes, sociais as operações de paz estão entre as questões mais sensíveis da agenda internacional, pelo que Portugal tem envidado esforços significativos na promoção desta agenda na defesa dos direitos humanos e do DIH, embora tenha reduzido substancialmente o seu envolvimento militar e policial nestas missões<sup>6</sup>.

O recentemente aprovado Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>7</sup> no seguimento dos anteriores reitera que os valores fundamentais de Portugal são a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do Direito Internacional e o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional. Os interesses de Portugal são afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado, valorizar as comunidades portuguesas e contri-

---

6 A informação referente à participação de Portugal em missões internacionais é disponibilizada pelo Estado-Maior General das Forças Armadas em <http://www.emgfa.pt>.

7 Publicado no Diário da República, I Série, n.º 67, 5 de abril de 2013, pp. 181-1995.

buir para a promoção da paz e da segurança internacional (Diário da República, 2013: 1982).

As Nações Unidas continuam a ser uma instituição legitimadora última do uso da força, partilhando com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União Europeia (UE) o princípio fundamental de defesa da segurança humana, em que os membros se comprometem a garantir não só a segurança dos Estados, mas também a segurança das pessoas (Diário da República, 2013: 1986).

Contrariamente ao que se pensa, Portugal não iniciou a sua participação nas operações de paz no fim do século passado, mas sim em 1958, na operação UNO-GIL, conhecida por Grupo de Observadores das Nações Unidas no Líbano. Essa operação decorreu de junho a dezembro, e visava assegurar o encerramento das fronteiras daquele país à infiltração de armas e mercenários. Portugal só voltaria a participar neste tipo de operações em 1989, apesar das 13 operações de paz lançadas pela ONU entre 1948 e 1987. Esta situação deveu-se ao nosso envolvimento militar em África e, após 1975, pela necessidade de resolução de questões internas (Sousa, 2011).

A 12 de abril de 2013 o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA)<sup>8</sup> contava com um total de 587 efetivos militares nacionais envolvidos em missões internacionais, dos quais 558 masculinos (95%) e 29 femininos (5%), integrados nas missões<sup>9</sup> NATO – ISAF (*International Security Assistance Force*); UE – EUNAVFOR ATALANTA (*European Naval Force Somalia*); NATO – SNMG1 (*Standing NATO Maritime Group 1*); NATO – OAE (*Operation Active Endeavour*); EUTM MALI – (*European Union Training Mission in Mali*); UE – EUTM SOMALIA (*European Union Military Mission to Contribute to the Training of Somali Security Forces*); NATO – KFOR (*Kosovo Force*); UE - EUSEC RDCONGO; ONU – UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) e ONU – UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), o que denota o empenhamento nacional contínuo, embora decrescente em termos de efetivos envolvidos, no cumprimento das responsabilidades internacionalmente assumidas através de novas relações e parcerias. As missões têm envolvido os três ramos das forças armadas.

Portugal contribuiu para o orçamento regular das Nações Unidas em 2011 com uma percentagem correspondente a 0,511%, equivalente a uma contribuição bruta de 13 534 033 (ST/ADM/SER.B/824, 2010: 6) e em 2012 a mesma percentagem correspondeu a uma contribuição bruta de 13 210 529 (ST/ADM/SER.B/853, 2011: 6), uma percentagem superior à que lhe corresponderia em termos de Produto Interno Bruto. Efetua também contribuições voluntárias para várias agências, fundos e

---

8 Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa>.

9 Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/missoes>.

programas das Nações Unidas, além da assistência bilateral, o que demonstra mais uma vez o empenho de Portugal nas suas relações externas.

A não observância do Direito Internacional, do DIDH e do DIH encontra-se diretamente relacionada com um instrumento de que o CSNU se tem vindo progressivamente a socorrer para “corrigir desmandos”: a aplicação de sanções. À medida que este método se foi tornando recorrente, aumentaram as interrogações relativamente à justiça da sua aplicação e à sua eficácia. De facto, esta depende, em larga medida, da sua aceitação pela comunidade internacional. E para que isso aconteça, as sanções têm de ser consideradas em geral como legítimas, justificadas e orientadas para o objetivo que se quer sancionar, evitando-se tanto quanto possível o impacto negativo que quase sempre ocorre, no interior dos países e no exterior, sobre populações inocentes (Monteiro, 2003: 83). O contributo de Portugal para este acervo normativo ficou bem patente nesta sua terceira participação enquanto membro não-permanente no CSNU, tal como através da sua presidência nos órgãos subsidiários do Conselho e na presidência mensal deste órgão.

### **O Conselho de Segurança no Sistema de Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais e a Importância do Direito Internacional Humanitário**

Após as atrocidades cometidas durante as duas Guerras Mundiais foi criada a ONU dotada de um sistema para a manutenção da paz e da segurança internacionais de aplicação universal, com o intuito de regular as relações entre os Estados através de normas de Direito, em vez do recurso à força.

A comunidade dos países no seu conjunto conferiu ao CSNU, pela sua carta constitutiva, poder para tomar decisões vinculativas com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais. E, de facto, a concertação de esforços dos membros permanentes no período que se seguiu à implosão da URSS conduziu progressivamente a uma maior atividade do Conselho e a algum acréscimo da sua eficácia, traduzida sobretudo num muito maior ritmo de adoção de resoluções, bem como na multiplicação de declarações presidenciais e das declarações à imprensa, também da responsabilidade do Presidente do Conselho (Monteiro, 2003: 83).

A tendência natural do ser humano para a guerra sempre exigiu a aplicação de regras que contribuíssem para regular a conduta das partes envolvidas num conflito. É neste contexto que surge o DIH (também designado por Direito da Guerra, Direito dos Conflitos Armados ou Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados) como um conjunto de normas convencionais e consuetudinárias que tem por objetivo solucionar os problemas decorrentes dos conflitos armados, limitando os meios e métodos de combate e estabelecendo a proteção das pessoas e da propriedade que não constituam alvos militares legítimos. Daqui se infere a pertinência da sua consideração e aplicação por parte da ONU na realização dos objetivos que estiveram na base da sua constituição – a manutenção da paz e da

segurança internacionais e, como tal, da responsabilização de quem atua no cumprimento dos mandatos por si estabelecidos.

### **As Operações de Paz das Nações Unidas de Acordo com o Direito Internacional Humanitário: Aspetos Fundamentais**

As operações de paz são um dos principais instrumentos de que o CSNU dispõe para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

A manutenção da paz significa a mobilização pelas Nações Unidas de pessoal civil e de capacetes azuis para fins de prevenção, de gestão e de resolução dos conflitos. Pode dizer-se que as operações militares da ONU incluem uma vasta gama de atividades, que vão da manutenção tradicional da paz, à imposição da paz e visam desativar e resolver os conflitos. Com a multiplicação das missões e dos mandatos, depois de 1989, novos conceitos foram propostos. Em particular, a “Agenda para a Paz” de 1992 enunciou princípios e termos que relançaram as investigações e clarificaram as taxonomias sobre as missões de paz (David, 2001: 314-315).

Justamente o seu criador, Dagmar Hammarkjöld, procurou enquadrá-las entre os capítulos VI e VII da Carta, no por si designado “capítulo 6,5”. A despeito de algumas dúvidas quanto à sua natureza, parece de certa razoabilidade concluir que a configuração desta nova possibilidade de ação não coincide com as fórmulas de resolução pacífica dos conflitos estabelecidas no capítulo VI. Aparentemente também não vão ao encontro das potencialidades de ação das Nações Unidas ao abrigo do capítulo VII, em virtude de as operações de paz excluírem o uso massivo da força, próprio das operações militares, decididas ao abrigo deste capítulo da CNU (Saraiva, 2001: 260).

Todavia, parece ser relativamente pacífica a conclusão, de que o substrato jurídico destas operações resulta da combinação de três artigos: o artigo 40.º, ou seja, é a medida de execução de uma medida provisória, o artigo 25.º que estabelece que os Estados-membros da ONU aceitem e executem as decisões do CSNU por este, em virtude do estabelecido no artigo 24.º da CNU agir em seu nome e o artigo 29.º que possibilita ao Conselho criar os órgãos subsidiários que julgue necessários para o cumprimento das suas funções (*Idem*; 263-264), como tem feito sempre que se considera necessário, no caso de situações de desrespeito das normas internacionais.

A manutenção da paz compreende todas as medidas de mediação e de negociação visando reaproximar as partes, essencialmente por meios pacíficos. O recurso aos meios cooperativos previstos no capítulo VI da CNU apoia as iniciativas a favor da solução de um conflito. A diplomacia preventiva, nomeadamente a mobilização preventiva de soldados da paz, pode igualmente revelar-se uma medida útil para conter a deflagração e a escalada da violência entre as partes (David, 2001: 316-317).

O emprego da coação – não militar e militar – é autorizada pelo CSNU (artigos 42.º e 43.º da CNU), ao abrigo do capítulo VII, sendo que as operações de *peace enforcement*, “Capítulo 6,75”, conceptualmente distintas de missões militares ao abrigo da segurança coletiva, contra agressões armadas, têm tido um emprego crescente, por exemplo para fazer cumprir sanções que foram impostas aos países prevaricadores mas que não foram respeitadas, ou ainda para garantir a defesa das zonas de exclusão aérea, ou outras restrições a Estados particulares e a atividades por si desenvolvidas. Dentro das possibilidades desta fórmula, a atividade que se tem desenvolvido com maior rapidez corresponde à defesa dos direitos humanos e do DIH (*Idem*: 316-317).

Face ao elevado número de solicitações que têm vindo a ser feitas à ONU, que têm excedido mesmo a sua capacidade de resposta, tornou-se notória a necessidade e a vantagem de fomentar uma maior articulação e cooperação com organizações regionais, de modo a que aquelas organizações desempenhem um papel na manutenção ou restabelecimento da paz nas respetivas regiões, nos termos do capítulo VIII da Carta (Viana, 2002: 91).

Normalmente a decisão de desencadear uma operação de paz surge em situações em que duas ou mais fações em luta numa dada região chegam a um ponto em que podem constituir uma ameaça potencial à paz e segurança internacionais, tendo-se chegado a acordo sobre o facto de alguma forma ter de ser encontrada para fazer cessar as hostilidades, que poderão ser gradativas em termos de coercibilidade, podendo culminar numa operação de imposição da paz, no âmbito do artigo 42.º do capítulo VII da CNU (IAEM, 1996: 4).

A CNU, as Convenções de Genebra (CG) de 1949<sup>10</sup> e respetivos Protocolos Adicionais (PA) de 1977<sup>11</sup> são normas de carácter geral que regulam as operações de paz.

---

10 I Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha, II Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos, Doentes e Náufragos das Forças Armadas no Mar, III Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra e IV Convenção de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra. Estas Convenções foram publicadas no Diário da República, I Série, n.º 123, 26 de maio de 1960, pp. 1109-1181, cujos textos jurídicos se encontram disponíveis em português em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/direito-internacional-humanitario/sobredih.html>.

11 Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais e Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais. Publicados no Diário da República, I Série A, n.º 77, 1 de abril de 1992. Portugal declarou aceitar a competência da Comissão Internacional para o Apuramento dos Factos, ao abrigo do artigo 90.º do Protocolo I, publicado no Diário da República, I Série A, n.º 250/94, cujos textos legislativos se encontram disponíveis em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/direito-internacional-humanitario/sobredih.html>.

Para além destas, para cada operação de paz são estabelecidas durante o processo de decisão um conjunto de normas enquadrantes, das quais importa destacar o mandato da força, os termos de referência e as diretivas para os diversos governos contribuintes, para além das regras de empenhamento (ROE) que regulam o uso da força (IAEM, 1996: 2).

Atualmente a distinção entre operações de manutenção da paz (de mera interposição entre as partes e com regras de empenhamento que apenas permitem o uso da força em legítima defesa) e de imposição da paz tornou-se pouco clara, dada a complexidade dos conflitos em que as Nações Unidas se têm envolvido. A situação de manutenção da paz por vezes altera-se e sofre uma escalada que transforma a operação em imposição da paz de acordo com o capítulo VII, autorizada pelo CSNU a utilizar todos os meios necessários, de modo a criar um ambiente seguro para a operação humanitária, como aconteceu na Somália (Condorelli, La Rosa e Scherrer, 1995: 123-125).

Os funcionários da ONU que intervenham numa área de conflito gozam da proteção concedida aos civis de acordo com o DIH. Se o pessoal militar da operação se envolver como combatente, perde a proteção concedida pelo DIH aos civis e torna-se um alvo legítimo, embora continue a beneficiar da proteção da I, II e III CG de 12 de agosto de 1949 que têm atualmente aceitação universal, além das normas de Direito Internacional Consuetudinário (inderrogáveis) que limitam os meios e métodos de combate, das quais se cabe destacar a *Cláusula de Martens*.

Algumas operações de paz podem envolver operações militares que requeiram a aplicabilidade do DIH. A atitude da ONU em relação à aplicabilidade do DIH às operações de manutenção da paz desenvolveu-se em resposta à posição do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), de que as forças à disposição da Organização devem cumprir as CG e as restantes normas do DIH. A posição do CICV tem sido de que os princípios de DIH reconhecidos como fazendo parte do Direito Consuetudinário são vinculativos para todos os Estados e todas as forças armadas em situação de conflito, independentemente da natureza do conflito, do estatuto jurídico das partes ou dos territórios em questão. O que é universalmente vinculativo para todos os Estados, também deve ser considerado obrigatório para a organização universal estabelecida pelos mesmos Estados. As normas relativas aos métodos e meios de combate, à categoria das pessoas protegidas e ao respeito pelos emblemas de proteção aplicam-se na totalidade (Greenwood, 1998: 18). Neste sentido, as Nações Unidas declaram sempre respeitar os princípios e espírito das convenções internacionais aplicáveis à conduta do pessoal militar, pelo que deve assegurar que as suas regras são conhecidas pelas suas forças, na mesma medida que os Estados signatários das CG e demais legislação.

Quando as operações das Nações Unidas são conduzidas sob controlo e comando operacional da Organização, a força tem o estatuto de órgão subsidiário das Na-

ções Unidas e qualquer violação do DIH cometida pelos seus membros é imputada à Organização. A sua responsabilidade nesta situação é direta e, com ela, surge a obrigação de indemnização (Condorelli, La Rosa e Scherrer, 1995: 329).

Nas ações de imposição da paz levadas a cabo pelos Estados sob autorização do CSNU, o controlo e comando operacional é dos Estados que conduzem a operação, tal como a responsabilidade internacional pela conduta das suas forças.

Ao autorizar uma operação sob comando e controlo dos Estados, as Nações Unidas detêm uma responsabilidade residual pela condução da operação, estando também vinculadas pela obrigação de assegurar o respeito por parte dos Estados dos princípios e espírito das CG. Apesar dos meios pelos quais a obrigação de garantir o respeito por estas disposições poder variar, no relacionamento entre a ONU e o Estado ou Estados que conduzem a operação esta assumiu a forma de os Estados terem de se reportar com regularidade ao CSNU sobre a questão (*Idem*: 330-331).

No mesmo sentido a Organização assume a responsabilidade de reprimir as infrações graves cometidas pelos membros das suas forças armadas, tal como fazer cessar as infrações menos graves. Na prática, verifica-se que a ONU não dispõe dos mecanismos necessários para reprimir estas infrações e que esta tarefa compete aos Estados que fornecem os contingentes colocados à disposição da Organização, devendo esta zelar para que estes cumpram as suas obrigações.

Existem três tipos de crimes de guerra: infrações graves às CG e respetivos Protocolos, que constituem ofensas que, pela sua gravidade, podem estar sujeitas a mecanismos de jurisdição internacional e sérias violações das CG e PA. Também há que salientar os crimes contra a humanidade, que podem ocorrer em situações que não decorram de um conflito armado e onde a distinção entre conflitos internacionais e não-internacionais não é relevante, existindo também a possibilidade de processos de acordo com a Convenção Contra o Crime de Genocídio de 1948 (*Idem*: 418), de extrema importância para o DIH.

Um dos maiores obstáculos consiste em garantir a responsabilidade das partes no conflito. O ideal será que os infratores sejam julgados por tribunais locais. Porém, caso as condições de eficácia e imparcialidade não se verifiquem, então há necessidade de julgamentos perante Estados terceiros, ou perante um tribunal internacional, como é o caso do Tribunal Penal Internacional que tem tido um papel ativo na investigação e julgamento deste tipo de crimes, por vezes através do reencaminhamento das situações consideradas como ameaças à paz e à segurança internacionais por parte do CSNU.

É indiscutível que a ONU está vinculada pelas normas do DIH quando envolvida nas hostilidades. Apesar de estas normas terem sido originalmente destinadas a ser aplicadas por Estados e grupos armados, aplicam-se necessariamente à Organização universal que é reconhecida como sujeito de Direito Internacional por todos os Estados, embora, se deva salientar, com as devidas adaptações.

### **Desafios ao Direito Internacional Humanitário face aos Conflitos Contemporâneos**

A maior contribuição que a ONU poderá fazer ao nível do DIH é o seu respeito, a fiscalização do seu cumprimento e o seu aperfeiçoamento. A responsabilização, mesmo que apenas possa ser realizada através da pressão política e exposição pública, é e continuará a ser um fator essencial para que os Estados não se esqueçam das obrigações nacionais e internacionais assumidas e alterem o seu comportamento em conformidade.

Dada a complexidade dos conflitos armados atuais, colocam-se ao DIH desafios importantes, decorrentes também da evolução tecnológica, económica e social, além dos resultantes de considerações de ordem política ou político-estratégica.

Um desafio consiste em mobilizar a vontade política dos Estados para evitar as violações do DIH, sendo neste caso de destacar a importância do papel da opinião pública. Outra questão está relacionada com a legalidade de alguns tipos de armas como as aeronaves não-tripuladas e o recurso à robótica, que colocam importantes retos em termos de responsabilização. A multiplicação da participação de atores não-estatais nos cenários de conflito, como grupos armados e de funcionários de empresas militares privadas e de segurança constituem também desafios importantes em termos de responsabilização e do uso legítimo da força, por não serem partes diretas da legislação de DIH, além das questões decorrentes do terrorismo e do combate a esta prática.

Como salienta Sharkey (2011: 240) não está claro que mudanças necessitam ser feitas ao DIH. Estas abrangem claramente os requisitos para a distinção e proporcionalidade. No entanto, o mapeamento entre as novas tecnologias e o DIH pode ser problemático quando o detalhe operacional da nova tecnologia não é claro e muda constantemente. Alguns esclarecimentos e aditamentos ao DIH podem ser necessários, mas vai ser difícil manter a sua atualidade no futuro, embora existam princípios básicos que devem ser sempre cumpridos, como a distinção entre civis e militares e dos que deixaram de participar nas hostilidades, além da proibição de causar danos supérfluos ou desnecessários. Por este motivo, como salienta o autor, as forças armadas constituídas por robôs autónomos são armas indiscriminadas e desproporcionais que devem continuar a ser tratadas enquanto tal.

Existem várias formas de assimetria que influenciam a aplicação ou interpretação do DIH nos conflitos armados do século XXI. Claramente, a influência mais visível é a exercida por diferenças tecnológicas no poder militar das partes em confronto. No entanto, outras motivações também reduzem a vontade dos participantes de respeitar as normas do DIH, ou, talvez mais precisamente, desviar-se delas (Schmitt, 2007: 41).

O perigo real é que as violações do DIH, por um dos lados levem a violações correspondentes do outro, iniciando assim um ciclo vicioso de ilegalidade. As



partes concordam em limitar as suas ações durante as hostilidades, já que beneficiam quando o oponente faz o mesmo. Todavia, quando a assimetria perturba a presunção destas regras e um lado viola as regras acordadas, o incentivo prático para o cumprimento por parte dos outros desaparece. O DIH começa a ser disfuncional, como se operasse em benefício dos inimigos, podendo desencadear uma dinâmica que enfraquece os alicerces deste ramo do Direito (*Idem*: 41-42).

O problema da qualificação dos conflitos armados – internacionais ou não internacionais – para que se possa determinar o estatuto das pessoas protegidas, tem sido uma matéria difícil (Leandro, 2005: 210) dada a complexidade dos conflitos atuais, nos quais participam uma multiplicidade de atores e, pelo facto, de não se restringirem às fronteiras dos Estados envolvidos como salientámos.

Temos também de destacar as dificuldades de aplicação prática do princípio da necessidade militar, a que se referem as CG, identificando o desejo de aperfeiçoamento desta norma derogatória de garantias. Temos vindo a observar, nos conflitos mais recentes, uma extraordinária prodigalidade de justificações de violação das regras humanitárias internacionais, com base neste princípio geral (*Idem*: 212).

Como salienta Manuel Campos de Almeida (2006) apesar de todos os avanços e êxitos, o DIH é e continuará sempre a ser uma obra inacabada, que necessita do trabalho, do empenhamento e da capacidade de inovação de todos, para o aperfeiçoar e ajustar aos novos desafios da mudança e da modernidade.

Robert Kolb (2003: 5) relembra que só nos apercebemos da importância do DIH, quando nos recordamos que na História da humanidade, o quantitativo de séculos em que se verificaram conflitos armados ultrapassa em muito os séculos que vivenciaram períodos de paz.

Dados os desafios e dificuldades verificadas o Direito Consuetudinário tem assumido um papel cada vez mais importante, impondo-se a todos os Estados, mesmo que não tenham aceite os Tratados onde certas normas estão estabelecidas, o que também se tem verificado ao nível do DIH, com o desenvolvimento de um Direito Internacional Humanitário Consuetudinário, para o qual muito tem contribuído o CICV pela análise e estudo das várias práticas e comportamentos, uma vez que dificilmente um Estado consegue uma oposição permanente e reiterada contra certas normas. Isto significa que em último caso terá de se conformar com as mesmas, podendo ser alvo de sanções se não o fizer.

Do exposto podemos concluir que o DIH é um Direito realista, que devido à impossibilidade de erradicar a guerra procura humanizá-la, através da limitação dos meios e métodos de combate e da proteção das vítimas e dos que se encontram fora de combate e que continuará a ser de extrema acuidade no futuro.

### **Portugal, as Operações de Paz e o Direito Internacional Humanitário**

As Nações Unidas representam uma evolução significativa no mundo jurídico internacional, na medida em que com a sua instituição, se abandonou o sistema baseado no Concerto Europeu, tendo sido estabelecido com base num tratado multilateral aberto, um sistema permanente de governo internacional, de natureza democrática com características autocráticas e com um fundamento humanitário (Leandro, 2005: 107).

Hoje, as operações das Nações Unidas adotam uma posição mais multidisciplinar do que as suas antecessoras, focando-se não apenas na cessação das hostilidades militares, mas também na criação de condições para uma paz duradoura. As operações recentes têm cumprido mandatos complexos, muito mais ambiciosos do que no passado (Cochayne e Malone, 2005: 9).

O maior envolvimento em conflitos internos, também forçou as Nações Unidas a encontrar novas ferramentas para a paz. O CSNU tem procurado sancionar os regimes, como alternativa ao uso da força. Estes regimes tornaram-se mais sofisticados, tornando como alvos determinados indivíduos, grupos, ou infraestruturas (*Idem*: 9-10), sendo esta uma das questões mais importantes ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais, que tem ocupado lugar de destaque na agenda do Conselho através do acompanhamento da situação individual de diversos países e regiões, que afetam a segurança da comunidade internacional como um todo.

A cooperação e o multilateralismo caracterizam a política externa portuguesa, tal como as relações privilegiadas com os países da CPLP, os países vizinhos do mediterrâneo e a comunidade de países ibero-americanos, não obstante Portugal ter relações bilaterais com todos os Estados e povos, o que lhe permite estabelecer pontes, alianças, conseguir compromissos e acordos.

Neste sentido, o Estado português tem manifestado de forma inequívoca a sua vontade de contribuir para a preservação da paz e da segurança internacionais, bem como a sua adesão aos mecanismos de solidariedade internacional, o que tem nos últimos anos contribuído para reforçar a nossa visibilidade e credibilidade, bem como a nossa capacidade negocial (Viana, 2002: 300).

É evidente que a conduta da política tem como primeira referência os interesses nacionais. Mas, a complexidade dos desafios globais do mundo pós Guerra Fria tem motivado uma crescente consciência sobre a necessidade de incrementar os mecanismos de cooperação e de reforçar as organizações internacionais em prol dos esforços coletivos, visando encontrar as respostas adequadas àqueles desafios (*Idem*: 320).

Portugal tem compromissos internacionais que está cada mais empenhado em cumprir, a título individual e em parceria com os restantes países da comunidade internacional, com vista ao bem comum. Neste sentido, têm vindo a ser levadas

a cabo iniciativas, com vista a permitir a realização e o respeito desses mesmos compromissos. A nível nacional tem-se verificado uma acentuada preocupação em desenvolver mecanismos técnico-legais que permitam o seu cumprimento, o que se tem traduzido na aquisição de meios e na ratificação e adaptação da legislação nacional aos diversos tratados e convenções internacionais, em especial ao nível do DIH e do DIDH, com vista a uma participação ativa a nível internacional das nossas forças armadas nos diversos teatros de operações, permitindo que sejam um exemplo a seguir nas suas missões de manutenção da paz e da segurança internacionais.

A divulgação do DIH é de extrema importância, em especial, ao nível dos militares, em todas as fases da sua carreira, de modo a estarem preparados para qualquer situação de conflito em qualquer teatro de operações, sem incorrer em situações de infração, que possam ser alvo de responsabilização criminal e que afetam a imagem internacional não apenas da força ou das unidades em questão, mas do Estado da sua nacionalidade e dos seus cidadãos como um todo, tendo repercussões em futuras participações ou processos negociais.

Durante a presidência portuguesa do CSNU, o nosso país presidiu a debates sobre a proteção de civis e os novos desafios à segurança, o que denota a importância que as questões de DIH e de DIDH assumem em termos de política externa como salientámos. Estas iniciativas, dada a importância que a manutenção da paz e da segurança internacionais assume nos nossos dias favoreceu a aprovação de várias resoluções sobre estas temáticas como a resolução 2033 de 12 de janeiro de 2012 sobre a cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais e a resolução 2068 de 19 de setembro de 2012 sobre a proteção das crianças em situações de conflito.

São questões particularmente importantes e que podem ter consequências a nível nacional e internacional as que regulam assuntos tão melindrosos como as relações entre as comunidades, os beligerantes e outros intervenientes num conflito, o uso da força, de meios letais e os direitos e obrigações dos participantes, pelo que devem merecer uma atenção especial em termos de ensino, designadamente sobre a legislação pertinente – DIH, DIDH, legislação nacional dos Estados em questão –, organização e funcionamento das organizações não-governamentais e governamentais presentes no terreno e noções sobre a cultura, religião e língua sempre que necessário.

Por outro lado, as operações de paz exigem uma estreita cooperação entre militares e civis, nomeadamente em situações de catástrofe humanitárias, no desenvolvimento de projetos, na formação e ensino, no processo negocial e de responsabilização e no estabelecimento ou estreitamento de relações. Deste modo, é necessário ministrar a instrução adequada a quem possa ser empenhado nestas missões, seja civil ou militar, tal como proporcionados os devidos meios, capacidades e mecanismos de acompanhamento e monitorização.

Neste sentido, Portugal tem feito um esforço nacional na formação das suas forças armadas que deve ser reforçado, através do ensino e investigação, com iniciativas como a realização de conferências, cursos e criação de linhas de investigação, ao nível militar através do Instituto da Defesa Nacional e do Instituto de Estudos Superiores Militares (tendo este estabelecido especificamente um Núcleo de Estudos de Direito Internacional Humanitário) e civil no âmbito universitário, o que revela uma vez mais a aposta de Portugal no cumprimento dos seus compromissos externos.

### **Considerações Finais**

A participação de Portugal no CSNU enquanto membro não-permanente pode ser considerada como tendo sido amplamente positiva, ao ter contribuído para a agenda internacional, avançando alguns temas e questões que de outra forma seriam de difícil consideração e análise – em especial, temas de direitos humanos e questões humanitárias – e ajudado a moldar a política de segurança global no que concerne à manutenção da paz e da segurança internacionais. Ao ter exercido a presidência dos órgãos subsidiários (Líbia, Coreia do Norte, do Grupo de Trabalho sobre Tribunais Internacionais e posteriormente do Grupo de Trabalho sobre a Reforma dos Métodos de Trabalho do CSNU) e assumido a presidência mensal do Conselho procurou também contribuir para a discussão de questões importantes como o Tribunal Penal Internacional, a Guiné-Bissau e a admissão da Palestina, tal como a situação das mulheres e crianças em período de conflito armado, envidando esforços para a prevenção e resolução pacífica dos conflitos através da análise das questões relativas às operações de paz sob liderança da ONU (nas quais tem participado) e ajudando a refletir sobre os exigentes desafios que as alterações climáticas colocam do ponto de vista da segurança global.

Portugal exerceu o seu mandato no CSNU privilegiando o diálogo com os diversos Estados-membros e restantes órgãos das Nações Unidas, no cumprimento dos compromissos assumidos com os seus parceiros internacionais, que depositaram no nosso país um conjunto de expectativas e no seguimento dos valores e princípios que defendemos, tendo tido o nosso mandato como prioridades as questões de direitos humanos e de DIH que têm caracterizado a política interna e externa portuguesa, em especial a proteção dos civis, a defesa dos direitos dos países de menores dimensões no seio da organização e deste órgão de decisão e a contribuição para a reflexão sobre os novos desafios à segurança e paz internacionais, além das questões relativas à CPLP.

## Referências

- Almeida, Manuel Campos de (2006). "Direito Internacional Humanitário: Os Novos Desafios". *Revista Militar*, [online] n.º 2448. Disponível em [www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=50](http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=50).
- Cochayne, James e Malone, David, eds., (2005). "United Nations Peace Operations Then and Now". *International Peacekeeping: The Yearbook of Peace Operations*, volume 9, pp. 1-26.
- Condorelli, Luigi, La Rosa, Anne-Marie e Scherrer, Sylvie (1995). *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*. Genève: Université de Genève.
- David, Charles (2001). *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Diário da República, I Série, n.º 67, 5 de abril de 2013, pp. 181-1995.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas (s/d.). *Mapa de Missões*. [online] Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa>. Consultado em 17 de abril de 2013.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas (s/d.). *Missões Actuais*. [online] Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/missoes>. Consultado em 17 de abril de 2013.
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado (s/d.). *Carta das Nações Unidas*. [online] Disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>. Acedido em 18 de abril de 2013.
- Greewood, Christopher (1998). "International Humanitarian Law and United Nations Peace Operations". *Yearbook of International Humanitarian Law*, volume 1, pp. 3-34.
- Instituto de Altos Estudos Militares (1996). *Operações de Apoio à Paz (ME-20-76-04)*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Kolb, Robert (2003). *Jus in Bello: Le Droit International des Conflits Armés*. Bâle: Helbing & Lichtenhalm.
- Leandro, Francisco da Silva (2005). *As Armas das Vítimas: Um Novo Prisma Sobre o Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (s/d.). *Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas*. [online] Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-dos-negocios-estrangeiros/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/csnu/csnu.aspx>. Acedido em 18 de abril de 2013.
- Monteiro, António (2003). "A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". *Nação e Defesa* n.º 104, pp. 81-95. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Nogueira, José Manuel Freire, coord., (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.

- Saraiva, Maria Francisca (2001). *Governance: Um Caminho para a Segurança Cooperativa*. Lisboa: ISCSP.
- Schmitt, Michael (2007). "Asymmetrical Warfare and International Humanitarian Law". *Air Force Law Review* 62 (1), pp. 11-48.
- Sharkey, Noel (2011). "The Automation and Proliferation of Military Drones and the Protection of Civilians". *Law, Innovation and Technology* 3 (2), pp. 229-240.
- Sousa, Francisco Xavier Ferreira de (2011). "Participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional". *Revista Militar*, [online] n.º 2509/2510. Disponível em [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=634](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=634).
- ST/ADM/SER.B/824. *Assessment of Member States' Contributions to the United Nations Regular Budget for the Year 2011*, 28 December 2010.
- ST/ADM/SER.B/853. *Assessment of Member States' Contributions to the United Nations Regular Budget for 2012*, 27 December 2011.
- United Nations (2012). *2011 Highlights of Security Council Practice*. Security Council Affairs Division, United Nations Department of Political Affairs.
- United Nations (2013). *Highlights of Security Council Practice 2012*. Security Council Affairs Division, United Nations Department of Political Affairs.
- United Nations Security Council (s/d.). Security Council Resolutions. [online] Disponível em <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>. Acedido em 15 de abril de 2013.
- Viana, Vítor Rodrigues (2002). *Segurança Coletiva: A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.

# A Paz Segundo o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Mateus Kowalski

*Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Lisboa e Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra. Conselheiro Jurídico no domínio do Direito Internacional Público no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Docente convidado na Universidade Autónoma de Lisboa e na Universidade Aberta. O artigo reflete unicamente a visão pessoal do autor. O autor pode ser contactado em mateus.kowalski@gmail.com.*

## Resumo

O Conselho de Segurança das Nações Unidas detém, nos termos da Carta das Nações Unidas, a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais. A “paz” é um conceito operativo que despoleta e fundamenta grande parte da atividade do Conselho de Segurança. É argumento deste estudo que não existe uma coerência na concetualização da paz pelo Conselho de Segurança. Antes, o conceito de paz é mobilizado de forma algo discricionária para preencher um discurso de legitimação. Consequentemente é a própria ação do Conselho de Segurança que fica fragilizada com prejuízo para a sua capacidade de decisão e para a eficácia das medidas adotadas.

## Abstract

### *Peace According to the United Nations Security Council*

*The United Nations Security Council holds the primary responsibility for maintaining international peace and security under the UN Charter. ‘Peace’ is an operating concept that triggers and validates much of the Security Council’s action. This paper argues that there is no coherence in the conceptualization of peace by the Security Council. Rather, the concept of peace is brought into play in a discretionary manner, to fulfil the need for a legitimizing discourse. As a result, the action of the Security Council loses legitimacy, damaging its decision-making capacity and the effectiveness of the measures taken.*

## **Introdução**

A 31 de janeiro de 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reuniu-se ao nível de chefes de Estado e de Governo sobre o tema da “responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacional”. No final desta reunião histórica, foi emitida uma declaração em que reconheciam que “a comunidade internacional enfrenta novos desafios na procura pela paz” (United Nations, 1992a: 3). Esta declaração solene simboliza a revitalização do Conselho de Segurança após o final da Guerra Fria: as grandes potências, antes antagonistas, comprometem-se a partir de então com a ação coletiva para a paz no âmbito do Conselho de Segurança.

A questão tem relevância a pelo menos dois níveis: o da construção teórica da paz e o da ação do Conselho de Segurança. Assim, em primeiro lugar, ao nível da construção teórica da paz, trata-se de saber como é que o órgão com a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais concetualiza a paz. Em segundo lugar, ao nível da ação do Conselho de Segurança, importa saber o que é a “paz”, cuja ameaça ou rutura justifica a decisão de medidas militares e não-militares ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Tudo o que implica, igualmente, a atribuição de uma responsabilidade de enorme importância ao Conselho de Segurança: desenvolver um discurso sobre a paz.

Neste contexto, o presente artigo pretende ilustrar o mapeamento do discurso sobre a paz do Conselho de Segurança com relevância para a sua ação no âmbito do capítulo VII da Carta. Procurar-se-á, assim, responder à seguinte questão: o que é a “paz” para o Conselho de Segurança? O argumento subjacente é o de que a abordagem do Conselho de Segurança ao conceito “paz” não é coerente nem com a sua estrutura e poderes nem com uma narrativa teórica da paz.

Com este propósito, procurar-se-á, primeiro, analisar o discurso sobre a paz produzido por este órgão das Nações Unidas. Em segundo lugar, aquele discurso será enquadrado institucionalmente na estrutura orgânica e funcional do Conselho de Segurança. Finalmente procurar-se-á situar o seu discurso numa abordagem teórica à paz.

## **Procurando a “Paz” no Conselho de Segurança**

### *Abordagem ao Discurso do Conselho de Segurança*

No caso em que o Conselho de Segurança determine nos termos do artigo 39.º da Carta a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, pode mobilizar os poderes que lhe são conferidos pelo capítulo VII e “recomendar ou



decidir” medidas coercivas que permitam a manutenção ou o restabelecimento da paz. São elas medidas não-militares ou medidas militares.<sup>1</sup>

O mapeamento do discurso do Conselho de Segurança sobre a paz implica uma análise do reportório do Conselho de Segurança, em particular das resoluções adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta e das declarações da presidência do Conselho de Segurança. As resoluções adotadas ao abrigo do capítulo VII implicam uma determinação prévia de elementos da “paz” para depois qualificar a existência de uma “ameaça” ou “rutura” da paz. Por outro lado, por constituir a justificação para a adoção de medidas coercivas, a discussão do que é a paz é feita com maior cautela. Importa referir que o conceito de “ameaça à paz” é o que sofre de maior indeterminação, e o que se presta a interpretações mais generosas (Bothe, 1993). Porventura por isso mesmo, a “ameaça à paz” é um dos conceitos mais frequentemente utilizados pelo Conselho de Segurança para justificar a sua ação (Dupuy, 1997).

A presente análise reporta-se ao período entre 3 de novembro de 1989 e 31 de julho de 2012. Em primeiro lugar, porque a revitalização do Conselho de Segurança tem como momento simbólico a carta conjunta de altos funcionários da União Soviética e dos Estados Unidos da América ao Secretário-Geral das Nações Unidas, de 3 de novembro de 1989, solicitando a inclusão na agenda da Assembleia Geral do tema relativo ao melhoramento da cooperação no âmbito da paz e segurança internacionais (United Nations, 1989). Este “regresso ao Conselho de Segurança” reflete-se na sua atividade a dois níveis: no aumento substancial do número de resoluções adotadas no período em consideração (1450) por comparação com o período anterior desde 1945 (643), mesmo se o lapso de tempo é duas vezes superior neste último; e na expansão do âmbito material de apreciação, anteriormente centrado na determinação de existência ou não de conflitos armados interestaduais. Assim, da análise das 1450 resoluções e das 852 declarações presidenciais foram considerados relevantes para o mapeamento da narrativa da paz do Conselho de Segurança 350 resoluções e 91 declarações presidenciais. Por constrangimento de

---

1 As medidas não-militares são enumeradas de uma forma não taxativa no artigo 41.º: para além da referência a sanções económicas, à interrupção dos meios de transporte e das comunicações, ou do rompimento das relações diplomáticas, utilizando a expressão “ou de qualquer outra espécie”, o artigo dispõe que o Conselho de Segurança pode decidir qualquer tipo de medida que, sem envolver o emprego das forças armadas, entenda ser adequada à resolução da situação. Atualmente, estas medidas traduzem-se nos assim designados “regimes de sanções” que incluem medidas restritivas muito vastas dirigidas a indivíduos e a entidades, nomeadamente o congelamento de fundos, a restrição à circulação de pessoas ou o embargo de armas. As medidas militares, a que se refere o artigo 42.º da Carta, podem ser qualquer tipo de operação que envolva o emprego de forças armadas, quer seja uma mera demonstração de força bélica ou um ataque armado.

espaço serão aqui apenas indicados alguns exemplos representativos do discurso da paz neste período.

### *Elementos da Paz no Discurso do Conselho de Segurança*

O âmbito espacial da situação que determina a “ameaça” ou “rutura” da paz e, logo, uma possível ação do Conselho de Segurança, é muito variável. O âmbito de situações inclui conflitos interestaduais, como foi o caso da invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990<sup>2</sup>, e também conflitos internos com uma dimensão regional ou sub-regional, como foi o caso em que foi determinado em 1999 que a situação na Libéria constituía uma ameaça à paz internacional e em particular à “África Ocidental como um todo”<sup>3</sup>. Também incluem situações menos evidentes: em 1997, o Conselho de Segurança determinou que a falha da UNITA em cumprir com os Acordos de Paz constituía uma ameaça à paz na região<sup>4</sup>; em 2008, referiu-se à grave ameaça à estabilidade e segurança no Iraque, a que correspondia uma ameaça à paz e segurança internacionais<sup>5</sup>; ou em 2009, declarou de forma genérica que os golpes de Estado em África podem constituir uma ameaça à paz no continente (United Nations, 2009).

No que respeita à dimensão substantiva do discurso do Conselho de Segurança, para efeitos analíticos, a concetualização da paz por aquele órgão pode ser dividida em duas grandes vertentes: por um lado, a da paz negativa, traduzindo a ausência de violência direta – sob esta dimensão são considerados os atos e os instrumentos de uso da força; por outro lado, os da paz positiva, no sentido de ausência das formas estruturais de violência indireta que impedem o bem-estar – estão aqui incluídos aspetos económicos, sociais, humanitários e ecológicos.

No que respeita à concetualização da paz negativa, esta desenvolveu-se por referência não apenas aos conflitos tradicionais interestaduais mas também, e cada vez mais, à nova tipologia dos conflitos não-interestaduais. No que respeita aos primeiros, o Conselho de Segurança pronunciou-se diversas vezes quer sobre os atos de violência armada quer sobre os seus instrumentos. Foi esse o caso quando condenou a invasão e ocupação do Kuwait pelo Iraque<sup>6</sup>, quando determinou como

---

2 United Nations Security Council Resolution S/RES/660 (1990) of 2 August 1990, on the situation of Iraq-Kuwait.

3 United Nations Security Council Resolution S/RES/788 (1992) of 19 November 1992, on the situation in Liberia.

4 United Nations Security Council Resolution S/RES/1135 (1997) of 29 October 1997, on the situation in Angola.

5 United Nations Security Council Resolution S/RES/1859 (2008) of 22 December 2008, on the situation in Iraq.

6 United Nations Security Council Resolution S/RES/674 (1990) of 29 October 1990, on the situation in Iraq-Kuwait.

ameaças à paz a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, incluindo os meios do seu uso<sup>7</sup>, ou, sobre a situação na Coreia do Norte, o teste de armas nucleares<sup>8</sup>. Relativamente à nova tipologia de conflitos, o Conselho de Segurança tem vindo crescentemente a se lhes referir, aos seus atores e aos meios de combate como constituindo uma ameaça à paz, dos quais os seguintes exemplos são elucidativos: atos de terrorismo internacional<sup>9</sup>; a proliferação de armas e de atores não-estaduais armados, incluindo mercenários<sup>10</sup>; ou às armas ligeiras e de pequeno calibre<sup>11</sup>. É igualmente interessante notar que os acordos de paz, relativos quer a conflitos interestaduais quer a conflitos internos, são entendidos pelo Conselho como elementos importantes de paz. É o caso quando, por exemplo, qualificou como ameaça à paz a violação de acordos de cessar-fogo na ex-Jugoslávia<sup>12</sup>, ou, por outro lado, quando determinou como essencial para a implementação da paz o cumprimento dos acordos de paz entre a Eritreia e a Etiópia<sup>13</sup>, ou entre o Governo do Nepal e o Partido Comunista do Nepal<sup>14</sup>.

O Conselho de Segurança tem também construído a sua narrativa em torno da conceção de paz positiva, com elementos que podem ser analisados em várias categorias. Um primeiro aspeto a sublinhar respeita à importância conferida pelo Conselho ao indivíduo ao lado do Estado, nomeadamente no que respeita à proteção de pessoas. Por exemplo, o Conselho determinou que as seguintes situações constituíam uma ameaça à paz: a perda massiva de vidas humanas e os danos materiais generalizados<sup>15</sup>; o alvejamento deliberado de civis, incluindo crianças<sup>16</sup>;

---

7 United Nations Security Council Resolution S/RES/1695 (2006) of 15 July 2006, on the situation in the Democratic People's Republic of Korea.

8 United Nations Security Council Resolution S/RES/1718 (2006) of 14 October 2006, on the situation in the Democratic People's Republic of Korea.

9 United Nations Security Council Resolution S/RES/1337 (2001) of 30 January 2001, on terrorism.

10 United Nations Security Council Resolution S/RES/1521 (2003) of 22 December 2003, on the situation in Liberia.

11 United Nations Security Council Resolution S/RES/1894 (2009) of 11 November 2009, on the protection of civilians in armed conflicts.

12 United Nations Security Council Resolution S/RES/721 (1991) of 27 November 1991, on the situation in Yugoslavia.

13 United Nations Security Council Resolution S/RES/1798 (2008) of 30 January 2008, on the situation in Eritrea-Ethiopia.

14 United Nations Security Council Resolution S/RES/1879 (2009) of 23 July 2009, on the situation in Nepal.

15 United Nations Security Council Resolution S/RES/733 (1992) of 23 January 1992, on the situation in Somalia.

16 United Nations Security Council Resolution S/RES/1314 (2000) of 11 August 2000, on children in armed conflict.

a deslocação em massa de populações<sup>17</sup>; a propagação do VIH/SIDA<sup>18</sup>; ou o potencial fluxo em massa de pessoas para outro Estado numa dada sub-região<sup>19</sup>. Mas os indivíduos podem igualmente ser percebidos como uma ameaça à paz. São, por exemplo, os casos da presença continuada de Charles Taylor em Freetown para julgamento<sup>20</sup>, ou quando sublinhou a ameaça continuada à paz e segurança internacionais pela *Al-Qaida*, Osama bin Laden, e os talibãs, ou outros indivíduos e grupos associados<sup>21</sup>.

Igualmente no âmbito da paz positiva, o Conselho de Segurança inclui no seu discurso de paz referências ao Estado de Direito, à justiça e ao crime organizado. Assim qualificou como ameaças à paz a violação generalizada do Direito Internacional<sup>22</sup>, o não cumprimento de decisões para julgar os responsáveis pela tentativa de assassinato do Presidente da Etiópia<sup>23</sup>, ou a criminalidade organizada, incluindo o tráfico de droga (United Nations, 2010a). Na mesma linha declarou a relevância para a paz dos tribunais penais internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda (United Nations, 2008a), da promoção da justiça e do respeito pelos Direitos Humanos (United Nations, 2008b), do cumprimento com as obrigações associadas ao fim da impunidade (United Nations, 2010b), ao mesmo tempo que declarava solenemente que não pode haver paz sem justiça, referindo-se à situação no Sudão<sup>24</sup>.

Ainda no âmbito da conceção da paz positiva, o Conselho de Segurança tem, particularmente na última década, reforçado constantemente o institucionalismo internacional, incluindo o *peacebuilding* e o *statebuilding* como formas de construir e garantir a paz, nomeadamente implementando um ambiente político democrático (United Nations, 2008c; United Nations, 2010c; United Nations, 2010d). Em certas situações qualificou como ameaça à paz o ataque a pessoal das Nações Unidas ou a

---

17 United Nations Security Council Resolution S/RES/841 (1993) of 16 June 1993, on the situation in Haiti.

18 United Nations Security Council Resolution S/RES/1308 (2000) of 17 July 2000, on HIV/AIDS.

19 United Nations Security Council Resolution S/RES/1529 (2004) of 29 February 2004, on the situation in Haiti.

20 United Nations Security Council Resolution S/RES/1688 (2006) of 16 June 2006, on the situation in Sierra Leone.

21 United Nations Security Council Resolution S/RES/1822 (2008) of 30 June 2008, on terrorist acts.

22 United Nations Security Council Resolution S/RES/814 (1993) of 26 March 1993, on the situation in Somalia.

23 United Nations Security Council Resolution S/RES/1054 (1996) of 26 April 1996, on the situation in Ethiopia-Sudan.

24 United Nations Security Council Resolution S/RES/2003 (2011) of 29 July 2011, on the situation in Sudan.

restrição dos seus movimentos<sup>25</sup>. Num conjunto de outras situações, o Conselho de Segurança determinou como constituindo ameaças à paz a exploração ilegal de recursos naturais<sup>26</sup>, o efeito adverso das alterações climáticas (United Nations, 2011), as dívidas do antigo regime iraquiano<sup>27</sup> ou até o que qualificou enigmaticamente como “fatores de instabilidade”<sup>28</sup>.

## Os Poderes Discursivos do Conselho de Segurança

### *A Exclusividade na Manutenção da Paz e Segurança Internacionais*

A Carta das Nações Unidas consagra uma verdadeira transferência de poderes para as Nações Unidas ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais enquanto um Estado for membro da organização – poder que é exercido pelo Conselho de Segurança. Existe, assim, uma transferência de poderes por parte dos Estados Membros para as Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais (Delbrück, 2002), o que configura a introdução de um elemento supranacional no sistema de poder das Nações Unidas (Dupuy, 1998). Aos Estados Membros resta apenas, essencialmente, a titularidade do direito à legítima defesa e em certa medida a ação no âmbito das organizações regionais. O poder do Conselho de Segurança goza de natureza supranacional. Uma afirmação que deve ser lida com alguma cautela na medida em que, tal como refere Doyle, “a ‘Constituição das Nações Unidas’ de 1945 ainda autoriza mais do que os membros estão preparados para ceder” (2009: 132). Mas é um facto que o Conselho de Segurança centralizou tantas competências a este nível que se poderá até questionar se alguma vez acontecerá uma atuação *ultra vires* (Schwöbel, 2012).

Mesmo sem os mecanismos de imposição das medidas previstas no capítulo VII<sup>29</sup>, o Conselho de Segurança continua a deter, evidentemente, o poder de decidir a aplicação de medidas coercivas. A aplicação de uma daquelas medidas, como se referiu, pressupõe que num momento prévio o Conselho de Segurança determine a existência de uma situação de ameaça à paz, de rutura da paz, ou de ato de agres-

---

25 United Nations Security Council Resolution S/RES/814 (1993) of 26 April 1993, on the situation in Somalia. United Nations Security Council Resolution S/RES/1842 (2008) of 29 October 2008, on the situation in Côte d’Ivoire.

26 United Nations Security Council Resolution S/RES/1807 (2008) of 31 March 2008, on the situation in the Democratic Republic of the Congo.

27 United Nations Security Council Resolution S/RES/1859 (2008) of 22 December 2008, on the situation in Iraq.

28 United Nations Security Council Resolution S/RES/1650 (2005) of 21 December 2005, on the situation in Burundi.

29 Nomeadamente os acordos de concessão de forças (artigo 43.º da Carta) que ficariam sob direcção estratégica da Comissão de Estado-Maior (artigo 47.º da Carta).

são. O artigo 39.º é, pois, a chave para o despoletar do instrumento mais poderoso da ação das Nações Unidas (Frowein e Krisch, 2002). Ora, os conceitos “ameaça à paz”, “rutura da paz” e “ato de agressão” são conceitos indeterminados, o que confere ao Conselho de Segurança uma grande latitude na decisão de agir. Ressalvado o caso em que o uso da força aconteça ao abrigo do direito à legítima defesa consagrado no artigo 51.º da Carta, o Conselho de Segurança possui um poder discricionário amplo para determinar que uma situação é fundamento para aplicação de medidas coercivas (Ulfstein, 2009).

No plano da concretização das atribuições das Nações Unidas, o Conselho de Segurança intervém como órgão executivo da organização, assumindo a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais<sup>30</sup>. No exercício dessa sua principal competência, a Carta confere ao Conselho de Segurança essencialmente duas ordens de poderes: o de dirigir recomendações aos Estados em litígio para a solução pacífica de conflitos no âmbito do capítulo VI da Carta; e o de, em caso de ameaça à paz, rutura da paz ou agressão, emitir recomendações ou decidir medidas que poderão ou não incluir o emprego da força armada, nos termos do capítulo VII da Carta.

#### *A Participação Permanentemente e o Poder de Impedir uma Decisão*

Na estruturação das Nações Unidas foi conferida ao Conselho de Segurança a legitimidade exclusiva para decidir sobre a paz e a segurança internacionais. Logo em 1943, por ocasião da reunião de Moscovo, as quatro grandes potências que saíam vencedoras da Guerra, às quais se veio juntar a França, concordaram que deveriam ser elas a liderar o processo de estabelecimento da nova organização mundial, tendo permanentemente um papel dominante nas futuras Nações Unidas e na ordem mundial que surgiria no pós-Guerra. Entenderam que a paz e a segurança internacionais só seriam garantidas com a sua permanente vigilância e ação conjunta, liderando o sistema de segurança coletiva. Só com a participação permanente daquelas cinco potências<sup>31</sup> é que se concebia a manutenção da paz e da segurança internacionais (Kowalski, 2005). Assim, através de prerrogativas especiais, estabeleceram para si uma posição privilegiada no seio da Organização. Este privilégio não é isento de controvérsia. Ao contrário do que acontecia com o Pacto da Sociedade das Nações,<sup>32</sup> o aumento dos membros permanentes só é possível através de uma emenda à Carta, emenda essa que se encontra na dependência da vontade dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Por outro lado,

---

30 Vide o artigo 24, n.º 1 da Carta das Nações Unidas.

31 O Conselho de Segurança é um órgão de composição restrita – atualmente com cinco membros permanentes e dez não permanentes.

32 Artigo 4.º, n.º 2 do Pacto da Sociedade das Nações.

o privilégio do estatuto de membro permanente no órgão executivo das Nações Unidas não só constitui uma derrogação ao princípio da igualdade soberana dos Estados consagrada no artigo 2.º, n.º 1 da Carta, e ao da representatividade, como também confere aos “cinco grandes” um poder único na ação governativa das Nações Unidas, que é o veto.

Para a tomada de uma decisão são necessários os votos afirmativos de nove membros. No entanto, para as decisões sobre quaisquer assuntos que não sejam de procedimento, a Carta exige que os nove votos afirmativos incluam os votos dos membros permanentes.<sup>33</sup> Nesta medida, os membros permanentes gozam do chamado “poder de veto”. Ficava assim estabelecido que o Conselho de Segurança não poderia tomar uma decisão importante contra a vontade de um dos membros permanentes. O poder de veto é um reflexo da hierarquização nas relações internacionais desenvolvidas e maturadas durante a Guerra, tendo as grandes potências compreendido que a cooperação que existira durante a Guerra acabaria com o final do conflito. Acima de tudo, a consagração do direito de veto pretendia garantir o equilíbrio e a igualdade entre as grandes potências. O que equivale a dizer que os mecanismos das Nações Unidas nunca poderiam servir de instrumento para aquilo que seria um conflito de enormes proporções e que, precisamente, a Organização pretendia evitar. De uma forma geral, o Conselho de Segurança nunca pode agir contra a vontade de um dos seus membros permanentes. Ou seja, a Carta prefere a inércia das Nações Unidas e o não-cumprimento das suas atribuições, à ação suscetível de colocar a Organização em conflito com um dos “cinco grandes” (Virally, 1972).

As grandes potências tiveram, igualmente, o cuidado de estenderem o poder de veto à modificação da Carta<sup>34</sup>. Asseguraram, assim, até ao limite da sua vontade, os privilégios para si consagrados na Carta. Os pequenos Estados opuseram-se ao poder de veto com receio de verem a sua soberania posta em causa face às aspirações das grandes potências. Receberam apenas a promessa de que aquele poder seria reconsiderado num futuro próximo.

### *A Inexistência de Controlo Político ou Judicial*

A organização de um sistema de poder pressupõe que os poderes se encontrem distribuídos e limitados entre si. Para ser efetiva, a operacionalidade do poder limitado deverá estar sujeita a mecanismos de controlo. No caso das Nações Unidas, o Conselho de Segurança não pode ser tido como infalível, o que, aliás, a história já se encarregou de demonstrar, mesmo se a possibilidade de controlar quer a de-

---

<sup>33</sup> Artigo 27.º, n.ºs 2 e 3 da Carta.

<sup>34</sup> Artigo 108.º da Carta.

terminação de uma situação nos termos do artigo 39.º, quer a decisão de medidas possa parecer contrária à necessidade do Conselho de Segurança agir de forma “pronta e eficaz”, conforme pretende o artigo 24.º, n.º 1 da Carta. O que não se pode é pretender agir a qualquer custo, independentemente dos fundamentos e do mérito da decisão.

Esta tensão existe, e não pode ser resolvida pelo simples reconhecimento ao Conselho de Segurança da capacidade absoluta para determinar a sua competência. De igual modo, parece claro que também não pode ser reconhecida aos Estados a faculdade de unilateralmente não cumprirem com as decisões com as quais não concordam (Schweigman, 2001).

Podem ser consideradas, pois, duas formas de controlo: o controlo político pela Assembleia Geral e o controlo judicial pelo Tribunal Internacional de Justiça. A existir um controlo político do exercício do poder pelo Conselho de Segurança, a sede desse controlo deveria situar-se na Assembleia Geral, órgão plenário soberano, com competência política genérica. Como lembrou o Tribunal no parecer *Certas Despesas*, “a Assembleia Geral deve também ocupar-se com a paz e a segurança internacionais” (ICJ, 1962: 163). A questão ganhou ainda mais atualidade com o fim da Guerra Fria que fez deslocar o poder ativo para o agora operante Conselho de Segurança. Uma leitura da Carta permite enumerar quatro interligações entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança que permitam vislumbrar uma forma de controlo político: o poder de discussão e de recomendação<sup>35</sup>; o poder de examinar os relatórios obrigatórios do Conselho de Segurança<sup>36</sup>; o poder de apreciar e aprovar o orçamento<sup>37</sup>; e o poder de nomear os membros não-permanentes do Conselho de Segurança<sup>38</sup>. Apesar destas interações, a Assembleia Geral vê-se sem poderes adequados para exercer o necessário controlo político do Conselho de Segurança (Kowalski, 2010a). É neste sentido que Bedjaoui observa que “o controlo político do Conselho de Segurança pela Assembleia Geral (...) é medíocre, senão mesmo inexistente” (Bedjaoui, 1994: 145).

O Conselho de Segurança, como de resto não poderia deixar de ser, está vinculado à Carta enquanto estatuto estruturante e fundamento do poder das Nações Unidas. Logo, é também a Carta, o tratado constitutivo das Nações Unidas, o padrão para a verificação das resoluções do Conselho (Franck, 1992). Mesmo se se entender que as resoluções do Conselho de Segurança gozam de uma “presunção de validade” (ICJ, 1971), o facto das decisões do Conselho de Segurança tomadas ao abrigo do capítulo VII terem uma natureza eminentemente política, não

---

35 Artigos 10.º e 11.º da Carta.

36 Artigos 15.º e 24.º, n.º 3 da Carta.

37 Artigo 17.º da Carta.

38 Artigo 23.º da Carta.



exclui, pois, a possibilidade de serem controladas judicialmente (Martenczuk, 1999). Neste sentido, é de perguntar pelo papel do Tribunal, o principal órgão judicial das Nações Unidas<sup>39</sup>, também ele um órgão soberano devoto ao objetivo da manutenção da paz e da segurança internacionais (Kowalski, 2010b), no controle do poder do Conselho de Segurança. Contudo, o Tribunal só tem competência para apreciar questões que lhe sejam submetidas por Estados e quando as partes na causa sejam apenas Estados. Um Estado nunca poderia, pois, solicitar ao Tribunal que, a título principal, apreciasse a conformidade de uma resolução do Conselho de Segurança com a Carta. Por outro lado, os restantes órgãos principais e as organizações especializadas das Nações Unidas apenas podem solicitar ao Tribunal pareceres consultivos, portanto sem força vinculativa. Neste sentido, o Tribunal não tem um poder de fiscalização judicial das resoluções do Conselho de Segurança (Reisman, 1993).

### Um Discurso entre Narrativas Teóricas da Paz

#### *Uma Narrativa Híbrida sobre a Paz*

A diversidade material da narrativa da paz do Conselho de Segurança parece acolher uma abordagem estruturada da paz – incluindo, pois, elementos tanto de uma paz negativa como de uma paz positiva – que no fundo comunga da noção ampla de paz que corre nas veias das Nações Unidas: a paz liberal (Richmond, 2008). A narrativa da paz liberal é a construção teórica da paz atualmente dominante e com maior implementação, quer ao nível doutrinal quer em termos de programa político (Richmond, 2005). Com inspiração no pensamento kantiano, a construção da paz liberal radica na crença da possibilidade em se reunirem condições políticas e sociais que permitam a paz. Para tanto é necessário que os Estados e as organizações internacionais consigam organizar a ordem pública internacional de forma eficaz para garantir a ausência de violência física e estrutural, num misto de liberdade e coação. A injeção nas Nações Unidas deste pensamento da paz foi influenciada pela corrente dos *Estudos para a Paz*, cujo fundador, Galtung, havia proposto já em 1969 a distinção entre os conceitos de paz negativa e de paz positiva, enquanto variáveis de uma paz estruturada e de âmbito amplo (Galtung, 1969). Com o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas recuperaram a ambição de um papel mais ativo na paz internacional e encontraram nos *Estudos para a Paz* a base académica que precisavam para sustentar uma estratégia própria para a paz. A “Agenda para a Paz” (United Nations, 1992b), que serve como um primeiro documento estratégico que passou a marcar esta nova abordagem das Nações Unidas, é no

---

39 Artigo 92.º da Carta.

fundo uma transposição do pensamento dos *Estudos para a Paz* para a doutrina das Nações Unidas. Aliás, uma leitura atualizada da Carta contextualizada nesta nova abordagem à paz, traduz uma noção de paz multidimensional abarcando diversos elementos de ação necessários para a manutenção da sua condição intrínseca (Wolfrum, 2002), tais como a coexistência pacífica, a solução pacífica de controvérsias, a autodeterminação, o desenvolvimento, a promoção e respeito pelos direitos humanos, a ação coletiva ou o respeito pelas soberanias.

Posto isto, e no que respeita em concreto ao Conselho de Segurança, o problema que se coloca é que este órgão coopta os elementos da agenda da paz liberal vigente nas Nações Unidas utilizando-os para concetualizar e legitimar a sua ação para a paz. Sendo um órgão das Nações Unidas, tal parece, num primeiro olhar, não menos do que natural. Contudo, uma tal apreciação não tem em conta a sua situação orgânica e funcional deveras especial no contexto da Organização, conforme o exposto acima.

Em primeiro lugar, do ponto de vista orgânico, o Conselho é um órgão executivo que goza de primazia funcional, dominado pelos cinco membros permanentes e que é destituído de efetivos mecanismos jurisdicionais ou políticos de controlo do seu poder. Neste sentido é uma manifestação clara da tradição realista. Em segundo lugar, do ponto de vista funcional, a concetualização da paz ao abrigo do capítulo VII estaria confinada à ausência de violência armada, isto é, de conflitos armados. Como notam Frowein e Krisch “uma extensão [do conceito de paz] correria não apenas o risco de manchar os contornos do conceito, mas colocaria igualmente em questão a distribuição de competências entre os vários órgãos das Nações Unidas” (2002: 720). Existem igualmente perspetivas mais mitigadas que sustentam que o Conselho de Segurança pode intervir em qualquer situação de sofrimento humano em larga escala provocado pelo ser humano (Fassbender, 2000). Em qualquer caso, como observa Martenczuk, o artigo 39.º da Carta – que despoleta os mecanismos previstos no capítulo VII – “apenas se refere à ausência de violência armada nas relações internacionais” (1999: 543-544).

Seguindo aquele critério, a paz (ou a sua ausência), nos termos do capítulo VII da Carta, deverá ter uma ligação demonstrável entre o uso da força no âmbito das relações internacionais. O que significa por sua vez que, do ponto de vista funcional e de acordo com a Carta, o Conselho de Segurança prossegue, em última análise, uma paz negativa. Estas duas dimensões do Conselho de Segurança, a orgânica e a funcional, levam a que a narrativa da paz do Conselho se situe mais próxima do referente realista do que do liberal. Indo mesmo um pouco mais longe na discussão, será possível afirmar que o discurso da paz do Conselho de Segurança não tem um referente claro numa construção teórica da paz, o que lhe confere potencial para amplo uso da discricionariedade fruto das próprias contradições e desequilíbrios da estrutura de poder das Nações Unidas: desde logo porque se trata de um meca-

nismo da paz liberal (Richmond, 2008) dotado de um órgão de inspiração maquiavélica (Moreira, 2002); por outro lado, porque a paz estrutural (negativa e positiva) das Nações Unidas convive dentro da mesma Organização com a paz estrutural contida no discurso do Conselho e orientada apenas para os conflitos armados.

Poder-se-á mesmo dizer que a narrativa do Conselho de Segurança é uma narrativa híbrida, sem um referente numa construção teórica da paz, de conteúdo muito amplo desenvolvida pelo Conselho para lhe permitir “preencher” o necessário discurso legitimador para a sua ação, incluindo a que envolva a aplicação de medidas coercivas, militares e não-militares. Tal não deve contudo constituir surpresa uma vez que era essa mesma a intenção aquando da elaboração da Carta (Frowein e Krisch, 2002). Tal reflete uma abordagem política à Carta, relegando a abordagem jurídica para segundo plano, mesmo se a Carta já se encontra por si juridicamente enviesada, em que enfatiza os aspetos processuais e não os substantivos (Kelsen, 1951).

A narrativa da paz híbrida do Conselho de Segurança possibilita-lhe, assim, grande margem de ação em que o seu poder discricionário se vê ainda mais aumentado relativamente ao papel que se lhe pretendeu atribuir em 1945 (conflitos armados interestaduais). Na prática, o Conselho de Segurança pode determinar relativamente a praticamente qualquer situação a aplicação de medidas, incluindo militares, que passam a obrigar todos os Estados, assim pelo menos nove dos seus membros queiram, e nenhum membro permanente tenha exercido o seu poder de veto. Uma vez que o Conselho não é obrigado a pronunciar-se sobre uma situação concreta – pronunciar-se ou não depende exclusivamente de um critério político –, a discricionariedade com que pode decidir usar o seu poder é ainda maior.

Tudo isto demonstra que apesar do liberalismo e do realismo se apresentarem como abordagens opostas às Relações Internacionais, podem de facto fazer parte da mesma dinâmica. Associado ao seu défice democrático, o Conselho de Segurança, enquanto Grande Leviatã hobbesiano, poderá mesmo significar uma indesejável validação da negação de uma paz ambiciosa (Richmond, 2008).

### *Limites ao Discurso Legitimador*

Apesar de não haver espaço neste artigo para aprofundar a discussão sobre as implicações desta narrativa híbrida nas relações sociais internacionais ou mesmo sobre a bondade da motivação do Conselho de Segurança, haverá contudo uma questão relativamente a esta análise que será importante ainda fazer: quais os limites da criatividade do discurso do Conselho de Segurança?

Em primeiro lugar, deve ser encontrado um critério claro para a ação do Conselho de Segurança em nome da paz, em especial no que respeita ao capítulo VII, dando coerência ao seu discurso legitimador. O horizonte deve ser sempre o de um conflito armado. Em particular, a decisão de medidas coercivas, militares ou não-

militares, deve estar restringida às situações de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito armado. Para tal, o conceito de paz que serve de referente à ação do Conselho de Segurança deve ter por base o conceito realista de “ausência de violência armada” não permitindo, assim, que a abordagem liberal à paz possa ser apropriada por um modo realista. No fundo “manter a ação do órgão realista dentro do âmbito do realismo”. A “ameaça” à paz consubstanciará, assim, uma situação de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito armado. Seguindo este critério estrito, muitas das situações que o Conselho qualificou como “ameaça à paz” não constituem de facto fundamento suficiente para a ação ao abrigo do capítulo VII da Carta. No máximo, podem ser lidas no contexto do capítulo VI de prevenção de situações que, se continuadas, podem redundar mais tarde numa situação de “ameaça à paz”. Mas nunca como justificação para uma ação ao abrigo do capítulo VII. Em segundo lugar, apesar de a Carta atribuir ao Conselho de Segurança competência principal para a manutenção da paz e segurança internacionais<sup>40</sup>, as medidas coercivas do capítulo VII só podem ser adotadas após determinação de uma ameaça ou rutura da “paz” ou de um ato de agressão entendido como uso da força armada entre Estados. Note-se que apesar de a Carta atribuir ao Conselho de Segurança a competência principal para a manutenção da paz e segurança internacionais, as medidas coercivas do capítulo VII só podem ser adotadas após determinação de uma ameaça ou rutura da “paz” ou de um ato de agressão entendido como uso efetivo da força armada entre Estados<sup>41</sup>. A “segurança” não é pois um conceito operativo para legitimar a ação ao abrigo do capítulo VII (apesar de ser um objetivo dessa ação). Apenas o são a “paz” e o “uso da força armada entre Estados”. Em terceiro lugar, a ação do Conselho está, conforme anteriormente referido, condicionada à “paz internacional”. Um conflito interno pode constituir uma “ameaça à paz” apenas se tem uma dimensão considerável constituindo uma situação de perigo grave e iminente de início de um conflito armado diferenciado ou corresponda à existência de um conflito armado diferenciado, nomeadamente noutro território e envolvendo outros atores.

Em quarto lugar, o Conselho de Segurança deveria introduzir uma leitura mais normativa (nomeadamente jurídica-normativa) e menos político-casuística no discurso legitimador de interpretação da Carta. A Carta das Nações Unidas, como Tratado que é, deve ser interpretada de acordo com as regras de interpretação jurídica previstas no artigo 33.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Tal permitiria que o Conselho trabalhasse com conceitos precisos e inequívocos,

---

40 Artigo 24.º da Carta das Nações Unidas.

41 Sobre a definição de agressão vide United Nations General Assembly Resolution A/RES/3314 (XXIX) of 14 December 1974.

conferindo assim coerência ao seu discurso legitimador e, logo, maior legitimidade à sua ação. Existem no âmbito orgânico e funcional do Conselho de Segurança pressupostos mínimos para uma interação discursiva que permita um discurso legitimador no qual o Direito Internacional possa operar (Johnstone, 2003). Esta interação discursiva deve ser impulsionada.

### Conclusão

O Conselho de Segurança é construído sobre diversos paradoxos: se as Nações Unidas são um produto da narrativa idealista/liberal, já o Conselho de Segurança é uma manifestação da tradição realista; se o Conselho de segurança exerce uma hegemonia consentida, notam-se contudo laivos contra-hegemônicos e emancipatórios de membros que não os cinco permanentes; ou, se a Carta anuncia uma paz estruturada, ampla e indivisível, são antes os vencedores da Segunda Grande Guerra que velam pela manutenção da paz. O desequilíbrio acentua-se com a constatação de que o Conselho de Segurança – que assume a primazia funcional no seio da Organização, nomeadamente no que respeita à ação para a paz – é dominado por cinco Estados que têm prerrogativas especiais, como a participação permanente e o poder de veto. Tudo o que leva a reconhecer a cada um dos cinco membros permanentes caráter primaz no sistema de poder das Nações Unidas. Uma hegemonia de dupla dimensão: orgânica e estadual. Além do mais, a limitação dos poderes dos órgãos que compõem a Organização e a possibilidade do controlo do seu exercício é precária, não existindo mecanismos rigorosos de *checks and balances*. Conforme assinala Krisch (2008: 153), “o Conselho ajuda as grandes potências a estabelecerem um ‘governo mundial’”.

Deste modo, elaborar um discurso sobre uma matéria tão relevante e sensível como a “paz” – condicionadora neste caso da ação do Conselho de Segurança, nomeadamente no que respeita à autorização de medidas coercivas não-militares e militares – naquelas condições orgânicas e funcionais significa o exercício de amplos poderes sem que estejam reunidos os necessários requisitos democráticos de legitimidade. O discurso híbrido sobre a paz do Conselho de Segurança não tem um referente claro numa construção teórica da paz, o que lhe confere potencial para amplo uso da discricionariedade fruto das próprias contradições e desequilíbrios da estrutura de poder. É um órgão de inspiração realista com um léxico e uma caixa de ferramentas do liberalismo.

Esta contradição, potencialmente nefasta, pode ser parcialmente resolvida através da criação de critérios para que a narrativa híbrida da paz do Conselho de Segurança possa funcionar como um discurso legitimador da ação deste órgão em nome da “paz internacional”. Assim, e em primeiro lugar, a decisão de medidas coercivas, militares ou não-militares, deve estar restringida às situações de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito

armado. Depois, importa ter presente que apenas a “paz” e o “uso da força armada entre Estados” são conceitos legitimadores para a ação do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII – a “segurança” apenas o é indiretamente e quando considerada no âmbito de um daqueles dois conceitos. Um conflito interno apenas constitui uma “ameaça à paz” quando criar efetivamente uma situação de perigo grave e iminente de início de um outro conflito armado ou da existência de um outro conflito armado. Ainda, deveria ser adotada uma leitura de pendor jurídico-normativo mais acentuado no discurso legitimador de interpretação e aplicação da Carta. Estas são medidas que não requerem a modificação da Carta das Nações Unidas, mas devem ser entendidas sem prejuízo das reformas do Conselho de Segurança que exigem a modificação (embora estas sejam de difícil concretização). O Conselho de Segurança deve ter a preocupação de elaborar um discurso geral e abstrato e de integrá-lo nas resoluções de forma a legitimar de forma evidente a sua ação por referência à paz de acordo com critérios uniformes, incluindo os acima referidos. Neste sentido, é interessante notar que ajustar o discurso do Conselho de Segurança a uma abordagem do realismo à paz é provavelmente a melhor forma de limitar o poder daquele órgão. Um tal caminho pode ser encarado como um paradoxo. Contudo, tal apenas demonstra que apesar do liberalismo e do realismo serem apresetados como abordagens opostas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional, podem, de facto, ser parte de uma mesma dinâmica. As Nações Unidas são um exemplo acabado disso mesmo.

### Referências

- Bedjaoui, Mohammed (1994). *Nouvel Ordre Mondiale et Contrôle de la Légalité des Actes du Conseil de Sécurité*. Bruxelles: Bruylant.
- Bothe, Michael (1993). “Les limites des Pouvoirs du Conseil de Sécurité” em René-Jean Dupuy, (ed), *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 67-81.
- Delbrück, Jost (2002). “Article 24” em Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: a Commentary* (vol. I). Oxford: Oxford University Press, pp. 442-452.
- Doyle, Michael (2009). “The UN Charter: A Global Constitution?” em Jeffrey Dunoff e Joel Trachtman (eds), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 113-132.
- Dupuy, Pierre-Marie (1997). “The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited” em Armin von Bogdandy e Rüdiger Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 1-33.

- Dupuy, René-Jean (1998). "État et Organisation International" em René-Jean Dupuy (ed), *Manuel sur les Organisations Internationales*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 13-30.
- Fassbender, Bardo (2000). "Quis Judicabi? The Security Council, its Powers and its Legal Control". *European Journal of International Law* 11 (1), pp. 219-232.
- Franck, Thomas (1992). "The 'Powers of Appreciation': Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?". *American Journal of International Law* n.º 86, pp. 519-523.
- Frowein, Jochen e Nico Krisch (2002). "Article 39" em Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: a Commentary* (vol. I). Oxford: Oxford University Press, pp. 717-729.
- Galtung, Johan (1969). "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6 (3), pp. 167-191.
- ICJ: International Court of Justice (1962). *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter) – Advisory Opinion of 20 July 1962*. International Court of Justice Reports, pp. 151-181.
- ICJ: International Court of Justice (1971). *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) – Advisory Opinion of 21 June 1971*. International Court of Justice Reports, pp. 16-58.
- Johnstone, Ian (2003). "Security Council Deliberations: The Power of a Better Argument". *European Journal of International Law* 14 (3), pp. 437-480.
- Kelsen, Hans (1951). *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. London: Stevens & Sons.
- Kowalski, Mateus (2005). "ONU: A Reforma para a Paz". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* 46 (1), pp. 121-167.
- Kowalski, Mateus (2010a). "O Conselho de Segurança das Nações Unidas: o Grande Levia-tã?". *Negócios Estrangeiros* n.º 18, pp. 159-184.
- Kowalski, Mateus (2010b). "A Paz na Jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça". *Universitas: Relações Internacionais* 8 (2), pp. 209-224.
- Krisch, Nico (2008). "The Security Council and the Great Powers" em Vaughan Lowe et al. (eds), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, pp. 133-153.
- Martenczuk, Bernd (1999). "The Security Council, the International Court and judicial review". *European Journal of International Law* 3 (10), pp. 517-547.
- Moreira, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Reisman, William (1993). "The Constitutional Crisis in the United Nations" em *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité, Académie de Droit International de La Haye, Colloque – La Haye, 21-23 Juillet 1992*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 399-423.

Richmond, Oliver (2005). *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave.

Richmond, Oliver (2008). *Peace in International Relations*. Abingdon: Routledge.

Schweigman, David (2001). *The Authority of the Security Council under the Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*. The Hague: Kluwer Law International.

Schwöbel, Christine (2012). "The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers". *German Law Journal* 13 (1), pp. 1-22.

Ulfstein, Geir (2009). "Institutions and Competences" em Jan Klabbbers *et al.* (eds) *The Constitutionalization of International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 45-80.

United Nations (1989). "Enhancing International Peace, Security and International Co-Operation in all its Aspects in Accordance with the Charter of the United Nations" Letter Addressed to the United Nations Secretary-General. *United Nations General Assembly document A/44/245*, of 3 November 1989.

United Nations (1992a). "The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/23500*, of 31 January 1992.

United Nations (1992b). "An Agenda for Peace: Preventing Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping" Report of the Secretary-General. *Resolution A/47/277* of 17 June 1992.

United Nations (2008a). "The International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2008/47* of 19 December 2008.

United Nations (2008b). "The Situation in the Great Lakes Region", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2008/48* of 22 December 2008.

United Nations (2008c). "Post-Conflict Peacebuilding", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2008/16* of 20 May 2008.

United Nations (2009). "Peace and Security in Africa", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2009/11*, of 5 May 2009.

United Nations (2010a). "The Situation in Guinea-Bissau", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/15*, of 22 July 2010.

United Nations (2010b). "Promotion and Strengthening of the Rule of Law in the Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/11*, of 29 June 2010.

United Nations (2010c). "Post-Conflict Peacebuilding", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/7*, of 16 April 2010.



United Nations (2010d). "Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/18*, of 23 September 2010.

United Nations (2011). "Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2011/15*, of 20 July 2011.

Virally, Michel (1972). *L'Organisation Mondiale*. Paris: Armand Colin.

Wolfrum, Rüdiger (2002). "Article 1" em Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: a Commentary* (vol. I). Oxford: Oxford University Press, pp. 39-47.

# Agenda da ONU no Século XXI: Gestão de Riscos e Desafios Anunciados

Luís Almeida da Rocha

*Desempenha atualmente funções de docente na Academia da Força Aérea na área do Contexto Nacional e Internacional. Mestre em Relações Internacionais e licenciado em Ciência Política teve inúmeras participações em grupos de trabalho de Intelligence no contexto Nacional e Internacional. É detentor do Curso de Auditores da Defesa Nacional.*

## Resumo

Após o fim da Guerra Fria, e em paralelo com a Globalização, emergiram vários desafios e riscos de carácter transnacional de âmbito político, económico, social e de segurança, que passaram a dominar parte da agenda internacional. A ONU teve o mérito de promover iniciativas para sensibilizar a Comunidade Internacional, Chefes de Estado e de Governo, no sentido de se atingirem metas mais compatíveis com os direitos e a dignidade humanos, como instrumento de garantia necessária para a manutenção da paz e segurança internacionais.

A avaliação das expectativas da Cimeira do Milénio, nomeadamente ao nível da conflitualidade, em particular no Continente africano, a instabilidade generalizada, o desenvolvimento humano, a pobreza multidimensional e o retrocesso nas várias liberdades, permitem identificar a necessidade de uma intervenção inovadora por parte da Comunidade Internacional por forma a reduzir drasticamente os indicadores ao longo do século XXI.

Portugal, ao honrar a sua tradição humanista na ordem internacional, e após ter sido membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU, pode contribuir de forma decisiva para a promoção da paz e da segurança internacionais, ao colocar na agenda internacional a defesa dos Direitos da Vida Humana nas suas múltiplas dimensões, o que certamente contribuirá para a consolidação do seu espaço de afirmação internacional e para o justo respeito e reconhecimento da Comunidade Internacional.

## Abstract

***The Agenda of the United Nations: Risk Management and Announced Challenges***

*After the end of the Cold War and in parallel with the globalization, several transnational security challenges and risks emerged, which have come to dominate the international agenda. The UN had the merit of promoting initiatives to sensitize the international community, Heads of State and Government, in order to achieve goals more compatible with the human rights and dignity, as an instrument of security required for the maintenance of international peace and security.*

*The evaluation of the expectations of the Millennium Summit, particularly in terms of conflict, specially in Africa, the widespread instability, human development, poverty and multidimensional regression in various freedoms, provides an opportunity to identify the need for an innovative intervention by the Community International in order to drastically reduce the indicators along the XXI century.*

*Portugal, honoring humanitarian tradition in the international order, and as non-permanent member of UN's Security Council, can contribute decisively to the promotion of peace and international security, by putting in the international agenda the defense of Human Rights in its multiple dimensions, which will certainly contribute to the consolidation of this area of international affirmation and a proper respect and recognition from the international community.*

### **Enquadramento Histórico**

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem como principal propósito a manutenção da paz e segurança internacionais, mediante a utilização de meios pacíficos e em conformidade com os princípios de justiça e do Direito Internacional. Centra-se numa perspectiva de respeito pela soberania entre todos os Estados e numa cooperação para a resolução das questões internacionais de matriz política, económica, social, cultural e humanitária, onde a promoção pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais constituem bases modeladoras para o relacionamento internacional.

Ainda que a Carta das Nações Unidas constitua um documento normativo desde a sua aprovação em 26 de junho de 1945, inúmeros e complexos fatores têm concorrido e limitado para se atingir em pleno os fundamentos originários da Organização. O fim da designada Guerra Fria constituiu um ponto de viragem na agenda internacional e proporcionou que inúmeras questões sejam constantemente equacionadas. Entre elas, interrogações que emergiram do desanuviamento da situação internacional e que suscitaram novos conflitos regionais para os quais a Comunidade Internacional ainda hoje não conseguiu granjear consensos sobre a conceção estratégica alicerçada numa política para a resolução dos mesmos. Ao existir uma mudança significativa em torno de políticas estratégicas por parte dos Estados e Organizações, no meio e modelo em que desenvolve, com um mundo efetivamente diferente, a ONU mantém a sua matriz original. Mas não tem sido possível obter consensos sobre políticas e metodologias a adequar aos novos tempos consubstanciadas em novas ameaças, riscos e desafios, ao manter esta uma estrutura fulcral originária do fim da segunda Guerra Mundial.

Nesta nova envolvente de complexidade crescente, motivada por fatores inter-relacionados, nomeadamente, a complexidade, significado e forma do fenómeno crescente da globalização, a crise emergente de valores, o desencontro de culturas resultante de fatores religiosos, étnicos e políticos, a emergência e a crise do novo modelo de capitalismo global, a situação internacional assume contornos que justificam a adoção de medidas e mecanismos da Comunidade Internacional, de forma a responder em pleno aos desafios, riscos e vulnerabilidades já existentes, que poderão agravar as degradadas condições de vida com que populações são confrontadas numa época agudizada face aos contornos de uma globalização.

Certamente que estava longe das perspectivas dos mais pessimistas que, após a queda do mundo de Berlim, em simultâneo com o fim da ex-URSS, a mutação nos vários blocos/zonas de influência originasse um clima de conflitualidade praticamente em todos os Continentes, originando riscos, desafios e vulnerabilidades

globais. Após esse período, assiste-se a uma desagregação motivada por fatores políticos, sociais, económicos, étnicos e religiosos, originando novas tensões, culminando com novos desafios e reflexões à construção da segurança internacional, face à passividade ou incapacidade relativa por parte da Comunidade Internacional para colocar fim, ou em alternativa, acionar mecanismos em torno de uma política comum eficaz face aos desafios, que assumem claramente um caráter transnacional.

### **Desafios e Riscos Identificados**

As Nações Unidas contribuíram de modo diverso para evidenciar os desafios que a Comunidade Internacional enfrenta no decorrer do século XXI. Na análise do desempenho da ONU, realçam-se três momentos marcantes:

- A Cimeira do Milénio ocorrida em 2000;
- A entrevista concedida em 1999 pelo Secretário-Geral da ONU na altura, Kofi Annan;
- A avaliação efetuada pelo Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança sob o patrocínio da ONU.

A Cimeira do Milénio realizou-se entre 6 a 8 de setembro de 2000 com a presença de mais de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países com um objetivo de modelar uma nova era da Organização das Nações Unidas. Independentemente de alguns objetivos no plano organizacional continuarem adiados, a Cimeira teve o condão de fixar objetivos a atingir em 2015, no plano económico, social e médico-sanitário.

Num outro registo, ocorrido em dezembro de 1999, 14 altas personalidades, teceram considerações marcantes sobre as perspetivas de segurança para o século XXI, com a finalidade de identificarem o espectro de desafios e riscos que se opunha à Comunidade Internacional, numa perspetiva de manutenção da segurança internacional. Kofi Annan, evidenciou a necessidade de centralizar a agenda internacional em questões como os Direitos Humanos, o respeito pela soberania dos Estados, as crises Humanitárias e a Globalização, pelos impactos que poderiam ocorrer mediante a sua evolução, onde imperavam certezas e riscos, espaço de oportunidades e vulnerabilidades.

Para a Comunidade Internacional responder adequadamente aos novos desafios para o século XXI, um novo acordo político ao nível do reforço do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), a defesa inequívoca dos Direitos Humanos e das Liberdades consagradas na Carta das Nações Unidas, a defesa de valores fundamentais como a democracia, pluralismo e o Estado de Direito, a atuação eficaz na erradicação da pobreza, doença e da fome, constituíam objetivos que deveriam conduzir a ação política dos Estados de forma unilateral ou multilateral.

Num outro espaço temporal, e perante a Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2003, o Secretário-Geral das Nações Unidas da altura, Kofi Annan, alertou para a incapacidade da ONU perante o desafio de enfrentar com êxito as novas ameaças e desafios, fundamentada pelo agravamento das divergências entre os Estados e à política unilateral adotada. É neste contexto que decide criar o Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, ao identificar ameaças novas com um caráter dinâmico, que não se poderiam prever quando a ONU foi fundada e suscitar outro tipo de políticas necessárias para vigorar no século XXI.

O relatório efetuado pelo Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança identifica seis tipos de ameaças, que devem merecer a melhor atenção por parte da Comunidade internacional nas próximas décadas (UNRIC: 2004):

- A guerra entre Estados;
- A violência no interior dos Estados (guerras civis, violações maciças dos direitos humanos, genocídios, etc.);
- A pobreza, as doenças infecciosas e a degradação do ambiente;
- As armas nucleares, biológicas, químicas e radiológicas;
- O terrorismo;
- O crime transnacional organizado.

Na base do argumento sobre as possibilidades e opções futuras relativamente às teorias e práticas da segurança está a crença de que, nas últimas décadas, ocorreu uma mudança radical nas questões mundiais. A segurança pode ser definida como o ambiente de tranquilidade que se pretende alcançar ou manter, propício ao normal funcionamento das Instituições (Sachetti, 1995). A ameaça entende-se como “qualquer acontecimento ou ação, em curso ou previsível, que contrarie a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causadora de danos materiais ou morais. As ameaças poderão surgir da mais variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.)” (Couto, 1998).

Em época plenamente caracterizada por uma globalização, o conceito de segurança assume contornos decisivos para o desenvolvimento sustentável, consubstanciado por políticas económicas e sociais desejáveis. Neste particular, o conceito de segurança constitui uma palavra-chave nos dias de hoje. Nunca, em circunstância alguma, se vulgarizou como hoje este termo, sendo agora o seu significado universalmente entendido. A globalização da segurança constitui uma política prioritária dos Estados mediante a aplicação de políticas, quer ao nível individual, quer coletivo ou como parte integrante de Organizações.

O seu significado tem-se alterado profundamente nos últimos anos, sendo difícil de perspetivar onde termina o seu conceito – sobretudo se atendermos a que a segurança humana, económica, financeira, ambiental, alimentar, energética, recursos e de investimentos assumiram uma valência disputada e fundamental por parte dos objetivos políticos e estratégicos de Estados e Organizações.

Ao nível dos desafios e riscos, o World Economic Forum (WEF) menciona por dimensões – geopolítica, económica, ambiental, tecnológica e de sociedade – e identifica 50 indicadores de riscos e desafios transnacionais, numa perspetiva correlacionada entre eles, evidenciando a complexidade dos tempos presentes (2013), e que se descrevem no anexo no final do artigo.

As temáticas relacionadas com a segurança adquiriram um espaço diferente nas relações entre Estados, não se confinando à defesa dos seus limites territoriais. A segurança coletiva tem em vista um sistema global que funcione a favor de todos, que reage contra qualquer agressão considerada injusta e desproporcionada, limitando as suas possibilidades em face do Direito Internacional (Moreira, 1997).

### **Avaliação**

Para a análise foram selecionados alguns fatores identificados por entidades e órgãos em tempo oportuno, que ilustram a complexidade da agenda internacional e a eficácia ou não dos instrumentos políticos de forma a responderem aos desafios do século XXI, contextualizados por uma globalização<sup>1</sup>, em que os Estados apenas gerem individualmente parcelas do todo, que se desenvolve em paralelo com a globalização da segurança, com expressão formal na Agenda para a Paz do Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali e com ênfase para a vertente da segurança, sem a qual não há desenvolvimento económico nem político, e exige a formulação de um instrumento e uma doutrina que legitimem e tornem eficazes as intervenções em nome dos interesses gerais da Humanidade (*Idem*). Os fatores são os seguintes:

- Conflitualidade e a instabilidade generalizada;
- Estados falhados;
- Desenvolvimento humano e pobreza;
- O respeito pelos Direitos Humanos e as liberdades fundamentais.

Têm uma especial atenção ao continente africano em matérias como a consolidação da democracia, a procura de uma paz duradoura, a erradicação da pobreza, e o desenvolvimento sustentável, tal como consagrado na declaração da Cimeira do Milénio.

Os mapas, quadros e gráficos<sup>2</sup> apresentados resultam da análise entre as diversas

- 
- 1 O termo globalização constitui um dos fatores determinantes nas relações entre os Estados e Organizações no contexto internacional, sendo hoje bastante disputada a sua conceção e impactos. A globalização atinge aspetos de natureza política, económica, social e de segurança. Os impactos da globalização assumem um caráter diferenciado em função do continente, e são evidenciados pelos níveis políticos e socioeconómicos díspares, em Estados já há muito, extremamente carenciados.
  - 2 Elaborados pelo autor em função dos dados disponibilizados em relatórios pelos seguintes organismos referenciados: ICG, PNUD, HIIK, EIU e *Fund for Peace*.
-

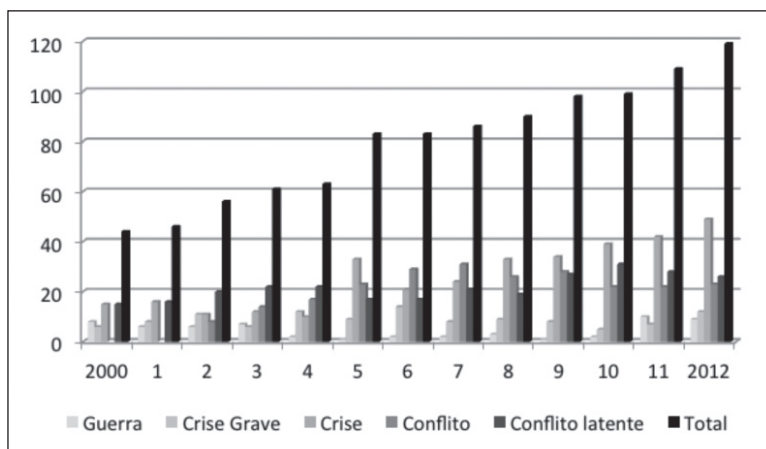
variáveis, quantitativas e qualitativas. Em circunstâncias específicas, os dados foram agregados e recodificados de forma a obter-se uma leitura mais adequada, em função de Estados ou de uma região geográfica no Continente, atendendo a especificidades próprias associadas a um conceito lato de globalização e de transnacional.

### *Conflitualidade e a Instabilidade Generalizada*

Os conflitos e a sua diversidade a nível internacional ilustram as limitações por parte dos Estados e das Organizações, de âmbito universal e regional, na prevenção e resolução de conflitos em situações de enorme instabilidade. Apesar do alívio da ameaça de uma guerra global com características nucleares, a Comunidade Internacional deparou-se com um período longo de proliferação de conflitos com diversos atores em diferentes zonas geográficas do mundo, sendo tal constatável no desenvolvimento histórico das diferentes operações de manutenção da paz das Nações Unidas, nomeadamente as missões *Peacekeeping* (Bildt, 2002), e com a perspectiva de não cessarem.

Como refere Joseph Nye, desde sempre que os atores transacionais têm desempenhado um papel qualitativo. No entanto, a substancial alteração quantitativa evolutiva ocorrida a partir da Segunda Guerra Mundial assinala uma alteração significativa na agenda e no sistema internacional caracterizado por uma interdependência global (2002).

**Gráfico 1** – Número de Conflitos no Continente Africano e Respetiva Intensidade, 2000-2012

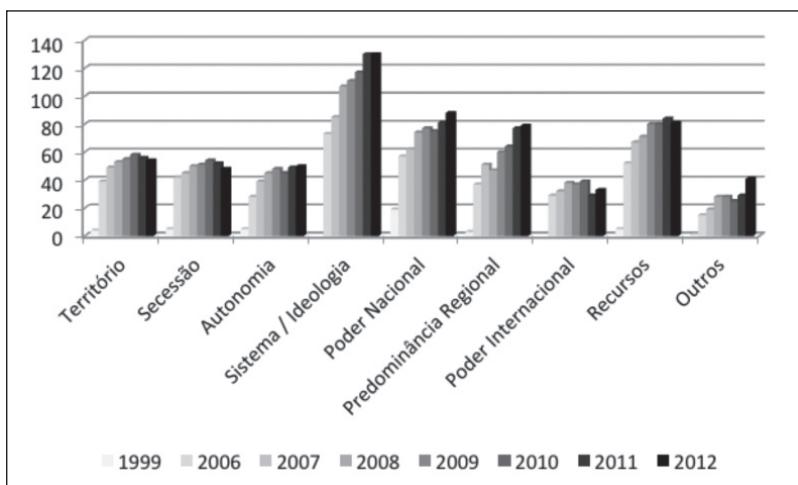


Fonte: Heidelberg Institute for International Conflict Research (2012)

Na análise efetuada tendo em consideração os dados publicados pelo Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK), constata-se que, entre 2000 e 2012, aumentaram os conflitos, independentemente dos mecanismos exercidos pela Comunidade Internacional. Tendo como referência o ano 2000, bastaram cinco anos que para o número de conflitos tivesse atingido quase o dobro no continente africano e, em 2012, correspondesse a um aumento próximo dos 200%. A dramática teoria dos conflitos representa desta forma mais evidente o efeito da globalização dos problemas, desafios e riscos, que excedem a capacidade de resposta racional dos homens e dos Estados (Moreira, 1999).

Para a análise dos conflitos importa aferir os seus reais fundamentos, fatores associados à emergência de um conflito, onde estão consagradas várias motivações. Destes fatores, realçam-se os dados quantitativos de conflitos associados a disputas em torno do território, do sistema e ideologia, dos recursos e do poder nacional e regional, identificados entre os anos de 1999 e 2012, conforme se constata no gráfico seguinte.

**Gráfico 2 – Motivações dos Conflitos a Nível Mundial, 1999-2012**



Fonte: Heidelberg Institute for International Conflict Research (2012)

Em plena época caracterizada por uma globalização, a questão poderá ser equacionada em termos do significado do termo poder nacional, regional e internacional nos dias de hoje. De facto, este conceito de poder nacional ilustrado como uma das maiores causas conflituais da década, está mais associado à disputa do poder interno, uma questão de preponderância interna e local, face à tipologia dos conflitos marcadamente identificados como políticos, sociais e religiosos, o que poderá tam-

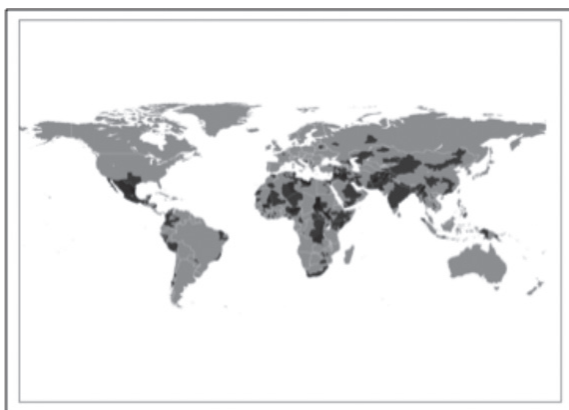


bém evidenciar as assimetrias resultantes da excelência de integração no processo de globalização.

Efetuada uma análise num período mais recente a nível mundial, constata-se que entre 2006 e 2012 aumentaram os conflitos em função da motivação identificada. Há apenas uma exceção a ocorrer no poder regional entre 2007/2008 e no poder internacional na avaliação referente a 2009. Por outro lado, as três motivações identificadas que correspondem ao maior número de conflitos no mesmo período são, respetivamente, ao nível do Sistema e ideologia, Poder nacional e Recursos com uma forte predominância de conflitos intra Estados.

Os conflitos internos igualmente classificados como intraestatais representam o maior volume de violência, com cerca de dois terços, o que representa cerca de trezentos e catorze, de um total de 396 que ocorreram em 2012 (HIIK, 2013). Efetue-se o realce dos conflitos internos, localizados e delimitados no interior de um espaço territorial do Estado, pela disputa dos espaços de influência e consequentes acessos a bens e matérias-primas, potenciando as enormes fragilidades a nível da segurança em termos de manutenção da estabilidade em toda a extensão do território, matriz típica de um Estado falhado.

**Mapa 1 – Conflitos Intraestatais em 2012**



Fonte: Heidelberg Institute for International Conflict Research (2012)

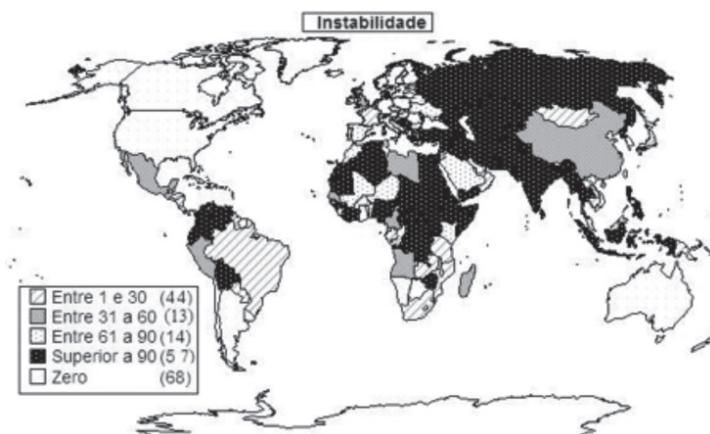
Como referiu Kofi Annan, no âmbito de uma nova política de prevenção de conflitos passava-se de uma cultura de reação para uma cultura de prevenção: identificou então quatro motivações que aumentam a probabilidade do conflito ocorrer, a pobreza, pela possibilidade de os países mais pobres se envolverem em conflitos do que os países ricos, a desigualdade, que pode basear-se em fatores étnicos, religião, identidade nacional ou classe económica e social, que limitam o acesso ao

poder político em condições de igualdade, a regressão económica, em que as políticas de uma economia em retração são mais propensas a conflitos face à ausência de ajustamentos estruturais nas políticas sociais, e a cobiça, face aos recursos naturais limitados, em que a sua exploração efetivamente traduz um poder a várias dimensões protagonizado por indivíduos ou interesses oportunistas em Estados vizinhos (Annan, 2000a).

Tal referência não deixa de corresponder a uma realidade, o facto do esforço ainda assim efetuado pela Comunidade Internacional na prevenção de conflitos não ter obtido os resultados esperados face ao número crescente de conflitos que ocorreram efetivamente na última década, podendo estes fatores identificados como motivadores dos conflitos em 2000 serem revisitados em 2013.

No que respeita à instabilidade Internacional, e numa outra abordagem temporal<sup>3</sup>, merecem reflexão os resultados da avaliação efetuada pelo International Crisis Group (ICG), organização independente, que apresenta uma caracterização mensal de todos os Estados a nível mundial, onde, em função dos acontecimentos ocorridos, é atribuída uma classificação de instabilidade, com múltiplos domínios que concorrem para a respetiva avaliação, nomeadamente: políticos, económicos, sociais, de segurança e de conflito.

**Mapa 2** – Frequência da Instabilidade por País  
no Período de Agosto de 2003 a Abril de 2013



Fonte: International Crisis Group

---

<sup>3</sup> Dados publicados mensalmente pelo ICG, referentes ao período de agosto de 2003 a abril de 2013 correspondente a 117 leituras.

---

Os dados apresentados representam um claro indicador de Estados com questões estruturais por solucionar, enquanto outros, marcados claramente pela instabilidade de um acontecimento mediático ou conjuntural, não invalidam que, em ambas as situações, possam surgir sérias convulsões a nível interno e externo, ou até mesmo em ambas, o que condiciona o seu poder e espaço de afirmação internacional, no mínimo a nível político e económico.

O mapa 2 ilustra a caracterização a nível mundial, por continente, da dimensão das vastas regiões caracterizadas por uma situação de instabilidade no período compreendido entre agosto de 2003 e abril de 2013. E não deixa de ser significativo o facto de, a nível mundial, existirem cerca de setenta e um Estados que se encontram referenciados por uma situação de instabilidade numa unidade de observação igual ou superior a 50%, correspondendo tal a observações referenciadas em pelo menos sessenta meses, ou, num outro quadro, um total de cinquenta e sete Estados numa unidade de observação igual ou superior a 75% da unidade total de tempo de observação.

Em termos de análise por continente, constata-se que em África e na Ásia se situam o maior número de Estados onde a instabilidade é uma constante (n=20, n=22, respetivamente), com observações iguais ou superiores a noventa meses, que representam pelo menos 75% da unidade de tempo de observação. Numa outra ótica temporal, cerca de 26 Estados, no continente asiático e africano, encontram-se referenciados ao nível de “instabilidade”, numa unidade de observação igual ou superior a 50% do tempo em análise, o que não deixa de ser significativo, pelo facto de estarmos perante sensivelmente metade dos Estados dos continentes visados.

**Quadro 1** – Número de Estados Referenciados por Instabilidade por Continente, 2003/2013

N.º de Observações com Referências a Instabilidade	N.º de Estados com Referências a Instabilidade agosto 2003 – abril 2013					Total
	África	América	Ásia	Europa	Oceânia	
0	6	19	8	28	7	68
1-30	18	7	8	5	6	44
31-60	5	3	3	2	0	13
61-90	6	0	4	3	1	14
Superior a 90	20	5	22	10	0	57
Total	55	34	45	48	14	196

### *Contextualização dos Estados Falhados*

Algumas Organizações têm colocado na sua agenda a complexidade dos Estados considerados falhados ou em eminência de colapso estrutural. Certo é que a noção de Estado falhado é complexa e, não raras vezes, pode ser confundida com sentimentos em função do curso da História. O direito à autodeterminação expressamente consagrado e reconhecido universalmente não invalida as condições da sua materialização, os seus propósitos e resultados objetivos.

O conceito de “Estado falhado” insere-se numa ótica de incapacidade ou vontade de promover um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável e equitativo no crescimento económico, em que a entidade política, ao não garantir adequadamente a segurança aos seus cidadãos, poderá originar que venham a integrar movimentos de perturbação na região, independentemente das motivações (Saraiva, 2001). O estabelecimento e a manutenção legítima e a transparência das instituições políticas são algo desejável, no sentido de garantir às populações a resolução de questões conflituais, o controlo integral do seu território e a satisfação das necessidades básicas das populações.

A referência de Estado falhado é associada a cerca de trinta países considerados em estado de alerta e outras dezenas no limiar ou com enormes dificuldades, face ao tradicional conceito de Estado. Como argumenta Jeffrey Herbst, face às limitações existentes nos Estados falhados, a nível do monopólio do uso da força, na marginalização das suas populações e na incapacidade de manter uma integridade territorial que potenciam o aparecimento de autoridades alternativas, movimentos de autodeterminação e de secessão, os Estados já não devem tomar parte nas soluções em virtude de já não ser detentor de qualquer controlo sobre as suas origens (Sidiropoulos, 2001).

Os dados publicados pelo *The Fund for Peace/Foreign Policy* relativos aos anos anteriores apresentam resultados semelhantes aos de 2012, o que evidencia uma questão essencialmente estrutural e a incapacidade política de efetuar os respetivos ajustamentos em sociedades complexas caracterizadas pela globalização, face às vulnerabilidades políticas, económicas e sociais existentes.

Os Estados falhados representam uma parte significativa das disfunções políticas, económicas e sociais no plano da debilidade institucional com enormes reflexos na credibilidade da sua inserção de pleno direito no sistema internacional (Aguirre, 2006).

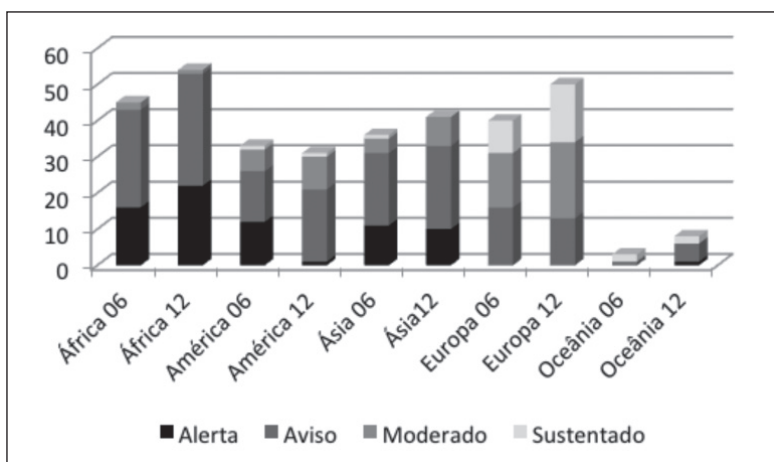
Mapa 3 – Estados Falhados, 2012



Fonte: Fund for Peace (2012)

Mas a contextualização do Estado falhado deve ser analisada igualmente numa perspectiva da evolução verificada entre 2006 e 2012. E apesar de se verificarem evoluções consideráveis no continente asiático e europeu, o esquecimento e a ausência de resultados no continente africano continua a constituir uma matriz comum que a Comunidade Internacional tarda a apresentar soluções.

Gráfico 3 – Evolução da Classificação de Estados Falhados por Continente, 2006-2012



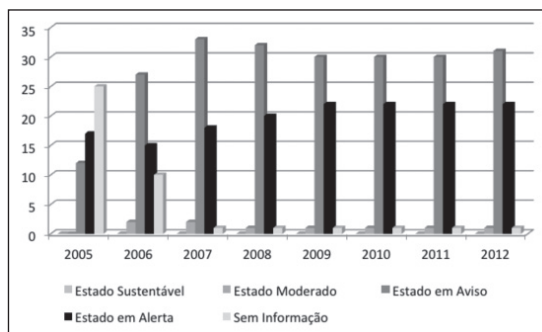
Fonte: Fund for Peace (2012)

A tarefa de garantir a segurança em toda a extensão de um território é decisiva e fundamental, face à questão da sustentabilidade de alguns Estados, por fragmentações de pequenas regiões, ou locais controlados por indivíduos associados à criminalidade organizada. Na última década, foram visíveis vários Estados em colapso, fragmentados em numerosas pequenas regiões, dirigidas por “senhores da guerra”, que se autofinanciam através do narcotráfico e de outras atividades criminosas. Os seus territórios tornaram-se um vasto e seguro refúgio para terroristas e marginais, onde os controlos fronteiriços são inexistentes, quer pela incapacidade a nível central, quer pela dificuldade de acesso ao terreno.

Vive-se numa época de Estados falhados, em colapso, ou mesmo, em desaparecimento face à emergência de novas entidades, em que os padrões de autoridade em que se baseia a legitimidade política vão para além dos limites do Estado: a distribuição de valores investida de autoridade é mais abrangente, em torno de várias instituições de âmbito político, religioso, económico, cultural e social de carácter transnacional, relegando a um segundo plano as estruturas estatais e as fronteiras formais (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003).

Com o crescimento do número de Estados em colapso, frágeis e com manifesta incapacidade de exercerem o monopólio da violência organizada no interior do seu território, desenvolvem-se em paralelo múltiplas atividades como o narcotráfico, o terrorismo transnacional, a criminalidade organizada, a emigração ilegal e o tráfico de seres humanos, que se estruturam significativamente numa rede global, com utilização generalizada de violência organizada, tendo em vista o controlo total ou parcial de um território. Neste registo, será complexo manter um quadro de segurança mínimo alargado a vários Estados e regiões (Telo, 2008), como evidenciado nos dados subjacentes à sua definição. A situação no continente africano é particularmente grave se associarmos a outro tipo de carências estruturais.

**Gráfico 4 – Evolução da Classificação de Estados Falhados no Continente Africano, 2006-2012**



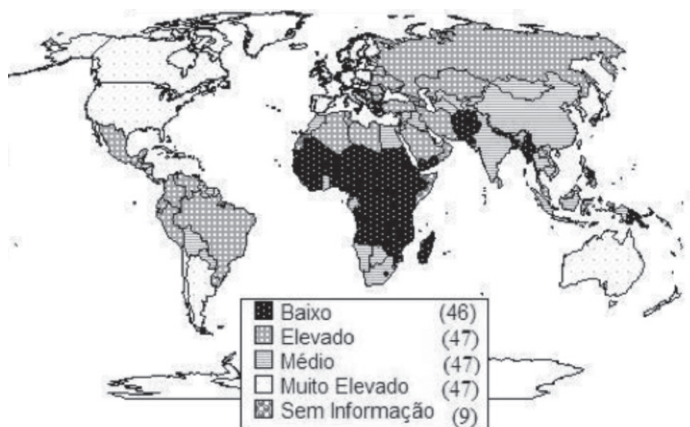
Fonte: Fund for Peace (2012)

### *Desenvolvimento Humano e Pobreza*

O conceito de segurança assume contornos decisivos para o desenvolvimento sustentável consubstanciado por políticas económicas e sociais desejáveis. A evolução do fator económico crescente constitui uma matriz fundamental representativa de todos os instrumentos de poder, ainda que os Estados e Organizações irão ter limitações na utilização do poder económico, por via da dificuldade de controlar os intervenientes do mercado, como pelo dinamismo do mesmo (Nye, 2012).

A globalização da segurança constitui uma prioridade política dos Estados, mediante a aplicação de instrumentos, quer ao nível individual, quer coletivo ou como parte integrante de Organizações. O seu significado tem-se alterado profundamente nos últimos anos, sendo difícil perspetivar onde termina o seu conceito mormente, se atendermos a que a segurança humana, económica, ambiental, alimentar, e energética dos recursos além dos tradicionais, assumiram uma valência disputada e fundamental por parte dos objetivos políticos e estratégicos de Estados e Organizações. E, neste particular, o PNUD tem evidenciado desde há duas décadas os fatores que potenciam ou diminuem a capacidade de um Estado e as suas populações em atingirem níveis de desenvolvimento aceitável, com especial ênfase nos indicadores de pobreza, pobreza multidimensional, literacia e escolaridade e níveis de privação dos serviços básicos.

**Mapa 4 – Índice de Desenvolvimento Humano de 2012**



Fonte: United Nations

Ao nível de desenvolvimento humano por Continente constata-se uma enorme assimetria, aliás estrutural, que nem a Cimeira do Milénio realizada em 2000, com o compromisso por parte de Chefes de Estado e de Governo, tornou possível atin-

gir determinadas metas em 2015, nomeadamente ao nível da fome e da pobreza extrema.

No Continente africano, registre-se que somente quatro Estados têm um IDH elevado. Com um IDH baixo contabilizam-se 36 Estados, que correspondem a 65% dos Estados do continente.

**Quadro 2 – IDH por Continente, 2012**

IDH 2011	Continente					Total
	África	América	Ásia	Europa	Oceânia	
IDH Baixo	36	1	6	0	3	46
IDH Médio	12	9	20	1	5	47
IDH Elevado	4	19	9	14	1	47
IDH Muito Elevado	0	5	8	31	2	46
Sem Informação	3	0	2	2	3	10
Total	55	34	45	48	14	196

Fonte: United Nations

Na análise efetuada dos valores entre 2000 e 2012, constata-se que o acréscimo entre os Estados com um IDH é diversificado. Se existem Estados em que a variação é praticamente nula ou sem expressão, outros houve que tiveram um acréscimo de 0,1%, ainda que continuem com um IDH baixo. Sendo certo que todos os Estados melhoraram ao nível do valor do IDH, ainda assim continuam referenciados na mesma categoria de IDH, baixo.

**Quadro 3 – Evolução do Valor dos Estados com IDH Baixo no Continente Africano, 2000-2012**

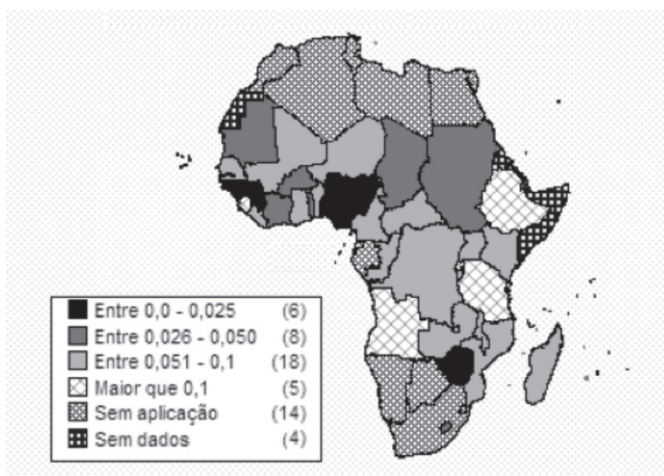
Evolução Numérica do IDH 2000-2012	N.º de Estados	Porcentagem de Estados
Entre 0,0 - 0,025	6	10,9
Entre 0,026 - 0,050	8	14,5
Entre 0,051 - 0,1	18	32,7
Maior que 0,1	5	9,1
Sem aplicação	14	25,5
Sem dados	4	7,3
Total	55	100,0

Fonte: United Nations



Em termos de representação, os Estados que obtiveram um acréscimo considerável mas relativo foram os seguintes: Angola, Etiópia, Ruanda, Serra Leoa e Tanzânia. Registe-se no contexto, que os Estados do Norte de África já disfrutavam de um IDH aceitável em 2000.

**Mapa 5** – Representação da Evolução dos Estados com IDH Baixo entre 2000-2012



Fonte: United Nations

No quadro seguinte é estabelecida a relação entre a instabilidade e o IDH. Como é perceptível, os Estados com um IDH mais elevado correspondem os Estados com um nível de instabilidade igual a zero. Em sentido inverso, os Estados onde se verificam mais instabilidade corresponde precisamente aos Estados com um IDH baixo.

**Quadro 4** – Relação entre o IDH 2012 e o Número de Observações com Referência a Instabilidade

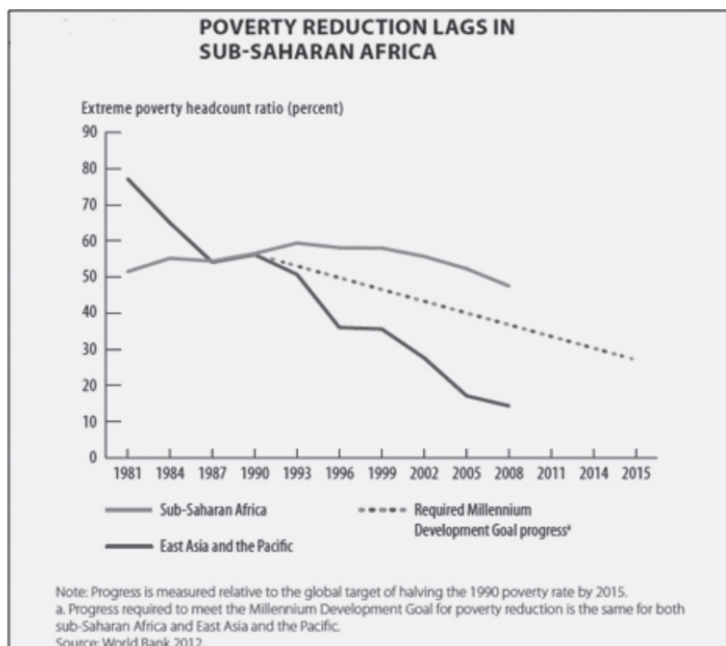
N.º de Observações com Referências a Instabilidade	Índice de Desenvolvimento Humano 2012					Total
	Baixo	Médio	Elevado	Muito Elevado	Sem Informação	
Zero	0	11	15	38	4	68
Entre 1 e 30	15	17	7	4	1	44
Entre 31 a 60	4	4	4	1	0	13
Entre 61 a 90	5	2	5	1	1	14
Superior a 90	22	14	16	2	3	57
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>9</b>	<b>196</b>

Fonte: United Nations

A relação entre o desenvolvimento fica evidenciada pela instabilidade de âmbito político, económico e social. No caso dos países com um IDH muito elevado e em simultâneo com uma instabilidade superior a 90 observações, refere-se a uma situação pontual, como é o caso de Chipre e de Israel, respetivamente motivada por questões relativas às negociações em torno do futuro da Ilha e situação económico-financeira, e das tensões existentes com a Autoridade Palestiniana. Mas não deixa de ser significativo que todos os Estados com ausência de instabilidade tenham no mínimo um IDH médio, e cerca 38 Estados tenham um IDH muito elevado.

No que respeita à pobreza, uma das metas definidas no âmbito da Cimeira do Milénio constata-se que os resultados obtidos são divergentes em função da região geográfica. Na região subsaariana o esforço efetuado pela comunidade tem ficado aquém das expectativas.

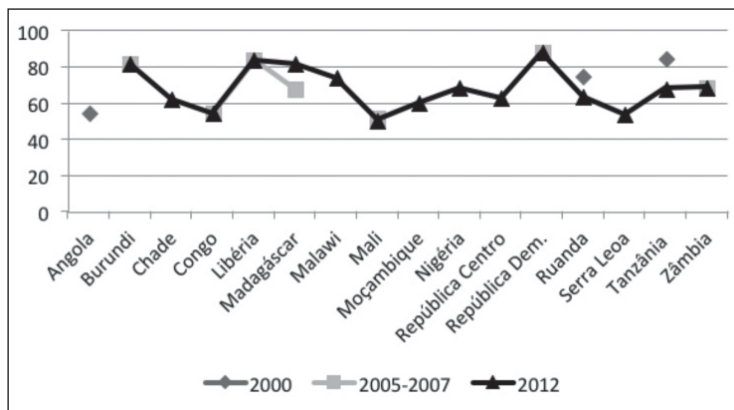
**Gráfico 5 – Evolução da Redução da Pobreza Face às Metas Definidas**



Fonte: United Nations

O gráfico seguinte ilustra as alterações pouco significativas nos 16 Estados africanos, cuja percentagem populacional superior a 50%, continua a viver menos de 1,25 dólares por dia.

**Gráfico 6** – Evolução da percentagem de População que Vive com Menos de 1,25 dólares/dia



### *Liberdade Política*

Nas duas últimas décadas do século XX, o mundo efetuou um avanço significativo na abertura dos sistemas políticos que resultou a expansão das liberdades políticas. Cerca de 81 países deram passos significativos para democracia e, hoje, cerca de 140 países do mundo, realizam eleições multipartidárias. Mas, à euforia do fim da guerra fria, sucedeu um espaço de uma sombria realidade da política para o século XXI (PNUD, 2002).

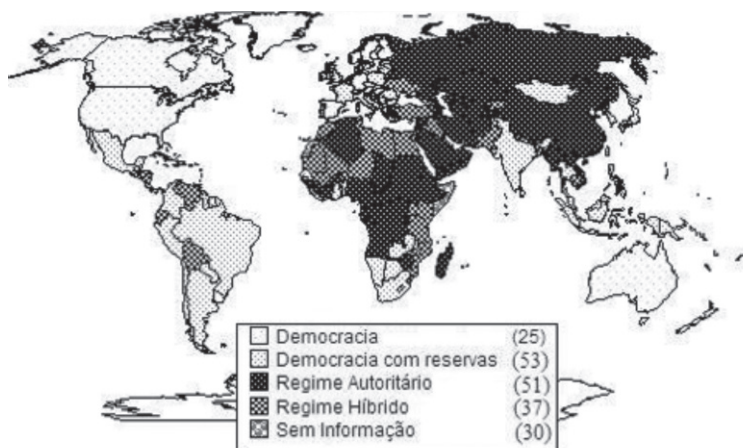
A liberdade política, eleições livres e justas e liberdades civis são condições necessárias para a consolidação da democracia. Para a plena concretização e consolidação de uma democracia, provavelmente não será suficiente se não for acompanhada de transparência e por uma eficiência governamental, participação política suficiente e uma cultura de política democrática. Não é fácil construir uma democracia robusta: mesmo as democracias estabelecidas há muito tempo podem corroer-se perante a ausência de mecanismos de fiscalização e proteção (EIU, 2011:1).

Como refere Amartya Sen, a liberdade democrática constitui um instrumento que deve ser utilizada para reforço da justiça social, tendo em vista assegurar um prática política mais adequada com a finalidade de um equilíbrio superior ao nível da vida política (2009). O conceito correlaciona-se numa perspetiva global ao nível da *governance*, na articulação prática das relações entre eleitos, eleitores e instituições geradora de condições políticas, económicas, sociais e culturais capazes de assegurarem princípios básicos dos Direitos Humanos.

No que respeita ao regime político por Continente, verifica-se uma enorme assimetria, em particular, ao nível do autoritarismo no Continente africano e asiático. Alguns fatores têm contribuído para um retrocesso na consolidação da democracia à escala global. O retrocesso na democracia global tem sido evidente há algum

tempo e tem-se fortalecido a partir da crise económica global de 2008-09. Entre 2006 e 2008 houve estagnação e entre 2008 e 2010 houve regressão em todo o mundo. Em 2011, a queda foi concentrada na Europa, com a confiança nas instituições políticas a diminuir em muitos países e a agitação social a representar uma ameaça para a democracia em outros países (*idem*, 2011: 2).

**Mapa 6 – Liberdade Política em 2012**



Fonte: Freedom House

Em 2012 verificaram-se alterações significativas em oito Estados, mantendo-se no entanto a tendência negativa verificada desde o ano de 2010, ou seja, resultados que ilustram uma ausência de consolidação das democracias.

**Quadro 5 – Liberdade Política por Continente em 2012**

Regime	Continente					Total
	África	América	Ásia	Europa	Oceânia	
Democracia	1	4	2	16	2	25
Democracia com Reservas	10	14	8	19	2	53
Híbrido	13	7	11	6	0	37
Autoritário	26	1	20	3	1	51
Sem Informação	5	8	4	4	9	30
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>14</b>	<b>196</b>

### **Visão Conclusiva**

Segurança e estabilidade constituem fatores essenciais ao desenvolvimento político, económico, social e cultural dos Estados. A manutenção de uma segurança global enquanto instrumento potenciador das condições para o pleno desenvolvimento da economia, ou para o normal funcionamento das atividades económicas dos Estados, associada às condições políticas necessárias para a obtenção de índices dos indicadores do desenvolvimento sustentado, constitui um desígnio do Estado, competindo-lhe igualmente assegurar as condições para o funcionamento dos respetivos mercados.

É nesta ótica que, em termos de resultados, a existência de segurança e estabilidade fomentam altos níveis de desenvolvimento, conferindo ao próprio Estado prestígio e crédito internacional a nível político-diplomático para o desenvolvimento, sendo inequívoco que valores em torno da boa *governance*, das liberdades e da democracia constituem fatores vitais para a consolidação das matrizes do desenvolvimento.

Com o fim das referências à Guerra Fria, a nova ordem mundial tem sido objeto das mais variadas considerações e interpretações. O fim de um dos blocos conduziu a uma expectativa gorada, cujo paradigma significava o desaparecimento de conflitos. Assim, o fim da bipolaridade ideológica proporcionou condições para o surgimento de uma globalização assente em bases políticas e de mercados, acelerada por uma autêntica revolução tecnológica no domínio dos sistemas de informação, e simultaneamente evidenciou uma série de vulnerabilidades, ilustradas em disputas nacionalistas, religiosas e conflitos generalizados entre comunidades motivados pela afirmação de poder, quer este seja regional ou internacional, todas elas demonstrativas da frágil coesão do sistema vigente, antes contidas por guerra e influência de natureza ideológica.

No Continente africano e asiático, ainda não são visíveis as consequências da globalização, se bem que, neste caso em particular, se insira um problema multidimensional mais vasto, com manifesta impotência dos Continentes em descortinar as várias soluções a implementar, tendo em vista a prosperidade e o desenvolvimento económico num mundo mais interdependente (Leite, 2003), por não encontrarem ainda mecanismos e formas estáveis e Constituições nacionais equilibradas, sendo mormente agravadas estas vulnerabilidades pelas forças da globalização que lhes retiram a capacidade de organização, ou seja, os instrumentos conhecidos da estruturação nacional e coletiva (Barreto, 2002).

No seio das ameaças, riscos e desafios, várias ocasiões proporcionaram uma identificação numa visão prospetiva por parte de entidades, início de um despertar generalizado para a importância da segurança internacional, causas e respetivas consequências. Os atentados terroristas ocorridos ao longo da última década e a sucessão de conflitos generalizados a todos os Continentes alteraram profunda-

mente a agenda político-estratégica a nível internacional, evidenciaram os desafios no âmbito da defesa e segurança de uma forma global e deram expressão aos aspectos da ameaça e riscos, tornando-a difusa, multifacetada e multidimensional, em que os vários domínios da informação tornaram a Comunidade Internacional mais atenta à complexidade das variáveis dinâmicas em presença.

Mas se coordenadas como as anteriores (terrorismo, informação, mercados, etc.) são importantes na atual cosmovisão sociopolítica, não menos decisivas (antes pelo contrário) são hoje mesmo os indicadores de IDH, os conflitos e a liberdade dos Estados, entre outros. Mormente, porque privilegiam e evidenciam um tecido interno e profundo da realidade menos tangível em gráficos e percentagens, mas que subterraneamente emerge como potencial “nova realidade”. É este “fator surpresa” que escapa hoje ao analista político: a densidade e velocidade com que o mundo se transforma não cabe nos clássicos cânones da observação científica. E, quando esta o adverte reflexivamente, já essa (a realidade) se metamorfoseou de novo. Eis a extrema fragilidade da ainda-não-suficientemente-dinâmica ciência política contemporânea.

E, apesar das advertências e do caminho anunciado, o resultado que a Comunidade Internacional atingiu está longe de satisfazer: volvidos 4/5 do tempo em que a Comunidade se comprometeu a atingir determinadas metas decorrente da Cimeira do Milénio, a pobreza, a marginalização, a fome e a degradação das condições sociais de grande parte da população que habita o planeta mantêm-se, nomeadamente no continente africano, que até mereceu uma especial atenção por altura da Cimeira do Milénio.

A globalização conduziu de facto a uma oportunidade, na justa medida de proporcionar um conhecimento mais adequado às grandes questões internacionais e que preocupam a Humanidade ao longo do século. Possibilitar que a globalização venha a ser uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, atualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual, constitui um enorme desafio para os países em desenvolvimento e para os países com economias em transição (Annan, 2000b).

Respeitante às tensões em torno da globalização, no âmbito da economia mundial e do desenvolvimento, foram identificadas ao nível da expansão e regionalização da economia mundial, entre outras, as seguintes: a expansão da economia de mercado, economias emergentes, afirmação da zona Ásia/Pacífico, emergência de novas potências energéticas, criação de agrupamentos económicos regionais e alteração das relações de força entre as potências, motivadas por conceções diferentes da globalização (Ribeiro, 1998).

E nesta perspetiva, quanto maior for a ligação entre as economias, o comércio e a integração dos Estados, menor é a probabilidade de ocorrerem conflitos e situa-

ções de tensão com os seus vizinhos, face ao elevado custo proibitivo (Friedman, 2009); e para a solução dos conflitos, a instabilidade e a pobreza multidimensional evidenciada no continente africano, a União Africana, mediante um impulso de um modelo político de integração e cooperação alargada a outros domínios entre os seus Estados-membros, constitui um instrumento de esperança para a Comunidade Internacional.

O balanço a efetuar em 2015 por parte da ONU, poderá constituir ainda assim mais uma oportunidade para o relançamento dos grandes desígnios da vida humana alicerçada num prisma de paz, segurança, liberdade e dignidade humana. É neste quadro complexo, que a dimensão populacional dos Estados assume especial destaque, se articulados com uma política centrada no conhecimento e informação generalizada, perspectiva que a globalização materializa. Este efeito escala da dimensão populacional poderá ter resultado ao nível do desenvolvimento socioeconómico das sociedades. Talvez resida aqui o nó górdio de toda a fragilidade da ciência política e do seu objeto específico, tão frágil: as pessoas. Ou seja, até que ponto e com que meios estão hoje os Estados e Organizações preparados para lidar com as vidas individuais e os enormes desafios existenciais conquistados pelas democracias (e pelas não-democracias), pelas redes-sociais (e pela sua ausência), pela formação (ou pelo seu impedimento), pela ânsia da liberdade cívica, mesmo quando ela nem se esboça? Dilemas que o IDH revela, mas apenas em conjunto com outros indicadores que provavelmente teremos de reler melhor, apreciar profundamente em ordem a um futuro quase imprevisível (ou, pelo menos, muito intrigante).

A conjunção de fatores como a *governance*, a defesa das liberdades, a estabilidade, a segurança, a ausência de conflitos, o desenvolvimento humano, a boa prática ambiental e a gestão adequada dos recursos energéticos ou outros, constitui uma pedra angular impulsionadora para a afirmação de Estados e Organizações no século XXI, onde seguramente, o fator populacional constitui um elemento primordial enquadrado com a garantia da defesa dos Direitos Humanos com uma matriz universal.

Com a categorização de ameaças, riscos e desafios de âmbito transnacional anunciadas numa era global e face à sua dimensão, as soluções terão de ser globais num sentido de regular e alcançar consensos. Às alterações dos cenários políticos que ocorreram nas últimas décadas correspondem por parte das Organizações, soluções de acordo com as exigências e adaptações de forma a garantir a segurança internacional. Ao longo de décadas as OI adotaram as soluções possíveis, decisões caracterizadas por uma unanimidade objetiva, face às ameaças, riscos e desafios identificados.

Desenvolvem-se assim, como sublinha Celso Lafer, duas lógicas contraditórias e complementares: a da globalização e a da fragmentação. “A primeira, acelerada e sustentada pelas inovações científicas e tecnológicas, reduz os custos dos transportes e das comunicações, desagrega cadeias produtivas e descentraliza serviços,

dilui o significado das fronteiras geográficas e reduz a importância das relações protagonizadas pelos Estados, e a segunda, nas redes de interação governamentais e não-governamentais, públicas e privadas, que se tornaram cada vez mais complexas e são elas que passam a reger a estruturação e a dinâmica do sistema internacional, contribuindo para a percepção generalizada da existência de um défice de *governance* e de qualidade da democracia no mundo (2000).

Quanto aos atuais problemas da “Nova Ordem Internacional”, praticamente extensivos a todos os Continentes, sobressai no final do século o agravamento de assimetrias ao nível de indicadores políticos, económicos e sociais e a eventual falência estrutural de inúmeros Estados e que deram origem a um clima de conflitualidade, com uma percepção nítida de uma incapacidade por parte das OI e sub-regionais para a sua resolução, tal a dimensão do esforço necessário ao nível da prevenção e manutenção da paz e segurança.

A ONU e de acordo com sua Carta tem como missão fundamental a manutenção a paz, sendo que a sua transformação e modernização quadro conceptual da Organização são uma necessidade fundamental, devendo ajustar-se às ameaças e desafios identificados, e simultaneamente permanecer num equilíbrio favorável face às interações da globalização, nomeadamente com outros Estados e Organizações regionais.

Os desafios futuros são complexos e exigentes, centralizados em questões políticas, económico-financeiras, sociais, ambientais e de segurança global. É este contexto que se insere a definição e estudo de uma nova abordagem aos problemas mundiais, sendo primordial que se afirmem valores e metodologias comuns num reforço do diálogo político como um instrumento das decisões a nível político que carece de resposta.

De facto, o mundo mudou, e de forma espantosamente rápida. É vital para a continuidade de uma política estratégica de reconhecimento internacional, coerente e eficaz, uma aproximação no plano político-diplomático da ONU a OI e sub-regionais, tendo em consideração o seu potencial político e diplomático em zonas conturbadas do globo, e económico ao nível dos seus abastados recursos energéticos e de matérias-primas.

A Cimeira do Milénio realizada em 2000 teve como foco de atenção o desenvolvimento humano; desde então, o mundo adquiriu uma dinâmica acentuada, pouco clara em termos de cenarização em torno do desenvolvimento humano e sustentável, que certamente se justificaria com o algo patrocínio da ONU, que os desafios em torno da segurança global fossem devidamente analisados e ponderados, por forma a reconhecer a profunda alteração geopolítica a ocorrer no século XXI tendo como principais impulsionadores os países emergentes e respetivas populações, que fruto de uma globalização das várias redes se projetam de forma ascendente na Comunidade Internacional.



No contexto, outros atores globais começaram a perspetivar-se. Por um lado, a revitalização da Federação Russa e o crescimento da República Popular da China, sustentada por um rápido desenvolvimento económico, onde não podem ser ignorados os espaços de segurança que representam ou que compartilham. Ao não reconhecê-los como vitais para a segurança regional e internacional em amplos espaços, será incentivar a formulação de políticas que podem conduzir a uma desestabilização continuada em várias zonas do Globo, em particular na Ásia Oriental, Médio Oriente e continente africano ao nível de conflitos, conforme evidenciado anteriormente. Neste sentido, o reforço da cooperação já existente constitui um imperativo a contemplar numa estratégia de segurança e defesa à escala global, que se fundamenta igualmente por um processo político em torno de *governance* e da consolidação de democracias, que face a vulnerabilidades conjunturais, nomeadamente económico-financeiras, poderão entrar em rota de retrocesso ao nível dos valores.

Como se constata na abordagem efetuada, a dimensão dos riscos e desafios que a Comunidade Internacional enfrenta no século XXI foram objeto de identificação e de alerta. Reconhecer-se as vulnerabilidades transnacionais consubstanciadas em ameaças, desafios e riscos – terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, ciberataques, segurança energética, alterações climáticas e instabilidade oriunda de Estados falhados ou em colapso –, bem como admitir-se, modesta e seriamente, a fragilidade do conhecimento humano face às exigências de um futuro intrigante neste planeta de pessoas e cidadãos que a ciência política procurou modelizar mas que hoje a transcendem, constitui o primeiro passo para o pensamento e soluções das alterações e dinâmicas no domínio da segurança global que urge efetuar.

É neste quadro que se torna fundamental efetuar a avaliação dos resultados globais da Cimeira do Milénio, proporcionando à Comunidade Internacional uma nova oportunidade mediante o estabelecimento de novas metas a par da operacionalização de estratégias políticas centradas na manutenção da paz por via de um desenvolvimento social sustentado, em particular no Continente africano.

Portugal, ao honrar a sua tradição humanista na ordem internacional, contribui para a promoção do diálogo entre as nações, culturas e civilizações, a defesa dos direitos humanos, a promoção dos valores democráticos, o primado do direito internacional e a promoção da paz e da segurança internacional, no respeito pela Carta das Nações Unidas enquadrada na conceção estratégica do seu espaço de afirmação no plano internacional. Neste contexto, impõe-se um contributo de Portugal em matérias relacionadas com a conflitualidade, instabilidade e o desenvolvimento sustentado. O país não deve dispensar uma abordagem valorativa do espírito humanista e a defesa dos Direitos da Vida Humana, da defesa das múltiplas liberdades e dos regimes democráticos, o que certamente contribuirá para

a consolidação do seu espaço de afirmação internacional e para o justo respeito e reconhecimento da Comunidade Internacional.

Como referiu Jacques Chirac, o desafio mais exigente para a Comunidade Internacional no século XXI é “o aprender com os erros do passado”, na gestão de desafios e riscos previamente identificados e anunciados, que se repetem.

## Referências

- Annan, Kofi (2000a). *Prevenção de Conflitos*. New York: United Nations Publications. [online] Disponível em [http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material\\_pedagogico/Conflitos.pdf](http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material_pedagogico/Conflitos.pdf).
- Annan, Kofi (2000b). *Declaração do Milénio*. [online] Disponível em <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>.
- Barreto, António (2002). *Cidadania e Novos Poderes numa Sociedade Global*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Publicações Dom Quixote.
- Couto, Abel Cabral (1998). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.
- Dougherty, James e Robert Pfaltzgraff (2003). *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.
- EIU (2012). “Democracy at Standstil: a Report from the Economist Intelligence Unit”. *The Economist*.
- EIU (2011). “Democracy under Stress: a Report from the Economist Intelligence Unit”. *The Economist*.
- EIU (2010). “Democracy at Retreat: a Report from the Economist Intelligence Unit”. *The Economist*.
- Friedman, Thomas (2009). *O Mundo é Plano*. Lisboa: Conjuntura Atual Editora.
- IIK (2013). *Conflict Barometer 2012*. Heidelberg: University of Heidelberg.
- IIK (2012). *Conflict Barometer 2011*. Heidelberg: University of Heidelberg.
- IIK (2010). *Conflict Barometer 2010*. Heidelberg: University of Heidelberg.
- IIK (2009). *Conflict Barometer 2009*. Heidelberg: University of Heidelberg.
- IIK (2008). *Conflict Barometer 2008*. Heidelberg: University of Heidelberg.
- IIK (2007). *Conflict Barometer 2007*. Heidelberg: University of Heidelberg.
- Janes’s Defence Weekly (1999). *The Challenges to Global Security*. London: Janes’s Defence Weekly.

- Lafer, Celso (2000). *O Cenário Mundial e o Relacionamento União Europeia-Mercosul*. Fórum Euro-Latino Americano.
- Leite, António (2003). *Globalização, Desenvolvimento e Equidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Publicações Dom Quixote.
- Moreira, Adriano (1999). *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Edições Dom Quixote.
- Moreira, Adriano (1997). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Nye, Joseph (2012). *O Futuro do Poder*. Lisboa: Círculo dos Leitores.
- Nye, Joseph (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais*. Lisboa: Edições Gradiva.
- PNUD (2013). *A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Lisboa: Camões-Instituto da Cooperação e da Língua.
- PNUD (2012). *Africa Human Development Report 2012: Towards a Food Secure Future*. New York: United Nations Publications.
- PNUD (2003). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003. Objetivos de Desenvolvimento do Milénio: Um Pacto entre Nações para Eliminar a Pobreza Humana*. Lisboa: Mensagem.
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Quivy, Raymond (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Edições Gradiva.
- Ribeiro, José Manuel Félix (1998). "Globalização Económica e Fragmentação Geopolítica – A Caminho de um Mundo de Equilíbrios Instáveis e Temporários?". *Nação e Defesa*, n.º 87, pp. 159-176. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Sachetti, António (1995). *Segurança Europeia (1989-1995)*. Lisboa: ISCSP.
- Saraiva, Maria Francisca (2001). *Governance: Um Caminho para a Segurança Cooperativa*. Lisboa: ISCSP.
- Sidiropoulos, Elizabeth (2001). *A Continent Apart: Kosovo, Africa and Humanitarian Intervention*. The South African Institute of International Affairs-SAIIA.
- Telo, António (2008). "Um Mundo que Mudou". *Nação e Defesa*, n.º 120, pp. 9-26. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- The Fund for Peace (2012). *Failed States Index Scores 2012*.
- UN (2012). *United Nations Peacekeeping Operations*. United Nations. [online] Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf>.
- UNDP (2011). *Sustainability and Equity: A Better Future for All*. United Nations Development Programme. [online] Disponível em [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2011%20Global%20HDR/English/HDR\\_2011\\_EN\\_Complete.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2011%20Global%20HDR/English/HDR_2011_EN_Complete.pdf).

UNRIC (2004). *Um Mundo mais Seguro: a Nossa Responsabilidade Comum*. [online] Disponível em [http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport\\_summary.html](http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html).

WEF (2013). *Global Risks 2013: an Initiative of the Risk Response Network*. World Economic Forum. [online] Disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf).

WEF (2012). *Global Risks 2012: an Initiative of the Risk Response Network*. World Economic Forum. [online] Disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf).

WEF (2011). *Global Risks 2011: an Initiative of the Risk Response Network*. World Economic Forum. [online] Disponível em <http://riskreport.weforum.org/global-risks2011.pdf>.

WEF (2010). *Global Risks 2010: A Global Risk Network Report*. World Economic Forum. [online] Disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2010.pdf)

# Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”: os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento

Daniela Nascimento

*Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra e Mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza. É Doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela universidade de Coimbra onde é docente, sendo ainda investigadora do Núcleo de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais.*

## Resumo

Com o final da Guerra Fria, o conceito e a prática da ação humanitária sofreram mudanças significativas. O surgimento das denominadas “emergências humanitárias complexas” tornou claro que as respostas humanitárias tradicionais baseadas nos princípios clássicos de imparcialidade e neutralidade já não eram suficientes ou as mais apropriadas para responder a desafios tão complexos. A década de 90 vê assim emergir um “novo humanitarismo”, que incorpora objetivos mais amplos e de longo prazo, tais como o desenvolvimento e a paz. Contudo, esta nova abordagem ao humanitarismo viu também os seus traços e implicações mais negativos e preocupantes serem reforçados com as respostas militarizadas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, criando dilemas ainda mais complexos às organizações e atores humanitários. Procura-se, com este artigo, traçar a evolução do conceito e prática do humanitarismo, olhando criticamente para as principais tendências que têm caracterizado os mais recentes paradigmas da ajuda e procurando perceber quais os grandes dilemas e desafios que se colocam ao futuro de uma ação humanitária eficaz.

## Abstract

*From “Old” to “New Humanitarianism”: Dilemmas of Humanitarian Action in Conflict and Post-Conflict Contexts*

*With the end of the Cold War, both the concept and practice of humanitarian action have significantly changed. The emergence of the so-called ‘complex humanitarian crises’ made it clear that traditional humanitarian responses based on the classical principles of impartiality and neutrality were not sufficient nor the most appropriate to respond to such complex challenges. The 1990s thus saw the emergence of a ‘new humanitarianism’ which incorporates much broader and longer-term objectives, such as development or peace. However, the most negative features and implications have been reinforced with the militarized responses to the terrorist attacks of 9/11, thus creating even more complex problems and dilemmas to humanitarian actors. This article aims at analyzing the evolution of the concept and practice of humanitarianism by critically looking at the main trends that have characterized the most recent aid paradigms and trying to understand the main dilemmas and challenges to an effective humanitarian action today.*

Ainda que de forma variável no tempo e nas circunstâncias, a comunidade internacional tem sido permanentemente confrontada com o flagelo da guerra, catástrofes naturais e situações extremas que afetam e colocam em causa as vidas, a dignidade e os meios de subsistência de milhões de pessoas. Com o final da Guerra Fria, as operações humanitárias e de emergência sofreram mudanças significativas. O surgimento das denominadas “emergências humanitárias complexas” tornou claro que as respostas humanitárias tradicionais baseadas nos princípios clássicos de imparcialidade e neutralidade já não eram eficazes nem suficientes para responder a necessidades tão complexas. Esta mudança, juntamente com um certo abuso do termo “humanitário”, criou alguma confusão relativamente à verdadeira natureza e propósitos da ação humanitária. Reconhecendo a natureza multifacetada destes novos conflitos e crises humanas, foi sendo definido e proposto um enquadramento mais coerente e integrado para intervir nesses contextos. A década de 90 vê assim emergir um “novo humanitarismo”, que incorpora objetivos mais amplos e de longo prazo, tais como o desenvolvimento e a paz (Duffield, 2001). Aplicada – ainda que sem grande sucesso – a partir da segunda metade dos anos 90 esta nova abordagem do humanitarismo viu os seus traços e implicações mais negativos e preocupantes – politização, militarização, condicionalidade e erosão dos princípios clássicos – serem reforçados com as respostas militarizadas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, criando problemas e dilemas ainda mais complexos às organizações e atores humanitários (Torrenté, 2004). Procura-se, com esta análise, traçar a evolução do conceito e prática do humanitarismo, olhando criticamente para as principais tendências que caracterizam os mais recentes paradigmas da ajuda e procurando perceber quais os grandes dilemas e desafios que se colocam ao futuro de uma ação humanitária eficaz, sem esquecer os impactos diretos e indiretos da “guerra contra o terrorismo”.

### **Humanitarismo: o “Velho” e o “Novo”**

O conceito e a prática da ação humanitária têm origens e raízes em tradições religiosas e filosóficas recuadas no tempo, mas podemos afirmar que o seu marco fundamental remonta ao século XIV quando, em 1859, o jovem empresário suíço Henri Dunant testemunha a Batalha de Solferino. Indignado e chocado com a brutalidade daquela batalha, Dunant sentiu-se obrigado a ajudar os militares feridos e doentes em pleno campo de batalha, tendo para isso convencido o próprio Napoleão III a libertar os médicos que mantinha prisioneiros, para que auxiliassem os soldados feridos. Depois de Solferino, Dunant regressou à Suíça e colocou em livro as suas memórias (*A Memory of Solferino*, de 1862) e onde defendia que em tempo

de paz, todas as nações deveriam estabelecer sociedades voluntárias de auxílio a feridos e doentes em batalha. Em 1862, juntamente com Gustave Moynier (Presidente da Sociedade de Genebra para o Bem-estar Público) e o General Dufour, decide criar um comitê com o objetivo de garantir auxílio médico e assistência aos soldados feridos em combate. No final de uma conferência em Genebra em 1863, com delegados de 17 países, é então fundado o Comitê Internacional para o Auxílio dos Feridos, embrião do atual Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Barnett, 2011). O emblema da cruz vermelha em fundo branco tornou-se, desde então, símbolo deste movimento humanitário. A importância e simbolismo destes acontecimentos assentam no facto de marcarem a convergência de quatro desenvolvimentos fundamentais na esfera humanitária: a cristalização da ideia de ação humanitária; a institucionalização dessa mesma ideia, com a criação daquela que é hoje a organização internacionalmente reconhecida de socorro às vítimas de crises humanas – o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); a sua codificação em direito internacional humanitário, com a definição, num primeiro momento, do Direito de Haia<sup>1</sup> e, já no pós-II Guerra Mundial, do Direito de Genebra plasmado nas quatro Convenções de 1949 e nos dois protocolos adicionais de 1977<sup>2</sup>; e a vontade de uma autoridade soberana estar disposta a colocar o imperativo humanitário antes do interesse e segurança nacionais. Envolvendo uma série de atividades e princípios legais que procuravam restringir e limitar a violência e seus efeitos, o humanitarismo clássico é assim caracterizado por uma base normativa e legal específica que inclui normas de direito internacional humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados aplicáveis em contextos de conflitos armados. Esta base garante ao humanitarismo e à ação humanitária uma preocupação especial pela proteção das vidas e dignidade de todos aqueles que não tomam parte no conflito, nomeadamente civis, refugiados ou deslocados internos, assegurando o seu respeito por parte de todos os combatentes (Slim, 2001: 4; Barnett, 2011).

---

1 Que inclui as duas Convenções de Haia de 1899 e 1907. Estes Tratados são assim conhecidos porque foram adotados nas Conferências de Paz de Haia em 1899 e 1907 e estabelecem as leis e costumes de guerra no sentido estrito, ao definirem as regras que os beligerantes devem seguir na condução das hostilidades.

2 I Convenção de Genebra para a Melhoria da Condição dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Terra, II Convenção para a Melhoria da Condição dos Feridos, Doentes e Naufragados das Forças Armadas no Mar, III Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento de Prisioneiros de Guerra e IV Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra. Os Protocolos Adicionais I e II dizem respeito à aplicação das convenções a vítimas de conflitos internacionais e não-internacionais, respetivamente. Estas Convenções e seus Protocolos estabelecem limites claros à destruição e crimes que são normalmente permitidos em conflitos armados, assim como obrigações precisas para garantir proteção e auxílio às categorias mais vulneráveis das populações.

Na sua abordagem mais clássica existem, portanto, algumas condições subjacentes à concretização de atividades humanitárias, tais como a provisão de assistência e proteção sem qualquer tipo de distinção de raça, cor, pertença religiosa ou étnica. Neste sentido, torna-se fundamental que tal ação seja guiada pelo princípio de imparcialidade, de modo a assegurar que todos são assistidos de igual modo e apenas com base na sua necessidade imediata. Nestas situações, a ajuda é prestada tendo em conta apenas as necessidades das vítimas, independentemente de outro tipo de interesses políticos, étnicos, religiosos ou outros (Barnett, 2011; Castilla, 2002: 16). No paradigma clássico, a ação humanitária remete também para a prestação de cuidado e ajuda de forma independente e neutral, sem colocar em vantagem ou desvantagem qualquer das partes em confronto. Geradora não só de consensos mas também de alguma discórdia e alguns questionamentos do ponto de vista da sua eficácia e sentido, a ação humanitária tem sido, desde a sua origem, justificada e legitimada por alguns traços distintivos, tais como a defesa de certos valores e princípios éticos e uma visão do ser humano abstraída de quaisquer ideologias políticas (Rey e Currea-Lugo, 2002: 27; Barnett, 2011). Baseadas nestes pressupostos e princípios partilhados, as ações levadas a cabo pela sociedade civil internacional até à década de 80 em matéria de ação humanitária deram relevância à visão de que esta deveria ser, idealmente, encarada como um direito universal e incondicional, colocando o imperativo humanitário acima de considerações políticas e constrangimentos burocráticos (Duffield, 2001: 77; Barnett, 2011). Cristaliza-se, assim, uma conceção de humanitarismo com um vasto apoio público à escala global. Mas, acompanhando de alguma forma a evolução do mundo, o próprio conceito clássico de “humanitarismo” foi sofrendo mudanças e novas interpretações, ao mesmo tempo que se foi tornando cada vez mais complexo e fragmentado, referindo-se a um leque muito mais variado de situações. Neste contexto, e tal como é sugerido por Hugo Slim, é também importante clarificar que as atividades humanitárias deixaram de estar limitadas às agências humanitárias no sentido clássico. De facto, para além de organizações como o Comité Internacional da Cruz Vermelha ou os Médicos sem Fronteiras que são, por princípio, dedicadas ao trabalho humanitário, uma multiplicidade de outras organizações, governamentais e não-governamentais, foram progressivamente (ainda que não exclusivamente) incluindo preocupações e mandatos humanitários (Slim, 2001: 5; Barnett, 2011).

No início da década de 90 e à medida que emerge uma “nova ordem mundial” caracterizada por importantes mudanças geopolíticas, um número crescente de conflitos violentos, crises humanas de diferente natureza e uma erosão progressiva da distinção entre combatentes e civis, ocorrem mudanças igualmente significativas ao nível da visão tradicional do humanitarismo em virtude das múltiplas “emergências (políticas) complexas”, *i.e.*, crises humanitárias graves de natureza multi-causal, abrangentes e envolvendo todas as dimensões da sociedade e das vidas



de toda a população. No seio das agências das Nações Unidas, uma emergência complexa refere-se, assim, a crises humanas relacionadas com conflitos violentos, envolvendo um elevado grau de rutura política, económica, social e cultural e, refletindo esta condição, requerendo uma resposta abrangente e empenhada por parte da comunidade internacional (Weiss, 1999: 20). No entanto, as respostas às crises humanas e conflitos que marcaram a entrada na década de 90, foram frequentemente confusas e mal concebidas, refletindo uma comunidade internacional preocupada em aliviar o sofrimento humano mas, ao mesmo tempo, mal preparada e partilhando interesses e prioridades muito diferentes. Todos estes fatores contribuíram para situações ainda mais complexas caracterizadas por um misto de paralisia e respostas erradas por parte da comunidade internacional face a crises humanas extremas. Como consequência, começam a surgir críticas intensas ao modelo de ação humanitária de tipo clássico que era prestada em novos cenários de conflito. Estas críticas – que já haviam sido feitas aquando das respostas às crises e fomes do Sudão e da Etiópia nos finais da década de 80 – diziam essencialmente respeito às ações humanitárias fracassadas na Somália, Bósnia e Ruanda e, mais especificamente, ao seu caráter e impacto meramente paliativo e, por isso, insustentável (Terry, 2002; Rieff, 2002). De acordo com os críticos, estas ações eram o exemplo claro da falta de eficácia e profissionalismo das organizações humanitárias clássicas que acabavam mesmo por alimentar e perpetuar os conflitos e as crises através do mau uso da ajuda e da má distribuição dos recursos (Anderson, 1999; Armiño, 2002: 6).<sup>3</sup>

É neste contexto de crítica que, reclamando corrigir os erros do passado e marcando uma rutura radical com a abordagem clássica, emerge uma nova conceção de humanitarismo, assumidamente mais política e ganhando o apoio crescente de governos doadores, agências multilaterais e organizações não-governamentais. Este denominado “novo humanitarismo” desafiava claramente o paradigma clássico ao considerar que nas novas circunstâncias de conflito e pós-conflito violento, os objetivos tradicionais de salvar vidas e aliviar o sofrimento humano eram meramente paliativos e insuficientes. A ideia fundamental que estava subjacente a esta crítica era que a ação humanitária deveria ter objetivos de médio e longo prazo, tais como a proteção de direitos humanos, desenvolvimento, reconstrução pós-conflito e, em última instância, a promoção da paz (Weiss e Barnett, 2008; Armiño, 2002). Esta tendência estava intimamente relacionada com a ideia de que era cada vez mais fundamental estabelecer uma ligação entre ajuda de emergência e ajuda ao desenvolvimento, objetivo que, ainda que debatido já na década de 80 como resposta a desastres na-

---

3 Na Bósnia, por exemplo, as agências de ajuda foram frequentemente acusadas de facilitar a própria limpeza étnica que condenavam, fornecendo transporte e abrigo aos Sérvios.

turais, ganhou apoio e força crescente no quadro deste “novo humanitarismo”. O principal argumento, tal como é referido por Anderson e Woodrow (1989), era o de que, longe de contribuir para objetivos de desenvolvimento no longo prazo, a assistência de tipo clássico acabava por repor uma ordem que era anteriormente instável, sem qualquer contributo positivo para o futuro. Nessa medida, tornava-se necessário conceber e levar a cabo intervenções de assistência que contribuíssem, no longo prazo, para o desenvolvimento e para a paz (Anderson e Woodrow, 1989: 2).<sup>4</sup> Com o “novo humanitarismo” defende-se uma análise mais clara dos contextos em que se atua, procurando uma combinação entre necessidades imediatas e desenvolvimento futuro, reforço dos serviços e estruturas locais, *empowerment*, participação, promoção e proteção dos direitos humanos e contribuição para a construção e consolidação da paz. Longe de neutral, o “novo humanitarismo” emerge, então, como uma resposta, ou mesmo um substituto ou suplemento a uma ideologia claramente demoliberal (Roberts, 1996: 13). Com esta nova abordagem ao humanitarismo, e em parte como consequência do seu aparente sucesso, a teoria e a prática da ação humanitária passam definitivamente a incorporar objetivos de resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito violento, desenvolvendo uma série de instrumentos e agências capazes de levar a cabo transformações profundas com vista à redução da violência e à prevenção de conflitos, em vez de se centrarem em objetivos puramente de assistência humanitária e de curto prazo. Esta associação entre conflito violento e subdesenvolvimento, que passa a ser vista como uma ameaça real à estabilidade e paz mundial, contribuiu também significativamente para uma confusão entre preocupações de segurança e desenvolvimento por parte dos principais governos e agências doadoras. Por outras palavras, e tal como defende Mark Duffield, a promoção do desenvolvimento em contextos de conflito e pós-conflito tornou-se sinónimo de segurança, ao mesmo tempo que a segurança se tornou um pré-requisito fundamental para um desenvolvimento sustentável (Duffield, 2001: 3). A ação humanitária passa, pois, a ser considerada e incorporada nesta mesma relação com todas as implicações que isso tem do ponto de vista da sua operacionalização e dos atores envolvidos (Cutts, 1998).

Este contexto internacional de experimentação e de instabilidade crónica em muitos países beneficiários de ajuda moldou a formação do que se passou a considerar

---

4 O debate em torno de uma ligação necessária entre assistência humanitária e desenvolvimento centrava-se em duas estratégias fundamentais: o *continuum*, que consistia numa série de fases continuadas no tempo, iniciando-se com a ajuda de emergência, seguida de ajuda à reabilitação de infraestruturas e acabando na fase de desenvolvimento; e o *contiguum*, que defendia uma combinação, em cada momento, das diferentes formas de intervenção, sugerindo uma estratégia integral e coerente destinada a reduzir as vulnerabilidades das populações afetadas e reforçando as suas capacidades e potencialidades (Armiño, 2002: 13).

um novo “paradigma” da ajuda durante os anos 90. Neste sentido, o uso da retórica humanitária passa a ser visto como mais um instrumento de política externa ao serviço dos Estados, refletindo uma crescente politização da ação humanitária e contribuindo, simultaneamente, para um enfraquecimento progressivo dos seus objetivos e mandatos clássicos. Contrastando claramente com o humanitarismo clássico, que tendia a ignorar os contextos políticos em que a ajuda era prestada, assim como o seu impacto nos mesmos, esta nova conceção da ação humanitária surge imbuída de uma dimensão assumidamente política, apostada em estimular processos políticos e sociais e não necessariamente em responder, acima de tudo, às necessidades e ao sofrimento das vítimas (Roberts, 1999; Duffield, 2001). Para tal, considera-se que a ajuda prestada deve ser “politicamente inteligente e consciente dos contextos em que é usada” (Armiño, 2002: 6). A ideia subjacente é a de que, tendo em conta que nos conflitos contemporâneos a ajuda humanitária está cada vez mais associada a interesses políticos, uma ação humanitária eficaz e bem concebida pressupõe objetivos mais abrangentes e definidos de acordo com as suas possíveis consequências e com o grau de cooperação e obediência dos governos beneficiários da ajuda a esses mesmos objetivos (condicionalidade). Além disso, o princípio clássico de “imperativo humanitário” como base fundamental de resposta ao sofrimento humano é progressivamente substituído por uma lógica consequencialista, segundo a qual a ação humanitária deveria ser levada a cabo tendo em conta apenas os seus efeitos e contributos para os objetivos de longo prazo estabelecidos pelos doadores (Weiss e Barnett, 2008; Duffield, 2001). Ao deixar de ser vista como um direito universal, a ajuda humanitária contemporânea acaba por desvirtuar o princípio da humanidade, ao permitir que certas vítimas de crises humanitárias sejam deixadas sem ajuda hoje se se considerar que tal ação coloca em risco o desenvolvimento e a paz no médio e longo prazo (Armiño, 2002: 7). A partir desse momento, os governos doadores assumem a iniciativa e controlo da agenda humanitária, retirando às organizações independentes o seu papel de mobilização da atenção internacional para as questões humanitárias. Torna-se claro, portanto que no quadro deste “novo humanitarismo”, os princípios que guiavam o humanitarismo clássico – humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência – são progressivamente abandonados e substituídos por outros princípios considerados prioritários nestes novos contextos, com vista a concretizar uma agenda integrada de resposta aos novos conflitos violentos e crises humanas deles resultantes.

Estas novas circunstâncias obrigaram um grande número de organizações a reconsiderar o princípio da neutralidade, assim como a natureza independente das suas ações, ao mesmo tempo que se procuravam adaptar a um progressivo vazio legal (Slim, 1997). Deixando frequentemente de lado preocupações e princípios genuinamente humanitários (e que estavam tradicionalmente no centro das missões de

assistência humanitária) e substituindo-as por princípios e objetivos desenvolvimentistas e de resolução de conflitos, o “novo humanitarismo” procura adaptar-se à complexidade das “novas” crises humanas e adotando um marco de ação mais flexível consoante as circunstâncias e as consequências previstas (Armiño, 2002: 26). As organizações humanitárias passam, assim, a ser confrontadas com uma série de dilemas difíceis e desconfortáveis no seu trabalho devido a uma dificuldade crescente em separar as suas atividades humanitárias tradicionais destes novos constrangimentos e objetivos políticos mais abrangentes (Duffield, 2001: 259). No entanto, e apesar de progressivamente defendido em teoria e praticado, em especial, pelos governos doadores, este novo enquadramento suscita igualmente alguns problemas éticos importantes por significar um desvirtuar da essência do humanitarismo e impedir uma ação humanitária independente e imparcial. Em virtude desses dilemas, e após um período marcado por algum otimismo e alguns sucessos relativos, o “novo humanitarismo” começa também a ser desafiado nos seus pressupostos e a ser alvo de críticas por parte de académicos, organizações humanitárias e organizações não-governamentais pelo facto de as decisões com implicações humanitárias passarem a ser tomadas cada vez mais com base em critérios e interesses políticos e de desenvolvimento e menos em critérios de necessidade das vítimas. É neste cenário de grandes mudanças que surgem as principais críticas ao “novo humanitarismo” e à apologia da associação entre ajuda humanitária e desenvolvimento, centrando-se naqueles que eram os seus principais riscos e problemas: instrumentalização política da ação humanitária, condicionalidade, erosão e esvaziamento dos princípios humanitários clássicos e militarização da ação humanitária. De facto, um dos grandes pontos de crítica neste debate sobre o “novo humanitarismo” centra-se exatamente na forma como se tende a diluir a diferença tradicionalmente existente (e politicamente relevante) entre ajuda humanitária e de emergência (curto prazo, imediata e centrada na satisfação de necessidades básicas resultantes de uma crise humana e/ou conflito violento) e ajuda de desenvolvimento (médio, longo prazo e focada em estratégias de apoio à (re) construção de estruturas mais sólidas e propícias ao desenvolvimento sustentável de uma sociedade). Na secção seguinte, olhamos em separado e com mais detalhe para o conteúdo de cada uma das críticas, procurando ilustrá-las sempre que necessário usando alguns exemplos da década de 90 e que refletem muitos dos desafios e dilemas enfrentados pelas organizações humanitárias nesta espécie de “nova desordem mundial” (Atmar e Goodhand: 2001).

### **Instrumentalização Política**

Pode certamente ser argumentado que a ação humanitária sempre foi considerada uma atividade política, na medida em que sempre implicou a tomada de decisões muitas vezes difíceis e pouco consensuais. Devido a este carácter político

mais ou menos inerente, e como já foi referido anteriormente, os atores humanitários procuraram definir, desde o início, um conjunto de regras que guiassem a sua relação com as partes beligerantes e, nestas novas circunstâncias, com os governos doadores. Incorporados no direito internacional humanitário (DIH), as regras e princípios de imparcialidade e neutralidade implicam uma separação clara entre as atividades humanitárias e as atividades diretamente relacionadas com interesses de política externa dos Estados. No entanto, também esta relação entre ajuda e política sofreu mudanças importantes, com a ajuda humanitária a ser vista progressivamente como fazendo parte de uma estratégia dos governos e agências doadores para transformar conflitos, diminuir a violência e promover direitos humanos. Este “novo humanitarismo”, com o seu enfoque em análises políticas e em noções de desenvolvimento liberal, caracterizado essencialmente por modelos de economia de mercado, democracia participativa, foi posto em prática como uma alternativa ao (supostamente) fracassado paradigma de humanitarismo clássico e como uma nova forma de governar e, de certa forma, controlar as “fronteiras baldias” do sistema internacional (Curtis, 2001: 7; Duffield, 2001). O problema é que este alargamento de objetivos humanitários não foi acompanhado por um compromisso internacional revitalizado e efetivo em matéria de prevenção e resolução de conflitos nos países mais pobres e em desenvolvimento. Em vez disso, a ação humanitária passa a ser considerada como a principal forma de atuação política pensada para evitar novos conflitos. Novamente aqui se pode identificar a tendência para a convergência entre desenvolvimento e segurança que emergira durante os anos 90, caracterizada pela assunção de que o subdesenvolvimento seria uma das principais causas dos conflitos, ameaçando a segurança internacional e que, portanto, apenas através de um tal modelo de desenvolvimento liberal se poderia assegurar a paz e segurança internacionais (Duffield, 2001: 16). Simultaneamente, e relativamente às ONG, esta convergência fez com que se tornasse mais difícil separar as suas próprias atividades de ação humanitária e de desenvolvimento da lógica penetrante dos novos objetivos e preocupações de segurança do Norte desenvolvido. Nestas circunstâncias, as tentativas por parte das agências de ajuda para promover o desenvolvimento no contexto destes novos enquadramentos de assistência caracterizados por combinações de múltiplos atores, contribuíram apenas para reforçar a sua subjugação a critérios e constrangimentos de ordem política e económica. A ação humanitária passa a ser, segundo Duffield (2001: 88), um instrumento de regulação internacional obedecendo aos novos interesses estratégicos e incorporado nas estruturas e redes complexas emergentes que constituem esses modelos liberais de paz e desenvolvimento. Nas palavras de Tony Vaux, a politização da ajuda é um aspeto importante deste debate. Os trabalhadores da ajuda não querem necessariamente ser desligados da política, mas esperam saber se estão ou não a

ser manipulados por interesses que não apoiam necessariamente, bem como que riscos resultam das agendas políticas em que estão inseridos (Eade e Vaux, 2007: 3). Esta parece ser uma tendência real e problemática, com implicações sérias ao nível da ação humanitária, mas também ao nível das relações entre países doadores e recetores, e as perceções, eventualmente prejudiciais e danosas, da ação humanitária por parte da comunidade internacional. Mark Duffield expressa esta mesma preocupação, afirmando que o humanitarismo político é, então, visto mais como uma “reafirmação da autoridade tecnocrática num universo mecânico do que como uma forma de fazer face a sistemas complexos e em permanente mutação” (Duffield, 2001: 76; Cutts, 1998). Como consequência, surgem críticas quanto à eficácia e dimensão ética desta abordagem, baseadas essencialmente na visão da ação humanitária como um instrumento limitado que deveria ser utilizado para prevenir o sofrimento humano, mas não intencionado a prevenir guerras (Macrae, 2001). O principal problema desta politização da ajuda diz respeito ao facto de as agências humanitárias e ONG passarem a ter de tomar decisões erradas e que, neste sentido, correm o risco de serem vistas como uma conduta de recursos e um mecanismo para a provisão de ajuda dependente da vontade política dos principais doadores (Duffield, 2001: 96-97).

Neste debate, muitas agências e atores humanitários (tanto ONG como organizações internacionais) têm defendido a ideia de que a ação humanitária nunca poderá ser um instrumento ou substituto de ação política e de que não existem soluções humanitárias para problemas essencialmente políticos, nem deve ser permitido o uso da assistência humanitária para fins de política externa (Rey, 1998: 187). Apesar das muitas limitações e dificuldades práticas que a ação humanitária pode enfrentar, os seus valores e princípios, ainda que nem sempre vistos como absolutos, nunca poderão ser confundidos com interesses políticos. Apesar da intenção deste humanitarismo mais político não ser a imobilização ou fatalismo face aos difíceis dilemas morais, o problema está no facto de, como Slim (2002) defende, as ações resultantes poderem envolver escolhas difíceis entre males maiores ou menores e altamente discutíveis (Eade e Vaux, 2007). Por outras palavras, em vez de um uso coerente das potencialidades da ação humanitária como forma de assegurar mudanças estruturais em cenários tão complexos, recorre-se ao uso de uma retórica humanitária como nova forma de controlo por parte dos países desenvolvidos e principais doadores de ajuda, impondo condições e comportamentos aos países beneficiários, que estão relutantes ou incapazes de reagir a tal autoridade ou de definitivamente fazer face aos seus problemas de forma independente.

Um exemplo claro dos efeitos negativos desta politização da ajuda humanitária é o caso do Afeganistão nos finais da década de 90. De acordo com Mohammed Atmar, apesar de sempre ter havido uma relação histórica complexa entre ajuda

e política no Afeganistão, este é um caso que demonstra bem como as políticas e práticas humanitárias passam a ser cada vez mais determinadas por objetivos de políticas ocidentais. É também um exemplo das consequências negativas da politização da ajuda, em que os governos doadores, hostis ao regime fundamentalista dos talibã e o seu pobre historial em matéria de direitos humanos, contribuíram para uma clara marginalização e exclusão das vítimas, através do uso de uma política de condicionalidade (Atmar, 2001: 321). Esta politização pode ser identificada nas diferentes formas que o envolvimento e compromisso dos países doadores no conflito afegão têm tomado. Um exemplo está relacionado com as respostas mínimas à guerra e que acabaram por quase ignorar as precárias condições humanitárias sem procurar encontrar soluções políticas coerentes e compreensíveis para o conflito. Em vez disso, a prioridade estava em isolar os talibã a qualquer custo, deixando às Nações Unidas as responsabilidades de manutenção de paz, sem qualquer compromisso claro por parte das principais potências nessa tarefa e com o estabelecimento de sanções unilaterais. O resultado, igualmente reconhecido por Atmar (2001: 322), foi obviamente negativo, com o prolongamento do conflito subestimando o papel das Nações Unidas como ator imparcial e efetivo na manutenção da paz. A natureza negativa desta politização e subsequente imposição de condições foi ela própria variando entre preocupações de segurança – devido às crescentes dificuldades de trabalho para as agências humanitárias que levaram a maior parte dos doadores a reduzir a ajuda humanitária de modo a garantir a segurança dos seus expatriados e pessoal humanitário – e questões de desenvolvimento ou criação de capacidades. Neste caso, a principal razão para a imposição de condições e o retirar da também necessária ajuda foi a ilegitimidade do regime talibã e as suas políticas discriminatórias.

Um outro exemplo muitas vezes citado para ilustrar o lado mais questionável do “novo humanitarismo” politizado é resposta internacional ao conflito nos Balcãs no início da década de 90. Neste caso, os interesses e condições políticas impostas pelos países europeus provocaram distinções entre grupos vulneráveis, criando assim claros padrões de inclusão e exclusão. Como exemplo, alguns governos doadores interpretaram a prestação de ajuda humanitária aos sérvios como estando em oposição aos seus interesses políticos externos, receando que a ajuda fosse novamente canalizada para as mãos do governo, demonstrando uma clara dificuldade em separar a noção de assistência humanitária da situação política.

Com estes exemplos concretos, é visível que o uso político da ajuda humanitária, especialmente em contexto de emergências humanitárias complexas e de conflitos internos, pode ter efeitos muito negativos e, de certo modo, questionar e dificultar uma ação humanitária imparcial, neutral e mais eficaz.

### **Condicionalidade e Direitos Humanos**

Tal como foi analisado anteriormente, a crescente e mais explícita natureza política da ação humanitária no quadro do “novo humanitarismo” coloca problemas sérios à atuação das organizações humanitárias no terreno. Não obstante, este não é o único aspeto do “novo humanitarismo” que coloca os atores humanitários perante decisões e escolhas difíceis, tais como a negociação ou suspensão da ajuda de acordo com o seu impacto nos objetivos de longo prazo ou os seus efeitos na perpetuação dos conflitos. A progressiva inclusão de condicionalidade negativa como outra característica do “novo humanitarismo” implicou dilemas semelhantes. O uso de condições na ajuda ao desenvolvimento por parte dos doadores foi sempre prática estabelecida e comum. Contudo, com a ajuda ao desenvolvimento a decair desde o final dos anos 80, coube à ajuda humanitária e de emergência tornar-se uma forma de ajuda estatal cada vez mais importante (Macrae *et al*, 1994: 60). À medida que as fronteiras entre ajuda humanitária e política se esbatiam, tornou-se também mais legítimo que os atores da ajuda se preocupassem com o funcionamento interno dos países recetores. A condicionalidade política e económica associada aplicada à ajuda humanitária é um sinal disso mesmo. Ao sustentar esta possibilidade de uso da condicionalidade, o “novo humanitarismo” foi também sendo identificado como uma importante fonte de normalização da violência e de cumplicidade com os seus perpetradores, seja porque tende a banalizar imagens de sofrimento humano ou por significar uma certa passividade face à continuação da violência e das violações de direitos humanos se as condições não forem previamente acordadas e consideradas apropriadas. Este tipo de políticas significa, portanto, desvalorizar, e muitas vezes ignorar e/ou rejeitar, normas de direitos humanos e de direito humanitário internacionalmente reconhecidas em nome de objetivos considerados mais importantes (Duffield, 2001). De facto, outra crítica importante ao “novo humanitarismo” diz exatamente respeito à forma como este encara e considera a proteção e promoção de direitos humanos e a como e onde essas normas são incorporadas neste novo enquadramento condicionado da ajuda humanitária. Apesar de tradicionalmente isenta de tal condicionalidade (especialmente em áreas sem importância estratégica vital para os Estados doadores), a ação humanitária, como importante recurso externo em muitos países em conflito e cada vez mais orientada a objetivos de desenvolvimento mais vastos, começou ela própria a estar sujeita a tais condições. Ao perseguir objetivos políticos de longo prazo, esta passa a ser gerida na base de uma estratégia do “pau e da cenoura”, com a qual os governos doadores recompensam ou castigam os países recetores consoante as suas práticas em matéria de direitos humanos e a sua receptividade às políticas dos doadores (Armiño, 2002: 25). Nesta medida, o “novo humanitarismo” marca a rejeição do direito universal de assistência humanitária em tempo de guerra, uma vez que a resposta ao sofrimento humano passa a estar condicionada



não só pelo respeito pelos direitos humanos, mas também por objetivos políticos mais vastos (Fox, 2001: 280). Como consequência de todos estes fatores, torna-se quase inevitável que surja uma tensão entre o uso da ajuda humanitária com uma visão estratégica de longo prazo com vista a combater as causas dos conflitos e estimular o desenvolvimento por um lado, e, por outro lado, o caráter imperativo da ação humanitária, como uma obrigação para a provisão de assistência com base na necessidade e proteção dos direitos humanos das vítimas (Armiño, 2002: 34). No entanto, o problema com este tipo de resposta baseia-se essencialmente no facto de que se um direito de uma pessoa é alienado e se torna condicionado por um certo resultado, deixa de ser propriamente um direito, tornando-se vazio de sentido. O que aconteceu no Afeganistão no final da década de 90 com a inclusão de condicionalidade humanitária e de direitos humanos maioritariamente punitivas é novamente um bom exemplo, na medida em que estas acabaram claramente por punir (ainda mais) as populações que já sofriam de pobreza e fome extremas, em lugar dos principais alvos dessas condições, nomeadamente os líderes taliban (Atmar, 2001). O raciocínio básico era o de que, sem mudanças nas políticas de direitos humanos por parte do regime taliban a paz não seria possível e, por isso, nenhuma ajuda (humanitária ou de desenvolvimento). Neste contexto, talvez o aspeto mais controverso da condicionalidade numa perspetiva de direitos humanos na sua relação com a ação humanitária, seja o facto de os doadores se terem focado em pedidos de igualdade de género ao regime taliban como condição para a provisão de ajuda humanitária. Comprometidos em punir o regime, os governos doadores viram a ajuda humanitária como o meio principal, se não mesmo o único, para combater a desigualdade de género. O Programa Alimentar Mundial, por exemplo, colocou parte das suas provisões de alimento condicionadas à mudança de política e prática dos taliban. Como consequência, vários programas alimentares foram restringidos ou suspensos devido à incapacidade ou falta de vontade por parte do regime em respeitar e obedecer a todas as condições impostas. Um outro exemplo está relacionado com o trabalho da UNICEF. Face às restrições dos taliban ao acesso das raparigas à educação, esta agência decidiu descontinuar o apoio a nível nacional que estava apenas a levar a cabo em matéria de educação de rapazes afegãos. Como resposta, os taliban decidiram alargar as restrições a todo o país (Atmar, 2001: 326).

Estes são apenas alguns exemplos, mas de certo modo representativos dos problemas e dilemas colocados na ação humanitária. Independentemente da forma que tomaram é verdade que este tipo de condicionalidade colocou limites óbvios não só ao trabalho independente e imparcial das ONG e agências humanitárias no terreno, como também à noção de assistência humanitária como um direito universal. Ao mesmo tempo, estas medidas não ajudaram de modo algum à promoção e melhoria dos direitos humanos e da paz. Pelo contrário, a relutância por parte dos

doadores em assegurar ajuda humanitária atempada e eficaz às populações sofrendo pobreza e fome extremas provou ser ineficaz, custando muitas vidas (Atmar, 2001: 326; Fox, 2001: 283).

### **Questionamento dos Princípios Humanitários**

Como vimos antes, os princípios fundamentais que desde sempre guiam uma conceção clássica da ação humanitária são a neutralidade (não tomar partido por nenhuma das partes beligerantes), a imparcialidade (não discriminação e proporcionalidade) e humanidade. Na prática, contudo, são necessários compromissos uma vez que os atores humanitários nem sempre são capazes de garantir o respeito e cumprimento dos princípios de forma plena e incondicional. Durante algum tempo, os dois princípios essenciais da ação humanitária – neutralidade e imparcialidade – permaneceram relativamente incontroversos enquanto procedimentos fundamentais na busca do consentimento das partes (Minear, 2002). No entanto, as já mencionadas mudanças que marcaram a década de 90 nesta área, vieram alterar significativamente estes pressupostos, resultando numa crise operacional e de identidade no seio da comunidade humanitária, essencialmente em torno do princípio da neutralidade (Eade e Vaux, 2007), na medida em que alguns doadores e atores humanitários têm sentido que a interpretação estrita deste princípio, juntamente com um respeito absoluto pelo voto de confidencialidade, se tem tornado num obstáculo à proteção efetiva das vítimas civis dos conflitos, bem como à concretização de objetivos mais amplos e de longo prazo. No entanto, ao tomar progressivamente conta da ajuda humanitária, a politização e a condicionalidade em nome dos direitos humanos puseram em causa um dos mais importantes princípios da ação humanitária – a imparcialidade – de acordo com o qual a assistência não deve obedecer a qualquer outro imperativo que não o da necessidade humana. Na Bósnia, por exemplo, a condicionalidade imposta pelos governos doadores e que se baseava no risco de distorção da ajuda por parte dos militares sérvios, prejudicou a atuação imparcial das organizações humanitárias, deixando milhares de pessoas sem qualquer tipo de ajuda. Esta atitude levou os sérvios a encararem a ajuda humanitária prestada e as agências humanitárias como um instrumento dos governos ocidentais, e não como uma assistência neutral e imparcial, complicando ainda mais o seu já difícil trabalho (Prodanovic, 2001: 10).

Deste modo, e no contexto deste “novo humanitarismo”, tanto a noção de “imperativo humanitário” como a teoria e a prática de grande parte dos princípios humanitários clássicos foram seriamente questionados. O risco de criar uma hierarquia moral de vítimas merecedoras ou não de assistência é uma das consequências mais perversas deste novo impulso político da ação humanitária (Armiño, 2002: 34; Fox, 2001). Mesmo que, por vezes, os governos doadores e as várias agências tenham enfatizado a importância da imparcialidade e da neutralidade, muitas orga-

nizações têm argumentado que o respeito e cumprimento total dos mesmos é praticamente impossível devido às condições operacionais imprevisíveis e complexas. Pelo contrário, outros autores têm defendido que quando estes princípios não são respeitados e cumpridos, o humanitarismo não passa de uma fachada (Rieff, 2002). Sempre que estes princípios estão ausentes, os atores políticos acabam por ditar a natureza e a escala da assistência externa e a ação humanitária transforma-se em ação política.

### **Militarização da Ação Humanitária**

Um outro traço controverso e problemático do “novo humanitarismo” tem sido o recente envolvimento direto e explícito das forças militares nas atividades humanitárias. Apesar de o envolvimento de forças militares ser um fenómeno comum enquanto apoio às atividades humanitárias, este tornou-se cada vez mais ativo e direto a partir de meados da década de 90, como complemento de um uso também cada vez mais político da ajuda humanitária. Nestes novos contextos, e relativamente ao novo tipo de conflitualidade, a lógica dominante é a de que as forças militares devem criar as condições necessárias para permitir o trabalho das organizações humanitárias em matéria de resolução de conflitos e reconstrução social (Duffield, 2001: 58), devidamente enquadrados numa lógica de *peacebuilding*. Como consequência, as forças militares e de manutenção da paz externas assumem progressivamente vários graus de papéis humanitários em operações de larga escala, como aconteceu no Kosovo, Timor Leste e, mais recentemente, no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003). No entanto, esta nova tendência de intromissão do militar naquilo que tradicionalmente era considerado o “espaço humanitário” coloca alguns problemas de princípio, assim como questões operacionais importantes do ponto de vista do seu impacto sobre o trabalho das próprias organizações humanitárias. De facto, esta situação não só põe em causa a existência de diferentes papéis e funções entre agências humanitárias e forças militares, como também questiona a necessidade de uma resposta independente e imparcial a situações de necessidade extrema, em virtude do mandato inevitavelmente parcial e político das forças militarizadas (Minear, 2002). Todos estes dilemas e desafios que se colocam a uma ação humanitária eficaz para fazer face às realidades das crises humanas complexas de hoje parecem ter sido agudizadas no cenário internacional pós-11 de setembro e sobretudo pela subsequente “guerra contra o terrorismo” (Macrae e Harmer, 2003; Torrenté, 2004). A forma como os EUA e outros atores têm respondido a este fenómeno, incluindo as intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, fazem crer que podem ser reforçadas algumas das tendências mais preocupantes do “novo humanitarismo”, nomeadamente uma ação humanitária ainda mais condicionada aos interesses geopolíticos e geoestratégicos dos atores dominantes, uma crescente confusão entre as esferas civil e militar decorrente do desempenho, por parte das

forças militares de funções e atividades tradicionalmente assumidas pelas organizações humanitárias, um retrocesso no que respeita aos princípios humanitários, direitos humanos e ao direito internacional humanitário, uma crescente debilidade da ajuda multilateral das Nações Unidas em benefício da ajuda bilateral motivada por interesses nacionais e um desviar das atenções que torna ainda mais difícil responder às crises nas margens e consideradas pouco importantes ou mesmo inexistentes (Torrenté, 2002: 44). Em suma, tende a reforçar os aspetos mais preocupantes do “novo humanitarismo”.

Um outro problema desta militarização crescente da ação humanitária está relacionado com as diferentes culturas que os militares e as agências humanitárias representam e com o tipo de perceções que ambas as comunidades têm uma da outra: enquanto as organizações humanitárias consideram os militares demasiado burocráticos e rígidos, os militares encaram os trabalhadores humanitários como sendo indisciplinados, desorganizados e resistentes à coordenação militar (Duffield, 2001: 60). Além disso, no contexto da ação humanitária, esta confusão de papéis e de perceções, inclusivamente por parte das populações que são auxiliadas, tem posto em perigo os propósitos e os objetivos principais das agências humanitárias. Esta tem sido uma preocupação real no quadro da intervenção militar no Afeganistão desde 2001 e no Iraque desde 2003, onde as populações tendem a confundir os atores humanitários com as forças militares e vice-versa (Torrenté, 2004).<sup>5</sup> Na verdade, todas estas questões fazem ainda mais sentido após e durante a guerra no Afeganistão no seguimento dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, onde a distinção entre papéis militares, políticos e humanitários se foi esbatendo e a sua associação se foi progressivamente reforçando. Autores como Barry e Jefferys (2002) consideram inevitável e até desejável esta fusão de novos papéis e finalidades para melhor alcançar os objetivos de resolução de conflitos e construção da paz. No entanto, esta tendência acentua o risco de que os objetivos humanitários sejam postos em causa por uma estratégia que transforma a prestação de ajuda numa nova forma de alcançar objetivos político-militares e que põe em causa a segurança das agências humanitárias num ambiente já de si altamente inseguro (Pupavac, 2007; Cosgrave, 2004). Nestas circunstâncias tão complexas, torna-se necessário repensar o papel e lugar das forças militares no quadro da ação humanitária, reconhecendo que estas podem desempenhar uma função muito útil e importante na restauração imediata de infraestruturas vitais e do clima de se-

---

5 A estratégia de “conquistar os corações e as mentes das populações” seguida pelas forças militares norte-americanas aquando da intervenção no Afeganistão, a través da qual eram distribuídos alimentos e lançadas bombas ao mesmo tempo, assim como os ataques diretos a infraestruturas e pessoal humanitário no Iraque são exemplos claros desta dificuldade em distinguir militares e trabalhadores humanitários (Torrenté, 2004).

gurança, sobretudo em contextos em que a capacidade dos canais de ajuda é mais limitada, mas salvaguardando que o seu contributo em termos humanitários seja limitado à garantia de proteção e segurança das organizações humanitárias, e não à distribuição da ajuda.

### **Considerações Finais**

O que se pode concluir desta análise é que, cada vez mais, atores políticos e humanitários procuram, com dificuldade, desenvolver respostas apropriadas para situações de crise humana e conflitos violentos em contextos caracterizados por Estados fragilizados, estruturas militares e paramilitares em competição e economias paralelas. O que ressalta muito claramente da experiência humanitária das últimas três décadas é que a comunidade internacional ainda não sabe como lidar com Estados disfuncionais, em particular com aqueles em que têm interesses estratégicos muito limitados (Atmar e Goodhand, 2001) e ainda menos com contextos complexos de crise humana. Sem menosprezar o seu potencial contributo positivo para a paz e estabilidade a longo prazo, é necessário ter consciência de que a crença na ação humanitária como sendo a resposta para o subdesenvolvimento e para a violência não é assim tão linear, podendo implicar alguns perigos. Na ausência de mecanismos e esforços de compromisso político eficazes e coerentes por parte da comunidade internacional para resolução de emergências complexas, a simples intervenção em conflitos internos recorrendo à ajuda humanitária pode, como se tem verificado, revelar-se problemática e francamente insuficiente. De facto, apesar das mudanças significativas no contexto internacional e de o tipo de crises requerendo intervenções de larga escala por parte da comunidade internacional terem tornado necessária uma noção e prática renovadas e mais conscientes do humanitarismo, as implicações e os resultados obtidos com o “novo humanitarismo” parecem não ser globalmente satisfatórias (Armiño, 2002: 29). O que tem sido promovido por este novo enquadramento humanitário é essencialmente uma conceção limitada da necessidade de ajuda por parte de um sistema internacional que simultaneamente nega o seu papel em sustentar e/ou responder às emergências complexas e ameaça ainda mais a capacidade das vítimas dos conflitos terem acesso à ajuda humanitária e usufruírem dos seus direitos humanos mais básicos e imediatos. As emergências humanitárias complexas de hoje requerem uma vontade política mais ativa por parte da comunidade internacional para fazer face às estruturas de poder que beneficiam da violência e do conflito, recorrendo a soluções mais concertadas e limitando o envolvimento das forças militares na distribuição de ajuda humanitária. Num contexto em que a ajuda bilateral é progressivamente negada a países que não obedecem às estruturas e exigências políticas e económicas ocidentais, a manutenção de uma ação humanitária liberta de condicionalidades políticas e de identificação político-militar torna-se cada vez mais necessária (Fox, 2001: 288).

Deve, portanto, ser reafirmado que quando as pessoas são realmente vítimas de crises humanas, o imperativo humanitário deve prevalecer sobre objetivos políticos ou militares, ao mesmo tempo que devem procurar-se soluções duradouras e coerentes para os conflitos, evitando sempre a subordinação do humanitarismo à política (Rey e Currea-Lugo, 2002: 25).

Ao observar o estado da ação humanitária em conflitos internos na segunda metade da década de 90 até hoje, é possível retirar duas conclusões fundamentais e porventura contraditórias: a primeira é que as dificuldades enfrentadas na prestação da ajuda são em grande medida causadas pelo desrespeito pelas normas de direito internacional humanitário e de direitos humanos por parte dos beligerantes e da própria comunidade internacional; a segunda é que, em tais circunstâncias – e tendo em conta que a tendência é para uma maior proliferação do que para a contenção das crises humanas graves em muitas partes do mundo – a ação humanitária parece ser cada vez mais necessária. Nestes contextos, é importante sublinhar que esta permanecerá essencial não apenas para salvar vidas e assegurar os direitos básicos à alimentação, abrigo, água, mas também à educação e aos cuidados médicos, igualdade de oportunidades, entre outros, e que estão plasmados no direito internacional humanitário. Existem, pois, algumas ideias que devem ser sublinhadas neste contexto. Desde logo, apesar de a neutralidade ser um princípio que deve ser, sempre que possível, aplicado e respeitado (especialmente para evitar a politização da assistência humanitária), a verdade é que a sua utilidade tem sido seriamente questionada por parte das organizações humanitárias devido às implicações negativas que pode ter em termos de assistência e proteção das vítimas e de identificação de perpetradores. Torna-se importante ter consciência de que para se conseguir uma ação humanitária eficaz, os princípios clássicos não devem ser vistos como fins absolutos, mas antes como guias de ação idealmente adaptados aos contextos complexos em que são aplicados. Uma outra ideia diz respeito à importância da coordenação e complementaridade entre os diferentes atores presentes nos atuais cenários de crise com vista a respostas mais eficazes. Isto torna-se ainda mais importante num contexto em que defensores de direitos humanos, trabalhadores humanitários, de desenvolvimento e militares tropeçam literalmente uns nos outros no desempenho das suas funções, em que os mandatos se sobrepõem e a competição por recursos e visibilidade é cada vez maior.

Tal como afirma Sanahuja (2002: 7), no imaginário coletivo, a ação humanitária é uma das formas mais diretas, eficazes e imediatas de exprimir o princípio de solidariedade e compromisso com a vida e dignidade humanas, remetendo para uma ajuda equitativa e generosa. Ao prestar esta ajuda, os doadores e as organizações humanitárias estão, de algum modo, a dar esperança a quem recebe de que as circunstâncias podem melhorar e que serão capazes de gozar os seus direitos e participar do seu desenvolvimento e bem-estar futuros. É, portanto, essencial que

os vários obstáculos que hoje se colocam a uma ação humanitária eficaz e imparcial não sejam vistos como inevitáveis, mas antes como uma oportunidade para aproveitar os desenvolvimentos mais positivos e contribuir para uma melhoria do potencial e eficácia da ação humanitária.

## Referências

- Anderson, Mary B. (1999). *Do No Harm: How Can Aid Support Peace or War*. London: Lynne& Rienner.
- Anderson, Mary B. e Peter Woodrow (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder: Westview Press and UNESCO (Reeditado em 1998 pelo Intermediate Technology Publications, London).
- Armiño, Karlos Pérez de (2002). *La Vinculación Ayuda Humanitaria-Cooperación al Desarrollo: Objetivos, Puesta en Práctica y Críticas*. Vitoria-Gasteiz: Cuadernos de Trabajo de Hegoa nº33.
- Atmar, Mohammed (2001). “The politicisation of humanitarian aid and its consequences for Afghans”. *Disasters* 25 (4), pp. 321-330.
- Atmar, Mohammed e Jonathan Goodhand (2001). “Coherence or Cooption? : Politics, Aid and Peace building in Afghanistan”. *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponível em <http://reliefweb.int/report/afghanistan/coherence-or-cooption-politics-aid-and-peacebuilding-afghanistan>. Data de acesso 14/02/2013.
- Barnett, Michael (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Barry, J. e A. Jefferys (2002). *A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*. Network Paper 37, Humanitarian Network Papers, ODI.
- Castilla, José (2002). “On the Nature of Humanitarian Action”, *MSF-Cuadernos para el debate 14: Ayuda humanitaria suministrada por los ejércitos. El ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias de alimentos en Afganistan*. Barcelona: Ed. Dirección General MSF, pp. 15-17.
- Cosgrave, John (2004). *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*. London: Action Aid.
- Curtis, Devon (ed) (2001). *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. HPG Report 10, ODI.
- Cutts, Mark (1998). “Politics and Humanitarianism”. *Refugees Survey Quarterly* 17(7), pp.1-15.
- Duffield, Michael (2001). *Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security*. London: Zed Books.

- Eade, Deborah e Tony Vaux (2007). *Development and Humanitarianism: Practical Issues*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Fox, Fiona (2001). "A New Humanitarianism: A New Morality for the 21<sup>st</sup> Century?". *Disasters* 25 (4), pp. 275-289.
- Macrae, Joanna (2001). "Politics vs. Aid: is Coherence the Answer?". January 2001, disponível em [http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=research\\_paper\\_abstract&research\\_paper\\_id=5723](http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=research_paper_abstract&research_paper_id=5723), data de acesso 14/02/2013.
- Macrae, Joanna e Adele Harmer (2003). *Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': a Review of Trends and Issues*. HPG Briefing n.º 9, Overseas Development Institute.
- Macrae, Joanna et al (eds) (1994). *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London: Zed Books in association with Save the Children Fund (UK).
- Minear, Larry (2002). *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Prodanovic, Marina Skuric (2001). "Exclusion in Serbia" em Devon Curtis (ed), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. HPG Report n.º 10, ODI, p. 10.
- Pupavac, Vanessa (2007). "The Politics of Emergency and the Demise of the Developing State: Problems for Humanitarian Advocacy" em Vanessa Eade e Tony Tony (eds), *Development and Humanitarianism: Practical Issues*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Rey, Francisco (1998). "Visiones de la Acción Humanitaria en 1997". *Anuário CIP: Guerras Periféricas, Derechos Humanos y Prevención de Conflictos*. Barcelona: Fundación Hogar del Empleado e Icaria, pp. 177-187.
- Rey, Francisco e Victor Cuerra-Lugo (2002). *El Debate Humanitario*. Barcelona: Icaria.
- Roberts, Adam (1996). "Humanitarian action in war". *Adelphy Paper* n.º 305, London: Oxford University Press.
- Sanahuja, José Antonio (2002). *Guerras, Desastres y Ayuda de Emergencia: el Nuevo Humanitarismo Internacional y la Respuesta Española*. Barcelona: Intermón Oxfam e Icaria.
- Slim, Hugo (1997). "Relief Agencies and Moral Standings in War: Principles of Humanity, Neutrality, Impartiality and Solidarity". *Development in Practice* 7 (4), pp. 342-352.
- Slim, Hugo (2001). *Military Intervention to Protect Human Rights: the Humanitarian Agency Perspective*. International Council for Human Rights Policy.
- Slim, Hugo (2002). "Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War". *Disasters* 21 (3), pp. 244-257.
- Terry, Fiona (2002). *Condemned to Repeat? The Paradoxes of Humanitarian Action*. Ithaca: Cornell University Press.
- Torrenté, Nicolas (2002). *The War on Terror's Challenge to Humanitarian Action*. Humanitarian Exchange, Overseas Development Institute n.º 22, pp. 44-46.



Torrenté, Nicolas (2004). “Humanitarian Action under Attack: Reflections on the Iraq War”. *Harvard Human Rights Journal* n.º 17.

Weiss, Thomas (1999). *Military-civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Weiss, Thomas e Michael Barnett (eds) (2008). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Ithaca: Cornell University Press.



Extra Dossîe

# The War of Attrition in Cyber-Space or “Cyber-Attacks”, “Cyber-War” and “Cyber-Terrorism”

Eduardo Gelbstein

*Has over 40 years experience in information systems and technology, both in the private and public sectors. His experience includes being Information Technology Strategy Manager for the British Railways and Director of the United Nations International Computing Centre. He was also an advisor to the United Nations Board of Auditors and the French Cour des Comptes. Ed is currently Adjunct Professor at Webster University Geneva and the author of several books and articles as well as a regular speaker at international conference on security, risk, audit and governance.*

## Resumo

### A Guerra de Atrição no Ciberespaço ou “Cibera- taques”, “Ciberguerra” e “Ciberterrorismo”

Nos últimos anos tornou-se óbvio que o mundo virtual das bases de dados e do *software* – popularmente denominado como ciberespaço – tem um lado negro. Este lado negro tem várias dimensões, nomeadamente perda de produtividade, crime financeiro, furto de propriedade intelectual, de identidade, *bullying* e outros.

Empresas, governos e outras entidades são cada vez mais alvo de ataques de terceiros com o fim de penetrarem as suas redes de dados e sistemas de informação. Estes vão desde os adolescentes a grupos organizados e extremamente competentes, sendo existem indicações de que alguns Estados têm vindo a desenvolver “*cyber armies*” com capacidades defensivas e ofensivas.

Legisladores, políticos e diplomatas têm procurado estabelecer conceitos e definições, mas apesar da assinatura da Convenção do Conselho da Europa sobre Cibercrime em 2001 por vários Estados, não existiram novos desenvolvimentos desde então.

Este artigo explora as várias dimensões deste domínio e enfatiza os desafios que se colocam a todos aqueles que são responsáveis pela proteção diária da informação das respetivas organizações contra ataques de origem e objetivos muitas vezes desconhecidos.

## Abstract

*Over the last few years it has become obvious that the virtual world of data and software – commonly referred to as cyberspace, has a dark side. This dark side has many sides, notably loss of worker productivity, financial crime, theft of intellectual property, identity theft, bullying, and more.*

*Companies, governments and others are increasingly being targeted by largely unknown parties attempting, often successfully, to penetrate their networks and disrupt their information systems and data. These parties range from the individual teenage hacker to highly competent groups, and it is alleged that a growing number of countries are developing “cyber armies” with defensive and offensive capabilities.*

*Legislators, politicians and diplomats struggle with concepts and definitions (e.g. can malicious software be treated as a weapon?) and, apart from the Council of Europe Convention on Cybercrime issued in 2001, which has been adopted by a small number of countries there are no other treaties.*

*This article explores the many dimensions of this domain and highlights the challenges faced by practitioners charged with protecting their organization’s information assets from unknown attackers with unknown objectives.*

This paper explores some of the consequences of the convergence of the physical world and the virtual world of information, data and the (physical) systems used to process and disseminate them, now referred to as “cyberspace”.

The assumptions on which this paper is based are:

- Assumption 1: computer systems and networks are ubiquitous. Their technologies, software and the operational processes needed for them to function all have intrinsic vulnerabilities. This makes them “insecure by design”.
- Assumption 2: societies have become irreversibly dependent on them to the extent that they are critical to their functioning. Examples include utilities (electricity, water, and telecommunications), transport (ports, railways, airports and air traffic control), finance (funds transfers, banking and insurance), law enforcement and the military, logistics and supply chains and many more. This makes them attractive targets to any party wishing to disrupt a society.
- Assumption 3: conflicts (war, terrorism and other) have so far taken place on land, water and air. Much has been written about the potential of their extension to space given that satellites are used for telecommunications and intelligence gathering by both, civilian and military organisations. It is plausible to assume that cyber-space will also, sooner or later, be used in conflicts at least as a complement to more conventional actions.
- Assumption 4: attacks on the availability, confidentiality and integrity of data have been taking place well before computers were adopted. The hyper-connected world of today and the growing number of individuals with access to cyberspace makes easier for such attacks to be organised and launched, often successfully.
- Assumption 5: legislation applicable to Cyberspace is evolving. Its development is slow compared to that of innovation, both technical and of services, the latter ranging from electronic commerce and its related financial services to social networks and much more. One of the obstacles to the development of legislation is lack of agreed terminology and definitions.
- Assumption 6: the lack of a consistent national framework for cyberspace legislation is, in turn, an obstacle to the development of international treaties. Their absence inhibits international cooperation in identifying the sources of attacks if cross-border data traffic is involved as well the investigation and prosecution of suspected actors.

The sections that follow explore many of these topics in more detail.

## Tower of Babel: from Definitions to Legislation

### *Terminology*

New terminology is created continuously. It is appropriate to recall the story of the Tower of Babel<sup>1</sup> “let’s... confuse their language so they will not understand each other” which remains valid today as innovations add words to our vocabularies. For example:

The word “cyberspace” first appeared in William Gibson’s 1984 book “*Neuromancer*”. It was used to describe the electronic medium of computer networks in which communications take place in real time. Other definitions exist, of course, and they have both supporters and critics.

Expressions such as “cyber-terrorism” and “cyber-war, (and variants of them) have been in use for many years. The media uses such terms liberally with little regard for detailed definitions. Academics, researchers and authors have put forward several definitions that remain a topic of debate.

The literature credits the first use of the expression “cyber-terrorism” to a 1996 article by Barry Colin, a senior researcher at the Institute for Security and Intelligence in California that states:

*“The physical and virtual worlds are inherently disparate worlds. It is now the intersection, the convergence, of these two worlds that forms the vehicle of Cyber Terrorism, the new weapon that we face.” (Colin, 1996).*

Another definition given by Major Bill Nelson of the U.S. Air Force states:

*“Cyber-terrorism is the calculated use of unlawful violence against digital property to intimidate or coerce governments or societies in the pursuit of goals that are political, religious or ideological.” (Nelson et al., 1999).*

The fact remains that the phrase “*One man’s terrorist is another man’s freedom fighter*” (Seymour, 1975) is as valid today as it was when it was first used. Besides, some individuals referred to at one time as “terrorists” have since become democratically elected politicians in government. A few of them became Nobel Peace Prize Laureates. Clearly, labels can be misleading and are not permanent.

When it comes to “cyber war” (or warfare) the same applies – the term is widely used but definitions remain debatable. One example can be found in a 2004 report that puts emphasis on nation-state boundaries:

---

1 Verse 11:7, Genesis, The Bible.

*“Cyber warfare involves units organized along nation-state boundaries, in offensive and defensive operations, using computers to attack other computers or networks through electronic means.” (Billo et al., 2004).*

In his 2010 book “Cyber War”, Richard A. Clarke defines Cyber-Warfare as:

*“Actions by a nation-state to penetrate another nation’s computers or networks for the purposes of causing damage or disruption.”*

Lawyers are more cautious as terminology is fundamental to legislation and legislation is a pre-requisite for prosecution. This is illustrated by the well-known opinion (on a different subject) given by a Judge in 1964:

*“I shall not today attempt further to define the kinds of material I understand to be embraced within that shorthand description “hard-core pornography”; and perhaps I could never succeed in intelligibly doing so. But I know it when I see it, and the motion picture involved in this case is not that”.<sup>2</sup>*

Diplomats, politicians and military personnel as well as international organizations, continue to debate how to formalise definitions of “cyber-war” and “cyber-terrorism” as well as philosophical issues such as whether software can be used as a weapon. It would not be reasonable to expect quick answers.

## **Legislation for Cyberspace Crime and Conflict**

### ***Computer Misuse and Crime***

The scope for computer misuse is huge and limited only by the creativity of the parties engaging in this. While many countries have been working for years to introduce appropriate (national) legislation<sup>3</sup> to address this, loopholes remain in such legislation. This in turn presents challenges in bringing criminals to justice.

The main problem is the lack of international harmonization of cybercrime legislation. Investigation and prosecution are virtually impossible if some activities in cyberspace are considered to be a crime in one country but not in another.

The only international instrument on cyberspace related topics known to the author is the Council of Europe Convention on Cybercrime, agreed in 2001 and which entered into force in 2004. By 28 October 2010, 30 countries had signed and ratified the convention. An additional 16 countries have signed the convention but

---

<sup>2</sup> Justice Potter Stewart, opinion on *Jacobelli vs. Ohio*, 1964.

<sup>3</sup> E.g. in the U.K. the Data Protection Act (1988) and the Computer Misuse Act (1990) (and more...).

not ratified it. It should be remembered that the United Nations had 193 Member States (in May 2012).

As an illustration of the complexities of cross-border activities in cyberspace, is the case of Gary McKinnon, a UK citizen accused by the United States (both countries are signatories of the Council of Europe Convention) of hacking into 97 databases of the US Military and of the space agency NASA over a period of 13 months in 2001-2. These activities included deleting critical files and posting a notice “your security is crap”.

Extradition proceedings against McKinnon were started by the United States in 2005 and the legal process continues through a sequence of appeals.

An initiative being progressed by the International Telecommunications Union (a United Nations specialised agency) to support nations in the harmonisation of policies (leading to legislation) can be found in the public domain.<sup>4</sup>

### *Laws of Conflict*

The Laws of War (*Jus in Bello*) have a long history, which is likely to precede the invention of writing. These laws attempt to regulate the conduct of Nations, armies and individuals in a conflict statements to this effect can be found in the Hebrew Bible (book of Deuteronomy) and in the Koran (*Sura-al-Baqara*).

Today there are many international treaties on the laws of war (or Laws of Armed Conflict,<sup>5</sup> LOAC) – the First Geneva Convention entered into force in 1864 and the latest treaty found, the Convention on Cluster Munitions, entered into force in 2010. Each one of the laws or conventions was developed after some new weapon or technology has been used in conflict. When it is felt that its consequences are unacceptable, politicians and diplomats seek some kind of mutual agreement to avoid or limit their use. This process can take many years and has not stopped various parties in conflict from ignoring such laws or conventions.

From time to time, the international community refers such situations to an independent body such as an international (war crimes) tribunal or the International Criminal Court. Once again, these processes are lengthy and are supported by existing legislation.

None of the treaties in force covers the use of information and/or software as disruption tools or as weapons. Similarly, attacks on computer systems and data are not mentioned in any of the current Laws of Armed Combat, the Geneva Conventions or any other treaties.

In past years past there have been United Nations (2004) documents on cyber-security and also Resolutions relating to cyber-security (none appears to be dated

---

4 Available at [http://www.itu.int/ITU-D/projects/ITU\\_EC\\_ACP/index.html](http://www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/index.html).

5 Available at <http://usmilitary.about.com/cs/wars/a/loac.htm>.



later than 2009). Similarly, the International Telecommunications Union has implemented a Cyber Security Agenda and also passed a number of related Resolutions. In their present form, these do not constitute a legal framework or a treaty.

Other international organisations, notably the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) have done research and issued publications. In a recent report the author’s state: *“it is extremely unlikely that there will ever be a true cyberwar”* (OECD, 2011).

The caveat is that the authors define “cyberwar” as one that is fought exclusively in cyberspace. They do acknowledge that cyber-weapons are already in extensive use and that a conventional conflict that includes cyber attacks is a distinct possibility.

A comprehensive multidisciplinary report on these issues was presented to the French Senate on 18 July 2012 (Bockel, 2012). It includes a detailed discussion of the defensive and offensive cyber-strategies of several countries.

There are more initiatives and publications by other organisations. Some are International Organisations, such as the Organisation for Security Coordination in Europe (OSCE) while others are non-governmental organisations, as is the case with ICT4Peace Foundation.<sup>6</sup> The latter published a report on the promotion of peace in cyber-space (Stauffacher, Sibilia and Weekes, 2011).

It can be assumed that most countries are developing defensive capabilities as it has become evident that attackers of many kinds have acquired strong capabilities to launch Advanced Persistent Threats. In parallel, there are also many reports of Nations developing cyber-attack capabilities – some list a handful of countries known or suspected to have such capabilities. Other reports<sup>7</sup> such as the one by the security company *McAfee* in 2007 stated that up to 120 countries were then engaged in cyber espionage and other forms of attack.

The issue remains that by mid-2012 there appears to be a fair consensus that the existing Laws of Armed Combat and the various treaties (such as those of the United Nations and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) may not adequately cover all the issues relating to cyber-warfare and/or terrorism.

What the international community should have learned from developing treaties is that they take an inordinate time to be developed and that when completed, some nations will not sign or ratify them.

Just to provide a couple of examples, this has been the case with:

- The United Nations Convention on the Law of the Seas (UNCLOS), developed between 1973 and 1982, has been signed by 162 countries. Amongst the non-signatories is the United States of America – in July 2012, the Senate

---

6 Available at <http://www.ict4peace.org>.

7 “Government-sponsored cyberattacks on the rise”, available at <http://www.networkworld.com/news/2007/112907-government-cyberattacks.html>.

could not muster the necessary majority to ratify the treaty on concerns that doing so would constitute an erosion of U.S. sovereignty, both in terms of international arbitration of disputes and the possibility that a supranational body could impose binding rulings on the U.S.

- The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) ratified in 1970 and signed by 190 countries. Four countries are not parties to this treaty. Of them three, India, Pakistan and North Korea have openly tested such weapons. A fourth country - Israel - is believed to have such weapons but has never declared such ownership. North Korea announced its withdrawal in 2003.

Non-state actors ignore such treaties and conventions.

The current status of the laws of conflict did not inhibit statements on the subject made public such as the two examples that follow: in May 2009, General K. Chilton, U.S. Military Strategic Command said<sup>8</sup> that: "In the event of a cyber-attack, the Laws of Armed Conflict will apply."; in October 2011, General R. Kehler, from the same organization said<sup>9</sup> that: "... there is a need to define Rules of Engagement for Offensive Computer Warfare." Readers are invited to draw their own conclusions.

### The *Yin* and the *Yang* of Cyber-space

Chinese philosophy gave us the concept of *Yin-Yang* (translated as "shady place" and "bright" or "sunny" place). These are complementary, not opposing, forces that interact as part of a dynamic system. Everything has *Yin* and *Yang* sides and the boundary between them can change with time.

In cyberspace these sides can be seen as:



---

8 "Official: No options 'off the table' for U.S. response to cyber attacks". Stars and Stripes, 8 May 2009.

9 "U.S. Weighs Its Strategy on Warfare in Cyberspace". *The New York Times*, 18 October 2011.

---

On the *Yang* or bright side, cyberspace has provided the world with:

- Unprecedented possibilities for the creation and sharing of data and information;
- Standards to enhance connectivity and data exchanges in critical infrastructures;
- Social and professional networks for its dissemination and sharing;
- Online learning capabilities to reach anyone who wishes to learn;
- E-business and E-government;
- Useful tools for national defence and law enforcement;
- And so much more – creativity continues to drive the Yang (e.g. Apps for smart phones and new gadgets).

The consequence of this is that cyberspace is data and information-rich and these are valuable resources:

- Some data and information is public (anyone can access it but not necessarily make sense of it or vouch for its quality). Other data and information is restricted (access requires registration, sometimes a paywall);
- Much data is operational – not accessible to the public and rarely accessible to individuals (except for diagnostic purposes) – and part of what is called Systems Control and Data Acquisition (SCADA). This is a vital component of process management including for example electricity generation, air traffic control, telephone exchanges and virtually all of the infrastructures on which society depends;
- There is confidential data – accessible only to those meeting specific criteria (intellectual property, financial and legal data, medical records);
- Finally there is secret data – not shared other than within a very small circle of qualified and nominated people (passwords, national security and law enforcement).

However data and information that have value are of interest to many groups: spies (industrial and other), criminals (fraud, theft, extortion), law enforcement (intelligence acquisition and analysis, tracking, planning) and many others.

Such data can be acquired legitimately either because it is in the public domain or the individual has the appropriate permissions to do it.

The *Yin* side has also many elements to consider:

- Irreversible dependency on cyberspace for many, if not most, critical activities;
- Questionable Quality Assurance for much of the information and knowledge disseminated;
- The dissemination of Non-Knowledge: misinformation, disinformation, proselytization, etc.;
- Cyber-crime – non violent and profitable;
- Theft of intellectual property and other forms of espionage;

- Hacktivism – attacks on cyberspace residents for any of a variety of reasons;
- Cyber-attacks on information infrastructures by non-state actors (could also be state sponsored);
- Cyber-attacks on information infrastructures by hostile nation states.

Those in the *Yin* side of cyberspace (“uncivil society” as former U.N. Secretary General Kofi Annan called them) can access data without permission by breaking into systems. This may be relatively easy to do if the protective measures taken are. However, events that took place in recent years indicate that any system can be broken into if the attackers have the skills and resources to implement an Advanced Persistent Threat. This may be illegal depending on the legal framework of the location where such break-in takes place. A relatively small number of offenders has been apprehended, judged and sentenced.

Once they break into a system, intruders may do many (all bad) things:

- Disruption – website defacement, denial of service, encrypting data and denying access to it by its rightful owners,
- Strategic advantage through espionage – advanced information on mergers and acquisitions, exchanges of sensitive information, intelligence gathering, etc.
- Financial gain – phishing, stealing intellectual property, fraud in various forms;
- Sabotage (including terrorist acts) – interfering with the operation of critical processes;
- Military uses that exploit the gaps in the Laws of Armed Combat and current treaties; and more...

### **Technologies in Crime and Conflict**

Fighting has existed for as long as the human race. It has been given many names, including “conflict”, “terrorism” and “war”. Some fighting has been formalised and codified, by for example the Laws of Armed Combat and the Geneva Conventions. However, much fighting is not subject to any such rules.

History shows that the tools for fighting have evolved as technical innovation progressed – from slings and stones to bows and arrows, fire, axes and maces, swords, gunpowder leading to rifles, pistols and cannons and so on (Alvin and Heidi Toffler, 1993).

The industrial revolution (1750 to 1850) resulted in changes in technology, manufacturing, transport as well as in society. It was also the start of the formalisation of management. All of these were adopted by the military and law enforcement (it could be argued that the legions of the Roman Empire already applied “management”).

Technologies such as motorized vehicles and aircraft extended the reach and speed with which fighting could be carried out. Developments in electronics around the

time of the Second World War brought innovations such as radar and sonar, devices to facilitate (and break) encryption.

New forms of weapons, notably the atomic bomb were also turned from theory to reality leading to the doctrine of Mutually Assured Destruction.

Since then, rapid innovation in Information Technology has enabled new facilities. These include sophisticated information analysis and its dissemination in the field, satellites for information gathering and communications, “smarter” weapons including precision guided missiles, drone aircraft, robots and more.

Some of these technologies have become commodities. One of them, the smart phone, which includes photographic and video capabilities, access to GPS data and access to the Internet, are also being used by opponents engaged in asymmetric conflict (variously referred to by the media and others as “terrorists”, “hacktivists” or “hackers” – all of these may be correct to somebody, somewhere, sometime).

The concept of Information Warfare (IW) originated in the United States of America and uses information technology to gain advantage over an opponent by collecting tactical information, enabling “dis” and misinformation to be disseminated, denying information collection to the opponent and protecting one’s own systems and data (Denning, 1998). Other countries refer to such activities as Information Operations. Courses on Information Warfare are offered by many military academies around the world.

It is almost certain, that many Nation States use electronic means to gather intelligence. It is also a fact that every organization that uses computer systems and networks takes steps to provide defences for their protection. The global media speculates that a number of Nation States are developing offensive cyber-capabilities and uses terms such as “cyber-armies”.

A conflict in which computer systems and networks are considered legitimate targets would have massive impact: all the infrastructures critical to the functioning of society – utilities, telecommunications, transportation, banking and finance, supply chains, etc. rely extensively on information technologies and networks and are therefore highly vulnerable to attack by hostile parties.

The concept of “Economic Jihad” (The Economist, 2008) – attacks that damage the economic interests of a nation or its enterprises and financial institutions – has been voiced many times over the last few years. Given that so many critical activities now make use of cyberspace, such attacks should be considered a real threat. The remainder of this article explores the many dimensions of these challenges.

### **Selected Cyber-events that Actually Occurred**

Fiction has already explored forms of attack for years and some of them have actually happened while others are perhaps just waiting for the opportunity.

Here is a short selection of events yet to happen:

- Arthur Clarke's "2001" (1968) in which an artificial intelligence computer called HAL kills an astronaut to keep secret the mission for which it was programmed.
- Henning Mankel's "Firewall" (1998) in which a persuasive and talented IT specialist plans to create worldwide financial panic by deleting large amounts of money from the banking system. This is not likely to have been the reason for the financial crises that began in 2007...
- Michael Dobbs "Edge of Madness" (2008) in which a Chinese dictator declares cyber-war against the West and includes airplanes falling from the sky, power failures, transport breakdowns and a runaway nuclear power station.

However, the following did happen:

- On 14 August 2003, a massive blackout impacted 65 million people in Canada and the Eastern United States. Officials issued statements that "terrorist activity was not the cause" and identified a combination of factors, including computer errors.
- On 28 August 2003, a blackout affected southern London and Northwest Kent. The official explanation involved two independent faults happening within 7 seconds from each other.
- On 23 September, another blackout affected the southern part of Sweden and the eastern part of Denmark, affecting 4 million people. This was reported to be the consequence of the abrupt stoppage of a Swedish nuclear power station.
- On 28 September 2003 a massive blackout covered the whole of Italy (except for the islands of Sardinia and Capri) and impacted 56 million people. A part of Switzerland was also affected for several hours. The official explanation involved storm damage.

Officials have dismissed the idea that these blackouts were the result of "proof of concept attacks". However, the probability that these closely spaced events were random should be regarded as small as blackouts happen around the world regularly and their main primary cause is the weather.

The above events do illustrate the impact of deliberate action on computer systems could have. The difference would be that a well designed attack involving sophisticated malware would be difficult to diagnose and repair.

Between 23 January and 4 February 2008 there were disruptions due to separate incidents due to damage to Internet underwater cables. The first incident caused damage involving up to five high-speed Internet submarine communications cables in the Mediterranean Sea and Middle East from, causing disruptions and in the Middle East and India.

The U.S. government reported a series of coordinated attacks on computer systems since 2003 (such attacks continue today) and gave the collective name of "Ti-

tan Rain”. While their exact source remains unknown the attacks are suspected to be state sponsored and intended to gather information. The Titan Rain hackers gained access to many computer networks, including those of defence contractors such as Lockheed Martin, and NASA.

A series of distributed denial of service (cyber) attacks on Estonia began on 27 April 2007 and swamped websites of Estonian organizations, including the parliament, banks, ministries, newspapers and broadcasters. These attacks followed the relocation of the Bronze Soldier of Tallinn as well as war graves in Tallinn. Other attacks involved high volumes of spam on news portals commentaries and the defacement of selected websites.

It was thought at the time that these attacks were of a sophistication not seen before. These attacks have become a case study for many military planners as, at the time it took place, it may have been the largest instance of a cyber attack believed to be state-sponsored. No country has claimed responsibility for these attacks.

On 5 August 2008, three days before Georgia launched its invasion of South Ossetia, the websites for OSInform News Agency was hacked. Website kept its header and logo, but its content was replaced. Alania TV, a Georgian government supported television station denied any involvement in the hacking of the websites.

A related cyber attack on the websites of the Parliament of Georgia and the Georgian Ministry of Foreign Affairs replaced images of the Georgian president. Other attacks involved denials of service to numerous Georgian and Azerbaijani websites. The governments of Estonia, Ukraine, and Poland offered technical assistance and mirrored web pages for Georgian websites to use during the attacks

In June 2010 malware named *Stuxnet* was discovered and identified. It was found to have been specifically designed to attack supervisory controls and data acquisition (SCADA) systems designed by Siemens and used to target the uranium enrichment centrifuges at the Natanz plant in Iran. Other countries have been reported to have been also infected.

Press reports suggested that it made the control systems operate so as damage the centrifuges while displaying normal operations to the controllers. The authorship of *Stuxnet* remains speculative. It has been suggested that the development of such sophisticated malware would require government resources.

*Stuxnet* (and subsequently deployed malware, notably *Duqu* and *Flame*) can be considered to be the first weapons-grade malware. An analysis of *Flame*, first discovered in May 2012 is reported as being the most sophisticated found so far and it was used to gather intelligence by recording screenshots, keyboard actions and audio (including Skype conversations).

While the theft of intellectual property and other forms of intelligence gathering (espionage) have not been mentioned in this section as they are common enough event, the Director General of MI5 (the UK’s internal security organisation) said

in a speech in London on 25 June 2012, that one area of increasing concern is the threat posed by state-sponsored cyber espionage. He also said that his organization would only get involved in such cases if such thefts or disruptions posed a potential threat to national security.<sup>10</sup>

### **Insider Threats**

The information security industry places much emphasis on the actions of external parties, generally described as “hackers”. In reality, the insider threat must not be ignored.

Misusing computer systems to bypass controls can have significant impact, something that three major banks experienced directly. While the three cases below received considerable media attention, such events are likely to occur “everywhere”. It was just the magnitude of the impact that made them known to the world:

In 1995, a trader at the Singapore branch of Barings Bank (the oldest merchant bank in London), Nick Leeson, lost £837 million in speculative in future contracts. The bank collapsed.

In January 2008, a French trader, Jérôme Kerviel was convicted of causing the French bank Société Générale a trading loss valued at €4.9 billion through forgery and unauthorized use of the bank’s computers. The case was being considered by the Court of Appeal at the time of writing.

In September 2011, the Swiss bank UBS reported the loss at their London offices of over \$2 billion, as a result of unauthorized trading performed by Kweku Adoboli. This event has not yet gone to trial.

Other insiders may exploit access rights for an unintended purpose:

Bradley Manning, a U.S. soldier, was arrested in Iraq in May 2010 on allegations of having given classified material to the WikiLeaks organisation. He was subsequently charged with several offences, in particular that of communicating national defence information to an unauthorized source

Just before WikiLeaks was due to post the documents (mostly diplomatic cables) received from Manning, it was the target of a massive Denial of Service attack. A person using the pseudonym “Jester” claimed to have organised the attack on the grounds that such disclosure “threatened the lives of our troupes.”

This was followed by the removal of the Wikileaks website and data by service providers. Shortly after Paypal, an online payments company cut off the accounts used by WikiLeaks to collect donations and two credit card companies, Visa and Mastercard stopped payments to WikiLeaks. The Swiss postal bank, Postfinance,

---

<sup>10</sup> Available at <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jun/25/mi5-uk-terrorism-threat-warning>.



froze the assets of Julian Assange, founder and editor-in-chief of WikiLeaks. Anonymous’ reaction: Responding to perceived federal and corporate censorship of the cable leaks, internet group Anonymous attacked the websites of, among other PostFinance, MasterCard and Visa with Distributed Denial of Service attacks. John Perry Barlow, co-founder of the Electronic Frontier Foundation, wrote<sup>11</sup> about these events saying that: “The first serious infowar is now engaged. The field of battle is WikiLeaks. You are the troops.”

### **Open Issues and Questions Looking for Answers**

A substantial number of governments are fully aware that cyber attacks are happening and are against their national interest. The website of NATO’s Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, located in Tallinn, Estonia, includes a page<sup>12</sup> with links to documents on national cyber / information security.

The same organization also runs courses on public international law as it applies to cyber operations, including, inter alia, issues such as the prohibition of the use of force, the law of self-defense, countermeasures, LOAC, the law of neutrality, legal attribution and State responsibility. The course as run in 2012 is classified NATO SECRET and participation requires the appropriate clearance.

The open issues are many and relate to questions to which currently there are no accepted answers.

### ***Open Issue 1: Identifying the Attacker***

So far, attackers have not identified themselves other than by citing membership of a group (such as Lulzsec or Anonymous) whose members are dispersed around the world and without a formal structure. Any statement pointing to a Nation’s cyber-army is essentially conjectured.

The complex architecture of the Internet and the fact that it was never designed to be a secure network allows attackers to be anonymous and to hide in the network maze. This gives them plausible deniability and, at the same time, creates barriers to investigators that are complex, time consuming and, potentially, not possible to overcome.

As a result, investigating, collecting evidence that would be accepted in a court of law and prosecuting cyber criminals is immensely for law enforcement. This is aggravated by the inability to recruit and retain expert staff. A recent campaign by the UK’s Government Communications Headquarters<sup>13</sup> (GCHQ) in which people were invited to decrypt a message placed on a website revealed that the salary on

---

11 Available at <http://twitter.com/jpbarlow/status/10627544017534976>.

12 Available at <http://www.ccdcoe.org/328.html>.

13 Available at <http://www.gchq.gov.uk/challenges/pages/break-some-code-puzzle-1.aspx>.

offer was less than half of what a person with such skills could earn in the private sector.

### ***Open Issue 2: Legal Framework Relating to Cyber-attacks***

The development of a good legal framework remains a challenge given that legislation develops much more slowly than technical innovation and the creativity of attackers – whoever and wherever they may be. National initiatives are progressed following different strategies and priorities and with little or no international collaboration, despite the existence of appropriate forums for this to take place (such as the U.N. and its Agencies, Interpol, Europol, OECD, OSCE, ENISA, WSIS (World Summit for the Information Society), etc.).

### ***Open Issue 3: Can Software be a Weapon?***

Given that software is an intangible element the intuitive response could be “I don’t see how”. As it happens, a recent issue of the journal “*The Economist*” explores this from a different perspective: the extent to which electronics are used in health care – from robots performing surgery to defibrillators, pacemakers and insulin pumps – all of which are susceptible to software errors and/or attack, so, yes, software could kill you directly.<sup>14</sup> As is the case with most software, the end user license absolves the supplier and/or designer from all liabilities.

The consequences of an attack on what would normally be a protected infrastructure, such as a hospital, could also be bad for peoples’ health. The same is true for interference with water supplies, air traffic control and so many more.

The *Stuxnet* malware also demonstrated that software could be used to damage a physical object while being much cheaper to develop and easier to deliver.

The author could not find any reference to software being classed as a weapon in any legislation in English.

### ***Open Issue 4: How do you Inspect Software Looking for Malware?***

The United Nations has over the years had many weapons inspection missions. While no doubt complex and sensitive, such inspections focused on tangible items that could be counted, measured, weighed and generally evaluated.

As software is none of those things and its documentation may not be available to eventual inspectors, the task becomes much more complex. The people with the skills to identify malware (after it’s been used) and analyse it and published reports are primarily working for companies supplying anti-malware tools, including Kasperski, McAfee and Symantec (listed alphabetically).

---

<sup>14</sup> “When code can kill or cure”. *The Economist*, June 2, 2012.

***Open Issue 5: the Case for a Convention on Cyber-weapons and Related Matters***

Numerous parties have suggested that such a convention would be a timely addition to the current portfolio. Should it be developed and, if so, who should do it and how can compliance be assured? At the time of writing there did not appear to be any such initiative.

Following from open issues 1 to 4, some of the questions looking for answers would include:

Is there an appropriate model for such a convention, and if so, which one: possible models include the Council of Europe Convention on Cybercrime and the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) already mentioned in these pages.

Such a convention could also extend the scope of the current Laws of Armed Combat and relevant Geneva conventions to cover items such as:

- Would an unannounced or undeclared attack seen as a pre-emptive strike constitute an act of war?
- How does the concept of lawful targets and protected targets apply to computer systems and networks?
- How should “proportionality” be assessed in a response to an attack?

Which would be criteria defining when to involve law enforcement and the military?

- Who would have the authority to take such decisions?
- Can and should governments intervene if an attack targets an organization in the private sector (for example, a utility)
- Under what circumstances can the government if targeted by a cyber attack seek the collaboration of the private sector?

The two issues that are likely to remain open indefinitely are those of Nations that do not sign the convention and non-state actors that ignore the convention altogether.

**Conclusions**

Technical innovations have invariably found their way into law enforcement and defense establishments on land, sea, air and space. Now they also appear in the world of computer systems, networks and data called “cyberspace”.

They have also been used for criminal activities and in conflicts and there is no reason to believe that this will change any time soon.

The factors that distinguish conflict in cyberspace include:

- Malicious software (malware) can be designed anywhere and by anybody who has adequate expertise and skills. These skills are not particularly difficult to acquire and toolkits to manufacture malware can be procured easily and cheaply enough around the world. Not all malware is detectable;

- Malware designers are good at sharing knowledge, software programs and tools. They have associations, clubs and conferences. Some of the latter, such as Defcon, are annual public events;
- Attacks on computer systems are mostly asymmetric: a small number of players can successfully penetrate and interfere with the computer systems and the defences of large organizations in the private and public sectors, including defence establishments.
- The sophistication of attacks in cyberspace continues to grow. It is now legitimate to think in terms of Weapons-grade Malware. Attribution is a major obstacle as the attackers' anonymity is hard to unravel. Without certainty, the only practical response should focus on defensive actions and recovery.
- The insider threat must not be underestimated: insiders have knowledge and opportunity. They may be driven to act by ideology, external pressures and emotion. The spectrum of such drivers is large and includes lack of awareness and stupidity.
- External attackers are exposed to little risk – a failed attack still provides useful information of what did or did not work and insights into the defences of the target. Besides, attackers can hide their identity and location without too much difficulty and remain anonymous. Even if caught, arrested and extradited, the legislative framework varies from country to country and requires a long process. Such a process could encourage other attackers to focus on those driving it.
- The concept of Mutually Assured Disruption has not been the subject of much public discussion and remains a source of potential social unrest as interference with water and electricity supplies, banking services, transportation, etc. are bound to cause friction if they last long enough.

Many countries have created bodies to coordinate the protection of critical national infrastructures and their activities should continue to be encouraged, supported and shared. The actual response capabilities of such infrastructures to respond to a cyber-attack remain to be seen.

## References

- Billo, Charles *et al.* (2004). *Cyber Warfare: an Analysis of the Means and Motivations of Selected Nation States*. Dartmouth College: Institute of Security Technology Studies.
- Bockel, J. M. (2012). *Rapport d'information No. 681*. Available at <http://www.senat.fr/rap/r11-681/r11-6811.pdf>.

- Clarke, Richard (2010). *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do about It*. New York: Harper Collins.
- Collin, Barry (1996). “The Future of Cyber Terrorism: Where the Physical and Virtual Worlds Converge”. Available at <http://thecampuscenter.com/cgi-bin/texis/>.
- Denning, Dorothy (1998). *Information Warfare and Security*. New York: Addison-Wesley.
- Nelson, Bill *et al.* (1999). *Cyberterror, Prospects and Implications*. Center for the Study of Terrorism and Irregular Warfare.
- OECD (2011). *Reducing Systemic Cybersecurity Risk*.
- Seymour, Gerald (1975). *Harry's Game*. New York: Random House.
- Stauffacher, D.; R. Sibilia and B. Weekes (2011). *Getting Down to Business – Realistic Goals for the Promotion of Peace in Cyber-space*. ICT4 Peace Foundation.
- Toffler, Alvin and Heidi Toffler (1993). *War and Antiwar*. New York: Little and Brown.
- United Nations (2004). *A More Secure World - Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: United Nations.

# Portugal, os Estados Unidos da América e as Guerras do Século XXI

Nuno Lemos Pires

*Tenente-Coronel de Infantaria/Operações Especiais, professor de História e Relações Internacionais na Academia Militar e doutorando em História, Defesa e Relações Internacionais no ISCTE/AM. Participou em missões em Moçambique, Angola, Paquistão, Etiópia e Afeganistão.*

## Resumo

Tendo como estudo de caso o Afeganistão, descrevem-se as alterações na forma de fazer e entender a guerra, as principais motivações de quem decide participar na guerra, o papel das ligações e alianças, a centralidade do papel dos EUA e as razões que levam países como Portugal a integrar o esforço de guerra.

Através de comparações pontuais com outros conflitos analisam-se ainda as principais políticas e doutrinas em vigor, nomeadamente as políticas de *comprehensive approach*, *comprehensive engagement* ou *engagement by nature* e as “novas” doutrinas de “contrainsurreição”.

## Abstract

*Portugal, the United States of America and the 21<sup>st</sup> Century Wars*

*Using Afghanistan as a case study, this article describes the changes concerning the way of making and understanding war, the motivations of the main actors, the role of coalitions and alliances, the centrality of the USA and the reasons that impel countries like Portugal to participate in the war effort.*

*Through the occasional comparison with other conflicts it is analyzed the main policies and doctrines, specifically the “comprehensive approach, comprehensive engagement or engagement by nature” policies and the “new” counterinsurgency doctrines.*

Para abordarmos esta temática optámos por analisar um variado número de fatores que têm contribuído ou ajudam a entender se a decisão, preparação, participação e empenhamento português acompanharam ou acompanham de alguma forma as opções americanas para as guerras do século XXI.

Assim decomparamos este tema em três áreas distintas: a tipologia de guerras do século XXI, os motivos e a forma de fazer a guerra por parte dos EUA e finalmente, a decisão e a forma como Portugal participa em algumas das guerras em que os EUA estão envolvidos.

Começaremos por tentar entender o que são as guerras do século XXI, fazendo uma caracterização geral, e em que medida as mesmas são diferentes das do século passado. Tentaremos identificar as tipologias e doutrinas em uso, as tendências estratégicas e capacidades disponíveis, por Portugal, pelos EUA, ou em geral, pelos aliados, para lhes fazer face. Como metodologia, a par de uma consulta bibliográfica e comparação entre várias obras que abordam a temática, não deixaremos de afirmar a nossa opinião em algumas áreas.

Para não nos dispersarmos sobre os variados níveis de análise, privilegiámos os patamares estratégico e operacional, ou seja entre a política a montante e a tática a jusante, tentando comparar as doutrinas em uso e caracterizando as várias entidades presentes, tanto civis como militares. No entanto, enunciaremos por vezes a necessária análise política bem como a consequência tática de algumas escolhas, mas apenas numa perspetiva de enquadramento da temática. Terminaremos com umas breves conclusões.

### **Da Entrada nas Guerras da Atualidade**

Para podermos extrair conceitos e ideias sobre como se caracterizam as guerras da atualidade decidimos recorrer a exemplos conhecidos. No espaço que temos não podemos ser exaustivos mas, ainda assim, tentando entender o que motivou a entrada em algumas das guerras do século XXI, iremos extrapolar sobre as principais consequências, adaptações e transformações efetuadas.

Pensar nas guerras atuais, ou seja, nas guerras do século XXI, é pensar nas guerras dos EUA do século XXI. Por outras palavras, aquelas em que os EUA têm participado, de uma forma mais direta ou indireta, mais interveniente ou mais passiva. De uma forma geral poderíamos afirmar e assim iniciamos o nosso texto, com a seguinte constatação: onde há guerras há quase sempre uma presença americana. Como exemplo principal iremos analisar a intervenção no Afeganistão e, sempre que possível, fazer a comparação com o Iraque ou com outras intervenções recen-

tes. Tendo em conta que Portugal está envolvido, praticamente desde o início da participação da NATO no Afeganistão, vamos a partir deste exemplo em particular e tentar compreender a evolução da participação de Portugal, dos aliados e naturalmente dos EUA.

Recuemos até à década de 1980 do séc. XX, momento em que o conflito<sup>1</sup> no Afeganistão se desenrolou com o apoio explícito dos Estados Unidos (reforçado pelo apoio do Paquistão e da Arábia Saudita) contra a União Soviética (que tinha invadido o território em dezembro de 1979). Ou seja, como para a maioria dos conflitos do século XXI, teremos de recuar no tempo para o entendermos.

Segunda constatação, quando discorremos sobre os conflitos e as guerras ditas “não convencionais”, isto é, onde geralmente se incluem as classificadas como “internas e de insurreição”, deparamo-nos com algumas evidências: que este tipo de conflitualidade é de longe a mais comum e que a sua duração é geralmente muito longa. Um estudo dos “*Correlates of War Project*”<sup>2</sup> revela que a esmagadora maioria dos conflitos ocorridos desde o final do século XIX foram, em cerca de 83% do total, guerras internas ou insurreições. Abordar a guerra no Afeganistão é assim estudar uma tipologia de conflito relativamente usual e que, pela sua natureza, se prolonga no tempo, daí ser comum ouvir sobre os 33 anos continuados de guerra neste território. Também neste caso o conflito longo no Afeganistão não é uma exceção, “trinta por cento das insurreições hoje ativas persistem há mais de vinte anos” (Braga, 2011: 1089 e 1091).

Durante a fase inicial da conflitualidade no Afeganistão encontramos uma forma típica de ação, a indireta, muito comum durante a Guerra Fria, em que as grandes potências em confronto – Estados Unidos e União Soviética – apoiavam, treinavam, financiavam e por vezes combatiam ao lado de uma das fações em confronto. Neste caso, os EUA em apoio aos *mujahiddin* e as forças soviéticas em apoio ao governo do Afeganistão. A guerra no terreno era o que na época se designa comumente por guerra subversiva<sup>3</sup>.

Após a saída/derrota da União Soviética o apoio indireto americano continuou, embora de forma muito mais discreta. Entre os vários grupos em conflito, em meados da década de 1990, tinham emergido como vencedores os talibãs que impuseram um regime totalitário, de cariz fundamentalista islâmico, sobre quase todo o território. Como principal oponente surgiu a denominada Frente Islâmica Unida

---

1 “Conflito é um afrontamento entre seres ou grupos de seres, por variadas causas e que se apresenta sob diversas formas, mas que pode chegar à violência física e, no limite, pode ir até ao aniquilamento do adversário” (Barrento, 2010: 68).

2 Disponível em <http://www.correlatesofwar.org/> (consultado em 30 de janeiro de 2012).

3 “Durante muito tempo confundiu-se guerra subversiva com guerra de guerrilhas, isto é, confundiu-se o todo com uma das suas manifestações táticas” (Couto, 1989: 294).



para a Salvação do Afeganistão, conhecida internacionalmente como a Aliança do Norte (Rashid, 2009: 44-60).

A realidade da ação Talibã e a política/estratégia pouco colaborante do Paquistão relevou a crescente diminuição da influência norte-americana na região (Rashid, 2009: 44-60). Este distanciamento e desinteresse americano pelo que se passava no Afeganistão, vir-se-ia a agravar no final da década de 1990, quando os EUA foram incapazes de evitar o apoio e cedência de “santuário”<sup>4</sup> ao então, ainda pouco conhecido, Osama bin Laden, líder da *al-Qaeda*.

A forte influência dos países vizinhos no Afeganistão é fundamental para a compreensão do tipo de guerra que se desenvolveu e ainda se desenvolve. Merece natural relevância o Paquistão (com uma fronteira de 2.430 km com o Afeganistão) nas denominadas zonas tribais, *Pashtun*, que se estendem por ambos os países. A guerra sempre teve esta dimensão comum aos conflitos de tipo (contra) subversivo: grupos em confronto, autoridade central contestada, apoios internacionais diversos, santuários em áreas contíguas e fronteiras permeáveis.

Em finais de 2001, após o conhecido 11 de setembro (que se pensa terá sido planeado e organizado a partir do Afeganistão), e face à recusa talibã em entregar ou expulsar a *al-Qaeda* ou outros grupos terroristas a operar na região, a Aliança do Norte conseguiu reconquistar a maioria do território afegão com a ajuda essencial de pequenos agrupamentos das forças de operações especiais, em especial, norte-americanas (Neville, 2008 e Rashid, 2009: 61-83). A vitória da Aliança do Norte, com o apoio essencial norte-americano, foi assim natural como, também, foi natural a opção talibã de tentar furta-se a confrontos diretos clássicos e optar por prosseguir, em devido tempo, por um tipo de luta “insurgente”.

Surge-nos aqui a oportunidade de fazer umas breves reflexões e retirar algumas conclusões parcelares. Por um lado, constatar-se que os EUA fizeram esta intervenção de forma quase unilateral, ou seja, mesmo tendo a aliança de que fazem parte, a NATO, oferecido ajuda e disponibilidade, estes acabaram por a recusar (Braga, 2011 e Rashid, 2009: 79) e optaram por uma espécie de “coligação de vontades” em que foi valorizada a eficácia operacional em detrimento da multipolaridade político-estratégica. Por outro lado, enquadrando a ação militar de intervenção no Afeganistão como parte de uma resposta global ao ocorrido no 11 de setembro, teremos necessariamente que entender todo o plano, isto é, de que forma os EUA planearam debelar (ou destruir na sua intenção final) a ameaça global personificada, essencialmente, pela *al-Qaeda*. Esse plano operacional de carácter global denominava-se *Operation Enduring Freedom* (OEF).

---

4 Termo empregue nas doutrinas de subversão e contrassubversão para designar um local, geralmente fora da área onde as principais operações se desenrolam, quase sempre num país vizinho que o protege e autoriza as operações a partir deste.

A OEF não foi pensada apenas para o Afeganistão, embora a operação militar sobre este território se revestisse como a parte mais importante do mesmo. A OEF fazia parte de um projeto mais global denominado “*War on Terror*” anunciado pelo Presidente dos EUA, George Bush, em 2001 (“guerra ao terrorismo”, evidentemente não se pode fazer uma guerra contra uma tática ou técnica pelo que esta expressão deve ser entendida como apenas “emotiva”). As designadas operações subordinadas da OEF eram: Afeganistão (OEF-A); Filipinas (*Philippines*: OEF-P, anteriormente designada de *Operation Freedom Eagle*); Corno de África (*Horn of Africa*: OEF-HOA); Pankisi Gorge (terminada em 2004); Trans Sahara (OEF-TS); Caraíbas e América Central (*Caribbean and Central America*: OEF-CCA); Quirguistão (*Kyrgyzstan* – terminada em 2004) além de inúmeras pequenas operações a decorrer em muitas regiões do mundo<sup>5</sup>.

Ou seja, a OEF não foi um plano da NATO e dos seus aliados, foi um plano dos EUA ao qual se decidiram juntar outros Estados, nomeadamente o Reino Unido, numa “coligação de vontades”. A NATO, onde naturalmente Portugal se inclui, não se pronunciou sobre o mesmo e não participou nas operações iniciais no Afeganistão. Mais tarde, quando os países membros da Aliança decidiram intervir no Afeganistão (na *International Security Assistance Force* – ISAF)<sup>6</sup> interessa ainda assinalar que muitos dos países participantes apenas o fizeram na perspetiva da estabilização deste território e não admitiam sequer participar em missões de combate (Sanger, 2012: 47), ou seja, não se identificavam nesse plano mais geral, denominado OEF.

Ainda como reflexão parcelar, importa notar que, do plano de ação global, da “*War on Terror*”, não estava prevista qualquer OEF – *Iraq* (Robinson, 2008; Ricks, 2009). O caso do Iraque terá assim, naturalmente, de ser analisado de forma isolada, como não fazendo parte essencialmente da denominada estratégia global “contra o terror”. O papel de Portugal junto dos EUA neste caso também necessita dessa análise separada.

Os primeiros anos de intervenção no Afeganistão consubstanciaram uma presença internacional modesta e fundamentalmente em apoio a uma nova administração afegã sobre a autoridade do Presidente Hamid Karzai<sup>7</sup>. A operação da

---

5 Após a campanha militar contra o Afeganistão no final de 2001 cerca de 47 mil militares das forças especiais americanas iniciaram uma campanha mais vasta e abrangente contra os “extremistas islâmicos” atuando em cerca de 140 países (Rashid, 2009).

6 Embora a sua criação seja anterior à NATO no Afeganistão, mas adaptamos esta designação para a diferenciar claramente da OEF-A.

7 “Em vez de prosseguirem as ações de contrainsurreição, para consolidar o êxito alcançado, o que exigia provavelmente forças militares superiores a 100 mil efetivos, os EUA limitaram-se a manter no Afeganistão cerca de 8 mil efetivos, reforçando-os apenas em momentos críticos (como em atos eleitorais) e uma força internacional de 4 mil em Cabul” (Santos, 2010: 215).

NATO, através da ISAF, foi assumida a 11 de agosto de 2003 mas circunscrita inicialmente à capital, Cabul. Um ano mais tarde, o mandato da Aliança Atlântica foi estendido a todo o território e, de 2004 a 2006, a presença internacional e o número de efetivos aumentou, embora sempre insuficientes para obter a vitória decisiva sobre os talibãs. Pelo contrário, vão ser os talibãs a conseguir impor a sua presença em todo o território a partir de 2006 e, com o apoio de santuários existentes no vizinho Paquistão, vão lançar uma “contraofensiva” tendo, como consequência, um aumento significativo de atentados e baixas (Santos, 2010: 218; Rashid, 2009: 349-373).

No entanto, imediatamente após a vitória conjunta entre a Aliança do Norte e dos EUA/aliados em 2002, a perceção internacional não parecia antecipar este agravar da situação. “Entre 2003 e 2005 a missão da ISAF dispunha de considerável apoio popular nos países aliados europeus, parecendo o Afeganistão evoluir no sentido de uma estabilidade há décadas ausente do território” (Braga, 2011: 1080). Houve fortes divisões no seio dos vários países da Aliança Atlântica aquando da intervenção no Iraque em 2003 pelo que, a expansão da missão da NATO no Afeganistão de 2004 a 2006, foi também uma boa oportunidade para criar um tempo de “acalmia” por parte dos Estados que tinham abertamente discordado (Robinson, 2008; Ricks, 2009).

A cimeira dos Açores (EUA, RU, Espanha e Portugal) assinalou o apoio de Portugal à ação sobre o Iraque em 2003. Se a decisão portuguesa de participar no Afeganistão continua, salvo melhor opinião, embora sem unanimidade no espectro partidário, a receber apoio e consenso nacional, até porque se efetua dentro de uma das alianças a que pertence, a NATO, o mesmo não se poderá dizer da decisão de apoiar os EUA na campanha do Iraque. Foram e são muitas as críticas à decisão portuguesa, e não exclusivas de determinados setores da política nacional.

Para o Iraque poderão ter valido os argumentos das antigas alianças e aliados. O invocar do estatuto de Portugal como um aliado fiável, ou seja, se o foi com o RU por mais de seis séculos, também o demonstraria ser com os EUA nos últimos dois. Não estando em causa se os argumentos que levaram à guerra estão corretos ou não, o que Portugal demonstraria assim era que, quando os aliados precisassem uns dos outros, o país estaria presente e ao lado dos seus aliados de sempre. Mas importa reforçar que a decisão de Portugal sobre a guerra no Iraque foi uma exceção face à generalidade das operações que apoiou e participou nos últimos vinte anos, e que a presença portuguesa foi assim limitada no tempo e na tipologia de forças (analisaremos mais adiante).

A tendência clara de participação portuguesa nos variados conflitos tem sido o de o fazer dentro das alianças a que pertence, a NATO, a UE e ao serviço da ONU.

### Da Permanência no Esforço de Guerra

*“Não há exemplo de um país que tenha sido beneficiado com uma guerra prolongada.”*

Sun Tzu

Só em 2009 é que a comunidade internacional decidiu aumentar significativamente a sua presença no Afeganistão para cerca de 65 mil soldados, oriundos de 42 Estados. Em finais de 2010, inícios de 2011, o número total de militares aliados no país tinha subido para 150 mil (Sanger, 2012: 20-31). Neste sentido, é necessário fazer uma leitura bastante diferenciada sobre as campanhas no Afeganistão antes e depois de 2009, e para isso basta recordar as palavras, perante o Congresso norte-americano, do Joint Chief dos EUA, Almirante Mullen, em dezembro de 2007: *“in Afghanistan, we do what we can. In Iraq, we do what we must”* (Committee on Armed Services House of Representatives, 101th Congress First Session, 2007: 7). Ou seja, a “distração do Iraque” (Sanger, 2012: 17; Rashid, 2009; XLI) desviou recursos e prioridades que não foram usados na altura devida no Afeganistão, apenas após a eleição de Barack Obama como Presidente dos EUA em 2008 o esforço, nomeadamente dos EUA mas também significativamente reforçado pelos restantes países da coligação, se iria alterar.

Têm sido muitos os observadores a afirmar que a verdadeira ação aliada contra os talibãs só começou efetivamente em 2009, pois antes, pura e simplesmente, não havia nem a vontade política nem os meios, financeiros, humanos e materiais, para o fazer. O ano de 2009 foi o início de uma mudança que visou levar a guerra a todo o país e em estreita colaboração com os esforços além-fronteiras (especialmente nas zonas tribais do Paquistão) (Sanger, 2012: 10). Mas o que também é comum na análise de muitos autores é que o tempo que se perdeu, nomeadamente nos primeiros anos a seguir ao 11 de setembro de 2001, em especial de 2002 até 2006, criou uma situação de força para os talibãs que, mesmo um elevado número de forças a partir de 2009, dificilmente conseguiria inverter (Sanger, 2012: 137-138; Rashid, 2009: 372-373). Não é por isso surpresa que a intenção principal das grandes operações lançadas em 2009, em especial no sul do território, nas províncias de Helmand e Kandahar, tivessem como objetivo o “reganhar o *momentum*” do sucesso talibã entretanto conquistado.

À data que elaboramos este texto encontram-se cerca de 150 mil soldados da NATO no Afeganistão e as ações para combater no território vão para além das suas fronteiras. O plano estratégico proposto por Obama (Sanger, 2012: 20-22) inclui as regiões denominadas AfPak (Afeganistão e Paquistão) e, a acompanhar as ações armadas, decorrem simultaneamente as designadas de *statebuilding*, através de ações concertadas junto das populações, para tentar conseguir

o desejado desenvolvimento, de (re)estabelecimento da justiça e de assegurar o bem-estar<sup>8</sup>.

A estratégia seguida pelos últimos generais americanos responsáveis pela conduta da guerra no Afeganistão, McChrystal, Petraeus<sup>9</sup> e, atualmente, Allen, tem sido a de tentar atuar em estreita coordenação entre forças armadas e de segurança, com as várias organizações no terreno, governamentais e não-governamentais, numa visão de longo prazo que possibilitasse, conforme anunciado, além da derrota militar dos bastiões talibãs, a criação de estruturas e condições para que a população afegã pudesse finalmente acreditar no seu próprio governo. Estas têm sido as intenções anunciadas mas desde o final de 2011, princípios de 2012, os objetivos que a NATO e os EUA têm vindo a declarar, são agora bem mais modestos. Em 2012, a palavra “destruir” os bastiões talibãs foi substituída por “conter e evitar” que os talibãs tomem o poder em Cabul, o “vencer” foi substituído pelo “garantir” que organizações como a *al-Qaeda* não voltem a utilizar o território e a atenção, nomeadamente por parte dos EUA, vira-se atualmente mais para garantir a “estabilidade” do Paquistão (nuclear) do que propriamente assegurar um desenvolvimento sustentado do Estado do Afeganistão (Sanger, 2012: 46 e 128-138). A realidade da complexidade da guerra no Afeganistão e no Iraque obriga agora a uma interpretação mais modesta do que os objetivos ambiciosos inicialmente pensados e anunciados pelo Presidente Bush. “Os EUA foram bem-sucedidos, não tanto em termos de ganhar a guerra, mas ao impedir os islamitas de ganhá-la e, de um ponto de vista geopolítico, isso é suficiente” (Friedman, 2010: 51). Ou seja, conscientes de que estas guerras não se ganham no plano tático, valem os argumentos políticos, que de forma interpretativa permitem, com base em critérios subjetivos, clamar vitória para qualquer das partes já que os talibãs também afirmaram que para ganharem a guerra basta-lhes não a perder.

### Os Tipos de Guerra e de Conflito

Até aos dias de hoje, o conflito continuado do Afeganistão apresenta-nos os “ingredientes” típicos de uma guerra de natureza subversiva (ou na doutrina americana *insurgency*)<sup>10</sup> com os guerrilheiros a tentarem o controlo das zonas rurais, a operarem no meio da população, com grande uso da ação psicossocial, etc. Mas, simultaneamente, assistimos a novos modos de operar, especialmente pelo gover-

---

8 Assegurar as condições principais de “Segurança, Governação e Desenvolvimento”. Ver explicação destas condições em Braga, 2011: 1094-1095.

9 Que também foi o coordenador do manual americano FM 3-24 – *Counterinsurgency* de dezembro de 2006.

10 “O fenómeno subversivo é inmemorial (...) designações como ‘guerra subversiva’ são muitas vezes ‘coladas’ a outras como guerras de guerrilha ou guerras psicológicas” (Dias, 2010: 108).

no afegão e pela comunidade internacional, através de uma doutrina de “contrainsurgência” (*counterinsurgency*) conduzida por uma coligação de países.

Introduzimos aqui outra reflexão parcial: o que a história regista habitualmente são campanhas de contrassubversão conduzidas por um país, e hoje, no Afeganistão, estão 49 países a fazer, alegadamente, contrainsurgência. É diferente! As formas como entendemos estes fenómenos no passado não se aplicam diretamente aos do presente e do futuro. Destarte, fica a pergunta: porque se juntam estas coligações num determinado país a ajudar o seu governo no esforço de contrainsurgência? É possível pelo menos uma resposta inspirada na “escola realista”. Porque as coligações formaram-se para punir uma organização (no caso do Afeganistão serão os talibãs) que exportava ou permitiu que outros (o caso da *al-Qaeda*) exportassem a violência para o seu mundo, para a área onde a coligação de países provém (recordamos que para além dos ataques aos EUA, houve os de Madrid, Londres, Bombaim, Indonésia, etc.). Voltaremos a este argumento mais à frente.

Identificar uma tipologia para esta guerra é uma tarefa árdua, “devemos estar cientes que a linha de fronteira entre uma tipologia e outra é muito ténue, sendo frequente surgirem combinações entre elas” (Garcia, 2011: 64), mas ajuda-nos a entender o que está em confronto no Afeganistão e, por extrapolação, em outros conflitos similares. Tanto na mais antiga como na atual doutrina portuguesa, parece-nos lícito incluir a guerra no Afeganistão como próxima da que se designa como uma tipologia da guerra subversiva – tanto nas definições do General Cabral Couto (1988) como na anterior doutrina do Exército Português (EME, 1966), estamos perante (combinando ambas as definições) uma luta entre grupos políticos no interior de um território – o Afeganistão – apoiado, e com participação ativa, por parte da população, ajudada e reforçada pelo exterior, contra a autoridade de facto existente – o governo Afegão apoiado pela comunidade internacional.

Depois poderemos apoiar-nos nos “antigos” conceitos de guerra regular ou irregular<sup>11</sup>, convencional ou não convencional. Sem aprofundar as várias definições, que aparecem sobre cada um destes termos, parece “empírico” que os grupos que se opõem à autoridade estabelecida no Afeganistão atuam de uma forma irregular, ou não convencional. As forças aliadas, para eficazmente poderem lutar nesta forma de guerra, como uma das antigas máximas no uso da força, necessitam da necessária adaptabilidade aos meios e métodos e, assim, também elas têm de executar ações classificadas de irregulares ou não convencionais (pelo que as operações especiais e o uso de *drones* ganham tanta importância neste tipo de conflitos) (Sanger, 2012: 243-271).

---

11 “Irregulares: terrorismo, guerrilha, insurreição, movimentos de resistência, insurgência e conflitos assimétricos em geral” (Leal, 2011: 1113).

Estamos a analisar o fenómeno pela forma de atuação das forças no terreno, mas se escolhermos analisar pelo prisma das motivações<sup>12</sup> poderemos encontrar indícios das denominadas guerras étnicas ou identitárias (Garcia, 2011: 76) – especialmente pela forte predominância da etnia *Pashtun* que constitui a maioria dos talibãs e que, desde há muito, reclamam territórios de ambos os lados da fronteira delimitada pela linha Durand do século XIX (por via do diplomata britânico que a demarcou, Sir Mortimer Durrand. Pires, 2011a: 180), entre o Paquistão e o Afeganistão, e que nos permitiria, assim, identificar uma tipologia de guerra “por princípios, pela defesa ou imposição de uma causa” (Dias, 2010: 106).

Mas também podemos encontrar aqui um pouco de Samuel Huntington no seu “Choque das Civilizações”, quando contextualizamos a ação de guerra santa (*jihād*) contra os cruzados invasores, do oriente contra o ocidente, da civilização islâmica contra a civilização ocidental. Com um pouco de análise ainda mais abrangente também podemos encontrar na guerra do Afeganistão resquícios do que se classifica como guerra “preemptiva”, quando após o 11 de setembro os EUA atacaram o território “apenas depois de aquele ter mostrado as suas intenções de uma forma explícita” (Garcia, 2011: 83), mas garantindo que se “agiu antes do tempo que normalmente se agiria para, a todo o custo, evitar a guerra ou para a fazer em situação mais vantajosa” (Barrento, 2010: 305). Poderemos ainda estar a assistir o que Mary Kaldor classifica de uma “guerra nova” (Kaldor, 2006) porque apresenta uma combinação entre guerra, crime organizado e violação massiva dos direitos humanos, no que diz respeito ao papel desempenhado no Afeganistão pelos “senhores da droga” e a repressão brutal exercida pelo regime talibã, através de uma interpretação extrema da *Sharia*<sup>13</sup>.

No Afeganistão podemos ainda estar também perante uma guerra híbrida (Hoffman, 2009), dada a envolvência de atores estatais e não estatais, combatentes e não combatentes, através de forças adaptáveis ao adversário (Garcia, 2011: 84) ou, de forma mais explícita, estamos simplesmente perante uma “guerra assimétrica” devido às tão distintas capacidades que ambos os contendores apresentam no Afeganistão, materializando-se muitas vezes como uma guerra urbana (dentro das grandes cidades afegãs).

Em conclusão, dependendo do âmbito de análise que escolhermos, podemos argumentar que a guerra no Afeganistão se enquadra em muitas das classificações

---

12 “Os conflitos surgem devido à disputa de bens, como a propriedade de outrem, ou de recursos caracterizados pela sua essencialidade e raridade (terra arável, água, combustíveis, metais raros, pedras preciosas, etc.), por valores e interesses que se deseja manter ou conquistar, como o território, o poder, o prestígio; por uma dialética de razões, de direitos e de princípios pelos quais vale a pena conflitar” (Barrento, 2010: 68).

13 Principal fonte de Direito num Estado Islâmico.

anteriormente expostas, mas a escolha de uma destas classificações fica sempre incompleta e não responde na sua totalidade ao fenómeno mais amplo que encontramos. No entanto, se escolhermos uma designação mais “empírica” e, como tal, também mais abrangente, a designação de “guerra irregular” afigurasse-nos como aplicável e possível para a guerra no Afeganistão ou, de uma perspectiva mais geral, englobando na tipologia dos conflitos, adaptaríamos a designação de António Telo (2011) de “guerras do caos” ou “conflitos do caos”.

### **Das Doutrinas de Emprego**

Os elementos da contrainsurgência estão presentes na guerra do Afeganistão. O *end-state* determinado para as operações dos aliados no território são os normais para este tipo de conflito: assegurar a necessária paz, estabilidade, desenvolvimento e evitar que o território possa (novamente) ser utilizado como apoio a atentados terroristas<sup>14</sup>. Decorrente do *end-state* os objetivos intermédios para o alcançar também são típicos de uma contrainsurgência: “Neutralizar e destruir a estrutura subversiva; preservar e fortalecer as forças de contrassubversão; preservar e obter a adesão da população, criando interna e externamente condições que desfavoreçam a eclosão da subversão” (Couto, 1988: 306).

Se por um lado, ao nível operacional e tático da guerra, estes conceitos possam ter aplicação, nos campos mais abrangentes da política e estratégia, precisamos de ter uma visão mais estruturada, que inclua sempre as três dimensões já enunciadas: segurança, desenvolvimento e governação. Neste caso, entramos assim no domínio das condições e não, exclusivamente, no das doutrinas.

É possível então afirmar que a doutrina atual de contrainsurgência, escolhida e aplicada no Afeganistão, parece ser a que mais se adequa<sup>15</sup>, mas não responde ao âmbito mais vasto de atuação e de resposta que os aliados procuram. Se estamos perante uma guerra irregular, ou dentro de um conflito do caos, urge desenvolver uma visão mais abrangente, holística, pelo menos, mais ampla do que a doutrina designada de contrainsurgência e para isso necessitamos de conceitos, domínios e até desenhos de estratégias. Falta equacionar a capacidade de coordenar a atuação militar e política. O problema não reside na insuficiência da doutrina militar, mas antes na insuficiência da doutrina estratégica – que habitualmente se denomina de “*comprehensive approach*” ou “*comprehensive engagement*”.

Nos remotos tempos do Império romano, na constituição das legiões, previam-

---

14 Ver missão da ISAF e estado final (*end-state*) desejado para as forças presentes no Afeganistão em (Pires, 2011b: 4).

15 Manuais dos EUA – FM 3.0 – *Operations*; Joint Publications JP 3-24 – *Insurgency Counterinsurgency*; e as publicações aliadas da NATO: incluído na doutrina mais vasta de *Allied Joint Publications AJP – 3.2 – Land Operations*.



se elementos para desempenhar todas as funções referidas de segurança, de desenvolvimento e de governação. Primeiro procurava-se que os comandantes que tinham as maiores responsabilidades tivessem carreiras mistas, civis e militares (Monteiro, 2009: 18) e assim demonstrassem uma maior capacidade para ações abrangentes, inclusivas, de “*comprehensive approach*”. As legiões eram autossuficientes, “tinham especialistas e artesões de todos os tipos e também engenheiros e arquitetos capazes de criar a infraestrutura física da nova província” (Monteiro, 2009: 34), ou seja, eram um modelo parecido com o que se procurou desenvolver para o Afeganistão através dos denominados PRT (*Provincial Reconstruction Teams* – sustentadas em unidades militares mas incluindo fortes componentes civis, geralmente lideradas por civis, e destinadas a promover o desenvolvimento económico nas várias províncias afegãs (Perito, 2005: 20)<sup>16</sup>.

Aos militares romanos era-lhes exigido muito mais do que saber combater porque “desempenharam também um papel social, cultural e religioso na vida das comunidades em que estavam integrados (...) os soldados e veteranos cumpriram funções de defesa ou de administração muito importantes” (Monteiro, 2009: 42) e, como sabemos, esta também foi uma forma muito portuguesa de utilizar os seus militares ao longo da história, tanto internamente como na Ásia ou em África. Uma outra solução foi encontrada muito mais tarde na China, quando Mao Tse-Tung juntou 50 mil estudantes, devidamente treinados e preparados, para seguir o exército na primavera de 1949 e assim ir substituindo os militares nas tarefas da administração pública e educação (Galula, 1964: 65).

Vale a pena incluir algumas referências à conceção da estratégia diferenciada que o Império Romano usava, ou seja, como se adaptava às realidades geográficas onde exercia a sua influência: “Edward Luttwak (1976) (...) conselheiro de Ronald Reagan, concluiu que o Império Romano inicial era hegemónico, com os seus territórios divididos em três grupos: os sob administração direta; os sob controlo diplomático; e os sob influência (...) a estratégia tornou-se ‘preclusiva’ (*i.e* que afasta), enquanto na Hispânia se instalava um ‘exército de paz’” (Monteiro, 2009: 65). Não foi, em certa medida, o que Portugal fez nos variados territórios? A postura de Portugal no Ceilão, nada teve em comum com a que teve no Brasil, a estratégia portuguesa para a China ou o Japão foi muito diferente da seguida para Moçambique ou para a Guiné. Também aqui, Portugal e os EUA poderão colaborar no século XXI, há muitas “*lessons learned*” a partilhar entre todos.

---

16 No Iraque a responsabilidade primária pelos PRT era do State Department dos EUA; as PRT foram inspiradas nos *Civil Operations and Rural Development Support* (CORDS) usados pelos EUA no Vietname onde, em teoria, o State Department, a *US Agency for International Development* (USAID) e pessoal militar trabalhavam em conjunto para melhorar a qualidade de vida das populações (Buren, 2011: 3 e 7).

Terminamos esta secção com mais uma reflexão. Ao princípio (romano) imperial de comando integrado entre as várias componentes militares e não militares opõe-se hoje o princípio de *“comprehensive by nature”*, ou seja, que a natureza da coordenação entre as várias entidades presentes, num determinado conflito, se faz naturalmente. É natural que cada um assuma as suas responsabilidades no campo em que é mais eficaz e a coordenação surja, dando lugar ao *“comprehensive approach”*. O princípio de *“comprehensive by nature”* não é imposto.

Logicamente, este princípio “nobre”, de *“comprehensive por natureza”*, não nos soluciona um dilema: o que fazer quando os interesses dos vários atores no terreno são diferentes, ou mesmo, contraditórios. Neste caso falta-nos a doutrina estratégica, a vontade e a solução, porque o princípio imperial (romano), por ser imposto, não é hoje aceitável.

Mas seja qual for o âmbito e a doutrina de referência, a visão ou a política holística mais eficaz, a realidade do conflito impõe-se e está sempre presente. Encontrar uma forma de garantir eficazmente a correta integração das várias componentes militares e civis, governamentais e não-governamentais, dirimindo os vários interesses e restrições de cada Estado presente, é vital para a NATO e, por extensão, para todos os aliados, incluindo Portugal e os EUA. Ou seja, como afirma Ananicz (2010: 17): *“By involving itself in Afghanistan on behalf of the United Nations, NATO cannot lose this War”*.

### **As Crises Estratégicas Internacionais, os Estados Unidos da América e Portugal**

*“Due to their experience in Iraq and Afghanistan, many Europeans no longer want to follow the US on military operations if their core security threat is unclear, and/or if they think they have little say over strategy”*

Keohane, 2010: 26

Portugal tem participado ativamente ao lado dos EUA nas guerras do século XXI<sup>17</sup>. De forma multilateral (uma das quais numa “coligação de vontades”) ou como parte integrante das alianças e organizações de que faz parte. Entre as participações mais relevantes destacam-se o Kosovo, Iraque, Afeganistão, Líbano, costa da Somália ou a preparação de forças no Uganda.

---

17 Portugal já participou com mais de 36 mil efetivos em operações e missões militares no exterior desde 1990 até 2010 (tanto nas guerras do século XX, as do pós-Guerra Fria, em que se incluem as balcânicas, como as do século XXI). Dados retirados de <http://www.emgfa.pt/documents/kmf0tcsx1qvb.png> consultado a 18 de outubro de 2011.

Não temos intenção de fazer análises políticas sobre a decisão de Portugal participar ou apoiar as guerras que foram iniciadas pelos EUA, nomeadamente no Afeganistão ou no Iraque, mas é possível estabelecer um padrão relativo à participação nacional.

Como temos vindo a assistir, quando chamado a apoiar, Portugal, o aliado fiável, disse “presente”. Participou, sempre que possível, no âmbito das alianças a que pertence, da NATO, da União Europeia ou da Organização das Nações Unidas e essa continua a ser a sua linha de decisão, no âmbito da legitimidade internacional, com mandato, no seio das alianças de que faz parte.

Portugal participa quase sempre sem restrições, sem *caveats* (Kilcullen, 2009: 111) ou seja, entra nos teatros de operações, disponível para cumprir, se necessário e determinado operacionalmente, as missões mais exigentes. Sendo os *caveats*, ou melhor dizendo, os “sem *caveats*”, um multiplicador qualificativo da participação, aumenta também, conseqüentemente, a qualidade política da oferta. Por fim, Portugal participa de acordo com as suas possibilidades materiais, financeiras, humanas e proporcional à dimensão que tem.

Portugal também participa e adapta a tipologia de forças e missões de acordo com a estratégia e as fases das operações. Por exemplo, no Iraque, entrou com forças da GNR (MSU)<sup>18</sup> na fase de estabilização e depois com forças do Exército na preparação das novas forças de segurança do Iraque (NTM-I). No Afeganistão, o cenário foi idêntico. Integrou forças dos três ramos das forças armadas e, aquando da fase de expansão, houve um substancial aumento de forças de combate (nomeadamente paraquedistas e comandos do Exército nas designadas Forças de Reação Rápida) que atuaram em áreas consideradas muito difíceis, como por exemplo, Kandahar. Recentemente (a partir de 2009), quando a prioridade estratégica aliada passou para a formação e “mentoria” das unidades operacionais das forças armadas e de segurança afegãs, Portugal assumiu plenamente essa missão (sendo as mais conhecidas as OMLT, ver: Pires, 2011b) e continua a participar de forma significativa nessa exigente missão (desde o último semestre de 2011 também com uma pequena equipa da GNR em funções de treino e “mentoria”).

Para assegurar tal nível de participação, Portugal soube preparar-se para as missões mais difíceis e perigosas, daí o nível elevado de exigência pedido aos quadros das Forças Armadas, aos militares e às unidades prontas para intervir. Portugal

---

18 “A missão no Iraque que decorreu até ao mês de fevereiro de 2005, data prevista para a realização das eleições. O Subagrupamento ALFA da GNR estava integrado numa *Multinational Specialized Unit* (MSU)<sup>103</sup> italiana sendo constituído por 128 militares. Marchou para o Iraque ficando sob o Controlo Operacional da “*Multinational Division South East – MND (SE)*”, integrado na Brigada dei Carabinieri de Itália, tendo em vista a execução da Missão Geral das Forças da Coligação no Teatro de Operações” (Carlos Carreira: 2005).

pode e sabe como intervir e não tem razões para se sentir “embaraçado” ao lado dos seus aliados.

É um aliado fiável porque participa, é fiável porque o faz ao mesmo nível técnico-tático das restantes forças armadas internacionais (salvaguardando as devidas dimensões, como será o caso dos EUA) e é fiável porque sabe tirar partido da sua experiência para criar uma mais-valia para os seus aliados: sabe relacionar-se no terreno com outras culturas e religiões (Page, 2008: 26).

Portugal vive entre diversas alianças, sendo a mais significativa, em termos de produção de doutrina, a NATO. A Aliança Atlântica, e Portugal individualmente, utilizam a doutrina dos EUA como uma das doutrinas de referência. Este será um provável caminho de continuidade. Portugal continuará a preparar-se para os conflitos do futuro tendo como referência os restantes países da NATO e, em especial, os EUA. Mas nunca será, como não tem sido, um simples “copy-paste” porque a dimensão, a política e interesses nacionais obrigam, não só à adaptação, como a uma postura por vezes diferente. Sem pôr em causa a fácil integração das nossas forças nacionais destacadas em contingentes internacionais, da NATO, da União Europeia e da ONU, Portugal ainda encontra espaço para as suas opções próprias, nomeadamente no espaço da CPLP.

Portugal estará ao lado dos EUA, como sempre esteve ao lado dos seus principais aliados, de acordo com as suas capacidades e conjuntura de interesses, mas como poderemos constatar, tenderá a fazê-lo no âmbito das alianças ou OI a que pertence. Quando não o puder fazer, as razões de Portugal tenderão a ser as de todos, como ilustra a expressão: “*strategic trends, public support and the budgetary crisis*” (Keohane, 2010: 26).

No respeitante à opinião pública em geral, o apoio das populações europeias continua a diminuir e a tendência é para uma apatia generalizada relativamente às questões de defesa (Keohane, 2010: 26). Se a Europa atravessa uma grave crise financeira, os aspetos ligados às políticas de intervenção no exterior tenderão a diminuir e Portugal, também numa situação idêntica, poderá sentir estes efeitos nas suas opções.

Poderemos equacionar no futuro, e quando se trate de situações próximas da Europa, se a UE será mais vezes chamada a intervir em vez da NATO. Cada vez mais, para as várias crises existentes no norte de África, os EUA têm sinalizado a importância da UE desempenhar um papel mais preponderante. Portugal como país atlântico e europeu pode também ser chamado mais vezes a participar em operações fisicamente mais próximas das fronteiras europeias mas, para esta perspetiva se aplicar, a UE terá de se reforçar “*if the EU remains weak, then the European parts of NATO will remain weak, and everyone loses*” (Keohane, 2010: 26) o que, infelizmente, tem sido uma constante desde os tempos da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), e que parece, nomeadamente pelos efeitos causados pela presente crise financeira, continuar a acontecer.

Portugal tem, para além da CPLP, ainda mais um espaço próprio e conseguido por mérito da sua atuação, caracterizado por Armando Marques Guedes (2011: 19) que o intitula de “empenhamento em Estados Frágeis e em situações pós-conflito”, atividade muito própria da natureza das intervenções portuguesas que hoje são “formas de *statebuilding* que redundam num assumir de uma normatividade *in bello* ligada a uma perspetivação prospetiva *post bellum* que se pode já vislumbrar como um movimento *in fieri*” (Guedes, 2011: 4). Aprofundando o raciocínio, o autor compara o papel de Portugal e dos EUA no *post bellum*<sup>19</sup> para concluir que um país como Portugal tem todas as condições para assumir uma posição privilegiada na obtenção de lugares de charneira nos desafios da atualidade. A facilidade de relacionamento de portugueses com outros povos e culturas, a capacidade de saber encontrar soluções imaginativas e adaptáveis às realidades locais, fazem desta idiosincrasia nacional uma vantagem estratégica para participar neste tipo de operações.

Liddell Hart (1982) postula que as nações se preparam bem para as guerras passadas. Embora o Iraque e o Afeganistão sejam ainda guerras da atualidade, há que procurar entender o futuro e quais os tipos de guerras no século XXI. Nos cenários futuros algumas questões ganham importância. A par de ameaças (e riscos) climáticas, terroristas e de violência variada, as alterações (desagregações) sociais<sup>20</sup> ganham relevância e requerem, obrigatoriamente, abordagens mais integradas, num conceito de segurança amplo e não nas restritas visões da defesa. A atuação no Afeganistão e no Iraque mostra-nos indícios de uma nova forma de abordar os “conflitos do caos”, requerendo uma ação holística entre forças de segurança e forças armadas, entre organizações ditas civis e militares, entre várias organizações internacionais e não-governamentais.

Portugal poderá continuar na linha da frente desta nova (velha) forma de atuar, aproveitando as sinergias entre as atuações das suas polícias e forças armadas, entre civis e militares, dentro e fora do território nacional, de forma individual ou, em planos bilaterais ou multilaterais, desejavelmente, no âmbito das suas alianças.

---

19 “Para uma pequena/média potência como Portugal, o apoio a medidas que garantam intervenções e um *post bellum* regulamentado radicam – diferentemente do que é o caso para a superpotência norte-americana – numa aposta feita com o intuito de não ficar de fora de mecanismos de controlo e governação que, em simultâneo, tornem o futuro mais previsível pela criação de uma *rule of law* internacional em si mesma, nos garantam uma presença ativa e visível no quadro de uma interdependência complexa em que nos arriscamos a ser remetidos para uma total subalternidade” (Guedes, 2011: 19).

20 “Os quatro grandes fatores de ameaça no século XXI são: o terrorismo/violência internacional, a desagregação social interna, a desagregação social externa (pelo aumento exponencial entre ricos e pobres e sociedades mais diferenciadas) e, por último, as alterações climáticas e energéticas” (Pires, 2008).

## Conclusão

No respeitante às guerras do século XXI poderemos esperar que no futuro continuarão a existir conflitos de longa duração, guerras irregulares e conflitos/guerras do caos, sem descurar a possibilidade da existência de guerras convencionais<sup>21</sup>. Necessitaremos, entre outras, das doutrinas de contrainsurgência aos níveis tático e operacional e, aos níveis superiores da política e da estratégia, de visões holísticas, para além da “*comprehensive approach*” e do “*comprehensive engagement*”. Provavelmente as operações do futuro serão maioritariamente executadas por alianças ou coligações em que as diferenças de políticas, de práticas e, mesmo as variadas restrições entre cada um dos Estados-membros que as compõem (*caveats*), obrigam a uma crescente complexidade no planeamento, na coordenação e na ação. Serão necessárias estratégias amplas e abrangentes, que permitam acomodar as variadas idiosincrasias de cada participante, que permitam uma correta articulação entre militares e civis, organizações governamentais e não-governamentais, e finalmente, entre apoios externos e governos locais e regionais.

Os Estados Unidos da América continuarão presentes mesmo quando aparentemente ausentes, dentro e fora das Alianças a que pertencem e, quando necessário, se não decidirem intervir sozinhos, continuarão a construir as suas “coligações” conjunturais. Como grande potência militar mundial, mesmo com crescente concorrência e alguma retração global, os EUA continuarão a ser referência para o estudo e desenvolvimento dos “assuntos militares”. As doutrinas e práticas americanas continuarão a ser analisadas, debatidas e criticadas mas não deixarão de se constituir como referência fundamental para as doutrinas e práticas de outras nações, onde se incluem, naturalmente, os países da NATO e Portugal.

Portugal poderá, se assim o desejar, manter-se como um aliado fiável e competente, participando de acordo com as suas disponibilidades e proporcionalmente à sua dimensão, geralmente sem restrições (*caveats*) e apto para as mais exigentes missões e adaptando a sua doutrina, estratégia e empenhamento operacional à doutrina comum, ao esforço operacional dos aliados e à estratégia mais eficaz no momento da campanha. Para além da estratégia cooperativa dentro das principais alianças a que pertence, poderá ainda manter um espaço mais próprio de atuação ou dentro de uma organização regional, como por exemplo, a CPLP.

---

21 Embora não tratado no texto e nem resulte de conclusões do que foi escrito anteriormente não queremos deixar de alertar para este fator. Alguns dos conflitos do século XXI poderão assumir características de guerras convencionais, adquirindo novas particularidades conforme a evolução da tecnologia e dos conflitos. A “luta” pelos escassos recursos naturais poderá despostrar novos conflitos, onde a insegurança do quotidiano das populações será uma constante e assim, a posse de recursos escassos poderão ser um motivo para uma guerra, provavelmente, de características militares ditas convencionais.

## Referências

- Ananicz, Andrzej (2010). "Future Scenarios for the Conflict in Afghanistan: a Regional Perspective". *Negócios Estrangeiros* n.º 18, pp. 9-55.
- Buren, Peter Van (2011). *We Meant Well: How I Helped Lose the Battle for the Hearts and Minds of the Iraqi People*. New York: Metropolitan Books.
- Carreira, Carlos (2005) "A Legitimidade da Missão da GNR no Iraque". *Revista Militar*. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=23> consultado em 18 de outubro de 2011.
- Clausewitz, Carl Von (1976). *Da Guerra*. Lisboa: Perspetivas e Realidades.
- Correia, José (2011). "O Empenhamento operacional no Afeganistão" em *Atas do Seminário sobre "O Afeganistão"*. Lisboa: Programa D. Afonso Henriques e Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 71-82.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia* (vols. I e II). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Barrento, António (2010). *Da Estratégia*. Lisboa: Tribuna da História.
- Braga, José Ulisses Ribeiro (2011). "Insurreição: Contributo para a sua Compreensão". *Revista Militar* n.º 2515/2516, pp. 1079-1098.
- Dias, Carlos Mendes (2010). *Sobre a Guerra*. Lisboa: Prefácio.
- Estado-Maior do Exército (1963/66). *O Exército na Guerra Subversiva* (5 volumes). Lisboa: EME.
- Ferreira-Pereira, Laura (2011). "Portugal e o Desenvolvimento da Política Comum da Segurança e Defesa" em *Estratégia* (Volume XX), pp. 307-326.
- Friedman, George (2010). *Os Próximos 100 anos*. Lisboa: Dom Quixote.
- Feinstein, Barry A. (2002). *Operation Enduring Freedom: Legal Dimensions of an Infinitely Just Operation*. Disponível em [http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol11\\_2/feinstein.pdf](http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol11_2/feinstein.pdf) (data de acesso em 16 de novembro de 2011).
- Galula, David (1964). *Counterinsurgency Warfare*. New York: Praeger.
- Garcia, Francisco Proença (2011). *Da Guerra e da Estratégia: a Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Guedes, Armando Marques (2011). "A Estratégia Política de Reconstrução e a Normatividade *post bellum* Emergente: o Caso da Participação Portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011" em *Atas do I Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito Internacional Público e Relações Internacionais: Conflitos Armados, Gestão pós-conflitual e Reconstrução*, Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho.
- Hart, Basil H. Liddell (1982). *As Grandes Guerras da História*. São Paulo: Ibrasa.
- Kaldor, Mary (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Malden: Polity Press.

- Kilcullen, David (2009). *The Accidental Guerrilla*. New York: Oxford University Press.
- Keohane, Daniel (2010). "The EU and NATO's Future". *CSDP newsletter* n.º11, pp.26-27.
- Leal, Fernando D'Eça (2011). "A Guerra Irregular: A Conspiração do Silêncio no Século XXI?". *Revista Militar*, n.º 2515/2516, pp. 1113-1148.
- Monteiro, João Gouveia e José Eduardo Braga (2009). *Vegécio: Compêndio da Arte Militar*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Neville, Leigh (2008). *Special Operations Forces in Afghanistan*. London: Osprey Publishing.
- Page, Martin (2008). *A Primeira Aldeia Global: Como Portugal Mudou o Mundo*. Alfragide: Casa das Letras.
- Palmeira, José (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Lisboa: Prefácio.
- Perito, Robert M. (2005). "The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan – Lessons Identified". *Special Report* n.º 152. Washington: United States Institute of Peace.
- Pires, Nuno Lemos (2008). "Novo Mundo, Nova sociedade". *Revista Militar*. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=259> (data de acesso 17 de outubro de 2011).
- Pires, Nuno Lemos (2011a). *Cartas de Cabul*. Lisboa: Tribuna da História.
- Pires, Nuno Lemos (2011b). "NATO's Operational Mentor and Liaison Team: Contributo para o Desenvolvimento das Forças Armadas do Afeganistão". *IDN Brief*, fevereiro de 2011. Lisboa: IDN.
- Pires, Nuno Lemos (2011c). "A NATO no Paquistão em 2005: uma Perspetiva Portuguesa" em *Atas do Seminário sobre "O Afeganistão"*. Lisboa: Programa D. Afonso Henriques e Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 83-98.
- Rashid, Ahmed (2009). *Descent into Chaos: The U.S. and the Disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Penguin Books.
- Ricks, Thomas E. (2009). *The Gamble: General David Petraeus and the American Military Adventure in Iraq, 2006-2008*. New York: Penguin Press.
- Robinson, Linda (2008). *Tell me How this Ends: General Petraeus and the Search for a Way out of Iraq*. New York: Public Affairs.
- Sanger, David E. (2012). *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*. New York: Crown Publishers.
- Santos, Loureiro dos (2000). *Reflexões sobre Estratégia*. Lisboa: Europa-América.
- Santos, Loureiro dos (2010). *História Concisa de Como se Faz a Guerra*. Lisboa: Europa-América.
- Telo, António José (2011). "Multipolar ou Apolar? Um Desconcertante Mundo Novo". *Relações Internacionais* n.º 31, pp. 5-23.



# Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

*Capitão da GNR. Docente na Academia Militar*

## Resumo

Tendo por base a evolução da construção política europeia procuramos explorar o seu desenvolvimento, debruçando-nos particularmente sobre as questões de segurança na União Europeia, nomeadamente na sua vertente interna.

Partindo de um prisma concetual sobre o termo segurança, pretendemos compreender de que forma esta área surge e evolui na União Europeia e relacioná-la com o desenvolvimento global da União, incluindo a sua política externa e o sistema internacional.

É também explorada a autonomização da temática da segurança interna na União e as razões por detrás deste processo. Por fim, abordamos a evolução da complexidade das questões de segurança interna na União Europeia no plano conceptual, enfatizando a dualidade da sua natureza.

## Abstract

*European Union's Internal Security: Empowerment, Emergence and Affirmation*

*Based on the evolution of the European political integration, we seek to explore its development, addressing particularly the security issues in the European Union, focusing on its internal dimension.*

*Starting from a security conceptual basis, we try to understand how this area emerges and evolves in the European Union context relating it to the overall development of the Union, including its foreign policy.*

*In addition it is explored the issue of its internal security empowerment and the reasons behind this process. Finally, it is discussed the evolution and the growing complexity of issues concerning EU's internal security under a conceptual framework, emphasizing the duality of its nature.*

## Introdução

Pensar a/na União Europeia (UE) implica, por vezes, romper com o que é habitual do ponto de vista do senso comum, e mesmo numa perspetiva teórica. A UE é em si mesmo um paradoxo original. Coloca em causa algumas conceções tradicionais do Estado moderno e afirma alguns desses elementos como seus.

Compreender o processo de integração europeia, ou pelo menos tentar, implica pensar fora de um quadro mental cartesiano, onde tudo está arrumado e hierarquizado histórica, jurídica, política e concetualmente. Os quadros teóricos tradicionais, por vezes, são insuficientes para o explicar, dado terem sido concebidos para um sistema internacional onde a UE não se enquadra taxativamente num dos atores originais das relações internacionais.

A União não é um Estado, é mais do que uma organização internacional clássica, embora tenha políticas e competências em algumas áreas superiores às dos Estados (sobretudo de alguns), e que estes já não controlam. A UE é um ator internacional sem comparação, um processo em evolução, um sistema complexo inédito, e um modelo em constante reformulação e (des)afirmação.

A diferença entre Estados dentro da UE é abissal. As idiosincrasias históricas, jurídicas, culturais e as rivalidades entre vários dos seus países membros são grandes. Por outro lado, alguns deles partilham fronteiras, têm políticas europeias comuns, têm objetivos de política externa distintos, mesmo dentro de cada Estado. Além das diferenças administrativas subjacentes, ainda obriga a que cada governo tenha de gerir os seus ciclos políticos eleitorais, que não coincidem com os dos restantes Estados, procurando sempre, em teoria, seguir uma política europeia de acordo com o interesse europeu, várias vezes propalado, mas não definido.

Desde praticamente a sua génese que a integração oscila entre a vertente intergovernamental e comunitária, entre cooperação e integração, entre alargamento e aprofundamento, entre progressos e recuos, de facto e/ou de perceções.

A UE nasceu também da necessidade de uma questão securitária entre Estados que tinham sido inimigos e que entraram em guerra(s)<sup>1</sup>. De forma a evitar que estes se digladiassem foram criadas as Comunidades Europeias<sup>2</sup>, antecessoras da atual UE. A razão de fundo da criação destas assentou quase sempre na dicotomia das matérias económicas e de segurança (defesa).

---

1 Ver acerca do conceito de guerra e suas metamorfoses em Dias (2010).

2 Comunidade Europeia e Económica (CEE); Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa). A União da Europa Ocidental (UEO), mais tarde.

A vertente económica desenvolveu-se a um ritmo muito diferente e mais elevado do que a segurança, a qual passou a ser o principal motor da construção europeia. Os Estados, quer por questões de segurança mas sobretudo de defesa, decidiram partilhar competências na área económica. Todavia, hoje, fruto dessa partilha e do crescimento da União nestas matérias, algumas das competências centrais do Estado, nomeadamente de segurança (interna), passaram para um nível macro e supranacional (europeu). Nessa medida, “a integração europeia esteve sempre associada ao uso da cooperação económica para reduzir os conflitos políticos entre os Estados-membros da UE” (Smith, 2004: 7, citado em Brandão, 2010: 51). Consequentemente, conforme esta se consolida, outras áreas vão sendo desenvolvidas, ou por uma questão de necessidade, ou como consequência de outras; ou então até devido a um misto de ambas, da qual a segurança interna da União, agora designada no quadro comunitário de Espaço de Segurança e Justiça (ELSJ) é um exemplo paradigmático.

O artigo aborda o conceito de segurança e segurança interna, tendo por base o pano de fundo das relações internacionais e da ciência política. É também explorada a emergência e a evolução da segurança interna na UE ao longo do processo de construção europeia, e a forma como esta se autonomiza.

### **A Emergência da Segurança Interna da União Europeia**

A política externa da UE tem sido desenvolvida fruto de transformações e acontecimentos ocorridos no espaço extraeuropeu que impulsionaram o seu crescimento, embora por vezes ficasse aquém do desejável. As questões de segurança interna da UE foram sobretudo fruto do evoluir interno da construção europeia. O impulso para o desenvolvimento desta veio sobretudo do interior da própria União. Apesar da importância que teve a dimensão externa da UE e tudo o que se desenvolveu no seu exterior, nomeadamente no tocante à questão das fronteiras, a principal razão desta evolução assentou em razões internas e intrínsecas da União.

No âmbito das matérias de segurança<sup>3</sup>, leia-se de defesa, o processo de integração europeia não avançou, em parte, porque havia a Organização do Atlântico Norte (OTAN), e porque os Estados não pretendiam abdicar de uma das suas matérias soberanas essenciais, mesmo após o fim da Guerra Fria. Nas matérias de segurança

---

3 “A segurança poderia ser definida, no domínio da conflitualidade hostil, como um acontecer/fazer (fazer porque dinâmico e acontecer porque sujeito à dimensão de pathos de quem se vê envolvido em riscos) que permite realizar efetivamente a manobra estratégica de um dado ator ou entidade política (ou eventualmente, mas no campo estratégico temos muitas dúvidas, de outra natureza), vendo as restrições do ambiente estratégico (ameaças e riscos). A segurança não tem assim apenas uma dimensão negativa, mas também uma dimensão positiva de realização de objetivos político-estratégicos” (Fernandes, 2011: 71).

interna não havia nenhuma organização internacional, de dimensão similar<sup>4</sup> nem com essas capacidades.

No que concerne ao interesse dos Estados nestas matérias, estas eram igualmente vistas como assuntos exclusivos destes, cujas posições variavam, tanto ou mais do que nas questões de defesa. Por outro lado, estas não eram, no que toca à ideia global de segurança interna, uma preocupação, mas sim algumas áreas setoriais que ameaçavam a segurança interna<sup>5</sup>, como seja o tráfico de droga, o terrorismo, e mais tarde as questões de asilo e da imigração ilegal.

Durante o período da Guerra Fria, falar de segurança era equivalente a falar de defesa<sup>6</sup>. Alguns autores, como Barry Buzan (1983), começaram a dar eco a outros setores da segurança, nomeadamente à segurança económica, política, ambiental e da sociedade. Dentro destes começa a emergir a segurança interna, o sentimento de insegurança, a segurança societal e as ameaças à sua identidade (Bigo, 1998).

Esta reformulada conceção está também associada ao aparecimento do neorealismo, em que mesmo a visão estatocêntrica de Buzan (1983) não o impediu de reconhecer que os Estados não são iguais de facto, e que no caso dos Estados fracos, dadas as suas preocupações com a segurança interna, seria também necessário analisar as organizações internacionais, os grupos e os indivíduos em conflito com os objetivos mais importantes da segurança Estadual (Fernandes, 2002: 85).

Destarte, os Estados tentavam até então resolver estas questões do ponto de vista interno, ou então, através de grupos informais que mais tarde iriam avançar para uma base intergovernamental, em áreas setoriais (Bigo, 1992).

Por outro lado, por questões de natureza históricas, os líderes políticos tinham receio de abordar assuntos de segurança interna, dado estarem associados a regimes políticos autoritários e repressivos, sobretudo de direita (Hovens e Elk, 2011). Num período em que crescia um discurso europeu de democracia e liberdades, falar em

---

4 Em 1914, a INTERPOL recebeu o primeiro impulso para a sua criação, tendo vindo a ser criada em 1924. No entanto, a sua capacidade era reduzida e não estava assente em nenhum tratado. As restantes estruturas, antes da década 90, assentavam em grupos informais, em acordos bilaterais, alguns deles numa base meramente técnica e setorial, que iam sendo alargados geográfica e sectorialmente, como foi o exemplo de TREVI.

5 A primeira Lei de Segurança Interna em Portugal é criada em 1987, ou seja, depois da adesão de Portugal às Comunidades e do Ato Único Europeu.

6 Posição contestada por António Horta Fernandes (2011: 67): “se assim é para o realismo, de modo algum isso acontece para os teóricos da estratégia. Aliás, é exatamente através desse ponto que podemos verificar quanto a segurança é um conceito dado não apenas polissémico e dado a equívocos. (...) O conceito de defesa recobre o espaço da estratégia na sua funcionalidade de interdição, visando preservar a autonomia de decisão, que permite dispor de um mínimo de liberdade de ação necessário ao exercício do projeto político de uma determinada entidade”.

segurança interna trazia “fantasmas” históricos que poderiam não ser oportunos (Bigo, 1992).

As questões que se debatiam na Europa eram esmagadoramente de ordem económica, e na década de 70 iniciavam-se as abordagens de forma tímida às questões de política externa da UE, pois verificava-se que o aumento exponencial económico das comunidades não correspondia ao peso político e de ação externa das mesmas. Começava-se a dar os primeiros passos no âmbito da política externa, todavia, as questões de segurança e defesa eram quase um tema tabu nas discussões políticas, que não interessava falar, nem era prioritário, até porque havia a salvaguarda da OTAN e dos EUA.

Neste mesmo período, começam a surgir na agenda política europeia matérias de segurança interna, fruto de ameaças<sup>7</sup> de natureza interna, embora fossem tratadas na maioria das vezes como questões de política externa, dado que eram problemas que estavam sobretudo associados a outros países ou regiões fora do espaço comunitário. Mesmo quando transpostas para os normativos e mecanismos políticos comunitários surgem integradas, mais tarde, numa (sub)comissão, a Cooperação Política Europeia – área tratada sempre num quadro intergovernamental.

Este período era marcado pela existência de dois blocos diferentes do ponto de vista político, ideológico e militar, no qual surgiram no espaço europeu várias organizações internacionais de diferentes naturezas – económicas, jurídicas, políticas, militares. Porém, organizações de natureza policial, de segurança ou de criminalidade não surgiram neste período, dado que as organizações político-militares ocupavam todo o espaço de segurança, sendo esta eminentemente de matriz de defesa e/ou defesa militar, sendo a vertente interna um assunto exclusivo dos Estados, que cabia a cada um resolver.

Na época, os discursos políticos e académicos eram baseados, essencialmente, no campo da segurança, na sua vertente exclusiva político-militar e no paradigma realista das relações internacionais (Fernandes, 2002). À medida que o contexto internacional muda, nomeadamente com o fim da Guerra Fria, e mais tarde com o 11 de setembro, surgem novas (ou renovadas) conceções e interpretações das relações internacionais e da segurança, emergindo assim, outros quadros teóricos de compreensão e análise (Battistela, 2006: 461-494; Brandão, 2004: 37-75; David, 2006: 39-126; Fernandes, 2002: 75-92; Fernandes, 2004: 195-209; Morgan, 2005: 89-110).

Fruto da evolução do processo de integração europeia, nomeadamente na área económica, começam a surgir algumas ameaças à segurança interna dos Estados, ligadas ao reflexo da imigração ilegal, terrorismo, asilo, em muito fruto das liber-

---

7 “Qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988: 329).

dades de circulação que então começavam a ser criadas, verificando-se assim um “défice de segurança” (Bigo, 1992).

Esta evolução da integração europeia trouxe novas dinâmicas, novos atores e novas arenas políticas de disputa de influência e poder, que iriam entrar em conflito pela monopolização da gestão do campo da segurança interna (Bigo, 1992: 16). Até este período, a gestão da segurança interna era do monopólio restrito dos Estados. O Ato Único Europeu (1986) trouxe um conjunto de liberdades de circulação de pessoas e bens, dentro do espaço comunitário. Estas inovações acarretaram problemas e ameaças à segurança interna dos Estados, levando assim à criação de estruturas de cooperação nas áreas da segurança e da criminalidade, essencialmente assentes numa base informal, algumas das quais já existiam antes mesmo desta data. Com o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 1992, é institucionalizada a União Europeia, na qual as Comunidades Europeias são unificadas no I Pilar da UE, ficando todas as áreas económicas neste âmbito e sujeitas ao método comunitário. No II Pilar é gerada a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e no III Pilar, a Justiça e Assuntos Internos (JAI), ambos sujeitos ao método intergovernamental.

Criava-se, assim, dentro da UE diferentes formas de decisão, conforme a política tratada. Nascia igualmente um fosso maior entre os Estados-membros e uma complexidade de vínculos na área da segurança interna.

A construção desta componente da UE não está dissociada de todo o processo de construção europeia, bem pelo contrário, reflete o evoluir da construção europeia, é uma consequência dele e espelha, em certa medida, a complexidade global da União.

Como afirmou Didier Bigo (2006: 386) *“but this dream of global security is not an accurate picture of reality”*. Com efeito, importa compreender as conceções da segurança, as suas metamorfoses, e como a segurança interna se autonomiza, depois de a segurança ter sido paradoxalmente desintegrada em si mesma.

Os sociólogos, os políticos e os historiadores, após o fim da Guerra Fria, começaram a preocupar-se com as questões da segurança interna, nomeadamente com as migrações internacionais, criminologia, a análise comparada das polícias, e colocam o acento tónico sobre a transformação das maneiras de assegurar a segurança, e sobre o interface entre segurança interna e externa (Bigo, 1998 e 2006; Ekengren, 2007).

Para Cristina Montalvão Sarmiento (2009: 12) “a segurança é um estado de espírito que permite a abertura da mente concentrada na resolução de problemas, na sua solução e antecipação”, dizendo por isso respeito, segundo Sousa Lara (2004: 75), “à defesa externa do Estado e à garantia da ordem, a nível interno”. Destarte, “não é a segurança que produz a ação. No campo estratégico, a segurança não representa nenhum modo de ação” (Fernandes, 2011: 68). Todavia, a segurança interna, na

sua definição normativa-jurídica é definida como uma “atividade”, dado que ela terá de representar “ação”, para poder conferir segurança<sup>8</sup>.

Nessa medida, “a segurança, e em particular a segurança interna, pelo seu lado, depende das concepções de Estado. Esquece-se muitas vezes que a segurança está na base fundamental histórica do Estado. A emergência histórica do Estado moderno, desde Maquiavel, depende da capacidade do poder de assegurar a segurança, numa simbiótica relação com o espaço<sup>9</sup>, com a sua delimitação física e com a capacidade de manter a ordem fundada na legitimidade do poder, sobre o conjunto dos indivíduos que habitam nele” (Sarmiento, 2009: 16).

Essa “simbiótica relação com o espaço” e a “sua delimitação física” no âmbito da União foi alterada progressivamente, após o Ato Único Europeu, com a criação de um espaço de livre circulação, e mais tarde com o Tratado de Maastricht, revisto em Amesterdão e Nice. Posteriormente unificado pelo Tratado de Lisboa, com a incorporação do Acordo de Schengen (1995) no acervo comunitário, essas linhas divisórias foram sendo atenuadas e novos espaços surgiram.

Os Estados deixaram de visualizar a segurança interna dentro apenas das suas fronteiras. À medida que se definem e se fortalecem as fronteiras externas da União, as fronteiras internas dentro do espaço comunitário diluem-se, dando assim a entender que esse é o reflexo da mudança de modelo político da União.

Sobre as questões de espaço e segurança, Foucault (2007) evidencia a indissolubilidade entre segurança e territorialidade. Nessa linha, “os dispositivos de segurança têm como objetivo organizar e planejar um espaço, individualizando-o e autonomizando-o” (Pereira, 2009b: 177). A segurança deixou de ter por base apenas a questão territorial de um Estado, e passou a colocar o acento tónico na segurança das populações, de forma a poder legitimar esta mudança.

No campo das políticas públicas de segurança, estas “surgem como discursos elaborados pelas elites políticas. As elites retiram da esfera política alguns elementos essenciais às identidades sociais legitimadoras – auto legitimadores da sociedade – em ordem a produzir discursos que sejam geradores de expectativas de segurança para a sociedade, porquanto só essa legitimidade dá suporte às estruturas de poder” (Sarmiento, 2009: 136).

---

8 Mário Lemos Pires (2008) considerou que a Segurança integrava defesa nacional para ameaças externas, levada a cabo pelas forças militares; a defesa interna conduzida pelas forças policiais para ameaças internas, e a defesa civil, por organismos humanitários, para ameaças ambientais.

9 “O espaço de segurança refere-se a uma série de acontecimentos possíveis e aleatórios e à sua inserção num quadro de governação” (Foucault, 2007: 12, citado em Pereira, 2009b: 177). “Um espaço no seio do qual é estabelecida uma articulação circular entre efeitos e causas (...) este efeito de circulação de efeitos e causas constitui o princípio de racionalização do ‘meio’” (Foucault, 2007: 21, citado em Pereira, 2009b: 177).

Os discursos<sup>10</sup> sobre a segurança podem, na realidade, consistir em discursos de insegurança que visam criar preocupações e problemas, em vez de garantir proteção imediata, para posteriormente e muitas vezes serem aplicadas medidas de excecionalidade. Cria-se assim um discurso de insegurança, de forma a “*insécuriser pour sécuriser, sécuriser en insécurisant*”. Os discursos de securitização<sup>11</sup> são eles mesmos, por vezes, uma ameaça à ordem pública, e são como “a história do ovo e da galinha”, sendo difícil saber qual originou qual (Bigo, 2003: 34-42).

Existe uma “fixação do espetáculo político” das questões de segurança, e estas constituem uma gestão simbólica das preocupações, medos (reais ou não) que derivam da mudança social internacional atual (Bigo, 2003: 39).

A “segurança passa a ser entendida como um conjunto particular de discursos e práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados, o que coloca novos desafios” (Sarmiento, 2009: 63). A construção da insegurança está intimamente ligada a mecanismos de construção discursiva, sendo por isso que autores da Escola de Copenhaga como Buzan *et al.* (1998) analisaram a securitização como um ato discursivo.

Contestando essa posição, Horta Fernandes (2011: 69) sustenta que “a securitização não só não traria mais segurança, pelo contrário, como minaria a confiança nos alicerces das comunidades políticas democráticas”, na medida em que “securitizar implica medidas de exceção, racionais publicamente não escrutinados e trazer à imediação da política”.

Os orçamentos governamentais impõem os primeiros limites aos discursos de securitização. Os limites da segurança são todos os dias colocados em prática, sendo também confrontados com resistências em todos os momentos, de todos os atores, sem exceção (Bigo, 2003).

A securitização passa também pela definição de estratégias de constituição e de difusão de fontes de segurança e insegurança, e nessa lógica, da confiança e do medo (Pereira: 2009b, 188). Consequentemente, a insegurança passa a ser vista como um cenário comum e como um princípio de racionalização da ação política (Huysmans, 2006, citado em Pereira, 2009b: 188).

O mundo nem é unipolar, nem multipolar, é globalizado (Boniface, 2010: 8). A sociedade está cada vez mais organizada em rede, sendo difícil determinar onde está

---

10 “Um determinado discurso pode surgir quer como um programa de uma instituição, quer, inversamente, como um elemento que permite justificar e tornar visível uma determinada prática ou funcionar como uma reinterpretação secundária de tal prática, conferindo-lhe acesso a um novo campo de racionalidade” (Foucault, 2001: 299, citado em Pereira, 2009b: 171)

11 “Diferentes discursos sobre o perigo circulam em torno de diferentes objetos de segurança, de forma a justificar diversas tecnologias governamentais e racionalidades políticas (Dillon, 2007: 10, citado em Pereira, 2009b: 181).



o centro, isto é, saber onde estão as sedes de poder<sup>12</sup> – “quem manda”, ou seja, uma das dimensões do poder, a par da forma e da ideologia, que Adriano Moreira (2003) definiu.

A “globalização da insegurança” na linha de Didier Bigo (2006: 389), fruto da propagação da ligação às narrativas modernas do terrorismo e das suas consequências, levou a uma distinção e confusão obsoleta entre guerra, defesa, crime, investigação policial, segurança interna, ordem. Com efeito, coloca-se em causa o papel soberano do Estado, de não ser capaz de garantir um dos seus fins – a sua segurança e das populações, levando-o a ter de cooperar internacionalmente para se sentir seguro dentro das suas fronteiras, e assim tentar reduzir o sentimento de insegurança das populações.

Segundo Cusson *et al.* (2007), a segurança desenvolve-se em torno do triângulo da ação de segurança, constituídos os seus vértices por três elementos que se interligam: Protetor, Protegido e Ameaça. Sem um destes elementos não há ação de segurança. A dinâmica de segurança apresentasse-nos assim como uma dialética de racionais.

A luta contra as inseguranças é uma prioridade governamental incontornável (Bigo, 2003: 35), dado que a segurança é fundamental para o funcionamento e sobrevivência de uma comunidade política, para além de ser, cumulativamente, um direito fundamental, um dos fins e uma atividade dos Estados<sup>13</sup>.

No que respeita ao conceito de segurança interna, surge com uma roupagem de um “acontecer-fazer e não apenas como um estado ou condição”. Horta Fernandes (2011: 71) sustenta esta posição tendo por base que um ator só está seguro quando realmente estiver a realizar, de forma desejada, os objetivos a que se propunha, sejam eles quais forem, e não apenas quando já estivessem realizados.

Para Sarmiento (2009: 53) “a procura de ordem fundamenta a constituição das comunidades políticas e está na essência da sua segurança”. Por outro lado, considerou a mesma autora que “a segurança ‘externa’ consagrou-se em matrizes diametralmente opostas à ‘segurança interna’, gerando, no seio do conceito, a sua própria divisão. Esta desmultiplicação do conceito e da ideia de segurança está hoje posta em questão” (Sarmiento, 2009: 60). A própria UE, através do Tratado

---

12 “O exercício do poder não é um facto bruto, uma realidade institucional, nem uma estrutura fixa ou volátil (...) é um processo gradual, variável, capaz de se ajustar ao nível organizacional e instrumental” (Foucault, 2001: 1059, citado em Pereira, 2009b: 175).

13 “A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança, e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Art. 1.º, n.º 1, Lei n.º 53/2008, 2008, de 29 de agosto).

de Maastricht, vinca ainda mais essa divisão, quer dadas as diferentes percepções e posições dos Estados-membros, quer por reflexos ainda do fim da Guerra Fria, então recente.

Se a inscrição das questões de segurança foram inovadoras no Tratado de Maastricht, porém, a emergência destas deu-se de forma separada, ao consagrar uma política de segurança e de ação externa num pilar, e de segurança interna noutra (Bigo, 1998), apesar de ambas estarem sujeitas às mesmas regras – o método intergovernamental. Esta divisão foi sendo aprofundada à medida que algumas das políticas de segurança interna evoluem para uma matriz supranacional, e a vertente externa da segurança da União continua com uma natureza intergovernamental.

É do “senso comum” a retórica semântica por vezes usada de desordem internacional, de Estados falhados ou que estes falharam na realização da sua segurança, de forma a legitimar a necessidade de uma segurança mais global (Bigo, 2006).

A interpenetração da segurança interna e externa não corresponde em nada a um aumento das ameaças da época contemporânea, ela é um “*abaissement du seuil d’acceptabilité de l’autre*”, uma forma de gerar insegurança no quotidiano pelos profissionais da segurança e uma forma de elevar a força das lógicas de ação policial (Bigo, 1998: 85).

No espaço europeu, a externalização da segurança serve como fonte de legitimação para a elaboração de políticas que invocam a proteção contra ameaças localizadas no exterior como o seu principal objetivo (Stetter, 2004: 726, citado em Pereira, 2009b: 186). Esse tipo de prática discursiva ficou evidenciado por exemplo nas palavras do ex-Ministro da Administração Interna “dimensão externa da segurança interna é, cada vez mais, imposta por um conjunto vasto e inovador de ameaças que não conhecem fronteiras nem limites territoriais” (Pereira, 2009a).

Gradualmente, a segurança interna estende-se geograficamente, e encontra pontos comuns com a segurança externa, esta em plena retração e reconfiguração (Bigo, 1998). O aprofundamento das matérias de segurança interna gerou uma europeização da mesma, que começou fora do quadro comunitário e político, numa base informal e técnica, e assente num cariz bilateral. Esta europeização tanto se desenvolve com a criação de grupos setoriais especializados em segurança interna, os oficiais de ligação, os acordos de cooperação devido aos fenómenos migratórios e do asilo, criando assim tanto uma europeização destas matérias, como uma “perturbação” na delimitação clássica entre segurança interna e externa (Bigo, 1998: 56).

Contudo, a europeização não se impõe por si, dado que os Estados procuram através de acordos bilaterais resolver, por vezes, problemas transfronteiriços. A europeização é uma estratégia política de alguns governos, resultado de uma relação de forças internas a nível europeu. A mesma não é o produto de um *spillover* funcional, segundo alguns autores (Bigo, 1998, 77-78).

Aliás, como exemplificou Luc Rudolph e Christophe Soulez (2007: 62), nem o 11 de setembro em Nova Iorque, nem o 11 de março em Madrid, permitiram avanços de segurança concretos, não sendo capazes de se unir / federar suficientemente para aceitar dispositivos policiais transnacionais, para os Estados não abdicarem de prerrogativas nacionais.

Na atualidade, a UE voltou a uma espécie de ponto de partida original dos Estados, ao considerar a segurança como holística e una, na qual “o primeiro documento a explorar a ‘doutrina da segurança’ da UE confirmou essa tendência compreensiva<sup>14</sup>: o conceito de segurança holístico, interdependência das ameaças (ameaças dinâmicas/ ‘*threat multiplier*’) nexos entre segurança e desenvolvimento, ligação entre as dimensões interna e externa da segurança” (citado em Brandão, 2010: 53). Procurou-se assim unir estas componentes de segurança, tendo sido a mesma instituição que as separou.

Este contínuo de segurança possibilita a transferência de conceitos entre áreas diferenciadas de ação política, nomeadamente áreas da segurança interna e áreas da segurança internacional (Huysmans, 2006: 4, citado em Pereira, 2009b: 190).

Para Bigo (1998), a constituição de um contínuo de segurança que inclui o controlo das fronteiras e da imigração dentro das atividades policiais da luta contra o crime, não é uma resposta natural às transformações da criminalidade, onde o crime e imigração necessariamente se confundem. O contínuo de segurança que emerge destas conexões é de facto um contínuo de ameaças arbitrariamente definidas.

Assim, a fusão da segurança interna e externa não é o resultado do ascender de uma ameaça global, ou pelo menos não só, mas também depende de evoluções estruturais das diferentes instituições relacionadas com a segurança e as suas relações com os atores políticos (Bigo, 2006). É também nessa linha que temos de entender a evolução da segurança interna na UE.

Para Adriano Moreira (2005), “a segurança interna é um tema transnacional que afeta todas as sociedades civis e que não consente numa distinção operacional entre segurança interna e externa”. Destaca ainda que “segurança não é definível apenas em termos de segurança interna e que a crescente estruturação da sociedade transfronteiriça e transnacional implicou que os problemas internos resvassem para a categoria de internacionalmente relevantes, e estes para internacionais”.

O Estado não possui o monopólio da ação internacional, mas é um pivô central desta ação (Boniface, 2011: 31), e ainda o principal ator do sistema internacional.

---

14 Estratégia Europeia de Segurança em 2003, vulgarmente conhecido como Documento Solana, foi revisto e atualizado em 2008, primeiro como resposta ao 11 de setembro e segundo como resposta aos acontecimentos de 11 março de Madrid de 2004 e de julho de 2005 em Londres. Mais tarde, em 2010, a Estratégia Europeia de Segurança Interna da UE vem reforçar estas ideias força.

Para garantir a sua segurança e o raio de ação externa e interna necessário, o mesmo tem de participar em organizações internacionais e partilhar estas competências com outros atores, rompendo assim, com as visões clássicas realistas.

Embora o Estado seja o principal ator internacional, não é suficiente “ser um Estado” em sentido abstrato para poder ser relevante no sistema, implica que ele tenha um conjunto de capacidades. Todavia, nem todo o Estado pode assumir esse “papel de principal” em concreto nas relações internacionais.

A segurança sempre foi vista como associada a uma visão estatocêntrica e realista das relações internacionais, é nessa linha que ainda nos dias de hoje é feita, amiúde, essa distinção. Todavia, as questões de segurança da UE, nomeadamente a segurança interna, também encontram explicação noutras escolas de pensamento, nomeadamente no (neo)funcionalismo, institucionalismo, no *multilevel governance*<sup>15</sup>.

Quando surgem discursos sobre a existência de um contínuo de segurança no contexto europeu, são sobretudo fundamentados pelos órgãos governamentais de cada Estado-membro<sup>16</sup> com responsabilidade no campo da segurança. Nessa medida, é criada a ideia de que a necessidade funcional para o desenvolvimento da integração europeia no campo da segurança, na sua vertente interna e internacional, tem por base um efeito de natureza técnica, resultante de entraves à livre circulação de pessoas no espaço europeu. Por outro lado, o que está na base deste argumento é uma conceção neofuncionalista do processo de integração europeia, que sustenta a legitimidade do mesmo numa natureza puramente utilitária e não fundacional (Bigo, 2000, Huysmans, 2000 e 2006, citado em Pereira, 2009b: 191).

Neste sentido, é por vezes feita uma externalização da ameaça interna, e consequentemente dos mecanismos e instâncias de resposta. É por isso, também, que *“the police forces are pleading, with success, that they must go beyond the frontiers, outside their country, in order to analyse transnational crime networks, restore law and order, impose peace, and even (re)build democracy”* (Bigo, 2006: 389).

A colaboração policial é uma necessidade face ao aumento do crime internacional. Os neorealistas reconhecem que existe uma nova desordem, no entanto, não dão muita atenção às questões de segurança interna, justificando que as precau-

---

15 Sobre as teorias da integração europeia ver Saurugger (2010) e Schwok (2005).

16 A própria Lei de Segurança Interna atual é disso um exemplo: “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado português, em cooperação com os organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia” (Art. 4.º, n.º2).

pações estão concentradas nos ajustamentos dos aparelhos militares à nova (des) ordem. Contudo, os trabalhos dos sociólogos e dos historiadores, com a colaboração das polícias e a evolução do crime, permitiram revitalizar os discursos dos europeístas sobre a importância da soberania como princípio de explicação do retardamento da colaboração policial. Consideram que as questões de soberania devem fazer parte das negociações dos diplomatas por uma razão de Estado, mas que não devem ser utilizadas por questões policiais em si mesmo (Bigo, 1998: 58-59).

Na senda de Cristina Montalvão Sarmiento (2009: 62), “a política de segurança, enquanto reafirmação do Estado, fundado num centro a partir do qual as forças da autoridade, ordem e identidade combatem a anarquia, o caos e a diferença, encerrando em si aqueles que pertencem ao contexto e fechando fronteiras aos que pertencem ao quadro normativo pré-estabelecido, podem ser inadequados às complexidades sociais atuais”. Nessa medida, “a segurança passa a ser entendida como um conjunto particular de discursos e práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados, o que coloca novos desafios” (Sarmiento, 2009: 63).

Em suma, podemos referir que a Segurança Interna é a “*activité déployée par des professionnels de première ligne en vue de protéger les concitoyens contre les dangers associés à la vie en société*” (Cusson, Dupont e Lemieux, 2007: 29).

Neste âmbito, a noção de segurança interna a nível europeu é forjada de uma configuração política e de segurança, pouco a pouco ajustada ao controlo do crime, ao controlo da imigração e das fronteiras (Bigo, 1998).

A segurança passou a ser vista, cada vez mais, como global, conseqüentemente, os líderes dos pequenos Estados têm de confiar mais nas informações que são partilhadas/fornecidas pelos outros Estados (Bigo, 2006). Nessa medida, para um pequeno Estado<sup>17</sup> a melhor forma de se salvaguardar é participar na segurança das organizações internacionais, segundo uma visão liberal, ou numa visão institucionalista.

Pascal Boniface (2011), a este respeito defende que é dentro das organizações internacionais que os Estados podem desempenhar um papel de legitimidade em permanente cooperação com os diferentes Estados.

Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes (2001: 8) consideram que “há, no entanto, um aspeto que unifica as duas perspetivas ora discutidas: enquanto alguns processos de decisão são eminentemente intergovernamentais, as suas resultantes são supranacionais no sentido neofuncionalista”, nomeadamente nas matérias de segurança.

---

17 É através de instituições como a UE que pequenos países, como Portugal, conseguem prosseguir a sua política externa e ter visibilidade internacional, como demonstrou Hermenegildo (2012).

Para Hoffmann, a Comunidade Europeia era uma forma de regenerar e adaptar o Estado-Nação aos dilemas do mundo contemporâneo. Salienta ainda que, desde pelo menos o Ato Único Europeu, verifica-se um estilo de tomada de decisão supranacional, baseado em compromissos e interesses comuns, apesar de a ênfase ser colocada nas negociações intergovernamentais que antecedem as tomadas de decisão (Fernandes e Camisão, 2005).

Como referiu Ana Paula Brandão (2010: 52), tendo por base Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), a UE demonstrou ser possível, embora numa dimensão regional, e contrariamente ao ceticismo realista, realizar “a ideia de que os atores podem partilhar valores, normas e símbolos que formam a identidade social e levam a múltiplas interações em inúmeras esferas que refletem interesses de longo prazo, difundem reciprocidade e confiança”.

### **Autonomização da Segurança Interna da União Europeia**

Regra geral, a prática política e técnica evolui mais rápido do que a teoria e a formalização jurídica. As instâncias desenvolveram-se primeiro numa base informal e fora do quadro comunitário, para depois passarem para uma natureza formal e comunitária.

Depois de integradas no quadro jurídico da UE, algumas matérias são tratadas no âmbito intergovernamental, outras no quadro comunitário, e outras ainda possuem uma natureza mista. Existem Estados que pertencem à UE, e não participam em algumas das suas políticas<sup>18</sup>, outros não pertencem e participam<sup>19</sup>. Políticas de uma determinada área dependem de outras, de outra área, cuja natureza é diferente. Matérias que estão atualmente no ELSJ dependem também, pelo menos em parte, da Comissão.

Este espaço confirma a dualidade de bases jurídicas em que se baseia, e que relevam de lógicas contrastantes: de um lado, a supranacional ou comunitária prevista pelo Tratado de Roma para as políticas de fronteiras, visto, asilo e imigração (Título IV da Parte III), e de outro lado, a intergovernamental, preconizada no TUE (Título VI), para a cooperação policial, cooperação judiciária penal e a harmonização das normas legais dos Estados-membros (Piçarra, 2007: 320), constituindo o ELSJ uma das doze áreas de competência partilhada<sup>20</sup>.

---

18 Reino Unido, Dinamarca e Irlanda nos Acordos de Schengen.

19 Suíça e Noruega.

20 Mercado interno; política social, no que se refere aos aspetos definidos no tratado; coesão económica, social e territorial; agricultura e pescas, com exceção da conservação dos recursos biológicos do mar; ambiente; defesa dos consumidores; transportes; redes transeuropeias; energia; espaço de liberdade, segurança e justiça; problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspetos definidos no Tratado (artigo 4.º do TFUE) (Brandão, 2010: 62, nota de rodapé 43).

Se houve área que foi progredindo de forma gradual e discreta na UE foi que inclui as matérias da justiça e dos assuntos internos, rebatizada com o Tratado de Lisboa em ELSJ. Se a vertente económica é parte essencial da UE, aquela que ocupa a maior parte das discussões, quer políticas quer académicas, o ex-designado Segundo Pilar era aquele em que se sentia que a União devia e tinha de ser mais ativa. Já o atual ELSJ foi evoluindo gradualmente, quer dentro quer fora do quadro jurídico comunitário.

A União afirma-se como facilitador da “ação conjunta”, define o seu papel enquanto ator autónomo de segurança e legítima “a sua parcial desarticulação do Estado” (Kirchner e Sterling, 2007, citado em Brandão, 2010:51), apesar da sua evolução estar sempre dependente da vontade destes.

No plano europeu estas matérias da segurança interna e da justiça têm contribuído para aproximar a nível nacional as pastas, ainda separadas em alguns Estados, da administração interna e da justiça. Uma das configurações atuais<sup>21</sup> do Conselho da União é precisamente nestas duas áreas, portanto, assistimos assim ao processo de integração europeu e a uma europeização destas matérias de cima para baixo (*top-down*).

No âmbito das matérias de segurança e defesa, por vezes, observamos uma inversão de desejo de desempenho de papéis: as polícias querem participar em missões fora do território nacional e as Forças Armadas querem ter missões no âmbito da segurança interna. No plano internacional, criam-se organizações e agrupamentos policiais e militares<sup>22</sup>, com diferentes estatutos e diferentes alcances.

Nos finais da década de 90, sustenta Didier Bigo (1998: 59), a externalização e transnacionalização dos controlos conduziram a um aumento considerável das missões de polícia e de manutenção da ordem, em detrimento das missões militares. Por outro lado, em sentido inverso, passou-se de uma “estrategização dos discursos para uma policialização das práticas”.

Segundo Pierre Gobinet (2007: 457), tendo em conta os riscos para a segurança do crime organizado, do tráfico de droga e do terrorismo, introduziu-se na atualidade uma convergência entre os assuntos de segurança interna e externa, levando a uma militarização e externalização das polícias, e em sentido inverso, a uma internalização dos militares<sup>23</sup>. Esta situação levou a que as organizações tipo *gendarmeries* tivessem um campo privilegiado e uma margem de desenvolvimento ideal para

---

21 Dentro das configurações atuais do Conselho uma é sobre Justiça e Assuntos Internos. Após o Tratado de Lisboa, os próprios programas das presidências da UE passaram a estar esquematizados também de acordo com estas configurações.

22 A título de exemplo, temos no seio da UE a EUROPOL e os *Battlegroups*. Fora do quadro da União, mas constituída por Estados da UE, a *Eurogendforce*.

23 Ver também Bigo (2001), Hovens e Elk (2011).

cobrir estes domínios e adaptar os meios às necessidades da nova agenda de segurança.

Conceitos como os de soberania, fronteira, territorialidade, nos seus sentidos clássicos, deixaram de figurar com a mesma relevância na prática política, dado o evoluir das dinâmicas funcionais e de poder na, e, dentro da União (Hermenegildo, 2006). Surgem novos atores de segurança, novas agências (e.g. Agência Marítima Europeia e a Frontex) dentro da UE, organismos dentro do espaço europeu, dos quais alguns pertencem aos Estados-membros da UE, e outros que não fazem parte da União, pelo menos numa primeira fase (e.g. Acordo de Schengen).

A noção do campo da segurança permite compreender a dinâmica das transformações que afetam a cooperação policial e militar na Europa. Permite também analisar estes como um espaço social que transcende a divisão interna/externa, nacional/internacional (Bigo, 1998: 85).

Para Pereira (2009b: 196), “a externalização dos fatores de segurança domésticos a reconceptualização do conceito de ‘ameaça interna’, no sentido da valorização externa (extraeuropeu) potencia fatores de risco para o território da União Europeia”. A fim de compreender o argumento de que a transformação da violência não é o único fator responsável pela fusão de segurança interna e externa, tem que se aceitar a ideia de que os sistemas de segurança não podem ser entendidos apenas em termos de uma reação a um dado estímulo (Bigo, 2006).

A evolução da violência é então um fator de mudança e cria perturbações no interior das posições do jogo de segurança, mas não é a única explicação. Existem também jogos de poder institucionais (Bigo, 2006), em que “os laços e as conexões pessoais podem ser mais importantes na estrutura real do poder do que as situações formais nas quais as decisões são supostamente tomadas” (Sarmiento, 2009: 81).

As fronteiras da segurança ontem, hoje e amanhã tendem a não coincidir, o que origina reestruturações na forma de garantir a segurança, implicando uma maior coordenação a todos os níveis. É também por estas razões que cada vez mais se tem falado em *multi-level governance* da segurança.

O conceito de segurança interna reflete essa evolução globalizante e permite conceber sobre a forma de um *continuum* as atividades de prevenção e de repressão da criminalidade (luta antiterrorista e contra o tráfico de droga), de uma parte; e de outra, as atividades de repressão da imigração clandestina, o controlo e os caminhos dos requerentes de asilo político, que eram anteriormente atividades compartimentadas (Bigo, 1992:32-33).

Nessa medida, a segurança é descrita frequentemente como um conceito contestado (Smith, 2005, Booteh, 2005: 13, citado em Pereira, 2009b: 187), isto é, um conceito que “gera debates que não podem ser resolvidos através do recurso a evidências empíricas pelo enquadramento ideológico ou moral do conceito, que desafia definições precisas e gerais” (Fierke, 2007: 34, citado em Pereira, 2009b: 187-188).



### Considerações Finais

A política externa no âmbito europeu era difícil de avançar dadas as diferentes perspectivas entre os Estados-membros e por ser para estes uma questão de soberania nacional<sup>24</sup>. Já as questões de segurança interna e de criminalidade eram vistas também como uma questão de soberania, a última *ratio* dos Estados, mas também como um assunto de natureza meramente nacional. Mesmo quando integradas estas questões no espaço europeu, e mais tarde no quadro comunitário, foram-no numa lógica intergovernamental nos primeiros tempos, para passarem depois algumas componentes para o âmbito comunitário.

Enquanto modelo político em evolução seria contraproducente ter uma política de ação e segurança externa, e não ter uma de segurança interna. Por outro lado, dado o desenvolvimento que a UE tem tido a nível económico foi fundamental e necessário ter uma dimensão de segurança interna.

Esta foi assim evoluindo gradualmente à medida que a União se desenvolveu, emergindo numa primeira fase num âmbito restrito, e mais tarde autonomizando-se e ganhando um espaço próprio no quadro comunitário, cada vez mais relevante.

### Referências

- Assembleia da República (2008). Lei de Segurança Interna, *Lei n.º 53/2008*, 2008, de 29 de agosto.
- Bigo, Didier (Dir) (1992). *L'Europe des Polices et de la Sécurité Intérieure*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Bigo, Didier (1998). "L'Europe de la Sécurité Intérieure. Penser Autrement la Sécurité" » em Anne-Marie Le Gloanec (Dir.), *Entre Union et Nations: L'État en Europe*. Paris: Sciences Po, pp. 55-99.
- Bigo, Didier (2003). "Comment douter de la sécurité?". ? ». *Culture & Conflits* n.º 1241, pp. 32-42.
- Bigo, Didier (2006). "Internal and External Aspects of Security". *European Security* n.º 4, pp.385-404.
- Boniface, Pascal (2011). *Comprendre le Monde*. Paris: Armand Colin.
- Brandão, Ana Paula (2004). "Segurança: um Conceito Contestado em Debate" em Adriano Moreira (Coord.), *Informações e Segurança*. Prefácio: Lisboa, pp. 37-75.
- Brandão, Ana Paula (2010). "O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE". *Relações Internacionais* n.º 25, pp. 49-63.

---

24 Ver a posição de Portugal em Hermenegildo (2012).

- Brandão, Ana Paula e Luís Lobo Fernandes (2001). *O Modelo Político da UE: da Ambiguidade Construtiva à Via Neo-Federal*. Braga: Universidade do Minho.
- Buzan, Barry (1983). *People, State and Fear: the National Security Problem in International Relations*. Brighton: Harvester.
- Buzan, Barry et al. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia* (Vol I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cusson, Maurice, Benoît Dupont e Frederic Lemieux (Dir.) (2007). *Traité de Sécurité Intérieure*. Montréal: Éditions Hurtubise.
- David, Charles-Philippe (2006). *La Guerre et La Paix : Approches Contemporaines de la Sécurité et de la Stratégie*. Paris : Sciences Po.
- Dias, Carlos Manuel Mendes (2010). *Sobre a Guerra: Política, Estratégia e Tática*. Lisboa: Prefácio.
- Ekengren, Magnus (2007). "The Interface of External and Internal Security in the EU and in Nordic Policies" em Emil Kirchner e James Sterling (eds), *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press, pp. 267-287.
- Fernandes, António Horta (2011). *Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Atualidade*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Fernandes, José Pedro de S. e C. Teixeira (2002). *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*. Coimbra: FCG/FCT.
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2004). *Teorias das Relações Internacionais – Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, Luís Lobo e Isabel Camisão (2005). *Construir a Europa – O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia.
- Gobinet, Pierre (2007). "The gendarmeries alternative: is there a case for the existence of police organizations with military status in the twenty-first century European security apparatus". *International Journal of Police Science & Management* n.º 4, pp. 448-463.
- Hermenegildo, Reinaldo Saraiva (2006). "Metamorfoses do Estado: Estado Necessário e Soberania Possível". *Proelium – Revista da Academia Militar* n.º 5, pp. 87-126.
- Hermenegildo, Reinaldo Saraiva (2012). "Da Segurança à Segurança Interna". *Estratégia* n.º XXII, pp. 417-439.
- Hermenegildo, Reinaldo Saraiva (2012). *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*. Aveiro: Mare Liberum.
- Hovens J. L. e Van Elk (2011). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. Koninklijke Marechaussee.

- Lara, António de Sousa (2004). *A Grande Mentira, Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*. Lisboa: Hugin.
- Moreira, Adriano (2003). *Ciência Política* (7.<sup>a</sup> edição). Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano (2005). "Prefácio" em Manuel Monteiro Guedes Valente (ed). *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.
- Morgan, Giyn (2005). *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pereira, Maria Militão Ferreira (2009). "A Política Externa Europeia Como um Dispositivo de segurança", em Carla Guapo Costa et al. (eds.), *A União Europeia como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: ISCSP, pp. 167-243.
- Pereira, Rui (2009). Conferência "Liberdade e Segurança". Disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Intervencoes/Pages/20090511\\_MAI\\_Int\\_Seguranca\\_Liberdade.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Intervencoes/Pages/20090511_MAI_Int_Seguranca_Liberdade.aspx)
- Piçarra, Nuno (2007). "A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes" em Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (eds), *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 317-336.
- Pires, Mário Lemos (2008). "As Forças Armadas Portuguesas e o Terrorismo" em *Colóquio "Terrorismo e Segurança"*. Academia das Ciências de Lisboa.
- Rudolph, Luc e Christophe Soulez (2007). *Les Stratégies de la Sécurité 2002-2007*. Paris: PUF.
- Saurugger, Sabine (2009). *Théories et Concepts de l'Intégration Européenne*. Paris: Sciences Po.
- Schwok, René (2005). *Théories de l'Intégration Européenne*. Paris: Montchrestien.
- Smith, E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

# A Importância Estratégica das Indústrias de Defesa

Jorge Silva Paulo

*Capitão de Mar-e-Guerra.*

## Resumo

As indústrias de defesa são estratégicas, pois fabricam as armas que um Estado usa para coagir. Os Estados reclamam o monopólio da violência legítima e, para o concretizar, é indispensável controlar as armas e as respetivas indústrias e obter superioridade estratégica ou nos mercados das armas. Cada Estado adota o modelo de controlo – por regulação, por propriedade nacional ou pública – que entende servir melhor os seus objetivos, equilibrando os benefícios esperados e os riscos potenciais. Mas existe um dilema entre a economia e a estratégia, pois os requisitos de controlo de custos apontam na direção da concorrência e da atomização das empresas enquanto os fins estratégicos e o tipo de armamento apontam para a concentração. A aquisição de armas pelos governos serve para estimular regiões deprimidas ou combater o desemprego, e só depois, serve a segurança. Ou seja, serve a economia mais do que a estratégia, mas esse enviesamento acaba, a prazo, por prejudicar ambas.

## Abstract

### *The Strategic Importance of Defense Industries*

*Defense industries have a strategic value because they produce weapons that a State may use to coerce others. States claim a monopoly on legitimate violence and, to have it, it is imperative to control the weapons and their producers, attaining superiority in the strategic or in the markets realm. Each State adopts a control model - by regulation, national or public ownership - that best suits its goals, balancing the expected benefits with the potential risks. But there is a dilemma between economy and strategy, since cost control requirements point to competitive corporations' atomization, while the strategic goals and the type of the weapons point out to concentration. Weapons procurement by governments fits, often and before all else, the economic stimulation of depressed regions and only after they serve security goals, meaning they focus more on the economy than on strategy. In the near future this approach ends up damaging both.*

## Introdução

São estratégicos os fatores que suportam o poder de um Estado em conflitos internacionais. As indústrias de defesa<sup>1</sup> são estratégicas, pois fabricam as armas que um Estado usa para coagir; as armas e as indústrias que as produzem são fatores do poder nacional. Por isso, importa analisar a importância relativa destas indústrias entre os fatores de poder nacional, e como se organizam, na perspectiva do Estado. Não há soluções certas ou perfeitas: há soluções eficazes e duradouras; mas todas merecem observação atenta. Cada Estado adota a solução e o modelo que, em cada período histórico, entende servir melhor os seus interesses e objetivos nacionais, tendo de optar entre os benefícios esperados e os perigos potenciais. Ainda assim, há tendências que são comuns a vários Estados, designadamente na Europa, e que têm uma racionalidade económica.

Como qualquer outro produto, as armas necessitam de recursos para ser produzidas e podem ser transacionadas em mercados. Mas a sua transação livre tende a ser nociva para a segurança de pessoas e Estados, segurança essa que é um valor de mais alto nível do que o bem-estar dos povos. Por isso, os Estados reclamam o monopólio da violência legítima e, para o realizar, é indispensável controlar as armas e as respetivas indústrias; assim, procuram ser os únicos clientes dos produtores das armas mais poderosas, por vezes os únicos produtores, ou ambos. A intervenção dos Estados neste setor é única se comparada com outros setores: está em causa a sobrevivência do Estado e da comunidade. É desta ligação entre a economia e a estratégia, através da ação política, no setor das armas, independentemente do país em concreto, que se ocupa este artigo.

A secção dois, trata da caracterização das armas, dos clientes, das indústrias e dos mercados, e da sua relação com o poder nacional, em abstrato, porque é necessário perceber todo o setor, para compreender cada uma das suas partes. De seguida, faz-se a análise crítica das questões centrais relativas às indústrias de defesa, a sua importância e a sua organização, no contexto de um qualquer Estado. Conclui-se, com algumas considerações relativas ao futuro e a aspetos que se defende deverem merecer mais investigação.

---

1 “Indústria das armas” é a designação mais correta, mas mantém-se neste artigo a mais corrente, proposta no título.

### **Armas, Estado e Mercados**

As indústrias de defesa concebem, produzem, vendem e mantêm armas; as especificidades das armas definem estas indústrias. Para delimitar e caracterizar o que é essencial nas indústrias, o objeto em estudo, é necessário caracterizar as armas e os seus fins.

### **Poder Nacional**

#### *Ameaças, Riscos e Segurança*

As pessoas têm necessidade de segurança, como de água, alimentos e abrigo. A segurança é mais do que a ausência de violência; requer a paz e passa pela ausência de ameaças à realização das necessidades e fins das pessoas<sup>2</sup>. As ameaças são situações potencialmente causadoras de danos e de custos, por impedirem as pessoas de extrair, contra as suas expectativas e vontade, benefícios da realização de determinadas ações ou usufruto de determinados bens. Os impedimentos podem ter origens naturais ou humanas; a ambição e o poder, próprios e alheios, são decisivos na gênese das ameaças e na dinâmica do conflito: quem não tem objetivos ambiciosos, ou tem pouco poder para os realizar, não gera ameaças nem provoca conflitos. Os custos podem ir do sofrimento à própria sobrevivência: *"security is about survival"* (Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 21). Para afastar as ameaças, justifica-se o recurso a todos os meios disponíveis incluindo a coerção. Como situação-limite, a sobrevivência justifica os custos, dadas as possíveis alternativas e os recursos e capacidades disponíveis: *"How much is needed for defense more than it is needed for other purposes?"*<sup>3</sup> (Hitch e McKean, 1960: 48). As percepções,<sup>4</sup> ainda que falsas, são parte na formação de ameaças e sustentam os dilemas de segurança e as corridas aos armamentos<sup>5</sup>.

Se há incerteza sobre as possíveis ameaças, mas conhecem-se os danos potenciais, definem-se riscos, que refletem a combinação da probabilidade de ocorrência com um determinado perfil de danos.<sup>6</sup> A procura e a decisão do melhor compromisso entre o controlo dos riscos e a afetação de recursos às várias políticas e estratégias dum Estado e dum país são questões políticas magnas.

---

2 "The discussion is about the freedom from threat" (Buzan, 1991: 18).

3 Naturalmente, a análise aplica-se plenamente à segurança.

4 As percepções resultam da interação dos valores, das crenças e da informação (Jervis, 1976: 13-19).

5 *"When states seek the ability to defend themselves, they get too much and too little – too much because they gain the ability to carry out aggression; too little because others, being menaced, will increase their own arms and so reduce the first state's security. [...] States therefore tend to assume the worst"* (Jervis, 1976: 64).

6 O risco é um conceito quantitativo e define-se pela fórmula  $\text{Risco} = \text{Probabilidade} \times \text{Perigo}$  (Garrick, 2008: cap.1).

### *Poder e Estratégia*

São necessários recursos e poder para estar preparado para enfrentar e superar as ameaças. O poder combina vontade e capacidades; numa fórmula,  $P = V \times C$ ,<sup>7</sup> onde P é o poder, V é a vontade ou intenção subjetiva e C é a combinação das capacidades (Cline, 1980: 22-23). Estas distribuem-se pela demografia, economia, diplomacia, forças militares e outras. Sem vontade, as capacidades não geram poder; e sem capacidades, não há vontade que gere poder. O poder afirma-se em dois momentos (Santos, 1983: 27-30): como potencial estratégico, baseados nos recursos e nas capacidades disponíveis; e como peso do poder ou poder em ato, que se concretiza em evitar o que não se quer, e em obter o que se quer.

A oposição de vontades e as ameaças (atuais e potenciais) estabelecem o conflito; as linhas de ação estruturadas para atuar nesse ambiente e que definem o emprego dos fatores do poder nacional (incluindo as armas) é a estratégia, que defino aqui como “a arte e a ciência do emprego de recursos a fim de promover a realização de fins políticos em ambiente de conflito” (Bull, 1968: 593).

A estratégia tem três vertentes: a genética, que se ocupa da obtenção dos fatores do poder; a estrutural, que trata da organização desses fatores; e a operacional, dedicada ao seu emprego. As armas são um elemento crucial do poder e da estratégia; por isso, o seu fabrico, manutenção e aquisição, de que se ocupam as indústrias de defesa, inserem-se na estratégia genética.

### *Segurança como Bem Público*

A segurança é um bem em sentido ético (é apreciado) e técnico (é produzido). Para produzir a segurança são precisos recursos (que não se confundem com o bem), devendo apelar-se à ciência económica, que a considera um bem<sup>8</sup> público<sup>9</sup>, o qual tem as propriedades de não-rivalidade<sup>10</sup> e de não-exclusão<sup>11</sup>; os bens públicos so-

---

7 Ray Cline aplicou-a ao poder nacional, mas hoje aplica-se ao poder genericamente.

8 Não por ser tangível, mas por ser apreciado. Por analogia, o mal público tem as mesmas propriedades do bem público, mas é ativamente rejeitado (tem procura negativa) pelas pessoas (Samuelson e Nordhaus, 1992: 377).

9 Os bens privados gozam das propriedades opostas: são divisíveis e é possível excluir do consumo individual quem não o pague. Não é por servir a muitas pessoas que algo se torna em bem público (Barbosa, 1997: 11-12).

10 Uma vez disponíveis para consumo por uma pessoa podem ser consumidos por mais sem nenhuma perder por isso; o custo marginal de servir mais um consumidor é zero, até haver congestionamento (Barbosa, 1997: 8-10). Este critério é muito restritivo, e por isso pouco prático; por isso, definem-se bens públicos puros e impuros – estes servem muito do *publicum*, mas não todo. A defesa nacional é um dos bens públicos menos impuros que há.

11 Não é comportável excluir do seu consumo quem não pague diretamente por eles; por isso, a segurança é sobretudo suportada por impostos (Barbosa, 1997: 9).

frem do problema da boleia<sup>12</sup>, o qual pode justificar que seja o Estado a produzi-los e a providenciá-los.

Para produzir segurança, as comunidades criaram Forças Armadas (FA) e Forças e Serviços de Segurança<sup>13</sup> (FSS). As FA nacionais foram criadas para defender o respetivo Estado de ameaças externas, através de operações militares, o que as obriga a saber e ser capazes de usar a força até aos mais altos níveis de intensidade<sup>14</sup>. Quem procura e usufrui da segurança deve suportá-la, porque dificilmente alguém a pagará por si; por isso, os Estados cobram impostos aos cidadãos ou impõem a conscrição (por oposição ao voluntariado no recrutamento dos militares, as *all-volunteer forces*). A segurança é um bem público, mas as armas, as indústrias de defesa, as FA e as FSS são só alguns dos seus fatores de produção; se as indústrias são do Estado são bens do domínio público.

---

12 O problema da boleia ou “borlismo” consiste em usufruir dos benefícios sem suportar os correspondentes custos. Consumir sem pagar é um almoço grátis; mas, com escassez de recursos, uns pagam o que é grátis para outros. Para a manutenção e a coesão de uma comunidade é crucial resolver os “borlismos” que nela ocorrem. A produção privada de bens públicos para venda no mercado faz-se em quantidade subótima, tornando o mercado uma opção ineficiente, economicamente; há uma falha do mercado (Barbosa, 1997: 28; Stiglitz, 1988: 82-83; Krahmman, 2008).

13 “One – let us call them ‘soldiers’ – is directed against other armed forces with the object of defeating them. The action of the other – let us call them ‘police’ – sets out to maintain or re-establish the required degree of law and public order within an existing political entity, typically a state. Victory, which has no necessary moral connotation, is the object of one force; the bringing to justice of offenders against the law, which does have a moral connotation, is the object of the other. Such a distinction is easier to draw in theory than in practice, however.” (Hobsbawn, 2007: 22). A Constituição da República Portuguesa atribui às FSS (as polícias tradicionais, as polícias de fronteiras e outros órgãos de polícia criminal especializados) a segurança interna, e às FA a defesa nacional (segurança face a ameaças externas), sem prejuízo de todas cooperarem com todas quando e como os governos decidam que isso é necessário.

14 Militar “significa o treino para o uso da força máxima numa dada organização social.” (Matos, 2008: 91). Ou: “Military force when employed has only two immediate effects: it kills people and destroys things.” (Smith, 2005: 6). E ainda: “[...] military force can be used to hurt. In addition to taking and protecting things of value it can destroy value. In addition to weakening an enemy militarily it can cause an enemy plain suffering [...]” (Schelling, 1966: 2).



### **Estado**

Os Estados são os sujeitos<sup>15</sup> dominantes na sociedade internacional<sup>16</sup>. Existem mais sujeitos, além dos Estados, supranacionais<sup>17</sup> e subnacionais<sup>18</sup>. Apesar da erosão de que sofre o seu poder (Creveld, 1999), os Estados são os mais relevantes e decisivos centros de poder. Desde Westphalia (1648), resolvem um problema básico das comunidades humanas, a segurança, com mais eficácia do que qualquer outra entidade ou solução institucional conhecida: “(...) *the state is to be seen principally as an instrument – the organizational framework within which the nation is to realize its potentialities. It is within the state’s framework that governance, with its most important functions of securing welfare and security, is situated*” (Weiler, 1995: 254).

### **Estado e Segurança**

Agregando-se em comunidades, as pessoas podem dividir o trabalho entre si e explorar a especialização, produzir mais e melhor, viver mais seguras e aumentar o seu bem-estar<sup>19</sup>. Para produzir segurança e resolver o problema da boleia, o instrumento adequado é a autoridade (poder formal ou legítimo), o mecanismo fundamental que caracteriza o Estado, cuja eficácia reclama o monopólio da violência legítima<sup>20</sup>. Os Estados constroem e impõem o respeito pelo atributo da legitimidade, pois o uso da força está ao alcance de qualquer pessoa, e é irrealista ambicionar o seu monopólio. Por isso, os Estados atribuem-se o monopólio e fazem o controlo apertado da posse, propriedade e uso da força e das armas (Wendt, 1999: 204; Waltz, 2002: 145; Smith, 2005: 8; Held e McGrew, 2007: 58 e 198); isto é, ilegalizam a proliferação interna, porque ela causa conflitos, instabilidade e insegurança, e pode visar a mudança dessas mesmas autoridades pelo uso da força. Pelo seu lado, a manutenção da paz e ordem públicas (missões de polícia) visam viabilizar a pro-

---

15 Prefere-se o termo “sujeito” a “ator”, porque é mais rigoroso e traduz melhor a ideia de autonomia da sua conduta.

16 “Uma teoria que nega o papel central dos Estados só será necessária se os atores não-estaduais se desenvolverem ao ponto de rivalizarem ou ultrapassarem as grandes potências, e não apenas alguns dos Estados menores.” (Waltz, 2002: 134).

17 Por exemplo, a Organização das Nações Unidas, cujas decisões do seu Conselho de Segurança em matéria de segurança internacional são vinculativas para os Estados.

18 Por exemplo, as organizações internacionais, as organizações privadas transnacionais, e até alguns indivíduos.

19 “*Unacceptable chaos becomes the motive for sacrificing freedom in order to improve levels of security, and in the process, government and the state are born.*” (Buzan, 1991: 38).

20 “[...] *une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative reventique avec succès, dans l’application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime.*” (Weber, 1995: 97). Esta tese de Max Weber tem raízes em Jean Bodin e Thomas Hobbes. Joseph Stiglitz, na ciência económica, defende que os elementos essenciais do Estado são os poderes de coerção e os fins gerais (Stiglitz, 1993: 37).

dução e o comércio, que geram o bem-estar e a riqueza da comunidade, e a base tributável, que suporta essas autoridades e a produção dos bens públicos que elas, pelo seu lado, disponibilizam (Olson, 2000: 6-11).

### *Estado e Guerra*

A tese de que o Estado nasce da guerra é consistente com o monopólio da violência legítima que todos os Estados reclamam para si e é uma das suas características essenciais (Tilly, 1989: 172; Sheehan, 2007: cap. 1). Por isso, as suas prioridades são claras: a segurança (ou a defesa) nacional<sup>21</sup> (segurança face à ameaça externa) está acima da segurança interna, porque é anterior a ela, ou qualquer outra, incluindo a humana<sup>22</sup>. Desde Westphalia que a segurança externa garante a soberania<sup>23</sup> dos Estados; porém, para vários autores os Estados europeus estão num novo patamar, pós-modernista (Cooper, 2006: 62-66), da evolução: "(...) *states of Western Europe (...) became civilian states, states that retained the capacity to make war with one another but lost all interest in doing so.*" (Sheehan, 2007: xx)

Os políticos e os povos europeus abandonaram ambições imperialistas e mostram aversão ao uso da força (Sheehan, 2007: 21, 60-63, 85); isso deve-se sobretudo ao advento da guerra total, no século XX, que afeta todo o país e não só as forças militares. Ela é inútil para os beligerantes, que acabam pior do que quando começaram, e pode levar à sua aniquilação se ocorrer uma escalada até ao uso de armas nucleares<sup>24</sup>, que não têm outra serventia que não seja a dissuasão dum potencial atacante com ativos físicos<sup>25</sup>. Os japoneses sabem disto, pois conheceram os efeitos das armas nucleares, e os europeus, sentiram estar perto de conhecê-los<sup>26</sup>. Por isso,

---

21 Cujos corolários são a integridade territorial e a liberdade de ação política.

22 "*Although individual security does represent a distinct and important level of analysis, it is essentially subordinate to the higher-level political structures of state and international system. Because this is so, national and international security cannot be reduced to individual security*" (Buzan, 1991: 54).

23 "Dizer que um Estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e ao fazê-lo limitar a sua liberdade chegando a compromissos com eles." (Waltz, 2002: 136). No rigor jurídico, é uma competência genérica de auto-organização, que detém a entidade que pode atribuir-se autonomamente competências novas ou decidir a reafecção das existentes; em alemão designa-se por *kompetenz-kompetenz* (Quadros, 1984: 191-193). Ou ainda: "*Sovereign is he who decides on the exception.*" (Schmitt, 2005: 5).

24 "*That is the future of war — not fighting, but famine, not the slaying of men, but the bankruptcy of nations and the break-up of the whole social organization.*" (Bloch, 1899: xvii).

25 "[...] nuclear weapons serve no military purpose whatsoever. They are totally useless — except only to deter one's opponent from using them." (McNamara, 1983: 79; Crevelde, 1999: 337-348; Smith, 2005: 2).

26 "*The danger of nuclear war runs through the foundations of the post-war European order like iron rods in reinforced concrete.*" (Sheehan, 2007: 162).

---

para evitar a escalada até à guerra total, acabaram as guerras de conquista entre países industrializados<sup>27</sup>. Já as indústrias que produzem e mantêm as armas nucleares são estratégicas para um Estado, e exigem um apertado controlo do mesmo; mas não têm que estar (pelo menos, integralmente) no sector público, como se vê nos EUA e no Reino Unido.

### *Poder e Riqueza do Estado*

O poder ( $P=V \times C$ ) depende da riqueza (potencial e atual) e concretiza-se numa posição na sociedade internacional. A vitalidade económica, a inovação tecnológica, social e económica, e a demografia são elementos observáveis que fundamentam a posição dum Estado naquela estrutura<sup>28</sup>: os centros mais dinâmicos têm o poder de iniciativa e de liderar os destinos do mundo. A riqueza alarga as possibilidades das populações e dos Estados; por isso, não há poder duradouro sem uma população jovem e produtiva, e sem crescimento económico – destes fatores derivam os demais<sup>29</sup>.

### **Das Armas**

As armas são bens que visam coagir pelo uso da força; todo o meio de coerção poderá ser uma arma, mas aqui trata-se das que têm fins militares. Como todos os bens, têm duas dimensões:

- A económica: são bens, visam um fim (a coerção), têm procura, e os recursos empregues na sua produção, operação e manutenção têm usos alternativos e custos de oportunidade.
- A ética: cristalizada nas intenções e nas consequências de quem as procura, as fabrica, as vende, as mantém e as usa.

Aquilo que é característico das armas, e só delas, é o seguinte:

- Têm um papel crucial e sem rival na soberania dos Estados, pois são um instrumento essencial para a oposição eficaz às ameaças contra um Estado.
- Têm elevados e crescentes custos unitários, mais nos grandes sistemas de armas, mais sofisticados, e com mais exigentes requisitos de fiabilidade, de ergonomia e de redução de eventuais danos ambientais, que refletem a natureza competitiva político-estratégica das armas (Kirkpatrick, 1995: 277).

---

27 “War no longer exists.” (Smith, 2005: 1); e mais à frente: “[...] industrial war no longer exists.” (idem: 2).

28 “Economic control tends to move to the places where technology evolves the fastest.” (Schwartz, 1996: 149).

29 O desenvolvimento tecnológico alimenta e é alimentado pelo crescimento económico, sem se poder ser definitivo sobre qual é causa e qual é efeito, pelo que referindo um, o outro está implícito.

- Não são avaliadas pelos seus méritos absolutos, mas em relação às dos aliados e dos rivais<sup>30</sup> (Kirkpatrick, 1995: 264). Quem usa as armas quer ter vantagem e as mais modernas; por isso, tende-se a sobrevalorizar os requisitos, o segredo e a inovação, e aspetos acessórios para o valor militar, o *gold-plating*<sup>31</sup>.
- Ficam obsoletas cada vez mais depressa. A rapidez do aumento do conhecimento e do desenvolvimento tecnológico, e as mudanças estratégicas, reduzem-lhes a valia militar e operacional em poucos anos; é o risco tecnológico.

Para viabilizarem a surpresa e garantirem a superioridade estratégica, sempre temporárias, as armas devem ser inovadoras<sup>32</sup>; mas isso exige grandes despesas em Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT) (Kirkpatrick, 1995: 264; Sandler e Hartley, 1999: 122; Dumez e Jeunemaître, 2001: 14-17). Estas são um melhor indicador das capacidades futuras do que as despesas correntes (Feuchtwanger, 2004: 53). Estima-se que o preço dos grandes sistemas de armas cresça em média 10% por ano<sup>33</sup>. Ante os elevados custos unitários das armas, mesmo pequenos desvios ao contratado são elevados; é o risco financeiro. Para afinar os sistemas e minimizar os riscos das armas adquiridas em séries ou com moderados custos unitários, criam-se e testam-se protótipos<sup>34</sup>, antes de iniciar a produção.

### Da Informação

É usual que produtores e vendedores disponham de mais informação do que os clientes que compram os seus produtos: quem concebe, projecta, produz e vende conhece tão bem o produto que adquire com naturalidade vantagem sobre o cliente, para quem o produto é uma novidade quando é adquirido. O fornecedor entrega a informação ao cliente e tem um incentivo para não revelar tudo o que sabe, e para fazer com que eventuais consequências gravosas só se sintam depois

---

30 Notar que a comparação com os aliados também é relevante, pois estes não gostam que um entre eles “vá à boleia” dos esforços dos demais, e procuram partilhar o mais possível o esforço (*burdensharing*).

31 “[...] the term ‘gold-plating’ is usually taken to infer not the use of rare metals, but the inclusion of costly performance and features not absolutely necessary to weapon system equipment.” (Peck e Scherer, 1962: 473).

32 Foi assim durante todo o século XX (Hitch e McKean, 1960: 243-245).

33 Valores calculados para um leque diversificado de grandes sistemas de armas aéreas e navais (Kirkpatrick, 1995: 264-266; Sandler e Hartley, 1999: 123; B. Schmitt, 2000: 6-7).

34 Um ou dois sistemas, idênticos ao contratado com o cliente, fabricados para testar exaustivamente e determinar que correções devem ser introduzidas, antes da produção em série, a entregar ao cliente.

de extintos os vínculos contratuais (após a garantia). Como a sua atividade é operar, só em serviço o cliente vem a descobrir tudo sobre um sistema sofisticado. Acresce que o produtor de sistemas sofisticados, por ser monopolista na assistência técnica pós-venda, pode explorar esta dependência do cliente (Sandler e Hartley, 1995: 148). Para reduzir a desvantagem, o cliente acompanha exaustivamente os processos de fabrico e que se realizem provas pormenorizadas a todos os sistemas antes da entrada ao serviço, o que é oneroso e exige bastante pessoal qualificado. Estes problemas são mais graves no mercado de armas do que na maioria dos restantes mercados, devido: à inovação nas capacidades para obter superioridade, sempre sujeita a incerteza; ao segredo comercial, ou segredo do produtor, que permite ocultar do cliente fraquezas dos sistemas, ficando o cliente dependente, por exemplo, da manutenção e sobressalentes; e ao segredo militar, ou segredo do cliente, que obriga a conter a informação, dificultando a deteção de erros e limitando a aprendizagem, pouco partilhadas até com outras FA<sup>35</sup>.

### **Da Procura de Armas**

O mercado e a oferta de armas são dominados pela procura, por isso, não basta examinar as armas ou a oferta em abstrato para determinar se as indústrias de defesa são estratégicas.

### **Requisitos das Armas**

A procura de armas tem os seguintes requisitos:

- Longa duração, sem perda do valor operacional.
- Fiabilidade do abastecimento (*security of supply*), para que eventuais perturbações no abastecimento de sobressalentes, consumíveis ou bens intermédios não criem inaceitáveis riscos estratégicos.
- Moderação nas exportações. Os elevados custos unitários das armas novas levam os Estados a: reduzir as séries adquiridas; desenvolver projetos cooperativos com outros Estados<sup>36</sup>; procurar servir fins civis e militares em

---

35 Em ambos os casos seria revelar e reconhecer uma vulnerabilidade, que pode chegar ao conhecimento de rivais, os quais podem aproveitar-se dela. Por outro lado, é uma situação que suscita sempre perguntas incômodas; por exemplo, quem é o responsável pela má opção e porquê? As conclusões podem levar a sanções, como a humilhação pública.

36 "For European governments, the arguments in favor of multinational collaboration to produce armaments appear compelling. [...] Militarily, collaboration promotes rationalization, standardization, and interoperability among military allies, recognized since 1949 by NATO defense planners as a primary Western objective. Economically, collaboration reduces defense expenditures by amortizing the enormous fixed capital and research and development investments of high-technology weapons production over longer production runs and by exploiting 'learning economies' in the manufacture of complex products." (Moravcsik, 1993: 128).

simultâneo<sup>37</sup> (spin-offs); e exportar<sup>38</sup>. As realidades estratégicas, as mudanças políticas<sup>39</sup> e o combate à proliferação limitam as opções<sup>40</sup>. A redução de quantidades baliza os níveis desejáveis de forças<sup>41</sup>, e recomenda a cooperação e a especialização entre aliados<sup>42</sup>.

Abunda a incerteza na formulação dos requisitos, pois os utilizadores desconhecem o futuro; e o segredo militar impede-os de serem muito explícitos. Por isso, os requisitos das armas são vagos e conceptuais; mas é com eles que investigadores e produtores de armas têm de conceber e fabricar, ou encontrar nas armas disponíveis para venda, a solução tecnológica adequada.

### *Características da Procura*

A procura reflete conhecimento especializado próprio e alheio, sobre as ameaças, os riscos, as opções estratégicas e as capacidades, todos reservados e detidos pelos governos dos Estados; é a procura que orienta e domina o mercado de armas (Anthony, 1998: 3).

---

37 Uma investigação econométrica realizada sobre as indústrias pesadas de 44 países com maior rendimento mostrou que o efeito das despesas militares era nulo, ou pequeno e negativo; deve notar-se que foi ignorado o sector da electrónica, e que elas não excluem a ocorrência de spin-offs em alguns projetos (Kelly e Rishi: 2003).

38 "France, in particular, has established a reputation for having few political scruples about the buyers of its weapons." (Buzan, 1987: 41) ou "Swings in policy [...] with France inclining now to one side, now to the other, derive from perceived short-term opportunities in the arms sales markets." (Blunden, 2000: 31; Chalmers, 2000: 46). Por exemplo, a França aceitou vender ao governo de Portugal, na década de 1960, em plena Guerra de África, os escoltadores oceânicos da Classe "João Belo" e três submarinos da classe "Albacora".

39 "If arms continue to be sold to states where the US and its allies may one day chose to intervene militarily, they will face political embarrassment at best and military disadvantage at worst." (Feuchtwanger, 2004: 37).

40 "[...] defense companies cannot take advantage of business opportunities with the same flexibility as purely commercial ventures – product development depends on government commitment, rather than commercial demand, and even after development, companies are limited to where they can market their products." (Zakheim e Weinberger, 2000: 35). Pode vir a saber-se mais tarde que a exportação serviu a proliferação de armas ou guerras injustificáveis, ou apoiou inimigos (Dumez e Jeune-maitre, 2001 : 14-17).

41 "[...] As military technologies become more complex and more expensive, even the U.S. national market is becoming too small to support the development costs of new weapons systems." (Lorell e Lowell, 1995: 1).

42 "[...] the potential for mutual gain through arms specialization is probably great, first, because nations can pursue their comparative advantages [...]. Second, there are reinforcing possibilities of gain from concentration itself." (Hitch e McKean, 1960: 292).

A procura de armas<sup>43</sup> depende das ameaças e dos riscos que um Estado considera toleráveis, é balizada pelos recursos disponíveis, e pelos usos alternativos e custos de oportunidade das armas; mais e maiores ameaças e riscos aumentam a procura de segurança e armas. Neste enquadramento, a eficiência económica (*good value for money*) dificilmente será dominante na procura de armas: “(...) *efficiency is not the main goal of the weapons acquisition system*”. (Eland, 2001: 2). E ainda: “*Value for money is not the sole criterion for procurement policy – offsets (...), security of supply and strategic considerations can also be factors*”. (ComE, 2003: 6)

Os altos custos unitários das armas, os elevados riscos financeiros e tecnológicos e, nalguns países, a perceção de fraca ameaça determinaram a retração da procura. As longas durações da I&DT e do fabrico de armas novas, combinados com hesitantes processos de aquisição, por picos descoordenados entre Estados e em cada um, têm levado a que, sobretudo nos Estados menos ricos, quando as armas entram ao serviço, já estão desatualizadas estratégica ou tecnologicamente. Este mecanismo determina que existam necessidades permanentes de novas armas – e que só por acaso elas serão adequadamente satisfeitas (Hayward, 1997: 10-12).

### ***Estrutura da Procura***

O monopólio da violência legítima determina que cada Estado controle a procura, ainda que fragmentada, e seja o único cliente nacional. Por vezes, os vários ramos das FA e as várias FSS têm procuras autónomas, por vezes difíceis de harmonizar<sup>44</sup>, o que pode produzir soluções conceptual e tecnologicamente inovadoras para alguns problemas (Sapolsky, 1997; Sapolsky e Gholz, 1999b), à custa de duplicação e desperdício dentro do Estado (Peck e Scherer, 1962: 76-80). Poucas pessoas e empresas podem adquirir armas que não sejam de defesa pessoal, e estas com restrições; a aquisição de armas poderosas por privados não é fácil e só é viável com os favores de um Estado. Por tudo isto, a procura é monopsónica ou, quando muito, oligopsónica.

### ***Cooperação Intergovernamental na Procura***

Embora as armas sejam cruciais para a soberania, muitos Estados articulam as suas procuras para partilhar despesas de I&DT, explorar economias de escala e outras

---

43 Trata-se da procura pelo cliente final, pois as empresas que contratam com os Estados o fornecimento do produto final subcontratam e sub-subcontratam cada vez mais empresas, para lhes fornecerem bens intermédios e subsistemas (Sandler e Hartley, 1995; Vlachos, 1998).

44 “*There is nothing more difficult than trying to get domestic services to agree on a common requirement*”. (Callaghan, 1975: 20). É um problema universal.

(reduzindo custos unitários e riscos financeiros) e garantir a interoperabilidade entre aliados<sup>45</sup>.

Desde a Segunda Guerra Mundial, que se têm vindo a desenvolver na NATO e na União Europeia (UE), projetos de cooperação, entre aliados ocidentais para definir requisitos, conceber, fabricar e adquirir armas (Lorell e Lowell, 1995: Cap. 2 e 3; WEU, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2002; Hayward, 1997; Mawdsley, 2002: 5). A cooperação tem fins operacionais (interoperabilidade), económicos (redução de custos) e políticos (em especial, a integração europeia). O resultado global pode ser ineficiente, mas há um incentivo para um Estado cooperar e motivar o maior número de cooperantes: cada um gasta menos<sup>46</sup>. A cooperação ainda reduz o risco político – atraso ou cancelamento de programas –, pois há um vínculo internacional e não só contratual<sup>47</sup>.

### *O Complexo Militar e Industrial*

O complexo militar e industrial, o *Military Industrial Complex*<sup>48</sup> (MIC) é um conceito que designa o conjunto de entidades que têm em comum o interesse pelo aumento da procura de armas e das despesas militares em geral: as burocracias públicas ligadas ao sector da segurança; as FA e as FSS; os investigadores; e as indústrias de defesa. O MIC pode incluir dirigentes políticos, quando as suas decisões visem, através do aumento das despesas militares, realizar fins alheios à defesa<sup>49</sup>.

---

45 *"The ability of systems, units or forces to provide services to and accept services from other systems, units or forces and to use the services so exchanged to enable them to operate effectively together."* (NATO, 1997: anexo A). *"Interoperability has for decades been a popular political point on the agenda. In theory, perhaps just in the rhetoric, it has been an important goal for increasing the quality of NATO, and also fostering stronger cohesion within it. National security concerns and myopic domestic priorities have been seen as impeding such needs."* (Lundmark, 2003: 38). A interoperabilidade concretiza-se em um de quatro modos distintos ou alguma das suas combinações: na intermutabilidade de meios usados por diferentes forças militares; na complementaridade de forças militares de diferentes Estados; na igualdade de meios usados por diferentes forças militares; e na compatibilidade de meios usados por diferentes forças militares.

46 Segundo a lei da raiz quadrada: o custo final é igual à raiz quadrada do número de Estados envolvidos no programa de cooperação (Sandler e Hartley, 1995: 236).

47 *"Collaboration provides protection against this political risk because it shores up long-term programs with both legal-technical formalities (subject to withdrawal penalties) and foreign policy commitments. (These are much harder for governments to cancel); (...)"* (Lovering, 1999: 360; Lorell e Lowell, 1995: 15).

48 Criado e aplicado aos EUA e à URSS por Wright Mills (1956). *"The military-industrial complex as we know it today first made its appearance in the United States in the late 19th century with the double birth of our new navy and a fledgling steel industry to support naval construction."* (Farrand, 1994). O MIC foi popularizado pelo discurso de despedida do presidente Dwight Eisenhower.

49 *"Once vested interests have been created, therefore, the beneficiaries of defence spending are able to win support for projects and bases even when their military justification is weak or non-existent."* (Chalmers, 2000: 31).



## Da Oferta de Armas

### *Empresas e Indústrias Ligadas à Defesa*

As empresas que produzem, fornecem e mantêm armas compõem a oferta. A tecnologia de produção e o produto definem segmentos: armas ligeiras; carros de combate; aviões; helicópteros; mísseis; navios; satélites; etc. As armas podem integrar, ou resultar de, adaptações de bens a fins civis, os bens de duplo uso<sup>50</sup>. Esta permeabilidade tem vantagens, mas dificulta a delimitação e a regulação das armas e indústrias de defesa, e aumenta o risco de proliferação.

As indústrias de defesa têm elevadas barreiras à entrada, devidas à sua estrutura económica muito dependente de alta tecnologia, elevadas despesas de capital e mão-de-obra muito qualificada. O licenciamento e certificação pelos clientes, para que possam constituir a oferta e não se tenha de fazer a avaliação de capacidades para cada nova arma, impõem barreiras regulatórias, dispendiosas em capital e sofisticados sistemas de controlo. As empresas que contratam com e fornecem as armas aos Estados chamam-se *prime contractors*<sup>51</sup>, poucas (oligopólio) ou só uma (monopólio), por região ou sector; elas integram os produtos específicos e bem definidos de fabricantes especializados e mais pequenos, e fornecem as armas prontas a operar; a integração é a tarefa mais rentável e com maior valor acrescentado (Hartley, 1998: 99). Na maioria dos segmentos, há pouca ou nenhuma concorrência e rivalidade, fraca pressão para controlar custos ou inovar; e, por isso, um alto risco de cartelização<sup>52</sup>.

Há pouco espaço para as empresas criarem armas e sujeitarem-nas à escolha dos clientes no mercado, para descobrir a procura por tentativa e erro, pois dependem de licenças para as produzir, e os erros são dispendiosos e absorvem a rentabilidade. As indústrias de defesa, racionalmente, apenas respondem à procura dos clientes, cujos requisitos, sofisticados e inovadores, para obterem vantagem estratégica sobre as ameaças, impulsionam a I&DT<sup>53</sup>. Ou então, menos frequentemente,

---

50 Também chamados bens e tecnologias comerciais no sector da defesa (Molas-Gallart, 1998).

51 O cliente é cada vez mais só um operador; não tem vocação nem recursos para integrar sistemas e contrata às *prime contractors* o fornecimento do sistema completo (chave na mão); estas asseguram a integração de todos os sistemas, cada vez mais fabricados por produtores especializados. Por exemplo, os estaleiros navais hoje constroem a plataforma e montam e integram os sistemas (propulsão, sensores, mísseis, torpedos, e outros) produzidos fora.

52 Para estimar a viabilidade de cartelização pode aplicar-se a Regra 4/50: "*This 4/50 rule of thumb, (...), suggests that if four actors control less than fifty percent of a market, the difficulties of collusion overwhelm their ability to coordinate policy even if they share a common objective*" (Moran, 1990: 82; Moran, 1993 e 2001).

53 Apesar da sofisticação e evolução das mais modernas armas, está por saber se a pressão dos clientes é mais eficaz do que a pressão concorrencial no mercado (Sandler e Hartley, 1995: 148-149).

aproveitam a I&DT que, servindo fins civis, se vem a concluir tem aplicações militares<sup>54</sup> (*spin-ins*).

A natureza da procura não incentiva os produtores a serem eficientes, e até tolera que sigam várias linhas de I&DT ou fabrico improdutivas, pois sabem à partida que o cliente paga as despesas, com baixo risco para a empresa (Sandler e Hartley, 1995: 118-120 e 138; Hitch e McKean, 1960: 249-251); isto alia-se à tendência universal das FA para alterar os requisitos na vigência do contrato, e leva a que as empresas (públicas e privadas) fornecedoras cobrem verbas desproporcionais por trabalhos adicionais, e assim aproveitem para melhorar a sua rendibilidade.

### **Dilema Autarcia-Eficiência**

Os Estados buscam a autossuficiência ou, pelo menos, uma posição respeitável no sector das armas<sup>55</sup>; mas, devido ao dilema autarcia-eficiência<sup>56</sup>, ela é cara e só está ao alcance dos maiores. A maioria dos países tem empresas que produzem algumas armas, mas poucos são autossuficientes.

Há décadas que as *prime contractors* dos EUA dominam a maioria dos segmentos da oferta; a sua dependência de importações é fraca e cinge-se a bens indistintos; até 1991, só a URSS se lhes juntaria. O Reino Unido, a Itália, a França, a China, a Alemanha, a Holanda, a Suécia e o Japão estão no nível abaixo de dependência externa. Portugal e outros pequenos Estados importam quase todas as armas e sistemas que procuram para as suas FA; formam a procura externa dos produtores, com montante marginal, mas decisivo para a rendibilidade, em parte pelos adicionais das alterações de requisitos.

A necessidade de exportar para reduzir custos unitários e amortizar investimentos aumentou a concorrência e deu mais poder aos clientes: conseguem captar pro-

---

54 "Future defense systems are increasingly likely to grow out of innovations developed by commercial companies for the commercial market. (...) The decade of the 1990s demonstrated that many of the most promising developments in commercial technology were integral to defense-related and direct military needs." (Moran, 2001).

55 "Any state seeking to attain a prominent position in the international power hierarchy needs its own arms industry, both as a source of status and as a manifestation of capability. [...] an arms industry can add to the tools of influence at the government's disposal." (Buzan, 1987: 40).

56 "The arguments against a policy of self-reliance are immediate and obvious: inefficiency, lack of competition, loss of economies of scale." (Moran, 1990: 66). "[...] autarchy has been reserved for only the narrowest classes of finished weapon systems (ships, artillery) since the autarchic route is not only expensive but leads rapidly to economic and technological (and therefore political) inferiority." (Moran, 1993: 43). A autarcia pode levar a um isolacionismo que considera o estrangeiro inimigo e à militarização dum Estado (garrison-state) (Lasswell, 1941). Além do montante de despesa, as proporções relativas das despesas nacionais de I&DT com fins militares revelarão até que ponto um Estado visa a sua autossuficiência em matéria de armas (Chalmers, 2000: 46).

dução e obter transferências de tecnologia, manter ou aumentar o emprego e até reduzir a saída de divisas<sup>57</sup>.

### **Do Encontro da Procura e da Oferta no Mercado**

A procura e a oferta encontram-se no mercado e efetuam livremente as transações que são do seu mútuo interesse. Mesmo quando o processo ocorre no interior do Estado (não há mercado), ou quando só há um sujeito de cada lado (monopólio bilateral) não há concorrência, mas a procura e a oferta encontram-se, negociam e transacionam.

São frequentes os monopólios bilaterais no sector das armas. É uma situação complexa e o desfecho da negociação é difícil de prever, pois depende das preferências das pessoas envolvidas e das suas capacidades negociais (Sandler e Hartley, 1995: 120). Mas sabe-se que, em geral, a ausência de ambiente concorrencial contribui significativamente para os elevados e crescentes preços das armas<sup>58</sup>.

Raramente se conhecem os pormenores dum contrato de aquisição de armas, porque não são divulgados. Em regra, a informação divulgada revela características básicas das armas, as vantagens para o emprego, a atividade económica, ou uma *national champion* (empresa nacional favorita); de início, omitem-se os segredos militares e os aspetos desaprovados pelos públicos.

### **Da Regulação do Mercado**

#### ***Princípios da Regulação***

O monopólio da violência legítima também obriga o Estado a conter a oferta, mantendo-a no sector público, exercendo um controlo intrusivo da atividade e dos contratos, sobretudo, através da concessão das licenças aos privados que operam no seu território, por vezes excluindo empresas estrangeiras<sup>59</sup>. Existem três vertentes específicas de regulação:

---

57 "The basic economic motives for arms production are to save the cost of importing weapons, and to improve the balance of payments by exporting them." (Buzan, 1987: 40).

58 Um bem só é caro se o preço é superior ao que a procura está disposta a pagar para obter esse bem com a qualidade que ele possui. É um problema conhecido das aquisições públicas, mais grave nas armas; como disse de Gaulle: "*Ce Concorde est un gobe-millions. McNamara m'a dit un jour qu'il y a une loi de la nature budgétaire, au moins en matière d'armements: il faut toujours multiplier le devis initial par le nombre  $\pi$ . Avec 4, vous êtes même au-delà. McNamara ajoutait: 'Les experts mentent, les industriels mentent' et je lui ai dit: 'Les administrations laissent passer les mensonges'*" (Peyrefitte, 2000: 79).

59 Defendido por Maquiavel: "A experiência ensina que só os príncipes e repúblicas armados podem fazer grandes progressos, e que as armas mercenárias só acarretam danos. E é mais difícil que um cidadão subjogue uma república armada com armas próprias do que uma com armas estrangeiras." (Machiavelli, 1996: 78) (tradução livre).

- A política para apoiar a procura dos aliados e dificultando a dos inimigos.
- A policial para garantir o monopólio da violência legítima e o controlo da exportação.
- A económica, que visa assegurar a equidade e a correção nas transações através de: a redução das vantagens informativas e do poder de uma parte sobre a outra; e, em certos casos, do controlo dos preços e da estrutura da oferta.

A regulação acarreta alguma rigidez (nos requisitos e na dificuldade de inovar), e tem custos que muitas vezes se ignoram perante os esperados benefícios<sup>60</sup>. Quando esses custos se concentram, em geral sobre as empresas, os visados têm um incentivo para se opor, e fazem-no nos media<sup>61</sup>.

### *A Regulação da Exportação de Armas*

Até à Primeira Guerra Mundial, o mercado mundial de armas era dominado por empresas privadas; havia um interesse comercial na guerra<sup>62</sup>, que levou os governos a criar as licenças de exportação (Buzan, 1987: 53): para autorizar a exportação, a empresa exportadora tem de obter do governo-comprador garantias formais sobre o percurso e destino final das armas a adquirir. A alienação por um comprador passou também a ser sujeita a aprovação expressa do governo do Estado de origem das armas. Contudo, há proliferação de armas no mundo, e armas supostamente controladas aparecem a alimentar conflitos.

### **O Combate à Proliferação de Armas**

A utilização do comércio de armas pelos Estados em apoio das suas economias domésticas e dos seus aliados<sup>63</sup> pode ter efeitos perversos; a má-fé e o descuido

---

60 *"Regulation is not costless. It involves policing, monitoring, reporting, checking and controlling functions which can result in substantial, but often ignored, transaction costs. Of course, regulation appears attractive to politicians who can use it to demonstrate that they are safeguarding the 'public interest.'"* (Sandler e Hartley, 1995: 141).

61 *"Generally, export restrictions inflict concentrated costs, usually imposed on powerful domestic industries. At the same time, controls on dual-use exports provide diffuse and indivisible political and security benefits."* (Cupitt, 2000: 3). E mais à frente: *"Trade restrictions, with their concentrated costs, will almost certainly mobilize dissent, both foreign and domestic. Moreover, policies that alienate large commercial interests appear ill-suited as the core of a grand strategy, compared to policies that promote immediate military, economic, and diplomatic benefits and that have diffuse costs."* (Cupitt, 2000: 228).

62 Daí a expressão que se popularizou no princípio do século XX, *"merchants of death"* (Engelbrecht e Hanighen, 1934; Manchester, 1968; Smith, 2006: 78-82).

63 *"Although governments are more inclined than companies to consider the political consequences of their actions, they are by no means immune from the economic temptations of the arms trade in terms of employment, export earnings, and maintaining their own arms industry at a tolerable cost."* (Cupitt, 2000: 42).

permitem que as armas alcancem destinos imprevistos e indesejáveis, e causem ou prolonguem conflitos<sup>64</sup>. O direito internacional, de acordo com a Carta das Nações Unidas, tem limitado e proibido a venda de armas a beligerantes.

As tecnologias e os bens de duplo uso alavancam as ameaças modernas, pois permitem obter e difundir armas de grande poder destrutivo. Para reduzir os riscos, os Estados têm criado regimes internacionais de controlo da exportação e de não-proliferação de armas<sup>65</sup>, para limitar o comércio daquelas armas e dos bens e tecnologias de duplo uso. A sua eficácia depende das circunstâncias políticas dos Estados<sup>66</sup>, e das reações domésticas ao aumento do desemprego e dos custos impostos às empresas, que geram descontentamento social<sup>67</sup>. Os regimes internacionais também podem ter efeitos perversos, porque criam um incentivo para diversificar os recursos civis que se procuram empregar na destruição (como aviões comerciais), e incentivam a produção de armas por novos agentes, sujeitos a menos controlo (Levine e Smith, 2000: 895).

### **Análise das Indústrias de Defesa**

Vão analisar-se as indústrias de defesa em duas dimensões: a económica, sobre a produção das armas; e a estratégica, relativa ao conceito e emprego das armas. O compromisso entre ambas é político, mas deve ser virtuoso: a afetação eficiente de recursos permite ter mais e melhores armas.

O papel do Estado nas indústrias de defesa é crucial, sobretudo como regulador e cliente.

---

64 *"Irresponsible arms transfers can be a major impediment to sustainable development, whether through fuelling conflict, aiding oppression or re-directing expenditure from social and economic expenditure."* (Eavis, 2000: 1).

65 *"Almost all nations able to supply dual-use goods and technology needed for the production of [WMD] have agreed to control exports from their territories as a nonproliferation measure."* (Rajeswari, 1999: 1199). E também: *"The challenge is to create international political institutions capable of controlling the allocation of weapons among competing nation-states, and failing that to consider a range of coercive measures that might be more unilateral in character."* (Keller, 1995: 15).

66 *"The effectiveness of export controls in slowing proliferation will vary with the characteristics of the weapons of concern, the capabilities of the target countries and programs, the controllability of the designated commodities and technology, the degree of international cooperation, and the quality of enforcement."* (USC-OTA, 1994: 1). Ainda: *"It involves an apparent trade-off between the autonomy of the nation-state and the structural integrity of the international system of states. The power of modern weapons suggests that both cannot be obtained."* (Keller, 1995: 19).

67 *"The overall benefits to national security of applying export controls come at a price to the companies and industries whose products are controlled."* (USC-OTA, 1994: 1; cap.4 e apêndice A).

### *Dilema “Manteiga versus Canhões”*

A procura de armas pelos Estados faz-se através dos governos, que a podem explorar (e têm aproveitado) para servir outros fins<sup>68</sup>: “*Defense has become a jobs program*” (Sapolsky e Gholz, 1999a: 195). Em muitos países, os governos sujeitam com frequência a procura das armas à economia e ao emprego; é, numa forma moderna, o dilema da manteiga e dos canhões.

Esta conduta dá um sinal de que um governo pode usar as despesas públicas na aquisição de armas para resolver problemas económicos. Criam-se assim grupos de interesses permanentes de emprego e manutenção, que não têm pressão para produzirem melhores armas nem servirem melhor os clientes (FA e FSS). As capacidades de usar a procura de armas e de moldar e intervir naquelas indústrias pode ainda ser enviesada, para servir fins específicos dos dirigentes políticos, mais do que os interesses nacionais, pois os primeiros, como representantes dos cidadãos-contribuintes, têm discricionariedade para interpretar e decidir dos interesses nacionais. E tudo isto com fraco controlo pois é possível invocar o segredo militar para evitar análises independentes e intrusivas.

### *Autarcia e Empresas Públicas*

A oferta parece mais fácil de controlar, se estiver no sector público, e menos no privado. É a conclusão que resulta do papel nocivo que empresas como a alemã Krupp (Manchester, 1969) e a britânica Vickers tiveram na Primeira Guerra Mundial; para o evitar, decidiu-se que o Estado deve produzir as suas armas por ser o mais importante ou único cliente nacional. Devia assim melhorar a prontidão e a fiabilidade da resposta às solicitações<sup>69</sup>; foi a solução preferida na Europa na Guerra Fria<sup>70</sup>.

Mas a opção da autarcia tem custos de eficiência, difíceis de conhecer, pois o sector tem um incentivo para usar o secretismo inerente às armas para ocultar os

---

68 “Traditionally viewed as a foreign policy tool, new weapons sales now are frequently approved and defended for economic reasons: to keep production lines ‘hot’ and lower the costs of weapons to the American armed forces by achieving economies of scale.” (Markusen e Costigan, 1999: 7). Ou: “Defense facilities and factories have developed supporting constituencies – the companies that own them (if they are privately owned), the labor forces that work in them, and the communities that benefit economically from their presence.” (Eland, 2001: 2); e, por fim: “History suggests that either job protection arguments or a mistaken assumption that procurement must be domestic have frequently detracted from the principle of the best kit for the price.” (Feuchtwanger, 2004: 17).

69 “Dependence of any kind implies vulnerability. (...) No country lightly places its destiny beyond its full control.” (Callaghan, 1975: 86; Moran, 1993).

70 “The experience of two world wars had made national security of supply of weapons a matter of great importance to European states and defense firms were regarded as national assets. (...) Defense firms were frequently state-owned and controlled and protected from competition by generous subsidies.” (Mawdsley, 2003: 8).

verdadeiros custos e benefícios; quando tem de os divulgar, exaltar os segundos e desvalorizar os primeiros; ou sobrevalorizar os requisitos de fiabilidade do abastecimento, face aos custos. Por isso, resiste-se a auditorias externas de mérito, e à divulgação sem controlo de informação interna. Se as opiniões públicas e publicadas exigirem mais transparência, os requisitos mudarão, mas lentamente (Sandler e Hartley, 1995: 185-187). Um exemplo desta situação é a falta de informação objetiva nos processos de contrapartidas ou *offsets* (Branco, 2012: 18-19).

### ***Privatização***

Com as privatizações iniciadas nos anos oitenta do século XX, muitos Estados estão a deixar a produção e a passar a reguladores e facilitadores das exportações nacionais (Kaufman, 1994; Bell, 1994; Lovering, 1998: 227-232). Primeiro, converteram os serviços do Estado que se ocupavam da produção e manutenção das armas (arsenais) em empresas públicas, que, nalguns países, depois privatizaram. Todavia, mantêm-se próximas dos respetivos Governos, que nelas intervêm, como reguladores e até como clientes.

A privatização tem vantagens na política e na economia: os conflitos entre concorrentes, na oferta, não têm de se tornar em mais graves conflitos entre Estados; e libertam-se as empresas da direta interferência política na sua gestão (Doyle, 1983: 108) – a gestão das empresas públicas tende a não se focar em fins bem definidos, como o lucro, e dispersa-se nos fins políticos e gerais dos governos (Moran, 1990: 82).

### ***A Indústria de Defesa e o Poder Nacional***

As armas e os combatentes que as usam constituem os binómios que executam a estratégia e que aplicam a força em concreto; as armas são indispensáveis para exercer a coerção; nesse sentido, são capacidades essenciais do poder nacional, e estruturam as estratégias num conflito violento. Por isso, são estratégicas as empresas que fabricam e mantêm as armas, o que as torna alvos valiosos na guerra total. A necessidade de municiar e compensar a erosão daqueles binómios no decurso das operações obriga a estabelecer cadeias de sustentação: as empresas de manutenção estão perto dos teatros de operações, e pertencem à logística; as que concebem e fabricam, ou executam grandes alterações (*refit*, *overhaul* ou *upgrade*), estão a montante e até podem ser estrangeiras.

### ***Fiabilidade de Abastecimento, Autarcia e Poder Nacional***

A fiabilidade do abastecimento é um requisito da procura sobre a oferta. Espera-se que ela seja tanto maior quanto maior for o controlo do Estado sobre os recursos. Essa procura de controlo total sobre os elementos do poder cruciais para as estratégias leva os Estados a procurar a autarcia nas armas e respetivas indústrias; isto é, que sejam proprietários ou, pelo menos, não permitam a estrangeiros a propriedade,

das indústrias de defesa. Como a autarcia acarreta significativas perdas de eficiência (nenhum Estado consegue usufruir de vantagem comparativa em todos os sectores de atividade), que resultam em menos ou piores armas pelos mesmos recursos orçamentais, a busca de compromissos é universal; os Estados mais pequenos têm de aceitar mais importações, pois a autarcia causa-lhes perdas proporcionalmente superiores à dos maiores (Feuchtwanger, 2004). A globalização permite reduzir as vulnerabilidades face ao passado: ela não livra nenhum Estado da dependência externa de recursos críticos, como matérias-primas, assistência técnica ou informações<sup>71</sup> (*intelligence*); porém, a globalização alarga as oportunidades de obtenção no exterior de produtos que pequenos Estados com fracos recursos não conseguiriam criar; embora, numa aliança, a potência dominante lhes possa fornecer determinadas capacidades, esta dependência é mais estreita do que podem alcançar pela globalização, com a multiplicidade de alternativas que esta disponibiliza.

A autarcia pode ter vários graus, desde o controlo integral pelo Estado, com as unidades de fabrico e manutenção em organismos do Estado, até à aquisição de bens e serviços a estrangeiros; é esta que muitos consideram a situação mais vulnerável, porque o adquirente depende do fornecedor no abastecimento, e depende de não haver interrupções no percurso entre ambos. Mas se o Estado controla determinado sector, através de uma unidade de produção (situação usual, face à estrutura da oferta), fica vulnerável, pois ela é um alvo prioritário, onde um inimigo concentrará a sua força; a dimensão e a natureza do território (por exemplo, uma pequena profundidade estratégica) podem agravar a vulnerabilidade; para reduzir os riscos de perder tais unidades valiosas, elas têm de ser muito protegidas, podendo ter de se desviar recursos da força ofensiva e acabar por se consumir recursos mais valiosos do que o ponto a proteger.

As vulnerabilidades e os riscos reduzem-se, e a fiabilidade do abastecimento aumenta, pela redundância e não pela propriedade pública ou nacional (autarcia). A fiabilidade do abastecimento garante-se eficaz e eficientemente com vários fornecedores concorrentes certificados<sup>72</sup>, situados em aliados confiáveis, e mantendo reservas estratégicas nacionais dispersas (Moran, 1990: 69).

### *Fiabilidade de Abastecimento, Autarcia e Poder Nacional na União Europeia*

Tem de surpreender que, na NATO e na UE, haja Estados-membros, que decidiram abdicar de usar a força entre si, a invocar a fiabilidade de abastecimento para

---

71 “[...] some degree of globalization of the defence industrial base is here to stay, and will have to be managed no matter what.” (Moran, 1990: 72; Moran, 1993). Moran chamou-lhe “de Gaulle nightmare” (Moran, 1990: 84).

72 A Regra 4/50 é um critério prático para determinar a rivalidade no mercado (Moran, 1990, 1993 e 2001).



justificar a multiplicação de armas e capacidades industriais nacionais, enquanto se lamentam por lhes faltarem capacidades com grande valia estratégica (como transporte aéreo pesado). A ineficiência na afetação de recursos, medida em número e em capacidades ausentes, mantém-se e parece irracional. Era natural que os Estados-membros da UE se especializassem internamente nos requisitos, na conceção, no fabrico, na aquisição, na manutenção e na alienação de capacidades e de armas. É o que visa o Mercado Único da Defesa, relativo à NATO e à UE (Paulo, 2006).

Desde os anos 50 do século vinte que decorreram na Europa vários projetos cooperativos, mas menos do que seria de esperar, face ao discurso – mas compreensível atendendo ao facto de os governantes serem eleitos nos países e não na UE. Os nacionalismos, a inércia histórica e o apoio económico a regiões e empresas em crise têm impedido mais projetos<sup>73</sup>. A harmonização de requisitos e a colaboração na gestão dos programas também não têm tido muito êxito (Lorell e Lowell, 1995: cap. 2; Grudzinski e Ham, 1999: 37). Apesar do avanço da integração económica na UE, com o argumento da soberania, sensível face à conflitualidade passada, pratica-se protecionismo e satisfazem-se grupos de interesses (Moran, 2001).

### *Falta de Concorrência*

Públicas ou privadas, a grande dimensão e a fiabilidade do abastecimento tornaram as *prime contractors* “*too big to fail*”, “*too strategic to fail*” ou, mais rigorosamente, “*too singular to fail*” (Moran, 2001). Dificilmente um Estado democrático aceita o desaparecimento de uma *prime contractor*, pelos muito visíveis aumentos de desemprego, e danos no orgulho nacional – com consequências muito visíveis nos atos eleitorais; as opiniões publicadas (mais do que a opinião pública) defendem os *national champions*. Parece senso-comum, mas apoiar os *national champions* cria incentivos perversos pois: valoriza-se a dimensão e a influência (ou o poder) e não a eficiência económica, e preferem-se as atividades de pressão política (*lobby*) aos bons resultados na produção<sup>74</sup>.

A menor exigência na gestão criam uma sensação de invulnerabilidade e um risco moral: os gestores das empresas e os acionistas (se forem privadas) têm a garantia do Estado de que este, em nome dos contribuintes, sustenta uma “rede de prote-

---

73 “Europe has been slower to respond because its industry is spread throughout 15 countries, several of which have held on to the notion that a national defence industry is essential for national security and economic reasons.” (Guay, 1998: 182; Grudzinski e Ham, 1999: 37-40).

74 “(...) because of their political visibility, prime contractors have an attractive alternative to desperation efforts to convert to commercial production – lobbying for continuing contracts [of arms].” (Sapolsky e Gholz, 1999a: 196). Para uma análise mais profunda ver Hartung (1999a; 1999b).

ção” das perdas e ineficiências; isto é, sustenta rendas económicas. Portanto, produz-se uma redistribuição de recursos de clientes, fornecedores e dos contribuintes para as empresas, mesmo que sejam públicas. Só a concorrência pode reduzir este problema; mas, no contexto das indústrias de defesa, ela tem custos de regulação e de I&DT menos importantes noutros sectores.

### *Compromisso*

A natureza e a sofisticação das armas, as suas despesas de I&DT e ao longo do ciclo-de-vida e a retração da procura na maioria dos países ocidentais vêm impondo estruturas oligopolistas ou monopolistas nas indústrias de defesa daqueles Estados. A dependência concentrada em poucos fornecedores tem vantagens na simplificação logística do cliente, mas dá espaço aos fornecedores para abusarem da sua posição, sobretudo quando o cliente estiver mais necessitado.

Os modelos de regulação económica que procuram emular a pressão concorrencial através da ação de autoridades especializadas são inviáveis (por restrições no acesso a informação militar) ou ineficazes (cliente e regulador confundem-se). Logo, os requisitos de controlo de custos apontam na direção da concorrência e da atomização das empresas; os fins estratégicos e da natureza das armas apontam sobretudo para a concentração; é o dilema concorrência-estratégia.

Este dilema não tem uma solução única e definitiva. É cada Estado, face à sua situação real e concreta, em cada período histórico, que tem de encontrar o compromisso entre aqueles requisitos extremos; e sem esquecer que recursos gastos ineficientemente produzem menos do que poderiam – o que se traduz em menos capacidades (armas e pessoal pronto), ou menos riqueza para suportar essas capacidades. Na prática, os governos optam pela autarcia em sectores restritos que consideram críticos para os seus interesses, ou seja, em relação a segmentos ou tipos de armas (como as armas nucleares) que concluem ter maior valor estratégico numa dada conjuntura (Doz, 1986: 242); uma consequência do dilema concorrência-estratégia é que esses sectores podem variar com os ciclos político-económicos.

### **Conclusões**

As indústrias de defesa são estratégicas porque criam e mantêm as armas, indispensáveis à coerção e cruciais na estratégia genética. São essenciais à sustentação da estratégia no tempo e no espaço, mas não no curto prazo, em que as armas, como bens duradouros, são fatores fixos. É hoje raro que um Estado ou as suas FA detenham o controlo direto sobre estas indústrias, preferindo-se a regulação legal e económica, para melhorar a afetação de recursos: há melhores compromissos entre poder (e capacidades) e vulnerabilidades, que permitem extrair mais benefícios para um país dos recursos disponíveis.

A procura de armas pelos governos serve, tantas vezes e antes de mais, para animar regiões deprimidas ou combater o desemprego; só depois, servem a segurança. Ou seja, servem a economia mais do que a estratégia, mas esse enviesamento acaba por prejudicar ambas a prazo.

## Referências

- Anthony, Ian (1998). "Politics and Economics of Defence Industries in a Changing World", em Zilberfarb Inbar (ed), *The Politics and Economics of Defence Industries*. London: Frank Cass Publishers, pp. 1-27.
- Barbosa, António S. Pinto (1997). *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Bell, Robert (2002). "NATO's Conventional Defence Deficiencies: Looking through a Defence Procurement Lens". *World Defence Systems*, vol. 3, n.º 2, July, pp. 56-58.
- Blunden, Margaret (2000). "France", em Whitman Manners (ed), *The Foreign Policies of European Union Member States*, pp. 19-43. Manchester: University Press.
- Branco, Rute Fernandes (2012). *As Contrapartidas: o Conceito e a Prática*. Tese de Mestrado. Lisboa: Escola Naval.
- Bull, Hedley (1968). "Strategic Studies and its Critics". *World Politics* n.º 4, pp. 593-605.
- Buzan, Barry (1987). *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*. London: MacMillan.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (2<sup>nd</sup> edition.). Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Callaghan, Thomas A. (1975). *U.S./European Economic Cooperation in Military and Civil Technology*. Washington, DC: CSIS Press-Georgetown University.
- Chalmers, Malcolm (2000). *Sharing Security: The Political Economy of Burdensharing*. London: MacMillan.
- Cline, Ray S. (1980). *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s*. Boulder: Westview Press.
- Comissão Europeia-ComE (2003). *A Coherent Framework for Aerospace: A Response to the START 21 Report*, COM (2003) 600, 13 October.
- Cooper, Robert (2006). *Ordem e Caos no Século XXI*. Lisboa: Editorial Presença.
- Cupitt, Richard (2000). *Reluctant Champions: U.S. Presidential Policy and Strategic Export Controls*. London: Routledge.

- Doyle, Michael W. (1983). "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2". *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, n° 4, pp. 205-232.
- Doz, Yves (1986). "Government Policies and Global Industries", em M. E. Porter (ed), *Competition in Global Industries*, pp. 225-266. Boston: Harvard Business School Press.
- Dumez, Hervé e Alain Jeunemaître (2001). "Transatlantic Defense Markets?". *Working Paper* 01-008WP. Cambridge: Industrial Performance Center-MIT.
- Eavis, Paul (2000). "European Export Controls on Armaments". *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung*, 05 December.
- Eland, Ivan (2001). "Reforming a Defense Industry Rife with Socialism, Industrial Policy, and Excessive Regulation". *Policy Analysis* n.º 421.
- Engelbrecht, H.C. e F. C. Hanighen (1934). *Merchants of Death: A Study of the International Armaments Industry*. New York: Dodd, Mead & Company.
- Farrand, Robert (1994). "Defence Industry Privatization and National Security Requirements: The United States Experience", em Richard F. Kaufman (ed), *Privatization in North-Atlantic Cooperation Council Countries-Colloquium 1994*. Brussels.
- Feuchtwanger, Antonia (2004). *The Best Kit: Why Britain's Defence Doesn't Need an All-British Defence Industry*. London: Policy Exchange.
- Garrick, B. John (2008). *Quantifying and Controlling Catastrophic Risks*. London: Elsevier.
- Grudzinski, Przemyslaw e Peter van Ham (1999). *A Critical Approach to European Security. Identity and Institutions*. London: Pinter.
- Guay, Terrence (1998). *At Arm's Length: The European Union and Europe's Defence Industry*. London: MacMillan.
- Hartley, Keith (1998). "UK Defence Industries", em Zilberfarb Inbar (ed), *The Politics and Economics of Defence Industries*, pp. 95-110. London: Frank Cass.
- Hartung, William (1999a). "The Military-Industrial Complex Revisited: How Weapons Makers are Shaping U.S. Foreign and Military Policies". *The Progressive Response* n° 23.
- Hartung, William (1999b). "Corporate Welfare for Weapons Makers: The Hidden Costs of Spending on Defense and Foreign Aid". *Policy Analysis* n.º 350.
- Hayward, Keith (1997). "Towards a European Weapons Procurement Process: The Shaping of Common European Requirements for New Arms Programmes", *Chaillot-Paper* n.º 27. Paris: WEU-ISS.
- Held, David e Anthony McGrew (2007). *Globalization/Anti-Globalization* (2<sup>nd</sup> edition). Cambridge: Polity Press.
- Hitch, Charles e Roland McKean (1960). *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Cambridge: Harvard University Press (11th edition - 1986).
- Hobsbawn, Eric (2010). *Globalization, Democracy, and Terrorism* (3<sup>rd</sup> edition). London: Abacus

- Inbar, Efraim e Benzion Zilberfarb (eds) (1998). *The Politics and Economics of Defence Industries*. London: Frank Cass.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kaldor, Mary, Ulrich Albricht e Geneviève Schméder (eds) (1998). "Restructuring the Global Military Sector" em *The End of Military Fordism*. London: Pinter.
- Kaufman, Richard (ed) (1994). *Privatization in North-Atlantic Cooperation Council Countries -Colloquium 1994*. Brussels, 29/30-Jun and 01-Jul.
- Keller, William (1995). *Arm in Arm: The Political Economy of the Global Arms Trade*. New York: Basic Books.
- Kelly, Trish e Meenakshi Rishi (2003). "An Empirical Study of the Spin-Off Effects of Military Spending". *Defence and Peace Economics*, vol. 14, n.º 1, pp. 1-17.
- Kirkpatrick, David (1995). "The Rising Unit Cost of Defence Equipment—The Reasons and The Results". *Defence and Peace Economics*, Vol. 6, pp. 263-288.
- Krahmann, Elke (2008). "Security: Collective Good or Commodity?". *European Journal of International Relations*, Vol. 14, n.º 3, pp. 379-404.
- Levine, Paul e Ron Smith (2000). "Arms Export Controls and Proliferation". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, n.º 6, pp. 885-895.
- Lorell, Mark e Julia Lowell (1995). *Pros and Cons of International Weapons Procurement Collaboration*. Santa Monica: RAND.
- Lovering, John (1998). "Rebuilding the European Defence Industry in a competitive world: intergovernmentalism and the leading role played by companies", em Mary Kaldor, Ulrich Albricht e Genevieve Schméder (eds), *Restructuring the Global Military Sector, Vol II, The End of Military Fordism*, pp. 216-238. London: Pinter.
- Lovering, John (1999). "Which Way to Turn? The European Defense Industry after the Cold War", em Costigan Markusen (ed), *Arming the Future*, pp. 334-370. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Lundmark, Martin (2003). *Drivers and Inhibitors for Transatlantic Defence Industry Integration: The US Perspective*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Manchester, William (1969). *The Arms of Krupp: 1587-1968*. London: Michael Joseph.
- Manners, Ian e Richard Whitman (eds) (2000). *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Markusen, Ann e Sean Costigan (1999). "The Military Industrial Challenge", em Costigan Markusen (ed), *Arming the Future*, pp. 3-34. New York: Council on Foreign Relations Press.

- Matos, Luís Salgado (2008). *Como Evitar Golpes Militares*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mawdsley, Jocelyn (2002). *The Gap Between Rhetoric and Reality: Weapons Acquisition and ESDP*. Paper 26, Bonn International Center for Conversion (BICC).
- Mawdsley, Jocelyn (2003). *The European Union and Defense Industrial Policy*. Paper 31, Bonn International Center for Conversion (BICC).
- Mills, C. Wright (1956). *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Molas-Gallart, Jordi (1998). *Dual Use Technologies and the Different Transfer Mechanisms*. CoPS Publication n.º 55, Complex Product Systems (CoPS) Innovation Center.
- Moran, Theodore (1990). "The Globalization of America's Defense Industries". *International Security* n.º 1, pp. 57-99.
- Moran, Theodore (1993). *American Economic Policy and National Security*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Moran, Theodore (2001). "Defense Economics and International Security". Centre for the Public Awareness of Science Conference.
- North-Atlantic Treaty Organization-NATO (1997). *NATO-Logistics Handbook*. [online] Disponível em [http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics\\_hndbk\\_2007-en.pdf](http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2007-en.pdf). Consultado em 07-Mar-2012.
- Olson, Mancur (2000). *Power and Prosperity*. New York: Basic Books.
- Paulo, Jorge Silva (2006). *O Mercado Único da Defesa*. Lisboa: Prefácio.
- Peck, Merton e Frederic Scherer (1962). *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*. Boston: Harvard University.
- Peyrefitte, Alan (2000). *C'était de Gaulle – tome 3*. Paris: Éditions de Fallois-Fayard.
- Porter, Michael (ed) (1986). *Competition in Global Industries*. Boston: Harvard Business School Press.
- Quadros, Fausto de (1984). *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rajeswari, P.R. (1999). "Economics of Export Controls: A Study of US Export Control Mechanism". *Strategic Analysis* n.º 7.
- Samuelson, Paul e William Nordhaus (1992). *Economia* (14.ª edição). Lisboa: McGraw-Hill.
- Sandler, Todd e Keith Hartley (1995). *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandler, Todd e Keith Hartley (1999). *The Political Economy of NATO*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Santos, José Alberto Loureiro dos (1983). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sapolsky, Harvey (1997). "Interservice Competition: The Solution, Not the Problem". *Joint Forces Quarterly*, Spring, pp. 50-53.
- Sapolsky, Harvey e Eugene Gholz (1999a). "Private arsenals: America's Post-Cold War Burden" em Costigan Markusen (ed), *Arming the Future*, pp. 191-206.
- Sapolsky, Harvey e Eugene Gholz (1999b). "The Defense Monopoly". *Regulation* n.º 3, pp. 5-9.
- Schmitt, Carl (1985). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge: The MIT Press.
- Schwartz, Peter (1996). *The Art of the Long View*. New York: Currency Doubleday.
- Sheehan, James (2007). *The Monopoly of Violence: Why Europeans Hate Going to War*. London: Faber and Faber.
- Schelling, Thomas (1966). *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, Rupert (2006). *The Utility of Force*. London: Penguin.
- Stiglitz, Joseph (1988). *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph (1993). *El Papel Económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (ed. original, 1989).
- United States Congress—Office of Technology Assessment—USC-OTA (1994). *Export Controls and Nonproliferation Policy*, OTA-ISS596. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Vlachos, Katia (1998). *Safeguarding European Competitiveness. Strategies for the Future European Arms Production and Procurement*, Occasional Paper n.º 4. Paris: WEU-ISS.
- Waltz, Kenneth (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Weber, Max (1995). *Économie et Société*. Paris: Pocket.
- Weiler, Joseph H. (1995). "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos, and the German Maastricht Decision". *European Law Journal* n.º 3, pp. 219-258.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEU (1997). *European Cooperation on the Procurement of Defence Equipment*, Paris: WEU, Document 1587.
- WEU (1998). *European Armaments Restructuring and the Role of WEU*. Paris: WEU, Document A/1623.

WEU (1999). *Armaments Cooperation in the Future Construction of Defence in Europe*. Paris: WEU, Document 1671.

WEU (2000). *The Consequences of Mergers in Europe's Defence Industries*. Paris: WEU, Document A/1719.

WEU (2002). *Arms Cooperation in Europe: WEAG and EU Activities*. Paris: WEU, Document A/1800.



# Olhar o Passado para Pensar o Presente: o Realismo Clássico e os Estudos Críticos de Segurança

André Barrinha

*Investigador do Centro de Estudos Sociais e Professor Auxiliar Convitado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.  
Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Kent.*

## Resumo

A partir do trabalho de autores como Michael C. Williams ou William Scheuerman, o chamado Realismo clássico de Hans Morgenthau, E. H. Carr ou Reinhold Niebuhr tem vindo a ser redescoberto segundo uma perspetiva crítica e normativa, colocando o enfoque nos limites da usual narrativa histórica do realismo e mostrando as potencialidades contemporâneas de tal resgate teórico. Este artigo tem por objetivo fundamental mostrar como o realismo clássico dito progressista pode dar um importante contributo aos Estudos Críticos de Segurança, que têm vindo a ser desenvolvidos, particularmente na Europa, desde o final da Guerra Fria. Tal como será aqui argumentado, conceitos como o interesse nacional ou o equilíbrio de poderes podem ser utilizados como instrumentos possibilitadores de projetos políticos alternativos, focados na emancipação do indivíduo sem, contudo, deixarem de estar alicerçados nos dilemas concretos da política e do poder.

## Abstract

***Looking at the Past to Think about the Present: Classic Realism and Critical Security Studies***

*Following authors such as Michael C. Williams or William Scheuerman, the so-called classical Realism of Hans Morgenthau, E. H. Carr or Reinhold Niebuhr has been rediscovered according to a critical and normative perspective that emphasizes the limits of the usual historical narrative of realism and shows the contemporary potentialities of this theoretical revival. The main goal of this article is to highlight how classical realism, in its progressive form, can give an important contribution to Critical Security Studies, as developed particularly in Europe after the end of the Cold War. As it will be argued, concepts such as national interest or balance of power can be use as enabling tools of alternative political projects focused on the emancipation of the individual, whilst still attached to the concrete dilemmas of politics and power.*

Este artigo tem por objetivo mostrar como o Realismo influenciou a evolução dos Estudos de Segurança no pós-Guerra Fria<sup>1</sup> e como poderá vir a influenciar no futuro, tendo por base um atento olhar sobre o passado da tradição realista, um passado substancialmente mais plural e sofisticado que aquilo que os manuais de teorias das Relações Internacionais (RI) normalmente deixam transparecer. Argumentamos neste artigo que, no quadro dos Estudos Críticos de Segurança, o Realismo clássico na sua versão progressista (Scheuerman, 2010; 2011) poderá contribuir para a definição de uma agenda de pesquisa simultaneamente emancipatória e ciente das dinâmicas de poder presentes na realidade internacional.

Assim sendo, começaremos por caracterizar os principais elementos da escola de pensamento realista, salientando os pontos comuns e divergentes entre os seus principais autores, assim como as mais-valias de um olhar particular para os contributos normativos desta abordagem. Veremos em seguida a forma como os Estudos de Segurança se relacionam com o Realismo e como são, até certo ponto, um produto deste (Kolodziej, 2005). Por fim, procuraremos articular uma proposta de redescoberta do Realismo como promotor de uma agenda progressista no campo dos Estudos de Segurança.

### **O Realismo entre a Teoria e a Redescoberta do Pensamento Político**

Quer seja entendido como um “discurso de desilusão, motivado pela tentativa de compreensão dos horrores do século XX”<sup>2</sup> (Bell, 2008: 7) ou como “a tentativa repetida e repetidamente falhada de traduzir as máximas da prática diplomática do século XIX em leis gerais de uma ciência social norte-americana” (Guzzini, 1998: 1), o Realismo é considerado o paradigma dominante das Relações Internacionais; o ponto de referência para todas as propostas alternativas, quer estejamos a falar do Liberalismo, do Marxismo, do Feminismo, do Construtivismo, do Pós-colonialismo ou do Pós-estruturalismo. Segundo Jack Donnelly, o realismo “ênfatisa os constrangimentos impostos pela natureza humana e pela ausência de um governo internacional sobre a política. Em conjunto, estes dois elementos fazem com que as relações internacionais sejam, em larga medida, o campo do poder e do interesse” (2000: 9).

---

1 Para uma visão mais *mainstream* ver Wohlforth (2010).

2 Todas as citações foram traduzidas pelo autor.

Se é verdade que a centralidade do Realismo no quadro das RI permitiu o controlo da agenda de investigação da disciplina durante largas décadas, esta foi contudo uma centralidade que levou igualmente à construção de tipos-ideais que, fundindo diferentes contributos teóricos numa só teoria, conduziu à ocultação de importantes divisões existentes entre vários autores (Kolodziej, 2005: 127) e à simplificação de uma complexa história intelectual dentro da própria corrente (Scheuerman, 2010).

Em boa verdade, o Realismo foi tanto beneficiário como vítima do chamado segundo debate das RI, em que uma visão behaviorista, na senda de uma tendência geral de estruturação das ciências sociais norte-americanas em torno da obtenção de resultados exatos à medida das ciências naturais, acabou por vingar em detrimento de abordagens empiricamente “menos sofisticadas”, mais viradas para a análise qualitativa da história e para a história das ideias (Schmidt, 2007). Com o Neorealismo de Kenneth Waltz, esse corte viria a ser oficializado, passando os autores do Realismo – o a partir de então “Realismo clássico” – como Hans Morgenthau, Reinhold Niebuhr ou John Herz, a fazer parte de uma narrativa que fazia recuar o pensamento realista a Tucídides, passando por Thomas Hobbes e Maquiavel e terminando em Waltz (1979) ou, mais recentemente, em John Mearsheimer (2001). Num guião construído para dar o papel principal ao Neorealismo (ou a abordagens críticas deste, dependendo de quem conta a história), era atribuído ao realismo político de meados do século XX o mero papel de ator secundário. No fundo, o Realismo clássico passava a ser o latim das Relações Internacionais, importante para perceber de onde derivam as línguas latinas, símbolo de uma certa elegância intelectual, mas pouco útil como ferramenta de comunicação no mundo contemporâneo.

Ao distinguir um pensamento realista (clássico) da teoria realista (a sua), Kenneth Waltz (1979) materializou esta divisão no contexto das teorias das RI. Para além da falta de rigor das abordagens clássicas, estas eram, na visão neorealista, teorias viciadas por preocupações normativas e conseqüentemente incapazes de uma análise rigorosa das dinâmicas subjacentes à realidade. Nas palavras de Karin Fierke, “na procura pela elegância e pela simplicidade [teórica], o neorealismo removeu todos os traços do humano, do político e do cultural das relações internacionais” (2007: 25). Esta rejeição do normativo seria tão ou mais importante que a rejeição de metodologias que não obedecessem a supostos métodos científicos, pois acabava por remover toda e qualquer abordagem com vista à promoção de uma agenda progressista, atirando-a para a periferia do mundo académico das Relações Internacionais. O primeiro golpe não foi, contudo, dado por Kenneth Waltz, mas sim por Henry Kissinger, que atuando “dentro” do próprio realismo clássico, veio a desprovê-lo de uma determinada agenda progressista (Scheuerman, 2010). Com a ascensão pública de Kissinger, próximo do partido republicano, do realismo clássico ficava apenas a *realpolitik* e o *status quo*.

As RI passavam assim a ser a disciplina do estudo do mundo real, sendo que, através dos resultados desta investigação e da transferência do conhecimento do mundo científico para o público em geral, poder-se-ia eventualmente atenuar as consequências negativas de um sistema internacional marcado pelos constrangimentos da estrutura anárquica (Waltz, 1979). Do “falar a verdade” ao “poder” de Morgenthau, o neorealismo pretendia agora passar a “provar a verdade ao poder”, através da pretensa cientificidade da sua análise.

### **O Resgate do Pensamento Político da Abordagem Realista**

A dificuldade em replicar nas ciências sociais as práticas das ciências exatas, o fracasso do neorealismo em prever acontecimentos tão relevantes como o fim da Guerra Fria, assim como a necessidade de encontrar respostas para desafios concretos no campo da ética e da política levantados, por exemplo, pelo 11 de Setembro, levaram vários autores a olhar para as origens do realismo. Assim, subjacente à redescoberta de autores realistas como Morgenthau ou E. H. Carr, anteriormente tidos como ultrapassados e sem contributos significativos a dar à realidade internacional contemporânea (Kolodziej, 2005), estava a vontade de encontrar respostas a problemas políticos concretos da nossa contemporaneidade: os excessos da guerra global contra o terrorismo (Schmidt e Williams, 2007), a ausência de alternativas ao estatocentrismo das relações internacionais (Scheuerman, 2011) ou ainda o domínio de dinâmicas privatizadoras da vida internacional em múltiplos setores, incluindo a própria segurança (Abrahamsen e Williams, 2011). Como defende Michael C. Williams, “a interpretação e utilização de pensadores ‘clássicos’ no debate político e intelectual nunca é um processo completamente inocente. Reflete sempre a génese histórica e o contexto das preocupações atuais” (2007: 5). Ao reinterpretar estes textos é possível desvendar “novas verdades que possivelmente abrem a possibilidade de novas práticas políticas” (Pram Gad e Lund Petersen, 2011: 321). De entre um vasto número de pensadores que se podiam catalogar como realistas clássicos – de Max Weber a Henry Kissinger –, o trabalho de autores contemporâneos como William Scheuerman, Michael C. Williams ou Vibeke Tjalve tem-se centrado particularmente nas ideias progressistas de Morgenthau, Niebur, Herz e Carr, autores que, apesar de baseados em conceitos potencialmente conservadores – como o interesse nacional, ou o dilema de segurança – não deixavam de constatar e desejar a possibilidade de mudança a nível internacional (Scheuerman, 2011: 15). Como nos dá conta William Scheuerman, muitos destes autores realistas estiveram ligados a movimentos políticos de esquerda, incluindo o próprio Morgenthau que, apesar de “nunca ter partilhado o entusiasmo dos seus colegas da Escola de Frankfurt por Marx”, simpatizava com “o desejo destes em promover reformas económicas e sociais profundas” (2009: 24). Estes eram autores céticos relativamente ao “racionalismo e empirismo” que começava a dominar as universidades norte-americanas após

a Segunda Guerra Mundial. Apesar das suas críticas nem sempre serem inequívocas (Wæver, 2011), estas materializavam-se na oposição à ideia que a atividade política pudesse ser compreendida através de entendimentos puramente racionalistas ou baseados no empirismo da análise de factos (Williams, 2005: 5). Para além do mais, estes autores defendiam o estabelecimento de processos relacionais (Williams, 2005: 6) entre diferentes unidades políticas no sistema internacional como forma de promover um comportamento prudente, evitando assim o “espírito de cruzada” baseado num suposto entendimento universalista do mundo. Defendiam “um *modus vivendi* e envolvimento entre diferentes e contrastantes formas de vida” (Williams, 2005: 208). Era assim necessário, por um lado, compreender o “outro”, de forma a evitar alicerçar a política externa em fundamentos míticos sem qualquer ligação “à realidade” e, por outro, fazê-lo sem menosprezar a centralidade dos dilemas do poder e da política. A tensão entre poder e moralidade era, neste sentido, entendida como algo constante e inevitável em política. Contudo, em detrimento da promoção de uma política de medo derivada dessa constante tensão, comum no período da Guerra Fria, estes autores procuravam exatamente contrariar os ímpetos militaristas e securitários da altura através da promoção da pluralidade política e do julgamento crítico (Williams, 2010: 657). Apesar de aceitarem a centralidade das questões relativas à segurança nacional e internacional, recebavam o que em seu nome pudesse ser feito. Como defendemos neste artigo, este é, no fundo, o legado realista que hoje pode dialogar (Booth em Brincat *et al.*, 2010) com os Estudos Críticos de Segurança, nas suas várias formas, como poderemos constatar após uma breve imersão na evolução histórica dos Estudos de Segurança.

### **Realismo, Segurança e Estudos Estratégicos**

O estudo das questões de segurança como subdisciplina das RI surgiu após a II Guerra Mundial (Wæver, 2004: 2), conhecido como Estudos Estratégicos na Europa, e Estudos de Segurança Nacional nos EUA (Wyn Jones, 1999). Tinha por objetivo inicial analisar a forma como os Estados eram ameaçados por outros Estados, numa altura em que os EUA reformavam a sua estrutura de segurança nacional e em que a questão nuclear assumia um lugar central nas prioridades estratégicas das principais potências do sistema internacional. Em boa verdade, a própria expressão “segurança nacional” deriva deste período, com a aprovação do *National Security Act* em 1947. A segurança era vista como um assunto do foro militar, uma questão estratégica, esvaziada de qualquer conteúdo político (Buzan, 1991: 345), baseada em pressupostos realistas básicos como a centralidade do Estado, a presença constante de dilemas de segurança e a contingência de alianças militares (Fierke, 2007: 70). Neste contexto, “‘segurança’ correspondia à capacidade do Estado em proteger as suas fronteiras e a sua competência soberana de agir de acordo com a sua vontade” (Terriff *et al.*, 1999: 62).

O alargamento das questões de segurança nos anos oitenta, no qual Barry Buzan tem um contributo central com a sua obra *People, States and Fear* (1983), levou à criação dos Estudos de Segurança enquanto tal. Isso contribuiu, particularmente na Europa, para o progressivo afastamento do Realismo do estudo das questões de segurança. Ao alargar as potenciais áreas de aplicação do conceito a setores como a economia e o ambiente, Buzan rompeu com a lógica realista de redução da segurança às questões militares. Com o desenvolvimento dos Estudos Críticos de Segurança na década de noventa, autores feministas (Tickner, 1992), da Teoria Crítica (Wyn Jones, 1999), pós-estruturalistas (Dillon, 1996) e pós-colonialistas (Barkawi, 2005) assumiram um papel relevante na orientação teórica da investigação neste campo. Em comum, tinham o “reconhecimento de que a ideia de segurança é na sua essência um conceito derivativo; que diferentes teorias sobre a política mundial produzem diferentes conceptualizações sobre o que é segurança na política mundial” (Booth, 2005: 13).

Nesta viragem dos Estudos de Segurança, o Realismo vai, em nosso entender, desempenhar dois papéis distintos. Desempenha, em primeiro lugar, o papel de marco divisor entre os Estudos de Segurança “ortodoxos” e os Estudos de Segurança “críticos”, o que de certa forma corresponde igualmente a diferentes formas de entender o estudo da segurança nos EUA e na Europa (Wæver, 2004). Vários autores no campo realista, particularmente do lado de lá do Atlântico (Walt, 1991), defendiam que a expansão dos Estudos de Segurança para áreas que não a militar levariam à dispersão da disciplina, tornando-a vazia de objeto de estudo, visto que tudo podia ser segurança. A esta visão, que defende o permanente enfoque dos Estudos de Segurança nas questões militares, opôs-se a visão de que a segurança é substancialmente mais complexa e abrangente que aquela que se resume a um entendimento militar da mesma. Ideias inicialmente exploradas por autores como Buzan (1983) e Ulman (1983), e que vêm a estar na base de todo o desenvolvimento das abordagens “críticas”, conheceram um significativo desenvolvimento sobretudo a partir dos anos noventa.

Nesse sentido, no que pode ser entendido como um segundo papel, o Realismo serve de tipo ideal a partir do qual se constroem as visões alternativas do estudo da segurança, em particular a visão da Escola de Aberystwyth, para quem a segurança é a segurança do indivíduo e para quem as relações internacionais não têm necessariamente de ser marcadas por relações de conflitualidade (mais sobre este tema na próxima secção).

Tendo em conta estes dois aspetos, percebemos como o Realismo vem a assumir uma posição central da definição de uma agenda crítica nos Estudos de Segurança, principalmente como exemplo daquilo que os Estudos Críticos de Segurança não devem ser ou seguir.

### **Repensar o Realismo no Contexto dos Estudos Críticos de Segurança**

Repensar o lugar do Realismo nos Estudos de Segurança exige, desde logo, repensar a forma como esta escola de pensamento pode contribuir para a ética política (aqui entendida como um conjunto de valores e princípios morais de intervenção política) dos Estudos de Segurança, em particular dos Estudos Críticos de Segurança.

Trata-se de um exercício teórico de particular ironia, uma vez que a base ética dos Estudos Críticos de Segurança alicerçou-se na rejeição de três pressupostos realistas. Em primeiro, a rejeição de que o Estado devia ser entendido como o ator central na segurança internacional e que, como consequência, a segurança internacional correspondia à segurança do Estado e não do indivíduo. A isto, autores como Ken Booth (2005) respondem com a crítica de que a investigação no campo da segurança deve ambicionar contribuir para a emancipação deste último e não para a sobrevivência do Estado, cuja segurança só é útil enquanto garante da segurança do indivíduo agora assumido como o objeto de referência da segurança. Embora esta não seja uma posição minimamente consensual nos Estudos Críticos de Segurança, estes parecem no entanto concordar na noção de que a segurança nunca pode ser definida unicamente em termos estatais.

Em segundo, a rejeição de que a segurança é uma questão objetiva, associada à definição de ameaças e riscos também eles objetivos, que está por isso fora do alcance do debate político, movimentando-se entre um circuito de peritos (Escola de Paris) e a excecionalidade democrática da aplicação de políticas com o objetivo de fazer face às ameaças objetivamente identificadas. A teoria da securitização, criada pela Escola de Copenhaga (Buzan *et al.*, 1998) e entretanto alargada a outras “Escolas” (Huysmans, 2006; Balzacq, 2005, 2011) salienta exatamente essa questão ao mostrar que a segurança é uma etiqueta associada a um discurso construído relativamente a um determinado grupo ou Estado e que transforma esse mesmo grupo ou Estado numa ameaça à segurança, devendo, como tal, ser combatido fora do quadro normal da política, num espaço de decisão limitado ao qual só alguns podem ter acesso em nome da eficácia das políticas de combate a essas mesmas ameaças. No fundo, a Escola de Copenhaga, juntamente com outras abordagens críticas (Bigo, 2000), defende que a definição de uma questão de segurança resulta sempre de uma decisão política.

Por fim, a rejeição de que a segurança interna e a segurança externa se constituem como campos distintos de estudos e ação no campo da segurança. Trabalho feito tanto no campo da Escola de Paris (Bigo, 2000), como por autores pós-estruturalistas (Campbell, 1998) salienta o caráter construído e até artificial desta divisão entre o interno e o externo, desafiando de forma clara a lógica realista de salientar a ausência do Leviatã ou a diferenciada constituição das unidades, neste caso os Estados, como justificação para o estabelecimento de um entendimento político

diferenciado entre aquilo que é interno (ordeiro e hierarquizado) e aquilo que é externo (anárquico e perigoso). A primeira, regida por regras claras e princípios morais e a segunda baseada num entendimento amoral definido pelo comportamento dos principais polos de poder do sistema internacional.

Com a rejeição destes três pressupostos realistas, os Estudos Críticos de Segurança vêm salientar a importância da articulação entre segurança e política, dois conceitos abertos a diferentes interpretações, mas que têm nessa rejeição de uma definição unívoca, a exploração simultânea de oportunidades de repressão e criação, de derrube de direitos e de construção de novos espaços de diálogo.

Como pode o Realismo contribuir para este debate, depois de esvaziado da sua roupagem neorealista e das suas dimensões mais “fortes” (*strong*) como define Jeff McMahon (1996)? Argumentaríamos que tal pode ser feito através da reinterpretação de dois conceitos centrais ao léxico realista, que nem sempre são utilizados na sua totalidade. Referimo-nos aos conceitos de “interesse nacional” e de “equilíbrio de poderes”.

Contrariamente à visão determinista de interesse nacional que passou a ser veiculada como inerente ao Realismo (Lacy, 2008: 117), o conceito de interesse nacional de autores como Morgenthau (1970) é – sobretudo a partir de final dos anos sessenta (Scheuerman, 2009) – bem mais que uma simples constatação de um processo decisório que tem por base uma visão crua do mundo, no qual é necessário sobreviver enquanto nação (outro conceito normalmente reificado). Pelo contrário, trata-se, nas palavras de Michael C. Williams “de um dispositivo retórico que procura usar o poder político deste conceito para encorajar a reflexão crítica e o diálogo sobre interesses e sobre a sua relação com a identidade” (2005: 169). É neste espaço que o poder e a abertura política se encontram (Williams, 2005: 9) na medida em que há uma dimensão transcendente nesta definição de interesse nacional: “perguntar quais são os interesses da nação significa perguntar o que esta representa” (Williams, 2005: 187). Assim definido, este conceito procura perceber “como é que uma sociedade se vê a si mesma e como é que deseja ser vista pelos outros”<sup>3</sup> (*idem*). Para o fazer, deve contudo perceber esses mesmos “outros”, em detrimento de lhes pretender aplicar os seus próprios princípios e pontos de vista. O cumprimento efetivo desse interesse nacional está, por sua vez, dependente de condições sociais e políticas que assentem numa cultura democrática sólida (Scheuerman, 2009: 9). Tendo em consideração que é através da conjugação dos diferentes interesses nacionais que se geram os equilíbrios de poder no sistema internacional, há uma articulação direta entre a política interna como exercício ao mesmo tempo trágico e libertador e a política internacional

---

3 “To how a society sees itself and wishes to be seen by others”.



como resultado da primeira. Deste modo, os equilíbrios de poder não derivam necessariamente de condicionantes externas, mas sim da possibilidade de articulação de vontades de várias sociedades.

Nesse sentido, o conceito de interesse nacional é uma ferramenta conceptual importante para compreender como o mundo é politicamente construído. É, contudo, também um conceito normativo, uma vez que especifica a necessidade de uma maior pluralidade, tanto internacional (uma vez que reconhece a diversidade de interesses nacionais), como interna: sem a existência dessa pluralidade, o interesse nacional seria exclusivamente representativo de uma minoria e não poderia funcionar enquanto conceito normativo com fins emancipatórios. Cria-se assim uma janela de oportunidade para explorar o poder emancipatório do interesse nacional, para tentar debater e articular políticas que sejam o resultado de uma reflexão pública ampla e não somente de grupos de trabalho ou de conselhos de ministros. No fundo, Morgenthau, tal como Hannah Arendt, realista de acordo com alguns autores (Owens, 2008) mostra-nos a possibilidade de centrar o debate sobre segurança na esfera pública, de eliminar a sua excecionalidade.

A esta possibilidade junta-se, contudo, a constatação de que uma agenda emancipatória será contrariada por vontades contraditórias, por ambições alternativas de poder, que terão necessariamente de ser consideradas e, eventualmente, respeitadas. Se o ponto de partida para essa agenda emancipatória e para esse debate sobre segurança for um ponto de partida prudente (Morgenthau, 1960) e aberto, a possibilidade de confrontação de vontades e de poder, a nível internacional, será eventualmente menor, mas estará sempre presente.

Finalmente, o realismo clássico permite igualmente uma reinterpretação do objetivo do projeto emancipatório em termos de escala. Como nos indica William Scheurman (2010, 2011), autores como Morgenthau, Niebuhr, Herz ou E. H. Carr tinham um entendimento da centralidade do Estado como algo de obsoleto, considerando a necessidade de novas formas de organização política que tivessem em conta a transnacionalidade dos problemas (nomeadamente a questão nuclear) da política mundial. É o próprio Ken Booth, pai da Escola Galesa de Estudos Críticos, que reconhece a importância do pensamento destes autores quando afirma que “alguns dos grandes pensadores do realismo – perante as ameaças históricas de meados do século XX – procuraram desenvolver estratégias que eram contrárias à ‘caixa de ferramentas’ estatocêntrica e militarizada da ortodoxia realista”<sup>4</sup> (Booth em Brincat *et al.*, 2012: 75). Divergindo na concretização e grau de especificidade de um projeto político alternativo, estes autores reconheciam a necessidade de um

---

4 “... some of the great thinkers of realism – in the face of the historic threats of mid-twentieth century – sought to develop strategies that were quite contrary to the statist and militarized tool-box of mainstream realism”.

projeto que fosse de facto político e apoiado numa comunidade mundial assente na pluralidade dos seus membros.

É dupla a lição que daqui se pode aprender. Por um lado, fica clara a necessidade de tornar as teorias dos Estudos de Segurança teorias de ação, explicitamente normativas, interventivas no debate público sobre segurança. A esse respeito, já Hans Morgenthau (1964: 257) afirmava que “toda a teoria política relevante tem sido uma teoria política prática, uma teoria política que intervém ativamente numa situação política concreta com o objetivo de a mudar através da ação”. Por outro, que é fundamental promover, nos Estudos Críticos de Segurança, uma simultânea agenda de possibilidades e de limites, sendo que uma e outra devem estar em constante articulação. O Realismo poderá em muito elucidar sobre os limites, mas também terá algo a dizer sobre as possibilidades.

### **Conclusão**

Tanto o ressurgimento do Realismo clássico como o crescimento dos Estudos Críticos de Segurança estão ligados ao contexto internacional do início do século XXI. A chegada ao poder da Administração Bush, o 11 de Setembro e a consequente guerra global contra o terrorismo deram um impulso significativo, não só ao desenvolvimento de abordagens críticas à forma de entender e praticar segurança, como à procura, no quadro das teorias das Relações Internacionais, de respostas aos ímpetus intervencionistas dos EUA e às consequências negativas em matéria de liberdades e justiça que estas respostas geraram a nível internacional desde 2002. Ambos os esforços teóricos partiram de uma rejeição do *status quo* alicerçada na importância da pluralidade política e na possibilidade de definição de caminhos alternativos na esfera internacional, que não passassem nem pela militarização das sociedades ocidentais (a começar pelos EUA), nem pela obrigatoriedade da escolha entre segurança e liberdade.

Como tivemos oportunidade de ver ao longo deste artigo, o potencial cruzamento entre estes dois abrangentes caminhos intelectuais, como já tem vindo a ser feito por autores como Ken Booth (2005, 2008), Michael C. Williams (2011) ou Vibeke Tjalve (2011), é fundamental para a obtenção de respostas a questões de natureza política, ética e social sobre o lugar dos (utilizando uma linguagem Bourdieusiana) múltiplos campos da segurança nas relações entre o indivíduo, o Estado e o internacional. Do mesmo modo, a conjugação entre um Realismo de natureza progressista e abordagens críticas no campo dos Estudos de Segurança permite a apresentação de alternativas conceptuais e práticas assentes na exigência da pluralidade política e na desmistificação da obrigatoriedade dos problemas objetivos para os quais as soluções são inevitáveis. Permite, enfim, a criação de uma teoria de ação, com implicações concretas na vida das pessoas, sociedades e Estados.

## Referências

- Abrahamsen, Rita e Michael C. Williams (2011). *Security Beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balzacq, Thierry (2005). "The Three Faces of Securitization: Political, Agency, Audience and Context". *European Journal of International Relations* n.º 2, pp. 171-201.
- Balzacq, Thierry (2011). "A Theory of Securitization: Origins, Core Assumptions, and Variants" em Thierry Balzacq (ed), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. New York: Routledge, pp. 1-30.
- Barkawi, Tarak (2005). *Globalization and War*. New York: Rowman & Littlefield.
- Bell, Duncan (2008). "Introduction: Under an Empty Sky – Realism and Political Theory" em Duncan Bell (ed), *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25.
- Bigo, Didier (2000). "When Two become One: Internal and External Securitisations in Europe" em Morten Kelstrup e Michael C. Williams (eds), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, London: Routledge, pp. 171-204.
- Booth, Ken (2005). "Critical Explorations" em Ken Booth (ed), *Critical Security Studies and World Politics*, London: Lynne Rienner, pp. 1-18.
- Booth, Ken (2008). "Navigating the 'Absolute Novum': John Herz's Political Realism and Political Idealism". *International Relations* 22 (4), pp. 510-526.
- Brincat, Shannon, Laura Lima e João Nunes (2012). "Challenging the Ideas that Made Us: An Interview with Ken Booth" em Shannon Brincat et al. (eds), *Critical Theory in International Relations and Security Studies: Interviews and Reflections*. London: Routledge, pp. 59-81.
- Buzan, Barry (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Buzan, Barry (1991). "Is International Security Possible?" em Ken Booth (ed), *New Thinking about Strategy and International Relations*. London: Harper Collins.
- Buzan, Barry e Ole Wæver (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, David (1998). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Manchester: Manchester University Press.
- Dillon, Michael (1996). *Politics of Security: Towards a Political Philosophy of Continental Thought*. London: Routledge.
- Donnelly, Jack (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fierke, Karin (2007). *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press.

- Guzzini, Stefano (1998). *Realism in International Relations and in International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*. London: Routledge.
- Huysmans, Jef (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.
- Huysmans, Jef (2008). "The Jargon of Exception – On Schmitt, Agamben and the Absence of Political Society". *International Political Sociology* n.º 2, pp. 165-183.
- Kolodziej, Edward A. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krause, Keith e Michael C. Williams (eds) (1997). *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. London: UCL.
- Lacy, Mark (2008). "A History of Violence: Mearsheimer and Walt's Writings from 'An Unnecessary War' to the 'Israeli Lobby' Controversy". *Geopolitics* 13 (1), pp. 100-119.
- McMahan, Jeff (1996). "Realism, Morality, and War" em Terry Nardin (ed), *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives*. Princeton: Princeton University Press, pp. 78-92.
- Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Morgenthau, Hans (1960). "The Demands of Prudence". *Worldview Magazine* 3 (9), pp. 6-7.
- Morgenthau, Hans (1964). "The Intellectual and Political Functions of Theory" em Hans Morgenthau (ed) (1970), *Truth and Power. Essays of a Decade, 1960-1970*. New York: Praeger Publishers, pp. 248-261.
- Morgenthau, Hans (1970). *Truth and Power: Essays of a Decade, 1960-1970*. New York: Praeger Publishers.
- Neal, Andrew (2010). *Exceptionalism and the Politics of Counter-terrorism: Liberty, Security and the Politics*. London: Routledge.
- Owens, Patricia (2008). "The Ethic of Reality in Hannah Arendt" em Duncan Bell (ed), *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*. Oxford: Oxford University Press, pp. 105-121.
- Scheuerman, William E. (2009). *Morgenthau*. Cambridge: Polity Press.
- Scheuerman, William E. (2010). "The (classical) Realist Vision of Global Reform", *International Theory* 2 (2), pp. 246-282.
- Scheuerman, William E. (2011). *The Realist Case for Global Reform*. Cambridge: Polity.
- Schmidt, Brian (2007). "On the History and Historiography of International Relations" em Walter Carlsnaes, Thomas Risse e Beth A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, pp. 3-22.
- Schmidt, Brian e Michael C. Williams (2008). "The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives vs. Realists". *Security Studies* 17, pp. 1-30.

- Terriff, Terry; Stuart Croft, Lucy James e Patrick Morgan (1999). *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press, pp. 65-81.
- Tickner, Ann (1992). *Gender in International Relations*. New York: Columbia University Press.
- Tjalve, Vibeke Schou (2011). "Designing (de)Security: European Exceptionalism, Atlantic Republicanism and the 'Public' Sphere". *Security Dialogue* 42 (4-5), 441-452.
- Ullman, Richard (1983). "Redefining Security". *International Security* 8 (1), pp. 129-153.
- Wæver, Ole (2004). "Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origin between Core and Periphery". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004.
- Wæver, Ole (2009). "Waltz's Theory of Theory". *International Relations*, 23 (2), pp. 201-222.
- Walt, Stephen (1991). "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly*, 35 (2), pp. 211-239.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Michael (2003). "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". *International Studies Quarterly* n.º 47, pp. 511-31.
- Williams, Michael C. (2005). *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Michael C. (2011). "Securitization and the Liberalism of Fear". *Security Dialogue* 42(4-5), pp. 453-463.
- Wohlforth, William C. (2010). "Realism and Security Studies" em Myriam Dunn Cavelty e Victor Mauer (eds), *The Routledge Handbook of Security Studies*. London: Routledge, pp. 9-20.
- Wyn Jones, Richard (1999). *Security, Strategy, and Critical Theory*. London: Lynne Rienner.

# Construções Atípicas de Democracia: Qualitative Comparative Analysis de África e dos Balcãs

Patrícia Calca

*Doutoranda em Ciência Política na Universidade de Lisboa (Instituto de Ciências Sociais) e docente na Universidade Aberta. Mestre e licenciada em Ciência Política pela Universidade Técnica de Lisboa. Foi visiting scholar na Universidade de Barcelona, na Universidade de Mannheim e na Universidade de Nova Iorque.*

Teresa Ruel

*Doutoranda em Ciência Política no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Licenciada e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Pós-Graduada em Comunicação e Marketing Político. É investigadora do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.*

## Resumo

A comparação entre diferentes blocos regionais do globo não é fácil devido às suas dissemelhanças estruturais. Tal intensifica-se quando contrapomos realidades cujos dados são ainda de difícil congruência e até veracidade. Este é o caso da maioria dos países africanos, e facto semelhante presente em certas zonas do “Velho Continente”, mais precisamente, na zona dos Balcãs. Ambas as regiões tiveram que lidar, e continuam a fazê-lo, com conflitos intestinos dentro das suas fronteiras e encararam, não raras vezes, debates fratricidas no seu território. A democracia e os processos de democratização pareceram ser caminho de resolução pacífica para estas zonas onde o enlace geopolítico quase sempre foi de conflito latente. Será que a democracia, com base na tese liberal da paz entre Estados, é elemento suficiente para um Estado estável? Ou, conforme intui a teoria, a combinação de uma democracia recente com divisões étnicas num determinado país é necessariamente fator de instabilidade? Com este cenário como pano de fundo, pretendemos fazer um estudo comparativo com vista a percebermos se a democratização recente a que se chamou de terceira vaga e a existência de conflitos étnicos influenciam na estabilidade política.

## Abstract

*Comparing two different geographical blocks is not easy given their structural differences. This is more pronounced when we compare realities whose data is insufficiently consistent and accurate. That is the case of a large number of African countries but also of some zones on the “Old Continent” whose data is hard to manage, being the Balkans a good example of this. Both regions have or had internal conflicts. Democracy and the democratization processes seem to be the path towards a peaceful resolution of conflicts in these regions, in spite of a persistent geopolitical framework of latent conflict. Will democracy, having as its basis the liberal thesis of peace between States, be a sufficient element to have a stable State? Or, how the theory sees the combination of a recent democracy with existing ethnical divisions in a certain country? Having the previous in mind we will make a comparative study aiming at the understanding of recent third wave democratization processes and ethnical conflicts influence on political stability.*

## Introdução

Nos dias que correm, os Estudos Africanos têm garantido espaço na literatura de Ciência Política e Relações Internacionais no que diz respeito a conflitos e desenvolvimento. Os problemas com que uma vasta maioria de países africanos se depara desde a vaga de independências são foco desta análise. Guiam-nos dúvidas como: porque é que as instituições são mais fracas em África do que noutros países de outras regiões também em desenvolvimento, ou quais são as causas de um crescimento económico africano marcadamente lento. Ou ainda outros aspetos: como é que podemos contribuir para melhorar a *accountability* política dos países do continente africano, uma vez que na região existem vários países com elevados níveis de violência. Certamente que a história recente de África associada aos movimentos independentistas e aos impactos permanentes a partir do colonialismo são elementares nesta análise.

Será que a Democracia, com base na tese liberal da paz entre Estados, é elemento suficiente para um Estado estável? Ou, conforme intui a teoria, a combinação de uma Democracia recente com divisões étnicas num determinado país é necessariamente um fator de instabilidade?

Estabelecer uma comparação entre países de continentes diferentes e com realidades distintas pode ser uma mais-valia para se compreenderem estas relações explicativas. Assim, de entre os casos africanos onde o problema do conflito parece ser uma continuidade entre territórios optámos por escolher o Senegal e, no que diz respeito ao caso europeu, escolhemos o Kosovo. Finalmente o país africano que é mais dissimilar das características quer do Senegal quer do Kosovo é Cabo Verde, escolhido aqui como contraponto, na medida em que é “vantajoso, na seleção de casos, incluir casos ‘positivos’ e casos ‘negativos’ no seu resultado” (Rihoux e Ragin, 2009: 21).

Tivemos como variáveis explicativas, a divisão étnica propiciadora de conflitos de cariz étnico no passado, e uma duração recente da Democracia (sem anteriores episódios democráticos). Pretendemos, por esta via, explicar a instabilidade política e a violência dentro de um Estado democrático.

Antes de aprofundarmos mais a nossa análise descritiva – Kosovo, Senegal e Cabo Verde – gostaríamos de nos debruçar sobre os fatores que possibilitaram esta nossa seleção de países. De facto, se considerarmos que a *Qualitative Comparative Analysis* define como condição essencial para a escolha de situações em análise:  $k=2^v$  sendo  $k$  as condições e  $v$  o número de variáveis (ou condições) seria expectável que para esta nossa situação (duas condições: 1. Conflitos/Divisões Étnicas e 2. Democracia Recente) fossem necessárias pelo menos quatro diferentes configurações.

Desta forma temos: *Divisões Étnicas* ( $X_1$ ) em conjunto com *Democracia Recente* ( $X_2$ ) geram *Instabilidade Política* ( $Y$ ).

Foi com tal em mente que escolhemos o Senegal e o Kosovo como dois bons exemplos do que, de forma mais simples, se apresenta como:

$$X_1 + X_2 \rightarrow Y$$

Numa perspetiva de contrabalanço dos dois casos anteriores escolhemos como exemplo um caso que fosse o oposto, apresentando assim Cabo Verde. Para uma simplificação da condição em causa veja-se a seguinte notação:

$$\sim X_1 + \sim X_2 \rightarrow \sim Y$$

Na seleção dos países deixamos de parte, em termos de aprofundamento de casos/países, as condições que podem ser necessárias mas não suficientes para que exista *Instabilidade Política* ou numa outra perspetiva *Estabilidade Política* como por exemplo:

$$\sim X_1 + X_2 \rightarrow Y$$

$$\sim X_1 + X_2 \rightarrow \sim Y$$

ou,

$$X_1 + \sim X_2 \rightarrow Y$$

$$X_1 + \sim X_2 \rightarrow \sim Y$$

Estes últimos casos não serão analisados uma vez que, em termos empíricos, não se justificam para a nossa argumentação e visão da questão em causa. Ou seja, um país pode sempre ter instabilidade política caso apresente divisões e conflitos étnicos mas não ser uma democracia recente ou vice-versa. Em ambos os casos também pode ocorrer não haver instabilidade política existindo uma das condições, todavia, o que nos interessa considerar aqui é o que ocorre nos casos em que ambas as condições se verifiquem.

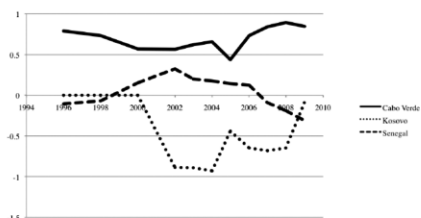
Pelo anterior, a seleção do Senegal e do Kosovo apresenta uma ancoragem, sendo que Cabo Verde surge como contra-argumento.

Considerámos os dados de base do *World Bank Series – Aggregate Governance 1996-2010*, na nossa análise.

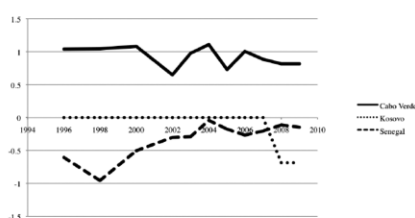


**Gráficos 1 – Indicadores de Cariz Institucional<sup>1</sup>**  
(indicadores de *governança* para o Kosovo,<sup>2</sup> o Senegal e Cabo Verde entre 1996 e 2010)

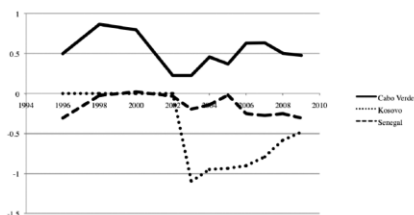
**1. Voz e Accountability**



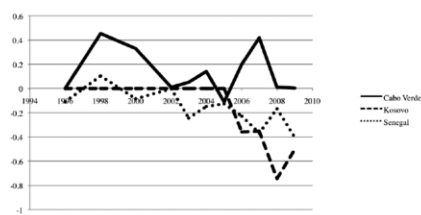
**2. Estabilidade Política e Ausência de Violência**



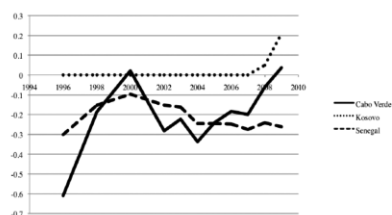
**3. Estado de Direito**



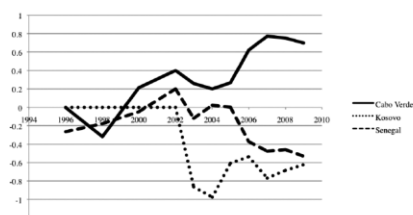
**4. Efectividade do Governo**



**5. Qualidade Regulatória**



**6. Controle de Corrupção**



Fonte: World Bank Series – Aggregate Governance 1996-2010 presente em [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp) (acedido em 5 de setembro de 2011).

1 Este gráfico apresenta dados agregados de seis dimensões de governança. Os seis indicadores foram medidos tendo como intervalo o espaço entre os valores -2,5 e 2,5 sendo que os valores mais elevados correspondem a valores mais elevados de *governança*. A qualidade da *governança* diz respeito às *regras de execução, mecanismos e organizações* (Banco Mundial, 2002). A forma como o poder é exercido num determinado país, a gestão económica e dos recursos sociais para o desenvolvimento diz respeito à qualidade institucional e da governação. Podemos definir *governança*

Como se pode verificar nos gráficos apresentados anteriormente, as variações do posicionamento dos três países são em alguns itens elevadas. No que diz respeito à *Voz e Accountability*, Cabo Verde apresenta-se como o mais estável e mais bem classificado, estando em geral quase sempre acima dos 0.5. Segue-se-lhe o Senegal que começa abaixo do 0, subindo um pouco e depois voltando a decair, e finalmente o Kosovo. A este respeito os dados até 2000 são inexistentes mas, a tendência é de subida.

No que à *Estabilidade Política e Ausência de Violência* diz respeito (o indicador que transformámos como variável a explicar na nossa abordagem numa perspetiva oposta uma vez que, procuraremos encontrar motes para a instabilidade política e existência de violência num determinado país), Cabo Verde mantém-se entre 0 e 1 e o 0.5. O Senegal apresenta, nos primeiros anos, um valor próximo do -1 mas com tendência a subir, chegando muito próximo do 0. O Kosovo, de acordo com os dados existentes, também está abaixo do 0.

Relativamente ao *Estado de Direito*, de entre os três países é Cabo Verde o único que apresenta valores positivos, estando o Senegal muito próximo do 0 e o Kosovo, com uma tendência a aproximar-se do 0.

A *Efetividade do Governo* é dos indicadores que apresenta maior variação. Cabo Verde surge, em média, com valores positivos, mas por vezes, já a tocar no 0. O Senegal e o Kosovo apresentam altos e baixos, mas por norma abaixo do 0.

Se atendermos à *Qualidade Regulatória* verificamos que a tendência dos três países vai no sentido positivo, contudo é em Cabo Verde que surge uma maior variação ao longo dos anos.

Por último, o *Controle de Corrupção* apresenta para Cabo Verde um aumento no sentido positivo chegando ao valor de 0.8. Para o Senegal oscila numa curva onde chega a valores positivos mas que, a partir de 2005 começa a decair. E o Kosovo parece apresentar uma tendência para crescer, mas que se mantém ainda nos valores negativos.

---

como as tradições e as instituições pelas quais a autoridade é exercida num determinado país. Isto inclui a) o processo de seleção, monitorização e substituição dos executivos; b) a capacidade dos executivos na formulação e implementação efetiva de políticas sólidas, e c) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que administram as interações económicas e sociais entre eles. Para tal foram construídas duas medidas de *governança* que correspondem cada uma a cada uma destas áreas: 1) voz e *accountability*; 2) estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; 3) efetividade governativa; 4) qualidade da regulação; 5) Estado de Direito; 6) controlo da corrupção. Este índice de *governança* baseia-se em perceções, criadas a partir de indicadores compostos das seis dimensões de *governança*, através de inquéritos e entrevistas individuais, fornecidos por diferentes fontes. Para uma leitura e compreensão mais aprofundada ver [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

- 2) Como o Kosovo só foi considerado independente em 2008 os dados sobre esse país só são válidos a partir desse ano, portanto a reta anterior que os vários gráficos apresentam reflete esta situação de ausência de informação.

Porque o Kosovo só passou a ser considerado um Estado independente a partir de 2008, com a declaração de independência, constam do nosso processo de seleção dos casos a denominação de Democracias de acordo com a *Freedom House*.<sup>3</sup> Para o ano de 2011<sup>4</sup> o Kosovo apresentou em termos de *Political Rights Score*<sup>5</sup> a avaliação de 5 enquanto o *Civil Liberties Score*<sup>6</sup> foi de 4 sendo o estatuto *Partly Free* (Freedom House, 2011). No ano de 2010<sup>7</sup> o caso kosovar era já idêntico ao que ocorreu em 2011. No ano de 2009,<sup>8</sup> considerando que em 2008 foi declarada a independência

- 
- 3 A *Freedom House* oferece uma avaliação anual do estado de *Liberdade Global* - Esta investigação foi lançada por Raymond Gastil na década de 1950 e em 1972 e foi estendida a mais de 180 países. Metodologicamente, é atribuído a um país uma classificação numa escala de 1 a 7, com base no número total de pontos brutos, atribuídos aos *Direitos Políticos* e às *Liberdades Cívicas*, da lista de questões. Em ambas as listas 1 representa o mais livre, e 7 o menos livre. Cada classificação corresponde a uma escala de resultados totais brutos. Em seguida, cada par de classificações de direitos políticos e de liberdades cívicas é considerado e feita uma média que, traduzida, representa o estado de total Liberdade (1.0 - 2.5), parcialmente livre (3.0 - 5.0) ou ausência de Liberdade (5.5 - 7.0) - vivida pelos indivíduos. A liberdade é aqui entendida como a oportunidade de agir espontaneamente numa variedade de áreas, fora do controlo do governo e doutros centros de dominação potencial (Freedom House, 2004). Este índice mede a liberdade de acordo com duas grandes categorias: i) os direitos políticos e ii) as liberdades cívicas, entre *Free* ou *Partly Free* sendo que todos os outros países não democráticos não são considerados.
  - 4 O Tribunal Internacional de Justiça de julho de 2010 definiu que a declaração de independência do Kosovo de 2008 não violava a Lei Internacional. O presidente Fatmir Sejdiu demitiu-se em setembro do mesmo ano e após o primeiro-ministro Hashim Thaçi's sair do governo foi acusado de estar envolvido em crime organizado durante e após o conflito de 1999 (Freedom House, 2011).
  - 5 Os direitos políticos permitem às pessoas participar livremente no processo político, incluindo o direito de voto, concorrer a cargos públicos e eleger os representantes que se constituem como os elementos decisivos no impacto das políticas públicas, sendo responsabilizados perante o eleitorado. A dimensão política dos direitos políticos considera o grau de abertura/opportunidade do sistema na escolha dos candidatos, e a sua independência face ao Estado. No entanto, os mecanismos eleitorais não são os únicos fatores que determinam a distribuição do poder. Os eleitos devem apresentar níveis de responsabilidade, abertura e transparência entre eleições.
  - 6 As liberdades cívicas dizem respeito à liberdade de expressão e de crença, de associação e de direito de organização, Estado de Direito e autonomia individual face ao Estado. No âmbito das liberdades cívicas, estas não se confinam apenas às garantias constitucionais dos direitos humanos e a sua concretização efetiva. Aquilo que a lei proclama e as práticas reais, são tidas em conta na classificação.
  - 7 O *ranking* do Kosovo melhorou de 6 para 5 e no que concerne às liberdades cívicas passou de 5 para 4, e o seu estatuto passou de *Not Free* para *Partly Free* devido às eleições municipais que ocorreram de acordo com as normas internacionais e que reconheceram um aumento do reconhecimento dos direitos das minorias (Freedom House, 2011).
  - 8 Em fevereiro de 2008 o Kosovo declarou formalmente a sua independência da Sérvia. No decurso desse processo o país seria reconhecido enquanto Estado pelos EUA, por alguns países europeus e pela maioria dos membros da ONU, contudo a Sérvia não reconheceu esta declaração (Freedom House, 2011).
-

da Sérvia, o Kosovo apresentava diferentes valores, sendo o estatuto de *Not Free*, e no *Political Rights Score* a avaliação de 6 e no *Civil Liberties Score* de 5. Os fatores religiosos, étnicos e nacionais são centrais no conflito que originaria a independência do Estado do Kosovo em 2008. A justificação humanitária ocorrida em 1999 firma-se nas diferenças étnico-religiosas e daí, numa noção de minoria *vs.* maioria e opressão. Não nos devemos esquecer de um pormenor que altera a moldura da situação em análise, a maioria das igrejas e mosteiros da igreja ortodoxa sérvia encontraram-se no Kosovo, região onde maioritariamente se pratica o culto do Islão. No que concerne ao Senegal as avaliações da *Freedom House* indicam para o ano de 2011<sup>9</sup> no *Political Rights Score* 3, o *Civil Liberties Score* foi de 3 sendo o estatuto de *Partly Free*. No ano de 2010<sup>10</sup> e no ano de 2009<sup>11</sup> as avaliações foram idênticas. No Senegal é essencialmente a questão de Casamansa que gera o conflito étnico dentro do país. Com duração já longa (ter-se-á iniciado em 1982), os confrontos dentro do Estado senegalês entre as forças do exército e os guerrilheiros têm sido constantes. Finalmente Cabo Verde, no ano de 2011,<sup>12</sup> 2010<sup>13</sup> e 2009<sup>14</sup> para o *Political Rights Score* a avaliação foi de 1 enquanto que o *Civil Liberties Score* foi de 1 e o estatuto do país é de *Free*. Cabo Verde tem sido apontado por muitos como uma exceção em África. Tendo por norma características de não-violência e garantindo uma Democracia desde a sua independência, o arquipélago surge-nos como um contraponto para a comparação dos dois anteriores Estados.

---

9 O presidente Abdoulaye Wade foi designado como o novo presidente do Conselho Constitucional em agosto de 2010. Tal facto foi visto como uma tentativa para prevenir impedimentos legais que colocariam em causa a sua intenção de se candidatar à presidência em 2010. Neste ano destaca-se a continuação dos problemas sociais, o excessivo gasto executivo e, por consequência, um crescente descontentamento público (Freedom House, 2011).

10 O presidente Abdoulaye Wade continuou a consolidar o seu poder no ano de 2009. Assim, anunciou a sua intenção de se candidatar em 2012 para um terceiro mandato, criando ainda o cargo de vice-presidente para o seu filho. Todavia, apesar destas tentativas, a oposição ao seu partido ganhou pontos nas eleições municipais em março de 2009 (Freedom House, 2011).

11 Houve uma alteração no estatuto do país. O *ranking* do Senegal decaiu de 2 para 3, passando desta forma de *Free* para *Partly Free* devido ao constante aumento do poder autoritário do presidente, tal como, a constante marginalização da oposição, visível no adiamento constante das eleições municipais (Freedom House, 2011).

12 Cabo Verde continua a servir de *modelo* em África no ano de 2010 no que aos direitos políticos e às liberdades civis diz respeito. Assinou com Dakar uma iniciativa para combater o tráfico e fortalecer o seu sistema judicial, melhorar as medidas de segurança e a cooperação internacional (Freedom House, 2011).

13 O *World Food Programme* acordou em transferir para as autoridades de Cabo Verde a responsabilidade de alimentação nas escolas (Freedom House, 2011).

14 Em 2008 Cabo Verde continuou a cooperar com a União Europeia o que proporcionou um acordo em vários aspetos como a imigração ilegal e o acesso a certos países europeus. Durante este ano o país juntou-se formalmente à Organização Mundial do Comércio (Freedom House, 2011).

Toda a investigação social envolve comparação, independentemente da sua natureza. Implícita ou explicitamente, comparamos o tópico ou período com o desenvolvimento das semelhanças ou contrastes em diferentes aspetos, no tempo e no espaço (Ragin, 1987: 1). Os investigadores comparam casos no sentido de obter a base para fazer demonstrações sobre regularidades empíricas mas também, para avaliar e interpretar casos em relação a critérios substantivos e teóricos.

Desde a década de 60 do século XX que a comparação tem sido fortemente estabelecida enquanto um procedimento analítico central da Ciência Política. Neste âmbito, a comparação é um instrumento apropriado para situações em que o número de casos é demasiado pequeno (*small-N*) para permitir análises estatísticas (Lijphart, 1971). A comparação apresenta-se assim, como uma estratégica não só descritiva mas também analítica sendo inerente ao método científico. É um procedimento orientado para a confirmação ou refutação de hipóteses e uma importante ferramenta de análise, na medida em que espelha o nosso poder de descrição e desempenha um papel fundamental na formação dos conceitos, trazendo para a investigação as semelhanças e diferenças entre os casos (Collier, 1993).

O método comparado surge para dar resposta à velha questão metodológica: como comparar um pequeno número de casos? A decisão de analisar apenas um pequeno número de casos é fortemente influenciada pelos tipos de fenómenos políticos a analisar e a forma como estes são conceptualizados: revoluções, regimes políticos, consolidação democrática, entre outros. O método comparado é tributário em grande parte, do trabalho desenvolvido por John Stuart Mill (1843), através da obra *Sistema de Lógica Dedutiva*.

A demonstração na variação dos fatores explicativos (variáveis independentes) e a explicar (variáveis dependentes) é feita usando os métodos da semelhança e da diferença, na medida em que “os métodos mais simples e familiares de escolha das circunstâncias subjacentes à ocorrência de um fenómeno, aquelas com as quais o fenómeno está relacionado por uma lei invariável são dois: um consiste em comparar os diferentes casos em que o fenómeno ocorre, e o outro, comparar os casos em que o fenómeno não ocorre” (Mill, 1984: 196).

Foram vários os trabalhos científicos subsequentes ao trabalho apresentado por Mill que criaram uma base metodológica e uma estrutura de interpretação para este tipo de investigação, ainda que com linguagens distintas, como por exemplo Lijphart 1971, 1975, Przeworski e Tuene 1970, e Smelser 1973, 1976.

Uma das investigações mais referenciadas na aplicação do método comparado é-nos apresentada por Barrington Moore (1966) no *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. O autor apresenta os processos de modernização política ocorridos no Reino Unido, França, Estados Unidos, China, Japão e Índia. Aponta as características históricas comuns aos casos apresentados e traça três caminhos para a ocorrência da modernização política. As conclusões deste trabalho sublinham o papel da

classe média enquanto força motriz da revolução, em rutura com a aristocracia rural. Dentro da diversidade histórica de cada caso, identifica determinados padrões constantes, que conduziram às transformações políticas na estrutura do Estado. Mas o que interessa para a nossa análise, neste caso, mais do que as conclusões é a forma como o autor compara as unidades de análise selecionadas.

Na esteira comparativa de Moore, Theda Skocpol no livro *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China* (1979), apresenta como argumento as condições causais das Revoluções Sociais na França, Rússia e China, identificando duas: o colapso da estrutura política dos Estados e a mudança da estrutura social. Estas são as duas variáveis *suficientes* para que a revolução social aconteça.

Dietrich Reuchmeyer, Eveline Stephens e John Stephens (1992) também utilizaram o método comparado no seu livro, *Capitalist Development and Democracy*. Aí demonstram que o capitalismo é uma condição necessária mas não suficiente para a instauração de um regime democrático. Esta relação é contingente, e tal acontece na medida em que a Democracia tende a prevalecer nas sociedades mais desenvolvidas enquanto regime. A razão é que uma vez que a Democracia está presente, o retrocesso à ditadura não é previsível (Przeworski, 1991). Mais recentemente, e tendo em conta a *terceira vaga de democratizações* (Huntington, 1991) iniciou-se a produção de uma vasta literatura comparada, centrada na transição e consolidação democráticas, lançando os alicerces daquilo que viria a ser designado de *transitologia*. Uma das principais visões coincidente entre vários autores que abordaram esta problemática foi a preocupação da procura de construção de uma base teórica e metodológica para a compreensão das causas da mudança de regime, tendo em conta os contextos e os legados históricos nacionais e internacionais. Desde O'Donnel, Schmitter e Whitehead (1986) com o livro *Transitions from Authoritarian Rule*, Linz e Stepan (1996) com *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* e Bratton e Van de Walle (1997) *Democratic Experiments in Africa*, que se estabeleceu o quadro analítico e metodológico baseado numa bateria de dados que abrangem um vasto número de países.

As conclusões de Bratton e Van de Walle (1997) indicam que os legados históricos e institucionais de África não são propícios à Democracia. Os autores referem que a existência de: 1) Um sistema partidário fraco; 2) Um campo político restrito (em que a agenda do governo e da oposição é muito semelhante); 3) Um fraco capitalismo; a ausência de 4) Uma classe trabalhadora; 5) Uma tradição de associativismo heterogénea e flexível; 6) Uma cultura política; combinados com 7) Uma sociedade civil menos articulada; 8) A predominância da violência política (presentes na maioria dos Estados africanos, com fraca capacidade de integração e acomodação dos diversos interesses e identidades nacionais); 9) O uso da violência, são condi-

ções apontadas como fatores condicionantes da democratização em África (Ake, 1991; Brumberg, 1991; Tvedten, 1993; Monga, 1997; Joseph, 1997; 1998; Fatton Jr., 1998; Gyimah-Boadi, 1998; Mengisteab e Daddieh, 1999; Mengisteab, 1999).

Em termos de estudos comparativos utilizando o *Comparative Qualitative Analysis* destaca-se *The Consolidation of Democracy – Comparing Europe and Latin America*, Carsten Schneider (2008). A obra debruça-se sobre os sucessos e fracassos da consolidação dos regimes democráticos que emergiram na Europa e na América Latina no final do século XX. O autor analisou 32 países e concluiu que um dos fatores impulsionadores da consolidação democrática é o ajuste entre o tipo institucional de Democracia e o contexto social em termos de dispersão do poder. Através da análise do QCA, apontou para o resultado de condições conjunturais e assimétricas enquanto causa para a consolidação democrática.

A investigação desenvolvida por Philip N. Howard (2010) em *The Digital Origin of Dictatorship and Democracy – Information Technology and Political Islam*, trata do papel das tecnologias de comunicação no processo de transição democrática nos países muçulmanos. A sua hipótese centra-se no potencial das tecnologias na melhoria das condições democráticas, no Azerbaijão, no Tadjiquistão, no Egito e na Tanzânia, incorporando ainda 74 países fortemente muçulmanos. O argumento de Howard vai no sentido de que nenhuma transição democrática ocorre devido à utilização das novas tecnologias, especialmente a internet, mas reitera que nos dias de hoje nenhuma transição democrática pode ocorrer sem o recurso a estas ferramentas. O autor sublinha que o grande fórum de discussão nos países muçulmanos é o espaço *on-line*, e tem sido a forma utilizada na organização de ativistas que se traduziram em transições democráticas bem-sucedidas.

James Mahoney (2010) apresenta uma nova teoria do desenvolvimento do colonialismo e do pós-colonialismo através de uma abordagem comparativa-histórica. Em *Colonialism and Post-colonialism Development – Spanish and America in Comparative Perspective*, centra a sua análise nos tipos de colonialismos existentes nas várias sociedades, e em que medida estes tipos de colonialismos determinam diferentes níveis de prosperidade económica e bem-estar. O autor sustenta que as diferenças na extensão do colonialismo são explicadas com base nas características institucionais da *nação colonizadora* e das *sociedades colonizadas*, tendo em conta os legados históricos.

A seleção dos casos que aqui apresentamos foi feita através da técnica *Most Similar, Different Outcome* (MSDO) nos casos do Senegal e do Kosovo. Tal ocorreu pelas suas características, ou mais concretamente, baseando-nos na seleção de variáveis explicativas encontrámos suficiente homogeneidade para que os pudessemos selecionar. Isto é, em termos da explicação que apresentamos o fator *Democracia recente* e *divisões étnicas latentes* (prévios conflitos étnicos) colocam os dois países par a par em termos comparativos. Adicionalmente decidimos integrar Cabo Verde, um

país onde as variáveis anteriores não se verificam (existe isso sim uma Democracia madura e ausência de divisões étnicas latentes e de prévios conflitos étnicos).

A sistematização de casos positivos e negativos contribui para o desenvolvimento de explicações mais completas, uma vez que amplia a variação entre os casos. O intuito desta introdução vai de encontro a uma necessidade metodológica cujo objetivo de identificação das condições causais para cada tipo de resultado surja como necessário. As variáveis dependentes serão analisadas através de categorias dicotômicas de presença (1) e ausência (0). No que concerne ao espaço temporal para o qual baseámos o nosso *diagnóstico* dependendo dos dados, recuámos o mais possível, uma vez que o seu propósito além de diagnóstico tem um cariz de caracterização para depois se avançar para a análise qualitativa.

O objetivo do *csQCA* situa-se num nível intermédio da investigação no sentido em que se adequa às abordagens qualitativas em termos de *case-oriented* e às abordagens quantitativas em termos de *variable-oriented* (Ragin: 1987; 12). Esta estratégia de investigação caracteriza-se pela sua capacidade de comparação sistematizada, pelo que “integra as melhores características da abordagem *case-oriented* e da *variable-oriented*” (Ragin, 1987: 84).

O artigo encontra-se dividido em três partes. A primeira é dedicada ao enquadramento e debate teórico no que diz respeito ao *Estado, Nação, Etnia e Conflito* bem como relativamente aos conceitos de Democracia, *Democratização* e a sua relação com a *Estabilidade Política*. De seguida, deter-nos-emos na caracterização e delimitação das nossas unidades de análise – Senegal, Kosovo e Cabo Verde – apresentando um diagnóstico de acordo com algumas variáveis de cariz institucional do *World Bank* (1996-2010). Procurámos também sustentar a nossa análise nos indicadores produzidos pela *Freedom House*, relativamente ao estado de Liberdade Global (*Civil Liberties e Political Rights*), já apresentados anteriormente. Complementamos a nossa investigação com os dados do *Conflict Barometer 2010*.<sup>15</sup>

### **Estado, Nação, Etnia e Conflito**

O Estado enquanto instituição organizacional das sociedades humanas continua a ser central nos dias de hoje. Ainda que outras realidades tenham vindo a desenvolver-se nos últimos decénios, esta é uma realidade permanente em termos de importância. Decorrente do anterior pode-se dizer que é no território que o Estado se legitima e nele que, par a par com uma *população*, uma *governança* e

---

15 O *Barómetro dos Conflitos 2010* define uma escala que foi utilizada por nós na seleção dos casos apresentados. Assim e em termos de níveis de intensidade dos conflitos apresenta-se como: guerra – nível 5; crise severa – nível 4; crise – nível 3; conflito manifesto – nível 2; conflito latente – nível 1. Quer o Senegal quer o Kosovo apresentam o nível 3, ou seja países em crise.



um *poder político* ganha corpo. Sem estas três componentes não se completa a definição estatal e, exatamente por isso o território é tantas vezes razão de conflito. Utilizaremos novas roupagens que reforçam autonomias e disputas territoriais onde a Geopolítica e a tradição cultural local ganham uma nova força como fator diferenciador. Hoje mais do que nunca esclarecer conceptualmente esta realidade pode ser central para a compreensão de conflitos.

Esta conexão foi alvo de vários pensadores ao longo da História da Humanidade desde o estratega, ao historiador, ao militar, ao político, ao revolucionário ao académico, iniciando-se em Sun Tzu, passando por Estrabão, Ivã-o-Terrível, Montesquieu, Mao-Tse-Tung e Raymond Aron (Bessa, 1996: 234).

É com Marco Túlio Cícero, em Roma, que a ideia de *Povo* ganha voz. Sendo parte constituinte de um Estado é nele e para ele que se define a *República*, essa abstração onde o homem encontra organização de vivência (Maltez, 1996). Esta é a noção sobre um conjunto de indivíduos que vivem num mesmo país, sujeitos às mesmas leis. As divisões territoriais, por vezes, estão de acordo com a difusão populacional, geralmente a representação mental de povo está conforme uma certa significação que vai de encontro ao que se apelidou de etnicidade.

As variações sociais podem ser balizadas e apresentam diversas definições, daí que esta confusão entre *etnia* e *povo* possa frequentemente acontecer. Muitas vezes o conceito de nação vai completar a ideia de soberania acolhendo em si uma anterioridade, daí que “o conceito de povo vem completar também o de nação, nos termos de uma outra regressão lógica de contrafação. Cada etapa lógica retrospectiva serve para reforçar o poder da soberania mistificando a sua base, quer dizer, apoiando-se no carácter ‘natural’ do conceito. A identidade de nação e, mais ainda, a identidade do povo são, nesta perspectiva, apresentadas como relevando de uma necessidade natural e original” (Hardt e Negri, 2004: 121).

Muitos foram os teóricos que falaram da ideia de nação enquanto conceito, de entre eles destacamos Mancini, Michelet e Renan. Na ideia de nação distinguem-se fatores como a raça, a língua, a religião, as recordações comuns, o local onde as pessoas moram, mas acima de tudo, a consciência de pertença a um determinado grupo (Burdeau, 1970: 40 e seguintes). Timothy Baycroft afirma ser a emergência da realidade nação o facto que mais terá influenciado a Europa ao longo do século XIX. “É mesmo possível afirmar que a história da Europa entre 1789 e 1945 é sinónimo da história da evolução e do desenvolvimento das nações modernas” (Baycroft, 2000: 9).

Procedente da ideia de nação surge a ideia de *nacionalismo*. A sua relação, ou óbvia ou opaca, torna-se visível com o aparecimento de uma sequência de movimentos mais ou menos radicais que surgiram após estas teorizações (Reich, 1996). Tendo em conta o plano ideológico, podemos afirmar que o nacionalismo se encontra teoricamente enraizado, nas ideias de alguns autores como Maurice

Barres no século XIX. O autor afirma que é “na nação que o homem, ao nascer, encontra as suas primeiras bases; cresce apoiando-se nas realidades que ela lhe oferece, nos seus costumes, na sua história; encontra, ao aceitar estes dados, um ponto de apoio que lhe dá segurança e lhe fornece o sentimento de duração” (Prélot e Lescuyer, 2000: 180).

Que o Estado e a nação têm ligações umbilicais parece-nos, neste ponto, óbvio, que se confundem e se interpenetram também é de fácil conclusão, no entanto, existem diferenças entre si que permitem às duas realidades tocarem-se mas não se igualarem. Como se afirma, “há povos e nações repartidos por vários Estados (...) e há Estados que incluem vários povos e nações” (Maltez, 1991: 11).

Par a par com a ideia de nação surge-nos muitas vezes a de *etnia*. O termo atual deriva do grego *ethnikos*, o adjetivo de *ethnos* e refere-se a uma população ou a uma nação. Na sua forma contemporânea e étnica ainda mantém o sentido de que descreve um procedimento de grupo. Haverá um certo grau de coerência e solidariedade onde os intervenientes são pessoas que têm consciência de si como grupo, pelo menos de forma latente, possuem origens e interesses em comum. Por isso, um grupo étnico não é meramente um agregado de pessoas ou um setor da população, mas um conjunto unido de seres humanos com consciência própria de tal ou, com uma relação de proximidade devido à partilha de experiências. Essas experiências são normalmente, não sempre, de privação (Cashmore, 1996; Barata, 1991).

As características ráticas podem revestir-se, em certas circunstâncias, de importância acrescida e constituir um importante fator de diferenciação social e étnica. É o que se verifica, em casos em que no mesmo território, coexistem grupos étnicos diferentes. Na diversidade de situações concretas que podem surgir é possível individualizar alguns casos típicos (Barata, 1991: 222). Nesta situação o conceito de *etnia* assume um papel de diferenciação física e não apenas social, cultural, religiosa, política ou económica, apesar das diferentes ciências, sobretudo a Antropologia, fazerem uma clara distinção entre umas características e outras.

A nível da etnicidade podemos assinalar variáveis distintas e agregáveis considerando: a) o *conflito político*; b) a *psicologia étnica*; c) as *relações interétnicas*; d) as *diferenças estritamente culturais*; e) as *formas de estratificação social* ou f) as *mudanças adaptativas verificadas no contexto de um sistema político autónomo ou de um sistema político poliétnico* (Moreira, 1996: 9, 14, 48).

A diferença étnica tem sido foco de tensões no mundo e, não raras vezes, de conflitos. Karl Deutsch identifica variadas tipologias de conflitos que têm sido sublinhadas por outros autores ao longo do século XX. Assim, desde a discussão sobre as teorias da corrida armamentista de Richardson, às teorias da convergência e de mudanças do pensamento de Toynbee e de Theillard, passando ainda

pela política do *live and let live* de Acheson e de Kissinger (Deutsch, 1982: 158) diversas tem sido as teorizações sobre o tema.

As motivações dos conflitos também aqui devem estar elencadas, sendo que a esta ideia se anexa as modalidades dos mesmos. Jean-Baptiste Duroselle apresenta de entre as motivações dois tipos de conflitos: a) conflitos não territoriais e, b) conflitos territoriais. De entre estes, os que interessam para a nossa análise são os conflitos territoriais, sendo que, dentro dos mesmos, são os de motivação nacional (de entre os de motivação económica, ideológica e de poder, ainda que interligados) que nos interessa. Nos conflitos de motivação nacionais, que aqui aprofundamos através dos casos selecionados, variáveis como a língua, a raça a etnia, a vontade das populações e os *direitos históricos* são centrais (Duroselle, 1992: 216).

Devido às suas características o Estado continua a ser um elemento central e centralizador no conflito. Nesta senda, autores como Dahrendorf que falam de uma organização social onde as tarefas do todo e as suas funções, particularmente as estatais, implicam coerção (Dahrendorf, 1959). Também sociólogos como Georg Simel (1986) e Levis Coser (1982), analisaram os conflitos sociais. Para ambos, os “conflitos eram inevitáveis em qualquer tipo de sociedade e em vez de provocarem sistematicamente a mudança social, formaram mais um fenómeno de identidade e de integração social” (Ferreira *et al.*, 1995: 420).

A definição dos conflitos poderá ainda alicerçar-se nas suas características, como defende Gianfranco Pasquino, isto é, com base na sua a) *dimensão* (número de participantes quer absoluto, quer potencial), b) *intensidade* (a ser avaliada de acordo com o grau de envolvimento e disponibilidade dos participantes) e c) *objetivos*. A definição de um conflito com base nos objetivos será a que mais dificilmente poderá ser obtida. Para se entender os verdadeiros objetivos de um conflito há que proceder a um estudo profundo da sociedade onde os mesmos deflagraram, o que origina, não raras vezes, mais questões em detrimento de respostas conclusivas.

Os conflitos de cariz étnico podem ser vistos como conflitos entre duas ou mais comunidades étnicas. Podem dever-se a assuntos políticos, culturais, económicos ou territoriais. Ou seja, as especificidades de um conflito étnico baseiam-se nas partes discordantes, a sua singularidade de existência enquanto comunidades étnicas, definidas como um conjunto de pessoas que se identificam umas com as outras devido ao seu passado e aos seus antepassados em comum, à partilha de elementos culturais e memórias coletivas e à ligação afetiva a um determinado território (Halperin, 1998: 151-84).

## Democracia, Democratização e Estabilidade Política

Explicar e compreender os fatores subjacentes ao processo de democratização, sejam eles internos ou externos, tem sido uma das tarefas levadas a cabo por vários académicos nas últimas décadas. Estes esforços intensificaram-se com a terceira vaga de democratizações (Huntington, 1991), em particular depois do desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o fim da Guerra Fria. A transição de um regime autoritário para um regime político democrático reflete que “a democratização é o resultado de uma combinação de causas e não de uma única causa” (Karl, 2006: 105). A Europa de Leste despoletou uma nova atenção ao impacto da dimensão internacional das mudanças operadas nos regimes políticos.

Os estudos de Samuel Huntington constituem um elemento-chave na compreensão da mudança e reconfiguração política do pós-Guerra Fria tendo continuado a alimentar o debate académico. A sua abordagem, no que concerne aos processos de democratização, recorre aos fluxos de transição democrática ocorridos nos vários países para explicar e compreender os processos de democratização. *The Third Wave* (1991) alude às *vagas de democratização* enquanto metáfora na apresentação dos contextos onde se verificaram o fim de um regime autoritário, e na instalação e na consolidação de um regime democrático. Desta forma, na segunda metade do século XX a emergência de uma série de vagas de democratização fez com que os estudos politológicos recentrassem a sua temática em aspetos relativos à Democracia, e/ou se preferirmos, à democratização. Como Gerry Stoker define, “foi com uma poderosa vaga de democratizações que o século vinte terminou, e como resultado de tal, hoje a maioria dos aspetos políticos do mundo ocorrem em Democracias de massa onde aos cidadãos foi dada voz ao nível dos processos e das instituições que determinam como é que o poder é exercido e como é que as decisões são tomadas” (Stoker, 2006: 19).

O conhecimento da natureza dos processos democráticos, é um processo gradual, contínuo, complexo e que tem evoluído a diferentes velocidades, correspondendo a diversos estádios de desenvolvimento, e com manifestações dissemelhantes nos vários níveis de governação (internacional, nacional, regional e local). Nos casos que aqui apresentamos – Kosovo, Senegal e Cabo Verde – a consolidação da Democracia têm seguido vários caminhos, na medida em que a consolidação democrática “é um processo lento e envolve profundos e variados efeitos, na medida em que implica uma completa institucionalização de um novo sistema, a adoção de regras e procedimentos e a disseminação dos valores democráticos” (Pridham, 2001: 1-3).

O ordenamento internacional constitui um fator importante no processo de transição e consolidação democrática. Constituem uma base de apoio importante,

ainda que não seja fácil identificar os aspetos específicos que determinam e influenciam o processo de democratização. É com o fim da Guerra Fria que a dimensão internacional ganha expressão, o que não acontecera com as primeiras teorias da transição, já que concentravam a sua análise nas dimensões internas da mudança de regime, fruto do argumento que vigorava de que as transições resultam de processos endógenos, e de que os fatores exógenos são secundários (O'Donnell, Schmitter e Whitehead: 1986).

Outro conceito nuclear na nossa análise é o conceito de Estabilidade Política. Na operacionalização deste conceito é crucial considerarmos a sua importância, ou por outra via: instabilidade política enquanto resultado da combinação das nossas variáveis a) *democracia recente* e b) *divisões étnicas latentes* (prévios conflitos étnicos). A perspetiva que consideramos é a de que a estabilidade é a ausência de violência, agregando a tal outra noção como seja a de estabilidade governamental, isto é, a duração dos governos (Dowding e Kimber, 1983: 230). A estabilidade política em termos conceptuais pode ser considerada como a regularidade do fluxo de trocas num dado sistema. Decorrente do anterior e no sentido de determinarmos a extensão da estabilidade dentro de uma organização, sistema ou regime político, devemos primeiramente identificar as regularidades e as irregularidades que ocorrem no fluxo de trocas. Enquanto fenómeno complexo que é, a realidade respeitante à estabilidade política é afetada por fatores distintos em graus diferenciados (Castles, 1974: 298).

O debate teórico em torno deste domínio direciona-se, essencialmente, para um dos sentidos. Por exemplo, Ake sustenta que a estrutura política da sociedade constitui uma rede política de expectativas que impõem constrangimentos aos atos políticos praticados pelos indivíduos. De acordo com o autor, a estabilidade política é condição, em conjunto com os limites impostos pela estrutura política, para que os indivíduos balizem os seus comportamentos. Decorrentes disto, quaisquer atos que se desviem desses limites constituem exemplos de instabilidade política (Ake, 1975: 273). Também outro autor solidifica estas características ao apresentar uma definição consentânea com a anterior. Sanders afirma que a estabilidade política se traduz na ausência de alterações (1981: 8). Por outras palavras podemos dizer que numa perspetiva dicotómica, a instabilidade é assumida como um desvio da normalidade democrática.

A abordagem a esta especificação pode ainda ser distinta, isto é, como Hurwitz (1973, 449-63) refere, há pelo menos cinco possíveis perspetivas de análise relativas à conceção de estabilidade política. São elas, a) estabilidade enquanto ausência de violência; b) estabilidade enquanto longevidade governativa; c) estabilidade enquanto ordem constitucional; d) estabilidade como ausência de transformações estruturais e, e) estabilidade enquanto atributo social multifacetado.

## Os Casos

### *O Senegal*

A República do Senegal situa-se na parte mais ocidental da costa africana, ocupando uma área de 196.192 km<sup>2</sup>. A sua capital é Dakar e as suas fronteiras geográficas são com a Gâmbia, a Guiné, a Guiné-Bissau, o Mali e a Mauritânia, separando os senegaleses e a sua cultura, dos árabes a Norte, dos sudaneses e Este e de vários outros grupos étnicos a Sul.

A população do Senegal distribui-se por várias regiões: Wolof 43%, Fulani (Peulh) e Toucouleur 23%, Serer 15%, Diola e Mandingo 19%. Em termos religiosos a sociedade senegalesa é fortemente muçulmana, 94%, e apenas 5% cristã (CIA, 2011). O Senegal enquanto colónia francesa data de 1624. Entre 1758 e 1814 os ingleses ocuparam quase todas as feitorias francesas do Senegal, e os franceses só recuperaram o domínio do território no final do século XIX. Três grupos fundamentais participavam na vida política do país: os franceses, os crioulos e os africanos. Estes despoletaram e contribuíram para o nascimento da vida política moderna no Senegal (Cruz, 1995: 24-25).

Os africanos só por volta de 1870 ocuparam lugares de destaque na vida política senegalesa. Tal deveu-se, essencialmente, às imposições francesas. Os africanos desejavam manter os seus valores tradicionais e islâmicos, ainda que sujeitos à assimilação dentro das instituições políticas francesas. É aqui que se começa a sentir alguma agitação social fruto da expansão do islamismo (nas zonas rurais e urbanas), no crescimento do número de africanos instruídos e no afastamento dos chefes impostos pelos franceses.

“O desenvolvimento rural do Islão constitui uma ameaça real para o colonialismo francês: o caso dos Mouridas, tratava-se de um verdadeiro Estado dentro do Estado no interior do Protectorado. (...) O Islão rural contribuiu para acabar com a apatia engendrada pelas derrotas africanas ao longo da conquista (...). Depois da Segunda Guerra Mundial constatou-se que muitos marabus dominavam o novo eleitorado no meio rural e que os políticos deviam procurar o seu apoio. (...) Sabia-se que se um partido africano quisesse vencer a rena local, os marabus rurais estavam à altura de lhes fornecer um importante apoio financeiro e moral” (Johnson, 1991: 161-162).

Os conflitos surgiram no território senegalês até à morte de Diagne, o primeiro administrador da, na altura, colónia senegalesa do Estado francês. É nesta altura que se realizam os ataques feitos pela administração colonial e pelos comerciantes. Em 1959, o Senegal e o Sudão francês fundiram-se na Federação do Mali, que se tornou totalmente independente em 1960, como resultado do acordo assinado com

a França. Devido a dificuldades políticas internas, a Federação extingue-se rapidamente, ainda no mesmo ano, e inicia-se o processo de independência do Senegal (Cruz, 1995: 26-28).

Após a dissolução da Federação do Mali, Senghor é designado presidente e Mamadou Dia primeiro-ministro. Em 1962, a sua rivalidade política levou a uma tentativa de golpe pelo primeiro-ministro Dia (foi preso e encarcerado). Em 1963 o Senegal aprova a Constituição. Em 1980, o presidente Senghor decidiu retirar-se da política, entregando o poder, em 1981, a Abdou Diouf (Partido Socialista) (Cruz, 1995: 26-30).

Abdou Diouf foi presidente entre 1981 e 2000 (durante quatro mandatos). A sua obra política ficou marcada pela promoção da participação política, pela minimização da intervenção do Estado na economia, e pela ampliação dos compromissos diplomáticos do Senegal, particularmente com outras nações em desenvolvimento. Apesar das tensões de fronteira e de um movimento separatista violento na região sul do Casamansa, o Senegal inicia-se na senda do compromisso com a Democracia e com os Direitos Humanos (CIA, 2011).

Na eleição presidencial de 2000, Diouf foi derrotado por Abdoulaye Wade (Partido Democrático Senegalês). Este momento foi considerado como a segunda transição pacífica pelo poder no Senegal, verificando-se pela primeira vez a alternância política. Wade foi reeleito em 2007.

Em termos de sistema político o Senegal dispõe de um sistema presidencialista forte, onde o Presidente do Executivo é em simultâneo Chefe de Estado e Comandante das Forças Armadas. O poder legislativo organiza-se em duas Câmaras: a) a Assembleia Nacional composta por 150 eleitos e b) o Senado composto por 100 membros. O sistema partidário é polarizado, 73 partidos políticos estão registados, sendo que os mais importantes são: o Partido Democrático Senegalês (PDS) e o Partido Socialista (PS). O Senegal é um dos poucos Estados africanos que nunca experimentou um golpe de Estado, uma vez que a substituição do chefe de Estado, de Senghor por Diouf (1981) e de Diouf por Wade (2000) foi feita através de eleições democráticas (CIA, 2011).

O presidente é eleito por sufrágio universal para um mandato de cinco anos. Nos termos da Constituição de 2001, o Presidente está limitado a dois mandatos. Em aspetos de organização territorial, o Senegal está dividido em 14 regiões administrativas, liderado por um governador nomeado pelo Presidente e responsável perante este. Desde 1997 que o Senegal dispõe de uma *lei de descentralização* orgânica do território, partilhando as competências governativas a dois níveis de governação: o central e o regional.

Nesta ação governativa, logo após a eleição do Presidente Wade (2000) o Senegal tem avançado com uma agenda liberal desde as privatizações à abertura do mercado económico, ainda que, a um ritmo lento. O Senegal continua a desempenhar

um papel importante nos assuntos regionais e internacionais, incluindo o seu papel de mediador com a União Africana (U. S. Departamento de Estado, 2011).

A atividade económica senegalesa é vulnerável e com fracos recursos naturais devido à sua aridez. O Senegal depende fortemente da ajuda externa, em especial da Comunidade Financeira Africana, do Banco Africano de Desenvolvimento e do Fundo Monetário Internacional. Os principais países emissores de assistência financeira ao Senegal são a França, os Estados Unidos e a China. Os seus principais setores de atividade são a agricultura (77%), nomeadamente no cultivo do amendoim e o turismo, grande gerador de divisas estrangeiras que contribui com cerca de 6,8% do Produto Interno Bruto (PIB) anualmente.

As relações exteriores do Senegal, desde Senghor, foram trabalhadas no sentido de criar como mediador das relações internacionais, a França. O Senegal tem participado em várias missões de paz, como por exemplo no Darfur, no Sudão, no Ruanda, na Libéria, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que de resto, foi membro do Conselho de Segurança da ONU em 1988-89 e fez parte da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos em 1997 (CIA, 2011).

O Senegal, especialmente devido aos problemas verificados em Casamansa já iniciados em 1982, apresenta no *Conflict Barometer* uma intensidade de 3. O conflito apresenta-se como tal desde que o Movimento das Forças Democráticas de Casamansa (MFDC) e o governo do Senegal mantêm um conflito no que concerne ao controle na região. Em meados de dezembro de 2009 houve ataques à vila de Baraca Banao supostamente por forças do MFDC. Foram mortos um soldado e um civil. No início de janeiro de 2010 foi morto um antigo soldado do governo, supostamente por guerrilheiros do MFDC e sob a suspeita de o primeiro ser informador do governo. Já no final do mês, a 29 de janeiro, os guerrilheiros do MFDC forçaram cerca de 600 pessoas a deixarem as suas casas e atacaram pelo menos quatro vilas. Em fevereiro do mesmo ano, dois soldados foram mortos e outros dois foram feridos havendo suspeitas de que tal ocorreu por forças do MFDC. Outro soldado foi morto em março num ataque com um *rocket* a uma posição do exército perto da fronteira com o Gabão.

Mais tarde e ainda no mesmo mês de março, as forças do exército começaram uma ofensiva às bases de MFDC perto de Ziguinchor e capturaram dois comandantes da guerrilha. Foram ainda atacados dois esconderijos do movimento onde haveria artilharia pesada e um helicóptero. Os confrontos entre ambas as forças continuaram e em abril quatro soldados e dois civis foram mortos, assim como, onze soldados foram feridos. Também como resultado dos confrontos um grande número de civis foi deslocado.

Em 25 de março o líder dos rebeldes sediados no sul, César Badiate, pediu o cessar-fogo imediato e apelou ao início de negociações. Em abril o primeiro ministro senegalês Souleymane Ndiaye demonstrou vontade de começarem as con-



versas de paz, todavia, um soldado morreria em julho perto de Ziguinchor e em outubro houve uma emboscada de guerrilheiros a um regimento militar, pelo que o processo de paz parece ter ficado parado (Barómetro dos Conflitos, 2010: 37).

### *O Kosovo*

O Kosovo é uma região a sudeste da Sérvia. Esta zona gozou de autonomia até se autoproclamar independente da Federação da Jugoslávia e da Sérvia em 1991 (Bessa, 1996: 226) e depois da Sérvia em 2008. Com uma área aproximadamente de 10.887 Km<sup>2</sup>, geograficamente o Kosovo caracteriza-se pelo seu caráter montanhoso. Esta zona é considerada uma das mais pobres regiões da Europa – as suas maiores cidades são Pristina (a capital), Prizren e Pec. A sua história é marcada por ruturas, variações nas trocas comerciais e muitas influências de cariz geopolítico a variados níveis.

Mais de 90% da população do Kosovo era, antes dos bombardeamentos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1999, de etnia albanesa. A maioria dos habitantes que não era de etnia albaneses eram sérvios ou montenegrinos. Esta repartição da população resulta essencialmente das migrações que se deram nesses territórios ao longo dos últimos séculos, propiciando uma fisionomia étnica, bem como uma composição social e fronteiriça em permanente mutação (Blanc, 1971: 33-52).

O território do Kosovo é o berço do Estado Medieval Sérvio. Esta região é considerada pelos sérvios como uma das duas terras antigas da sua nacionalidade (o Kosovo e a Metohija localizada mais a norte). A área é conhecida como local de rotas e de passagem e devido a tais características foi, desde sempre, ávida em conturbações de caráter histórico-conflitual. Na altura da formação do denominado Estado Medieval Sérvio o território foi povoado, quase na totalidade, por população cristã ortodoxa.

No século XIX existia entre quase todos os eslavos, incluindo os do norte (polacos e checos), um sentimento comum de quem é subjugado dentro de um Império. Todavia, na primeira metade do século XIX, somente o Montenegro e a Sérvia eram Estados realmente independentes. Por exemplo os sérvios com o levantamento de 1804 conseguem a recuperação de um Estado nacional, iniciando a construção de um sistema político com base nas regras da Democracia. Conquanto, entre os Povos Eslavos do Sul existiam, já nesta altura, marcantes diferenças políticas, sociais e culturais. Enquanto os sérvios eram maioritariamente camponeses, os croatas e os eslovenos, para além de camponeses, eram também comerciantes. Os povos eslavos dos Balcãs não terminam nesta altura a construção da sua própria nação. Com exceção da Eslovénia, todos os outros povos eslavos do sul tiveram o seu Estado nacional durante a Idade Média. Aliás, os Estados medievais dos eslavos

incluíram nos seus territórios vários povos ou tribos, nunca chegando a construir um Estado de uma só nação (Rados, 1999: 36).

O primeiro conflito armado da região entre sérvios e albaneses, do qual se apontam registos, remonta à insurreição sérvia contra o Império Otomano entre 1876 e 1877, quando os segundos combatiam ao lado dos turcos contra sérvios e montenegrinos. O conhecimento da História leva-nos a salientar que este ponto no mapa é atreito a acontecimentos marcantes para a Humanidade. Um dos mais relevantes dar-se-ia nos Balcãs no início do século XX, tendo marcado não só a História da região mas também a História mundial. Ainda se discute o que aconteceu em Sarajevo a 28 de junho de 1914 quando Francisco Fernando, herdeiro do trono Austro-Húngaro, visitava a cidade onde foi assassinado por Gavrilo Princip, um jovem nacionalista sérvio. Esta data coincidia com o dia do *Vidovdan*, marco para a consciência coletiva sérvia e lembrança da mítica batalha do Kosovo onde os sérvios perderam o seu Estado medieval. O clima de tensão entre o Reino da Sérvia e o Império Austro-Húngaro foi sempre uma constante ao longo de todo o século XIX, a visita do futuro Imperador a Sarajevo, naquela data, poderá ter constituído uma provocação. No seguimento dos acontecimentos, o Império Austro-Húngaro fez exigências que a Sérvia não acatou na totalidade, inicia-se assim uma guerra que se tornaria mundial. Finda a I Grande Guerra, em 1918 o Kosovo é incorporado no Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos. Mais tarde chamar-se-ia Jugoslávia a esse Reino.

Os albaneses seriam as principais vítimas neste período pós-guerra, retaliados entre 1918 e 1919, o governo de Belgrado expulsou-os, fechou as suas escolas, confiscou as suas terras, e tomou decisões danosas no seu sentido. Os albaneses do Kosovo resistiram à incorporação na Jugoslávia, mas em 1945, Josip Broz Tito termina com a resistência kosovar e segue o seu propósito. A partir daí o Kosovo é organizado como um súbdito administrativo da República Sérvia. Inicialmente será a partir de 1968 como uma região autónoma como uma província autónoma. Apesar da situação aparentemente resolvida, continuou a existir um movimento kosovar que defendia a independência e que secretamente foi atuando. As primeiras exigências nacionalistas albanesas só apareceriam a público em 1968, no decorrer da primavera dos nacionalismos comunistas. Estes protestos acabariam por influenciar a redação da *Constituição da Jugoslávia* de 1974, que viria a aumentar a autonomia do Kosovo. Perante o governo federal a província autónoma do Kosovo passa a ter a mesma posição que a República da Sérvia.

No Kosovo o movimento comunista foi muito reduzido, por um lado devido à hostilidade da religião muçulmana no que diz respeito à experiência soviética da Rússia de supressão da religião e, por outro lado, ao nacionalismo albanês que predominantemente estabeleceu relações com os movimentos fascistas.

A decisão sobre o Kosovo só foi tomada após a II Guerra Mundial, quando os

comunistas jugoslavos optaram por incluir o seu território na Jugoslávia, contra a vontade dos comunistas albaneses na Albânia. Em Bujane (Albânia), 1943, numa reunião de antifascistas comunistas albaneses do Kosovo foi decidido conquistar o direito à autodeterminação do povo albanês do Kosovo. Essa decisão não é atendida por Tito, provocando uma permanente tensão entre o governo da Federação e os comunistas de Tirana. É por isso que mais tarde Tito autorizaria os albaneses a terem uma província autónoma no território da Sérvia, tentando satisfazer sérvios e albaneses, já que o Kosovo era dotado de um estatuto de autonomia.

O Kosovo, enquanto parte integrante da Jugoslávia foi governado durante o período titista, como se de um Estado independente se tratasse. O líder albanês comunista, Enver Hodza, afirmou que não existia uma nação albanesa do Kosovo, mas sim uma única que vivia na Albânia, Kosovo, Montenegro, Macedónia e Grécia, falando uma única língua. Esta proclamação teve eco no Kosovo, desta forma, na capital Pristina seria iniciado e ministrado na Universidade o ensino da língua albanesa. O aumento da autonomia do Kosovo é oficializado com a nova Constituição da Jugoslávia comunista, que reforça a sua autonomia. A região fazia parte da República Sérvia mas, ao mesmo tempo, tinha a sua representação direta nos órgãos da federação (Bourdet, 1972: 47-8).

Depois da morte de Tito (1981) a até então aparente estabilidade deixaria de ser o mote. Principalmente na capital da província autónoma do Kosovo, Pristina, os protestos contra a dominação sérvia evidenciam-se e ganham força. As manifestações começaram com protestos estudantis, mas a discussão residia nas relações étnicas entre os sérvios e os albaneses que viviam naquela província. As exigências nacionalistas albanesas do Kosovo provocaram o nacionalismo sérvio e este provocou o nacionalismo croata. Os problemas na antiga Jugoslávia acentuaram-se e, apesar de tudo, aceleraram-se quando sobe à cena o líder sérvio Slobodan Milosevic. Milosevic irá utilizar a frustração sérvia para construir um sentimento antititista e nacionalista. Inicialmente toma o poder no Partido Comunista Sérvio, alargando-o ao Estado da Sérvia e consolidando-se através do problema das províncias do Kosovo e da Vojvodina, termina por tomar indiretamente o poder no Montenegro. O conflito na Jugoslávia foi consequência do processo de desintegração do Estado multinacional em nome do anticomunismo, da Democracia e da vontade popular de autodeterminação. A Jugoslávia multiétnica não existe, de facto, desde o aparecimento dos nacionalismos violentos (Bunce, 1999; Rados, 1999; Horowitz, 2003).

Em 28 de junho de 1989, dia mítico sérvio – *Vidovdam* –, numa grande festa no Kosovo, foram comemorados os 600 anos da Batalha do Kosovo. Falando nessa manifestação, Milosevic afirma que tudo estaria preparado para dominar a Jugoslávia, ameaçando os seus adversários com armas se necessário. A oposição política ao líder sérvio não lhe possibilitaria este domínio. Em 1989 Slobodan Milosevic

declara o Kosovo como solo sagrado da Sérvia. Na região autónoma do Kosovo existiam à data quase dois milhões de pessoas de etnia albanesa, compreendendo 93% da população num iminente e grave perigo. Em 1989, as autoridades sérvias dissolveram o Parlamento legítimo do Kosovo, um ato sem precedentes na História recente da Europa. Sob pressão sérvia, as autoridades jugoslavas impuseram uma ocupação militar e um sistema de *apartheid* caracterizado pela expropriação de propriedades albanesas, expulsões forçadas, fogos, prisões e assassinatos políticos. As autoridades sérvias também encorajaram a violência (incluindo assassinatos e violações) de cidadãos albaneses pelas forças irregulares sérvias presentes no Kosovo. A Sérvia iniciou uma intenção de limpeza étnica dos albaneses no Kosovo. Uma pequena minoria de croatas do Kosovo também sofreu idêntica repressão (Mestrovic, 1996; Hartmann, 1999; Stevanovic, 2000).

A 2 de junho de 1990 o Parlamento da província autónoma do Kosovo vota e proclama a República do Kosovo. Imediatamente a Sérvia tenta a dissolução da Assembleia de Pristina, a polícia sérvia ocupa os pontos centrais da capital como a rádio e a televisão. A situação torna-se mais explosiva que antes, mas os nacionalistas albaneses optam por uma resistência não-violenta, sob a égide de um novo líder – Ibrahim Rugova (Nation, 2003).

A prossecução da independência continua e a 22 de setembro de 1991, o Parlamento dos albaneses no Kosovo vota nova declaração de proclamação da independência da República do Kosovo. Iniciar-se-ia um novo governo liderado por Bujar Bukoshi. Em 1992 são realizadas clandestinamente as primeiras eleições multipartidárias, e a Liga Democrática do Kosovo (LDK) liderada por Rugova, ganha com cerca de 90% dos votos. Ibrahim seria eleito presidente com 95% dos votos. A partir deste momento (maio de 1992) surgiram dois sistemas políticos paralelos no Kosovo: um, do poder de Belgrado, que instalou o Governo regional liderado pelos sérvios, e outro, desenvolvido na clandestinidade pelo Governo e pelo presidente da autoproclamada República do Kosovo. Tudo isto havendo uma forte presença de forças policiais sérvias na província (Rados, 1996).

A 31 de março de 1998 o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) condena a excessiva força policial por parte dos sérvios em relação aos albaneses (Cohen, 2001; Joksimovich, 2001; Fromkin, 2002; Moncada, 2002). Apesar das tentativas de negociação através de meios diplomáticos, tal não foi conseguido, a tensão amplificou-se. “O pretexto para desencadear a guerra foi facilmente encontrado – em 15 de janeiro de 1999 foram descobertos 45 mortos albaneses na localidade de Racak. No dia seguinte a matança foi atribuída aos sérvios (não se chegou a provar terem sido de autoria sérvia estas mortes)” (Rados, 1996: 268). Os bombardeamentos de 1999 encontraram mote nos dois massacres que terão ocorrido em território kosovar, o primeiro em Orahovac, em 1998, e o segundo em Racak, no ano seguinte. No que diz respeito ao massacre de Orahovac não se

sabe ao certo se terá existido, tendo havido boatos da sua ocorrência. Até hoje não foram encontrados factos ou evidências suficientemente fortes para a sua comprovação. O massacre seguinte, Racak, acabou por ser o imperativo da ingerência na região, ensejo esse gerador de grande controvérsia em termos internacionais. Em Racak, também aqui poucos foram os efetivos sinais de certeza de massacre. Os cadáveres mostrados nos meios de comunicação social tinham sinais de transporte de um outro local. Os indícios apontavam num sentido contrário ao do massacre. De acordo com algumas fontes a propaganda (OTAN) terá tido êxito através da divulgação de Racak e de Orahovac enquanto massacres, desta maneira, o motivo para o imperativo da ingerência humanitária ganha consistência (Rados, 1996). No calor dos bombardeamentos quase todo o Ocidente apoiou a ação da OTAN. No entanto, com o passar do tempo e com uma perceção mais profunda dos factos algumas dúvidas surgiram. Chegaram as incertezas, os órgãos de comunicação social podem ter noticiado apenas algumas vertentes da problemática, vertentes essas cuidadosamente selecionadas. A colaboração do Exército de Libertação do Kosovo (ELK) com a OTAN manifesta-se cada vez mais real, pois o que *ab initio* pareceu ser uma ligação de ocasião, pode não ter sido uma coincidência e o papel da propaganda e dos meios de comunicação social não são isentos nas notícias que deram ou que não deram acerca do assunto.

De acordo com o *Conflict Barometer 2010*, o Kosovo, ainda na altura fazendo referência à sua ligação à sérvia, encontrava-se com uma intensidade de 3. O início do conflito surge como iniciado em 1989 (apesar de ser anterior) e a indicação é a de que a razão se prende em relação à secessão entre o governo da Sérvia e um governo independente kosovar, como já foi por nós referido.

O conflito de secessão entre o governo kosovar foi apoiado por uma maioria albanesa no Kosovo e pelo governo central da Sérvia em representação da minoria sérvia. A representação da União Europeia *Rule of Law Mission* (EULEX) pareceu não colher a aprovação de ambas as partes já que a Sérvia apenas aceitava a UNMIK como parceiro legítimo no que concernia a negociação entre ambos. Após o primeiro aniversário da declaração de independência do Kosovo não ocorreram grandes incidentes violentos, apenas sucedendo problemas dessa natureza em Kosovska Mitrovica (a cidade dividida entre as duas etnias – albaneses e sérvios). Contudo, os protestos ocorrem de parte a parte e não raramente ocorrem eventos violentos de parte a parte. Ainda assim, em junho de 2010 os representantes da OTAN decidiram reduzir as suas forças no terreno de 14.000 para 10.000 militares devido a uma melhoria na segurança da região. A 29 de junho do mesmo ano o Kosovo tornou-se membro do Banco Mundial e o Tribunal Internacional de Justiça declarou através dos Estados que aí estão representados 21 declarações a favor da independência do território e 13 contra (Barómetro dos Conflitos, 2010: 19).

### *Cabo Verde*

O Arquipélago de Cabo Verde localiza-se no Oceano Atlântico, a 640 km do Senegal, ocupando uma área de 4.033 km<sup>2</sup>. É composto por dez ilhas e cinco ilhéus. As principais ilhas são Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal e Boavista. A capital de Cabo Verde é a Cidade da Praia.

As primeiras ilhas de Cabo Verde terão sido descobertas em maio de 1460, pelo português Diogo Gomes e pelo genovês António de Nola, ao serviço do Rei de Portugal. A colonização do arquipélago inicia-se por volta de 1462 por portugueses, a maioria dos quais provenientes do Algarve, a que se seguiram alguns catalães, genoveses, castelhanos (1580 aquando do domínio de Castela), judeus (devido às perseguições religiosas na Europa) e degredados portugueses. Durante o século XVI Cabo Verde foi o território escolhido enquanto entreposto do comércio de escravos utilizados na exploração mineira e na agricultura, garantindo a receita à Coroa. Em 1876 com a abolição do comércio de escravos, Cabo Verde reinventa-se e aposta na sua posição geográfica – rotas Portugal, Brasil e África Continental – para o abastecimento de embarcações (no porto de Mindelo), tornando-se um porto comercial no meio do Atlântico (CGD, 2007).

Desde o século XV Cabo Verde foi colónia portuguesa até à sua independência em 1975. No período do Estado Novo em Portugal (1933-1974), Cabo Verde assume a designação de província ultramarina. Durante o regime ditatorial de Salazar, Cabo Verde (Tarfal) é o depósito dos opositores do regime. Durante este período, nomeadamente a partir de 1956, alguns movimentos independentistas vão ganhando forma e organização, tal exigirá uma demanda na melhoria das condições económicas, políticas e sociais à metrópole portuguesa.

Amílcar Cabral liderava juntamente com um grupo de cabo-verdianos e de guineenses o movimento – Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC) – e rapidamente estabelece negociações com o Terreiro do Paço (Portugal) com vista à independência. Entretanto alguns desentendimentos com a fação da Guiné-Bissau põem termo a esta aliança, ficando apenas PAICV (1974).

Em 5 de julho de 1975 é proclamada a independência de Cabo Verde. Ainda assim só em 1991 é inaugurada a transição democrática com as primeiras eleições multipartidárias, com a entrada do MPD (Movimento para a Democracia), liderado por Carlos Veiga, que assumiu oposição ao regime de partido único do PAICV. Este movimento era constituído por estudantes, por quadros superiores envolvidos na administração do Estado, e que contribuíram para o processo de transição democrática (Évora, 2004: 93). A República de Cabo Verde aprova a sua primeira Constituição em 1980 e é revista logo após as primeiras eleições democráticas em 1992. Seguiram-se mais quatro emendas constitucionais, em 1995, 1999, 2009 e 2010 respetivamente. O sistema de governo adotado na *Constituição* de 1992 foi a configuração de um sistema semi-

presidencialista, à semelhança do caso português, que de resto foi o texto inspirador. São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional e o Governo. Estes órgãos têm competências e atribuições análogas aos órgãos de soberania portugueses. Os principais partidos políticos são o Partido Africano para a Independência de Cabo Verde (PAICV), o Movimento para a Democracia (MPD), o Partido da Convergência Democrática (PCD), o Partido Trabalho e Solidariedade (PTS) e a União Democrática (UD) (AfricanElections).

De referir que no quadro dos países africanos, Cabo Verde distingue-se pela sua estabilidade institucional e política.

Em termos económicos, Cabo-Verde aposta essencialmente no turismo e na agricultura e pescas (9% do PIB). Ainda assim é um país fortemente dependente das remessas dos expatriados cabo-verdianos (20% do PIB) e dos investimentos estrangeiros para a sua modernização. Os seus principais mercados de exportação são a Espanha (62%), Portugal (34%), França (3%) e os Estados Unidos da América (1%) (CIA, 2011). Em 2010, o Fundo Monetário Internacional concedeu um *Policy Support Instrument*, com o objetivo de ajudar o país na consolidação macroeconómica e a manter a disciplina fiscal de forma a permitir um crescimento sustentado. Cabo Verde mantém uma estratégia sustentada no que respeita à política externa, procurando relações de cooperação com outros Estados, nomeadamente Angola, Brasil, China, França, Portugal, Senegal, Espanha e Estados Unidos da América (U.S. Departamento de Estado, 2011).

### A Análise *Crisp-Set* (csQCA)

No sentido de estabelecermos a relação entre regularidades entre as nossas variáveis independentes e a dependente - *Democracia Recente* e *Divisões Étnicas Latentes* (prévios conflitos étnicos) e *Estabilidade Política* – procederemos à apresentação da nossa análise através do *crisp-set* (QCA).

O *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis*<sup>16</sup> (csQCA) fornece um conjunto de ferramentas para analisar as condições explicativas através da identificação das se-

---

16 As operações csQCA iniciam-se com uma síntese dos dados (em termos brutos) numa tabela de verdade (*truth table*). A tabela de verdade é uma matriz de dados, tabela de configurações que combina diferentes fatores que determinam a ocorrência do resultado de interesse. Não obstante, previamente é necessário que o investigador tenha um conhecimento substantivo dos casos, que a seleção dos casos tenha sido feita de forma rigorosa, e que as variáveis (condições) escolhidas tenham ancoragem teórica. Um conjunto (*crisp*) é traduzido de forma dicotómica, isto é, entre 0 e 1, em que 0 corresponde à ausência e 1 à presença de uma determinada condição para a ocorrência do fenómeno. Para a realização destas tarefas é necessário o *software* informático *fsQCA 2.0*, disponível em <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>. Sucessivas versões têm sido desenvolvidas e melhoradas por Charles Ragin, Kriss Drass e Sean Davey da Universidade do Arizona, no Estados Unidos da América.

melhanças e diferenças entre várias configurações de condições dentro dos casos selecionados.

O *csQCA* tem sido aplicado em diversas áreas como a Sociologia, a Ciência Política, a Gestão das Organizações de entre outras. O seu pressuposto básico consiste na identificação dos fatores que determinam um resultado, isto é, qual a combinação de fatores/características que possibilitam ou proporcionam a ocorrência de um determinado fenómeno.

Os resultados de uma análise utilizando a técnica *csQCA* traduzem as possibilidades causais explicativas de um determinado fenómeno (*instabilidade política* no caso da nossa investigação), e requer um permanente diálogo entre a teoria e a evidência (Ragin e Rihoux, 2004).

Conforme o anterior apresentamos a tabela de verdade que nos mostra sucintamente o tipo de análise que realizámos.

**Tabela 1** – Tabela de Verdade: Cabo Verde, Kosovo e Senegal  
(tabela de configurações)

Países	Condições		Resultado ( <i>Outcome</i> ) Instabilidade Política (Y)
	Conflitos/Divisões Étnicas ( $X_1$ )	Democracia Recente ( $X_2$ )	
Cabo Verde	0	0	0
Kosovo	1	1	1
Senegal	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Esta matriz comparativa, a versão mais elementar do *QCA*, os chamados conjuntos *crisp* (*csQCA*) todas as variáveis são dicotómicas. O comportamento das variáveis (condições) dentro de cada caso é expresso em termos de presença (1) e ausência (0). A partir da tabela de verdade apresentada, são apontados um conjunto de configurações de causalidade, e os mais consistentes são aqueles que explicam o resultado.

Uma possível vantagem desta abordagem é que pode revelar as diferentes configurações que podem levar a um determinado resultado. Ainda assim, esta técnica pode identificar padrões complexos de causalidade e aparentemente contraditórios (Rihoux, 2003).

O Senegal e o Kosovo apresentam-se como países onde a Instabilidade é essencialmente fruto de uma *Democracia Recente* e de *Divisões Étnicas Latentes*. Cabo Verde é o único caso dos três onde tal não ocorre e por tal foi esta a nossa escolha como contraponto. É o único que tem *Estabilidade Política*, isto é, de acordo com a configuração causal, é o único em que o fenómeno ocorre por oposição à *Instabilidade Política* que aqui queremos explicar.



Voltando à equação,  $X_1 + X_2 \rightarrow Y$ , podemos concluir que para o Kosovo e o Senegal a combinação entre estas duas condições é suficiente para que se verifique Instabilidade Política. Em relação a Cabo Verde, aquilo que podemos ler é que a combinação da ausência de *Divisões Étnicas* ( $\sim X_1$ ) e a ausência de uma *Democracia Recente* ( $\sim X_2$ ), traduz-se a existência de Estabilidade Política. Cabo Verde iniciou-se no processo democrático em 1975, após a independência, e neste momento é uma Democracia consolidada (madura). Podemos dizer, em termos gerais, e de acordo com o nosso argumento teórico que é necessária a ausência de Divisões Étnicas e a existência de uma Democracia “madura” para que estejamos em presença de Estabilidade Política. Este é o padrão identificado para gerar o resultado – a Estabilidade Política.

Ou por outras palavras, o facto de existir uma Democracia Recente, conjugado com uma Divisão Étnica Latente são elementos propiciadores de Instabilidade Política. Isto é, a Estabilidade Política só se dá, de acordo com a nossa análise caso não haja esta combinação de fatores. Assim podemos afirmar que na presença dos mesmos, o *outcome* será no sentido da Instabilidade Política.

### Observações Finais

O Senegal mantém um conflito étnico dentro das suas fronteiras, tal encontra nas demandas dos guerrilheiros de Casamansa a sua principal epígrafe. A integração do Kosovo no território da Sérvia, mesmo depois da declaração de independência, continua a ser pretensão de Belgrado. No interior do território kosovar as diferenças étnicas são por si só propiciadoras de instabilidade e violência.

Se recuperarmos as conclusões que em 1997 Bratton e Van de Walle avançaram para o continente africano, facilmente indicamos alguns aspetos nos dois países em causa. Desta forma, os legados históricos e institucionais em África são muitas das vezes antagónicos com a prossecução de valores e efetivações democráticos. O sistema partidário fraco são característicos quer no Senegal (conforme se tem visto pela ação de força do governo ao evitar que o principal partido na oposição vá a eleições, as mesmas têm sido recorrentemente adiadas) e no Kosovo (ainda em reestruturação). Relativamente ao campo político restrito temos ainda poucos dados a avançar. A estrutura capitalista feita à medida de um capitalismo moderno assente em meios de produção de cariz tecnológico também é muito fraca. Decorrente do anterior, também a consciência da existência de uma classe trabalhadora como a entendemos nos nossos dias, organizada em sindicatos, é fraca ou inexistente, não havendo uma tradição de associativismo. Igualmente, os condicionalismos dos dois países não permitem que a noção de cultura política aplicada à realidade exista, assim como, há uma ausência de uma sociedade civil articulada. Devido às dificuldades de integração dos diversos grupos étnicos presente na maioria dos

Estados africanos, continua-se a propiciar violência e instabilidade política. Finalmente, esta violência continua a ser utilizada pelo poder coercitivo do Estado com o fim de levar a uma democratização, muitas vezes à escolha dos governantes.

Resta-nos ainda reafirmar parecer-nos que a existência de uma *Democracia Recente* e de uma *Divisão Étnica Latente*, quer no Senegal quer no Kosovo, concorrem com veemência para que exista uma *Instabilidade Política* (proveniente também da violência dentro do Estado).

No futuro e para próximas pesquisas pretendemos continuar a aprofundar estas relações, incorporando outras variáveis no sentido de percebermos se a relação causal entre as duas primeiras variáveis é tão forte como até agora os nossos testes indicam.

### Referências

- Ake, Claude (1975). "A Definition of Political Stability" (research note). *Comparative Politics* vol. 7, n.º 2, pp. 271-283.
- Caixa Geral de Depósitos/SGE Mediateca (2007). *Cabo Verde – Dez Ilhas, um País, Cinco Continentes*. Lisboa: CGD.
- Castels, Francis G. (1974). "Political Stability and the Dominant Image of Society". *Political Studies*, n.º 22, pp. 289-298.
- Cruz, Arlete Pereira da (1995). *O Multipartidarismo em África – o Exemplo Senegalês*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Dahrendorf, Ralf (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press, pp. 241-248.
- Dowding G. e Kimber J. (1983). "The Meaning and Use of Political Stability". *European Journal of Political Research*, vol. 11, pp. 229-243.
- Évora, Roselma (2004). *Cabo Verde: A Abertura Política e a Transição para a Democracia*. Praia: Spleen Edições.
- Fearon, D. James e Laitin, David D. (2002). "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". *American Political Science Review*, vol. 27 (August).
- Ferreira, J. C. et al. (1995). *Sociologia*. Lisboa: MacGraw Hill.
- Huntington, Samuel P. (1991). "Democracy's Third Wave". *Journal of Democracy*, Vol. 2, spring, pp. 12-34.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2008*, Washington: Banco Mundial (*World Bank Series – Aggregate Governance 1996-2010*; [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)[www.govindicators.org](http://www.govindicators.org), acedido em 5 de setembro de 2011).

- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, 65 (3), pp. 682-693.
- Moreira, Carlos Diogo (1996). *Identidade e Diferença: Os Desafios do Pluralismo Cultural*. Lisboa: ISCSP.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. e Whithead L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell, e Osvaldo M. Iazzetta (eds.) (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Pridham, Geoffrey e Agh, Attila (2001). *Prospects for Democracy Consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Ragin, Charles (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Ragin, Charles C. (2006). *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona.
- Ragin, Charles C., Kriss A. Drass e Sean Davey (2006). *Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona.
- Ragin, Charles e David Zaret (1983). "Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies". *Social Forces*, Vol. 61 (3), pp. 731-754.
- Rihoux, Benoît e Ragin, Charles (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analyses (QCA) and Related Techniques*, Applied social research methods series, 51. London: Sage Publications.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, e John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sandres, David (1981). *Patterns of Political Stability*. New York: St. Martin's Press.
- Shmitter, P. e Karl, Terry (1991). "What Democracy is... and is not". *Journal of Democracy*, 2 (3), pp. 75-88.
- Stoker, Gerry (2006). *Why Politics Matter – Making Democracy Work*. Palgrave Macmillan.

**Websites:**

- African Elections Data Base* (<http://africanelections.tripod.com/>, acessido a 1 de setembro de 2011).
- CIA World Fact Book* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, acessido a 10 de setembro de 2011).
- Freedom House (<http://www.freedomhouse.org>, acessido a 1 de setembro de 2011).
- U. S. Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2862.htm>, acessido a 10 de setembro de 2011).

## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

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

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico

### **Política Editorial**

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

### **Editorial Policy**

*Nação e Defesa* (Nation and Defence) is a journal edited by the portuguese National Defence Institute and focused on security and defense issues both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views concerning the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence.

The publication pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact over the portuguese interests.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

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

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

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

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

Country \_\_\_\_\_

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

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

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

Nova assinatura/New subscription

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

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

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

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

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

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

## Pré-Pagamento /Prepayment

Numerário

Cheque nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)

**Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

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