



Artigos

Ana Paula Brandão - *O Nexo Interno-Externo na Narrativa Securitária da União Europeia* - pp 1-20

António Horta Fernandes - *Os Dois Conflitos Mundiais como Ilustração da Ausência de Anarquia Internacional* - pp 21-32

Luís Moita - *Os tribunais de opinião e o Tribunal Permanente dos Povos* - pp 33-55

Jaime Ferreira da Silva - *O interesse nacional português no contexto das políticas de segurança e defesa e dos assuntos do mar. Algumas considerações teóricas no âmbito do relacionamento entre Portugal e a União Europeia* - pp 56-73

Virginia Delisante Morató - *Problemas sociales: la urgencia demográfica en Uruguay* - pp 74-92

Lino Santos - *Regulação do ciberespaço: cesuristas e tradicionalistas* - pp 93-107

Natalia Ceppi - *La energía en la agenda pública: câmbios en Bolívia con «proyección» en el contexto contíguo* - pp 108-124

Luís Tomé - *"Estado Islâmico" percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do "Califado"* - pp 125-149

Notas e Reflexões

Almiro Rodrigues - *O Procurador como magistrado internacional* - pp 150-168

O NEXO INTERNO-EXTERNO NA NARRATIVA SECURITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

Ana Paula Brandão

abrandao@eeg.uminho.pt

Professora de Relações Internacionais da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP). Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais, mestre em Estudos Europeus e licenciada em Relações Internacionais. Diretora do Programa de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais e do Mestrado em Políticas Comunitárias e Cooperação Territorial. Interesses de investigação: teorias da segurança, segurança europeia, segurança humana, sistema político da União Europeia.

Resumo

A construção da *actorness* da União Europeia no domínio da segurança tem sido acompanhada por uma narrativa de nexos securitários (interno-externo, segurança-desenvolvimento, civil-militar, público-privado) associados à designada *comprehensive approach*. O fim da Guerra Fria criou a oportunidade para a explicitação da *security actorness* europeia. O pós-11/09 favoreceu o reforço de tendências (ameaças transnacionais, externalização da 'segurança interna', interpolarização) e a introdução de inovações (*comprehensive approach*, internalização da Política Comum de Segurança e Defesa, interconexão de nexos securitizadores). O presente artigo incide sobre o nexo entre "os aspetos internos e externos da segurança" declarado pela UE no pós-Guerra Fria, propondo-se refletir sobre o racional e as implicações da narrativa e das práticas europeias para a configuração de um ator de segurança pós-vestefaliano. Com base na análise de três expressões do nexo, argumenta-se que este traduz um *securitising move* do ator europeu explicado pela convergência de oportunidade (redefinição da segurança, priorização das ameaças transnacionais num mundo globalizado, valorização do *soft power* no pós-Guerra Fria), capacidade (legal, orgânica e operacional no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia) e (ambição de) presença. A abordagem holística, subjacente à lógica dos nexos, resulta de uma adequação co-constitutiva: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários (segurança da UE e dos cidadãos europeus); securitização dos assuntos com vista à projeção das políticas e do ator.

Palavras chave:

União Europeia; segurança interna; PCSD; nexos securitários; securitização

Como citar este artigo

Brandão, Ana Paula (2015). "O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art1

Artigo recebido em 13 de Novembro de 2014 e aceite para publicação em 10 de Abril de 2015



O NEXO INTERNO-EXTERNO NA NARRATIVA SECURITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

Ana Paula Brandão

A especialização económica inicial do processo de integração europeia e o fracasso, nos anos cinquenta, do projeto da Comunidade Europeia de Defesa (CED), associados à natureza da ameaça e à garantia das necessidades de segurança pelos Estados Unidos e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), durante o período da Guerra Fria, contribuíram para o adiamento da incorporação da área da segurança nos tratados comunitários. Apesar dessa omissão, o racional securitário esteve presente quer na motivação catalisadora do processo (prevenção da conflitualidade interestadual europeia) quer no resultado (criação, consolidação e expansão da comunidade de segurança europeia).

As alterações ocorridas no pós-Guerra Fria criaram a oportunidade para uma nova etapa, favorecendo a explicitação do ator de segurança europeu. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, consagrou competências no domínio da segurança quer externa, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), quer interna no quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal (no contexto mais amplo da cooperação no domínio da justiça e assuntos internos¹). A formalização da dinâmica cooperativa no domínio da segurança obedeceu a traços específicos: natureza intergovernamental garantida pela criação de dois pilares (segundo e terceiro pilares) diferenciados, plasmados no Tratado da União Europeia, embora sob um quadro institucional único; coordenação de políticas nacionais no âmbito de uma União Europeia (e não da Comunidade Europeia) despojada de personalidade jurídica; reprodução do modelo estadual de separação entre as dimensões externa (segundo pilar da UE) e interna (terceiro pilar da UE) da segurança; cooperação abrangendo “todas as questões relativas à segurança na União Europeia”², embora sujeita a uma definição a prazo na área da defesa. A institucionalização da (então designada) Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), pelo Tratado de Amesterdão, consagrou a cooperação militar, ainda que limitada às missões *Petersberg*³, contribuindo para o reconhecimento da *security actorness* por atores estaduais (membros e não membros), herdeiros do legado realista que valoriza a componente militar e a distinção clássica entre segurança interna e segurança externa. De sublinhar ainda duas alterações no

¹ A cooperação JAI (Justiça e Assuntos Internos) contempla várias áreas (imigração, asilo, cooperação aduaneira, cooperação judiciária em matéria civil e penal, cooperação policial, combate à criminalidade).

² Preâmbulo do Tratado da União Europeia (1992).

³ Missões humanitárias ou de evacuação; missões de manutenção da paz; missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz. Estas missões foram, inicialmente, definidas no âmbito da União da Europa Ocidental (UEO), pelo respetivo Conselho Ministerial que, em 1992, reuniu no Hotel Petersberg, em Königswinter (Alemanha).



domínio da segurança introduzidas pelo referido Tratado: a restrição do terceiro pilar à cooperação policial e judicial em matéria penal; a possibilidade de externalização dessa cooperação. Volvida uma década, o Tratado de Lisboa conferiu personalidade jurídica à União Europeia, eliminou a estrutura em pilares, e transferiu as matérias relativas à 'segurança interna' para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Gradualmente, à boa maneira monnetiana, a União tem-se dotado de capacidade política (elaboração e execução de políticas, definição de prioridades e *agenda-setting*, coesão interna mínima, legitimação interna do processo político), jurídica (adoção de normas jurídicas), institucional (instituições comuns com competências na área e organismos específicos), diplomática (negociação e representação internacional) e material. Para a área da segurança não apenas concorrem a Política Externa e de Segurança Comum/Política Comum de Segurança e Defesa, a cooperação no domínio da 'segurança interna', como também outras políticas da União. Tal permite-lhe desempenhar quatro funções no domínio da segurança (Kirschner e Sperling, 2007): prevenção (de conflitos interestaduais e intraestaduais); *assurance* (*peacebuilding*); proteção ('segurança interna'); compulsão (restabelecimento da paz, manutenção da paz, imposição da paz).

Quais as implicações da gradual institucionalização da *actorness* de segurança europeia? Esta evolução tem sido acompanhada pela narrativa que sublinha uma ambição de *actorness* 'global' em termos quer de alcance geográfico quer de abordagem holística (*comprehensive approach*). Os nexos securitários constituem um dos eixos desta abordagem, entre os quais se inclui o declarado "nexo entre os aspetos internos e externos da segurança". O presente capítulo propõe-se responder a duas perguntas: porquê o nexo?; como é construído o nexo? Aplicando o quadro teórico da securitização (Buzan, Wæver e Wilde, 1998), combinado com a matriz conceptual de Bretherton e Vogler (2007)⁴ sobre a *actorness* europeia, argumenta-se que o nexo entre a segurança interna e a segurança externa traduz um *securitising move* do ator europeu explicado pela convergência de oportunidade (redefinição da segurança, prioritarização das ameaças transnacionais num mundo globalizado, valorização do *soft power* no pós-Guerra Fria), capacidade (legal, orgânica e operacional no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia) e (ambição de) presença. A abordagem holística, subjacente à lógica dos nexos, resulta de uma adequação co-constitutiva: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários (segurança da UE e dos cidadãos europeus); securitização dos assuntos com vista à projeção das políticas e do ator.

O capítulo começa por traçar a evolução da narrativa dos nexos securitários associada à construção da *actorness* da União Europeia no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia que consagrou a cooperação nos domínios da Política Externa e Segurança Comum e da 'segurança interna'. A segunda e terceira secções privilegiam a narrativa e as práticas europeias relativas ao nexo entre as dimensões interna e externa da segurança, procurando responder a duas perguntas centrais – porquê e como (é construído) - a partir da análise de três casos (expressões

⁴ Os autores identificam três elementos da *actorness*: oportunidade – "fatores em termos de ideias e acontecimentos no ambiente externo que limitam ou permitem a *actorness*"; capacidade – "contexto interno da ação interna da UE – disponibilidade de instrumentos políticos e de entendimentos sobre a capacidade da União usar estes instrumentos, em resposta à oportunidade e/ou para capitalização da presença"; presença - "capacidade da EU, por força da sua existência, exercer influência para além das suas fronteiras" (Bretherton e Vogler, 2007).



do nexo): a dimensão civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); a internalização da PCSD; a externalização da segurança interna.

Os Nexos Securitários

No pós Guerra Fria generalizou-se o debate sobre a segurança que resultou no pluralismo concetual, teórico e empírico, do qual resultou a reconcetualização expandida do fenómeno. Descentrada da abordagem realista, a segurança é concebida como um fenómeno multissetorial⁵, porque não restrito aos tradicionais setores político e militar, e multinível, porque não limitado ao provedor e objeto de referência estadual. Em síntese, podem ser identificadas quatro temáticas centrais no debate. Em primeiro lugar, os contributos críticos da configuração realista da ameaça alertaram para a complexidade do ambiente do pós guerra fria caracterizado por *ameaças* múltiplas incluindo ameaças de fonte não estadual. No plano político, generalizou-se o discurso sobre o “contexto em mudança”, por isso difuso e imprevisível. Uma segunda frente do debate incidiu sobre o *objeto referenciador* da segurança desconstruindo a equação realista – ‘segurança do Estado’ igual a ‘segurança da pessoas’ – a partir da pergunta ‘segurança de quem?’. Uma das respostas privilegiou a abordagem centrada nas pessoas, no contexto do discurso ‘humanizador’ da década de noventa, presente também no domínio do desenvolvimento. A diversidade em termos quer de ameaça quer de objeto (da segurança) justificou um terceiro eixo da reformulação aplicado ao *provedor da segurança*: além do Estado, historicamente consagrado como o ator da segurança, outros atores concorrem para a segurança das pessoas, desde organizações supraestaduais a organizações não-governamentais. A tendência, académica e política, para a abordagem holística (*comprehensive approach*) da segurança é reforçada pelo quarto eixo do debate: os *nexos securitários*. A narrativa dos nexos assenta na ideia da interdependência entre fenómenos – dois ou mais fenómenos que “se interligam e se reforçam mutuamente” (Ganzle, 2009: 11) – contrariando o racional de fronteira (*lato sensu*⁶) subjacente ao paradigma realista. Assim, as ameaças são “dinâmicas” (Conselho Europeu, 2003: 6) e multidimensionais o que exige a coordenação interpolíticas na prevenção e combate às mesmas. O nexo é intensificado pela crescente transnacionalização das ameaças.

A título ilustrativo, evocamos dois espaços de presença do ator europeu associada à narrativa e prática dos nexos. A Somália e o Sahel são percecionados como *continuum* de insegurança, onde se interligam fragilidade estadual, pobreza extrema, crises alimentares, alterações climáticas, corrupção, tensões internas, tráficos ilícitos, terrorismo, extremismo violento e radicalização, com “crescente impacto direto nos interesses dos cidadãos europeus (EEAS 2011). Em ambos os casos, a UE adotou a *comprehensive approach*: o apoio humanitário à Somália, na década de 90, foi posteriormente combinado com cooperação para o desenvolvimento, diálogo político, instrumentos civis e militares⁷; a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel (EEAS 2011), com a dotação de 600 milhões de euros, contempla os domínios da

⁵ Barry Buzan (1991) definiu cinco setores de segurança: político; militar; económico; ambiental; societal.

⁶ Fronteira no sentido não só geográfico mas também político (separação concetual, operacional e orgânica entre áreas políticas).

⁷ “The rising of the Somali insurgent group Al Shabaab in 2006 and its support for Al Qaida’s international jihad as well as the escalating attacks on international shipping within the Gulf of Aden and the Indian Ocean resulted in an enhanced securitization of EU policies toward Somalia since 2007” (Ehrhart e Petretto, 2014: 182).



segurança, do *peace-building*, da prevenção de conflitos, do desenvolvimento e da luta contra a radicalização.

No domínio da segurança, prolifera a narrativa dos *links* (segurança-desenvolvimento/pobreza-conflito, migração-segurança, energia-ambiente-segurança, terrorismo-crime organizado, terrorismo-proliferação, civil-militar, segurança interna-externa, segurança pública-privada) entendidos como fenómenos interdependentes, fundidos ou em *continuum*, narrativa essa que culmina numa espécie de “caixa de Pandora” - a interconexão de nexos.

O Nexo In-Out

A interdependência entre as dimensões interna e externa (Conselho Europeu 2003 e 2008, Conselho da União Europeia 2010) é uma ideia transversal aos documentos oficiais da União Europeia relativos à área da segurança. O que significa essa interdependência?

No plano quer político quer académico⁸, diferentes expressões, não necessariamente sinónimas, têm sido utilizadas para referir o fenómeno. Esta cacofonia terminológica não facilita o trabalho de políticos (formulação de políticas) e académicos (explicação e compreensão do fenómeno). O domínio estritamente científico tem sido marcado pela “ambiguidade empírica, fragmentação teórica e ausência de diálogo académico sobre este assunto” (Eriksson e Rhinard, 2009: 244).

Historicamente, o estudo da segurança, associado à *polity* estadual, assentou na separação entre “os dois braços do Príncipe” (Pastore, 2001), aplicando-se bem a imagem de “mesas separadas”⁹. A complexificação do fenómeno, associada à diversificação das ameaças, à profusão de atores, quer como provedores de segurança quer como fonte de ameaça, em contexto de intensa mobilidade e comunicabilidade à escala global, contrariou a tradicional separação paradigmática, política e orgânica entre as dimensões interna e externa da segurança consagrada pelo legado realista. O fim da Guerra Fria e os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 potenciaram a perceção de uma segurança holística (*comprehensive approach*) abarcando quatro frentes: setores da segurança (segurança multisetorial para lá dos setores político e militar); objetos da segurança (múltiplos atores, incluindo os indivíduos e os grupos, para lá do Estado); atores da segurança, quer como provedores de segurança quer como fontes de ameaça; dinâmicas transfronteiriças (cooperação transgovernamental em prol da segurança; atuação de entidades transnacionais em prol da segurança; atores transnacionais perversos). No quadro da União Europeia, o nexo pode ser aplicado a diferentes fenómenos que, em síntese, decorrem de três dinâmicas: (a) internalização de fenómenos de incidência externa; (b) externalização de fenómenos

⁸ “esbatimento da distinção entre segurança interna e externa” (Pastore, 2001); “dimensão externa da Justiça e Assuntos Internos (Wolff, Wichmann e Mounier, 2008); “dimensão/face externa da segurança interna” (Rees, 2008); “aspectos externos da segurança interna” (Trauner, 2006); “convergência da segurança externa e interna”/“divisão entre os domínios externo e interno em dissolução” (*dissolving divide*) (Lutterbeck, 2005); “fusão entre segurança interna e externa” (Bigo, 2000 e 2001; Ehrhart, Hegemann, Kahl 2014), “interface entre segurança interna e externa” (Ekengren, 2006), “nexo segurança interna-externa” (Eriksson e Rhinard, 2009; Trauner, 2013), “externalização da segurança interna (Monnar, 2010); “Dimensão externa da área de Liberdade, Segurança e Justiça” (Cremona, Monar e Poli, 2011; Monar 2014).

⁹ Expressão usada por Gabriel Almond para caracterizar a Ciência Política (“Separate Tables: Schools and Sects in Political Science”. *Political Science and Politics*. Volume 21, nº 4: 828-842).



de incidência inicialmente interna; (c) fenómenos de natureza transfronteiriça. A título exemplificativo:

AMEAÇAS E RISCOS	
Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa (a)	Ex. instabilidade, tensão e/ou conflitualidade em zonas da vizinhança europeia
Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE (c)	Ex. Tráficos ilícitos; cibercriminalidade
PREVENÇÃO / COMBATE	
Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos - Estados, Organizações Internacionais - no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc) (b)	Ex. cooperação UE-EUA na luta contra o terrorismo
Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo (b)	Ex. dimensão externa da Europol
Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo (b)	Ex. Missões de polícia (PCSD)
(Possibilidade de) Utilização instrumentos de políticas da UE de incidência externa no plano interno (a)	Ex. PCSD
Cooperação transgovernamental (c)	Ex. redes europeias (ex <i>Police Chief Task Force</i>); redes internacionais (ex. <i>Financial Action Task Force</i>)
Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna	Ex. cooperação civil-militar
Coordenação interpolíticas	Ex. objetivos de segurança interna na política externa Ex. objetivos de política externa na segurança interna (exportação do modelo interno para países terceiros)

Subjacente à narrativa *in/out* está a ideia da “globalização da segurança”, associada ao “caráter predominantemente transnacional dos riscos pós-modernos”, (Rehrl e Weisserth, 2010: 21). Neste contexto, uma PESC eficaz na prevenção e combate às ameaças externas é considerada como condição para garantir a segurança interna do espaço europeu e, por sua vez, um sistema de segurança interna efetivo é entendido como condição para que aquela seja uma política ativa. Na mesma linha, a Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003 e 2008) afirma a “indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança” (Conselho Europeu, 2003: 2), para a qual concorrem diversos fenómenos, designadamente: a vulnerabilidade europeia decorrente da sua dependência em relação a uma infraestrutura interligada em diversos domínios (transportes, energia e informação); a dimensão externa da criminalidade organizada; a natureza global do terrorismo, que dispõe de crescentes recursos, incluindo a ligação através de redes eletrónica; a proximidade em relação a zonas conturbadas fruto do alargamento da UE; conflitos regionais que têm impacto direto ou indireto nos interesses europeus; alterações climáticas que têm um “efeito multiplicador de ameaças” (Conselho Europeu, 2008: 5). Assim, na “era da globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós” pelo que “a primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior” (Conselho Europeu, 2003: 6), sendo por isso necessário “aperfeiçoar a forma como conciliamos as dimensões interna e externa” (Conselho Europeu, 2008: 4).



Neste sentido, a Estratégia de Segurança Interna (Conselho da União Europeia, 2010) sustenta um conceito de segurança interna “amplo e completo que se estende a múltiplos setores” e uma “abordagem de segurança global com os países terceiros” (Conselho Europeu, 2010: 29).

Os acontecimentos mais recentes, designadamente no domínio do terrorismo, têm contribuído para a intensificação da narrativa securitária do nexo *in-out*. Em fevereiro de 2015, o Conselho da UE reafirmou o imperativo de complementar as medidas na área da justiça e assuntos internos com o empenhamento a nível externo, nomeadamente no Médio Oriente, no Norte de África, no Sahel e no Golfo. Nas palavras de Federica Mogherini, a luta contra a radicalização e o extremismo violento deve continuar a ser “uma prioridade, não só na ação interna e securitária, mas também na política externa e diplomática” (EEAS, 2015).

Em síntese, a narrativa europeia evidencia uma tendência securitizadora construída com base no risco de falta de controlo num mundo globalizado de ameaças adjetivadas de complexas, dinâmicas, menos visíveis, imprevisíveis, em que o distante (frágil, instável e inseguro) se tornou próximo.

O Nexo Externo-Interno na Política Comum de Segurança e Defesa

Pensada para a ação externa da União Europeia, no quadro da PESC, a PCSD¹⁰ foi instituída em 1999, constituindo mais um instrumento ao serviço da *atorness* internacional e securitária da UE. A interdependência externo/interno começou por expressar-se na dimensão civilista, traduzida no uso de meios policiais e judiciais em espaços externos de instabilidade, sendo declarada, após os ataques terroristas de 11 de março de 2004, em Madrid, a possibilidade de uso interno dos meios, designadamente militares, de uma política construída para a dimensão internacional.

A Dimensão Civil da Política Comum de Segurança e Defesa

A Política Comum de Segurança e Defesa foi pensada como concretização do uso da força para fins pacificadores em palcos externos à UE. Esta configuração inicial foi alterada no que respeita quer à natureza das operações/meios (na emergência da política, apenas militares) quer ao alcance das mesmas (originalmente, apenas externo). Ainda antes da operacionalização da política¹¹, o Conselho Europeu, reunido em Santa Maria da Feira, em junho de 2000, aprovou a dimensão civil da então PESD. Esta passou a contemplar quatro domínios prioritários da gestão civil de crises: polícia; Estado de Direito; proteção civil; administração civil (Conselho Europeu, 2000).

Esta dimensão resultou da projeção das preferências nacionais dos estados militarmente neutros interessados em participar na nova política sem por em causa a natureza civilista das suas políticas externas nacionais, o que reforçou o objetivo inicial da política de projetar e credibilizar a *actorness* internacional da UE: “reforçar a ação externa da União através do desenvolvimento de uma capacidade militar de gestão de

¹⁰ Então designada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

¹¹ Operacionalização orgânica (estruturas político-militares) e no terreno (missões): estabelecimento, com base permanente, das estruturas político-militares em 2001; Declaração sobre Operacionalidade em dezembro de 2001; primeira missão, MPUE (Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia Herzegovina), em janeiro de 2003.



crises, assim como de uma capacidade civil” (Conselho Europeu, 2000: 2). Concomitantemente, reforçou a abordagem holística à qual também subjaz a preocupação securitária de contribuir para a paz e estabilidade da União:

A proteção da segurança interna da União Europeia implica não só medidas nas e dentro das fronteiras da Comunidade, mas também, e em especial, envolvimento no exterior.

(...)

Por um lado, temos de combater as causas e as raízes da instabilidade e do radicalismo com recurso à ajuda ao desenvolvimento e à cooperação económica. Por outro lado, necessitamos de mecanismos para substituir, reconstruir e apoiar estruturas no domínio da segurança pública e ordem após as crises. Além do destacamento de pessoal militar e policial, as equipas da proteção civil desempenham um papel importante na reconstrução de infraestruturas (...). (Future Group, 2007: 1).

Apesar desta inovação, a verdade é que a União Europeia já tinha experiência adquirida em gestão civil de crises, designadamente através das atividades da Comissão desenvolvidas no âmbito da Política de Desenvolvimento e, sobretudo, da Ajuda Humanitária. O *upgrading* no quadro da PCSD contribuiu para a especificidade europeia da gestão civil de crises, não tendo equivalente a nível internacional. Uma das particularidades prende-se com a coordenação civil-militar decorrente do apoio militar à presença civil no terreno: as missões civis integram habitualmente elementos militares para aconselhamento, planeamento e/ou atividades de reconstrução. De referir ainda missões de natureza mista (civil/militar).

Volvida uma década, constata-se a uma clara prevalência das missões civis em detrimento das operações militares. Este desenvolvimento tem sido acompanhado por alterações orgânicas, graças à criação de organismos quer específicos da componente civil quer de coordenação civil-militar, bem como pela diversificação de tipo de missões (polícia, Estado de Direito, monitorização, reforma do setor de segurança, assistência na fronteira) e de áreas geográficas.

A Internalização (declarada) da Política Comum de Segurança e Defesa

No âmbito da luta contra o terrorismo após 2001, o Conselho Europeu, sob a égide da Presidência espanhola, aprovou uma declaração sobre o contributo específico da PESC/PESD. O documento (Conselho Europeu, 2002) destacava as seguintes áreas de atuação: “diálogo político com países terceiros (promoção dos direitos humanos e da democracia, não-proliferação e controlo de armamentos) e assistência internacional; prevenção de conflitos; estabilização pós-conflito; intercâmbio de informações e produção de documentos de avaliação de situação e de relatório de alerta rápido; desenvolvimento de uma avaliação comum de ameaça contra os Estados-Membros ou contra força sem operações de gestão de crises; determinação das capacidades militares necessárias para proteger de atentados terroristas as referidas forças; análise



da possibilidade de utilizar capacidades militares e civis para ajudara proteger as populações civis dos efeitos dos atentados terroristas.”

Conforme solicitado pelo Relatório apresentado ao Conselho Europeu sobre a implementação da Declaração relativa ao combate ao terrorismo (Conselho Europeu, 2004a) e pelo Plano de Ação, o Comité Político e de Segurança elaborou um documento mais detalhado sobre o contributo específico da PESD que sublinhava a vantagem comparativa da União Europeia, detentora de uma diversidade de instrumentos, incluindo civis e militares, na luta contra uma ameaça complexa e multifacetada. O “Quadro Conceptual” começa por referir o contributo global para a prevenção (a longo prazo) do terrorismo:

Para reagir às crises, a União consegue mobilizar uma vasta gama de meios e instrumentos tanto civis como militares, que lhe confere assim uma capacidade global de gerir crises e de prevenir conflitos em apoio dos objectivos da Política Externa e de Segurança Comum. Isso favorece uma abordagem abrangente para prevenir a ocorrência de Estados em dissolução, restaurar a ordem e a governação civil, afrontar crises humanitárias e prevenir conflitos regionais. Ao reagir eficazmente a essas situações multifacetadas, a UE já dá um contributo considerável para acções a longo prazo de prevenção do terrorismo. (Conselho da União Europeia, 2004: 6)

No que respeita ao contributo específico da então designada PESD, foram identificadas quatro áreas de atuação, entre as quais a reação e gestão das consequências (tratamento dos efeitos de um atentado combinando meios militares e civis)¹². Apesar das diferentes sensibilidades nacionais quanto ao uso de meios militares na luta contra o terrorismo, os documentos oficiais evidenciam um consenso relativamente a vários aspetos, designadamente a prevenção da ameaça terrorista nos territórios dos Estados-Membros, a proteção das instituições democráticas e das populações civis contra ataques terroristas, incluindo NRBQ, e a assistência a um Estado-Membro alvo de um ataque (Conselho Europeu, 2004)¹³.

Na mesma linha, encontra-se a cláusula de solidariedade em caso de ameaça terrorista e de catástrofe natural ou de origem humana que, embora não se enquadre na PCSD, prevê a mobilização pela União de “todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros”¹⁴.

¹² As restantes três reportam-se a: prevenção de ataques terroristas, incluindo operações de vigilância marítima e aérea; proteção do pessoal, do material e dos meios, proteção de alvos-chave civis, incluindo infraestruturas críticas, na zona das operações e proteção dos cidadãos europeus em países terceiros; apoio a países terceiros na luta antiterrorista.

¹³ No plano externo, de referir o restabelecimento da ordem em Estados falhados e a estabilização pós-conflito (União Europeia, 2004b).

¹⁴ Artigo 222 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



A Externalização da Segurança Interna

A cooperação europeia concretiza a externalização da segurança interna a dois níveis: a externalização da segurança interna dos Estados-Membros (EMs); a externalização da segurança interna da UE através da dimensão externa da sua atividade (cooperação com organizações internacionais e Estados terceiros). Assim, a título exemplificativo, na partilha de informações, a Europol concretiza a externalização quer da atividade policial nacional quer da cooperação europeia¹⁵. Nesta seção vamos incidir sobre o segundo nível.

A cooperação em matéria de 'segurança interna', em rigor no domínio dos problemas de segurança transnacionais entre EMs, foi lançada na década de 70 do século XX, fora do quadro do Tratado de Roma e das instituições comunitárias, no âmbito mais alargado da justiça e assuntos internos (JAI). O fator propulsor desta cooperação interestadual informal foi o crescendo da atividade terrorista internacional na Europa Ocidental que evidenciou os limites dos meios nacionais para lutar de forma eficaz contra a ameaça.

Em junho de 1976, os ministros reunidos no Luxemburgo estabeleceram uma estrutura informal de cooperação – TREVI - que “funcionou fora do quadro das Comunidades Europeias numa base puramente intergovernamental como parte do processo de cooperação no domínio da política externa” (Mitsilegas et al., 2003: 23). A estrutura consistiu inicialmente em dois grupos - TREVI I, dedicado ao terrorismo transnacional, e TREVI II, orientado para assuntos relativos à ordem pública, à organização e à formação de forças policiais - constituídos por funcionários dos ministérios, das polícias e dos serviços de informações nacionais. Nos anos 80, a agenda da cooperação passou a priorizar a prevenção e luta contra atividades transnacionais tais como o tráfico de droga e crime organizado, o que levou à criação do grupo TREVI III. O objetivo 1993 – concretização do mercado interno¹⁶ – intensificou as preocupações securitárias associadas à criação de um espaço europeu sem fronteiras internas, conduzindo à criação de novos organismos de cooperação, entre os quais TREVI 1992 centrado na cooperação policial e em matérias de segurança interna decorrentes da abolição das fronteiras internas da Europa comunitária. De referir nesta evolução, o contributo do Acordo Schengen e da subsequente Convenção de Aplicação, ainda que celebrado fora do quadro do Direito Comunitário. Schengen, que antecipou a livre circulação de pessoas entre os Estados signatários, também previa medidas compensatórias ao nível da segurança.

A segunda fase da cooperação foi iniciada pela revisão do Tratado de Maastricht que introduziu, formalmente, a cooperação JAI no âmbito do Tratado da União Europeia (TUE):

¹⁵ Em 2006, a Europol aprovou a Estratégia Externa da Europol para 2006-2008. Em setembro de 2008 foi decidido prorrogar a estratégia até 2009. A Estratégia da Europol 2010-2014 contempla vários pontos sobre a dimensão externa: cooperação com parceiros chave através do estabelecimento de planos operacionais conjuntos, de acordos e de atividades de I&D com vista ao desenvolvimento de novas técnicas para prevenir e combater os crimes graves e o terrorismo.

¹⁶ Livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas.



“[A] mudança mais significativa (...) [foi] o fato de, através de alterações aos tratados, as matérias de segurança interna serem pela primeira vez trazidas para o centro do processo de integração. (...) no contexto mais amplo da JAI, os assuntos de segurança interna passaram a fazer parte da agenda política da União” (Mitsilegas et al, 2003: 32).

O terceiro pilar da União Europeia manteve a natureza intergovernamental da cooperação, ainda que utilizando as instituições comunitárias, com particular relevo para o Conselho da UE. O Tratado de Amesterdão introduziu três alterações: a comunitarização de algumas matérias JAI (imigração, asilo, justiça em matéria civil), ficando o terceiro pilar restrito à cooperação policial e judiciária em matéria penal; a integração do acervo Schengen no Direito Comunitário; a dimensão externa da JAI.

O Tratado de Lisboa consagrou alterações transversais, designadamente ao dotar a União Europeia de personalidade jurídica, pelo que a cooperação no domínio da segurança interna passou a estar sob a alçada de uma organização internacional, e ao abolir formalmente os pilares¹⁷ em prol de uma maior coerência entre políticas, em geral, e entre a dimensão interna e externa da União, em particular. De referir ainda as alterações específicas no domínio da segurança interna: transferência desta matéria para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹⁸; consagração terminológica de “segurança interna”¹⁹; controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça da EU; criação do Comité Permanente de Segurança Interna (COSI) “a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna” (artigo 71º TFUE); possibilidade de estabelecer uma Procuradoria Europeia (artigo 86º TFUE) para combater crimes que afetem os interesses financeiros da UE. De notar, no entanto, as exceções da componente operacional da cooperação: o Parlamento é meramente consultado; o Conselho decide por unanimidade (procedimento legislativo especial). A comunitarização *sui generis*, bem como o procedimento especial, no quadro do TFUE, são sintomáticos da resistência estadual à delegação de poder numa área que toca o núcleo duro da soberania.

Nesta síntese evolutiva, merece destacar a institucionalização de agências promotoras da cooperação em matéria de segurança interna. Em 1991, aquando da reunião do Conselho Europeu, o então Chanceler da Alemanha, Helmut Kohl, inspirado pelo modelo do FBI, propôs a criação de uma agência europeia de polícia (Europol, 2009: 11). Esta proposta esteve na origem da criação da Unidade de Drogas Europol. Na sequência da entrada em vigor do TUE, foi celebrada, em 1995, a Convenção Europol

¹⁷ De notar que prevalece, de forma encoberta, o segundo pilar (PESC/PCSD) e, no domínio da segurança interna, uma comunitarização *sui generis* (iniciativa legislativa partilhada; procedimento legislativo especial em matéria de cooperação operacional; *opt-out* (Protocolo nº 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; Protocolo nº 22 relativo à posição da Dinamarca) e ‘travão de emergência (nº 3 do artº 82º TFUE).

¹⁸ Título IV, dedicado ao “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (ELSJ), constituindo uma das onze áreas de competência partilhada: iniciativa legislativa, ainda que partilhada com os EM, da Comissão; procedimento legislativo ordinário; princípio da maioria no seio do Conselho; adoção de regulamentos e diretivas

¹⁹ Nas anteriores versões dos Tratados, a expressão era praticamente omissa. A cooperação em matéria de segurança interna expressava-se através das expressões cooperação policial e judicial em matéria penal, no quadro da JAI e, após a revisão de Amesterdão, do ELSJ. O Tratado de Lisboa acrescentou a expressão ‘segurança nacional’ que se reporta à ‘segurança interna dos EM’, distinguindo-se assim da ‘segurança interna da UE’.



com base no artigo K.3 do referido tratado. O serviço europeu de polícia é, desde 1 de janeiro de 2010, uma agência²⁰ da UE que providencia análise estratégica e operacional bem como apoio operacional aos EM, e, mais especificamente: intercâmbio de informações; análise de informação; análise estratégica; apoio a operações; partilha de conhecimento (Europol, 2009: 3). Concorrem ainda para a função de proteção da União, mais três agências: a Eurojust (Unidade Europeia de Cooperação Judiciária), criada em 2002²¹, contribui para a luta contra formas graves de criminalidade transnacional através da coordenação das investigações e dos procedimentos penais entre os EM; a Frontex, estabelecida em 2004, favorece a gestão integrada das fronteiras externas dos EM; a CEPOL (Academia Europeia de Polícia), instituída em 2005²², promove formação de altos funcionários dos serviços de polícia dos EM, bem como para a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade. A existência destas agências resulta da sobreposição de dinâmicas supraestaduais (agências no quadro do Direito da UE, articulação com as instituições supraestaduais), interestaduais (coordenação de políticas e recursos nacionais), transgovernamentais (redes de funcionários dos Ministérios, da polícia, procuradores, juizes, membros dos serviços de informações).

Originalmente pensada para o interior do espaço comunitário, a cooperação em matéria de segurança interna extravasou mais tarde esse espaço ao contemplar uma dimensão externa. Ainda que 1999 seja considerada a data marco dessa externalização²³, é possível localizar precedentes na década de 80, designadamente associados à necessidade, identificada pela Comissão Europeia e pelo Conselho, de integrar a luta contra a droga e o crime organizado nas relações externas da União. Na mesma linha, o Conselho Europeu de Amesterdão exortava “o Conselho a prosseguir o seu trabalho relativo à cooperação com regiões e países terceiros” (Conselho Europeu, 1997) no âmbito do Plano de Ação contra a Criminalidade Organizada; o Conselho Europeu de Viena²⁴ congratulava-se “com o desenvolvimento de várias iniciativas de cooperação regional” e lançava “um apelo para que as iniciativas relativas à América Latina e à Ásia Central sejam levadas por diante sem demora” (Conselho Europeu, 1998). De referir a externalização de proximidade no que respeita aos candidatos à adesão: em 1998, os Ministros JAI dos EM e dos países candidatos aprovaram um pacto de pré-adesão sobre crime organizado (Conselho da UE, 1998). Ainda relativamente à proximidade, a preocupação centrava-se nos Balcãs, com particular incidência sobre o crime organizado, pelo que o processo de estabilização e associação, após a intervenção da NATO no Kosovo em 1999, contemplou também a cooperação nesse domínio. O racional securitário era explícito na narrativa europeia:

²⁰ Em 2009, o quadro jurídico da Europol foi simplificado graças à substituição da Convenção Europol e subsequentes Protocolos, pela Decisão do Conselho de 6 de abril de 2009 que criou o Serviço Europeu de Polícia ao abrigo do título VI do TUE então em vigor.

²¹ A criação de uma unidade de cooperação judicial foi suscitada pelo Conselho Europeu de Tampere. Em 2000 foi estabelecida uma unidade provisória (Pro-Eurojust).

²² Equiparada a agência, é a sucessora da AEP criada pela Decisão 2000/820/JAI.

²³ No quadro mais amplo da Justiça e Assuntos Internos.

²⁴ Aprovou o primeiro plano de ação em matéria de Justiça e Assuntos Internos.



“A escolha para nós neste caso é clara: ou exportamos estabilidade para os Balcãs, ou os Balcãs exportam instabilidade para nós” (Patten, 2002)²⁵.

O Conselho Europeu de Tampere consagrou a externalização da segurança interna, no quadro mais amplo da JAI ao salientar “que todas as competências e todos os instrumentos de que dispõe a União, em particular a nível das relações externas, deverão ser utilizados de forma integrada e coerente para que se possa criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A Justiça e os Assuntos Internos devem ser integrados na definição e implementação das outras políticas e actividades da União” (Conselho Europeu, 1999).

No ano seguinte, o Conselho Europeu da Feira aprovou o relatório sobre as prioridades externas da União Europeia no domínio JAI, afirmando que essas prioridades “deviam ser integradas na estratégia externa global da União a fim de contribuir para a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Conselho Europeu, 2000). Não se tratava de desenvolver uma política externa específica/paralela, mas consolidar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) através da ação externa da UE e sob controlo dos diplomatas.

“Esta ‘demonstração de força’ pelos diplomatas pode também ser interpretada como um reconhecimento implícito da ‘contaminação’ progressiva dos objetivos da política externa da UE por preocupações de segurança interna” (Wolff et al., 2009: 12).

Em suma, a estratégia era justificada pela “pressão de um mundo crescentemente interligado e do inerente carácter internacional de ameaças”, passando a segurança e estabilidade da União Europeia pela “ projecção externa dos valores em que assenta o ELSJ”, contribuindo a dimensão externa para aumentar a credibilidade e influência da UE no mundo (Parlamento Europeu, 2007: 354).

O primeiro programa multi-presidências²⁶ para a dimensão externa da JAI (Council of the EU, 2002) previa a aprovação de estratégias comuns (Rússia, Ucrânia e Mediterrâneo), o diálogo com parceiros (EUA, Canadá, América Latina, países EFTA e países africanos) e a cooperação com outras organizações internacionais (Nações Unidas, Conselho da Europa, Conferência de Haia e G7/G8).

²⁵ “Even before the horror of 11 September, the recent tragic history of the Balkans had shown to Europe and to the wider international community the danger that failed, or failing, states can pose to our stability and security in this small and interconnected world. The Balkans have demonstrated how instability is contagious, how quickly someone else’s problem can become everyone’s problem. (...) They have reminded us and this too has wider application that standing up for our values when they are in danger, standing up for democracy, for others’ rights, for justice, is not flabby idealism: it is a matter of hard security, and profoundly in our self-interest” (Patten, 2002). “Every country of the region is blighted by the smuggling of drugs and cigarettes, by the trafficking of people and weapons, by corruption and by racketeering. The cumulative effect is intolerable - important war criminals remain at large, often sustained by organised crime. It is an affront to justice, a barrier to the progress and development of the countries of the region, and a threat to the security of us all. Quite simply, it must stop” (Solana, 2002).

²⁶ O trio contemplava as presidências belga, espanhola e dinamarquesa.



A pedido do Conselho Europeu foi elaborada uma Estratégia para a dimensão externa da JAI com o propósito de “contribuir para o estabelecimento sucedido da área interna de liberdade, segurança e justiça, e prosseguir os objetivos das relações externas da UE através da promoção do Estado de Direito, do respeito dos Direitos Humanos e das obrigações internacionais” (Council of the EU, 2006: 3). A Estratégia ReExt JAI, aprovada em dezembro de 2005, procurava articular esta área, a PESC, a PESD, a Política de Desenvolvimento, a Estratégia de Segurança Europeia e os objetivos económicos e comerciais da UE, definindo prioridades temáticas²⁷ e geográficas (países candidatos; países vizinhos; parceiros estratégicos)²⁸. No ano seguinte, teve lugar, em Viena, uma Conferência Ministerial na qual os representantes da UE, de países terceiros, dos Estados Unidos, da Rússia e de outras organizações internacionais, debateram o papel da segurança interna nas relações entre a UE e os seus vizinhos. A prioridade geográfica também se explica pela proximidade:

A segurança interna não pode ser garantida isoladamente do resto do mundo e, em particular, da vizinhança europeia imediata. Por conseguinte, é importante assegurar a coerência e complementaridade entre as vertentes interna e externa da segurança da UE. Tal como reconhecido na Estratégia Europeia de Segurança e na Estratégia de Segurança Interna, as relações com os nossos parceiros assumem uma importância fundamental na luta contra a criminalidade grave ou organizada e o terrorismo. (Comissão Europeia, 2011: 12).

Para facilitar a coordenação entre os grupos JAI e RELEX, designadamente ao nível do intercâmbio de informação e de reflexões estratégicas e horizontais, foi criado o Grupo de Trabalho JAIEX²⁹.

Como se desenvolve a cooperação na área sensível da segurança interna? Quatro princípios presidem à dimensão externa (Comissão Europeia, 2011: 3): diferenciação, por área regional e/ou país; condicionalidade, isto é, o reforço da cooperação é gradual e dependente dos progressos realizados e do êxito da mesma nos domínios acordados; coerência com a política externa global da EU, com outras políticas pertinentes e com as cooperação nas diferentes regiões/países; regionalização, que se traduz no apoio a iniciativas de cooperação regional e sub-regional. A cooperação compreende três níveis: geral, enquadrado pelos acordos de parceria e cooperação ou de associação que contemplam várias áreas, incluindo a segurança interna; específico através de acordos em matéria de segurança interna; operacional, sobretudo associado à dimensão externa das agências da UE. A cooperação concretiza-se através de instrumentos legais, políticos, diplomáticos e financeiros: acordos/ tratados/convenções, declarações políticas conjuntas, programas/agendas/planos de ação; reuniões (desde cimeiras

²⁷ Terrorismo, crime organizado, corrupção, tráfico de drogas, gestão dos fluxos migratórios.

²⁸ África do Norte (combate ao terrorismo), Balcãs Ocidentais e outros países vizinhos (luta contra a criminalidade organizada, a corrupção, a imigração ilegal e o terrorismo), Afeganistão (combate à produção e ao tráfico de droga) e países africanos (cooperação em matéria de migração).

²⁹ Este Grupo de Trabalho do Conselho da União Europeia, inicialmente com a designação de Grupo de Apoio (JAI-RELEX Ad Hoc Support Group), tornou-se permanente (JAI-RELEX Working Party), em 2010, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.



anuais ao mais alto nível até encontros regulares entre alto funcionários, passando pelas reuniões dos conselhos, comités e subcomités de cooperação); redes de especialistas e profissionais; programas de assistência.

A título exemplificativo, consideremos a cooperação UE-Rússia. A Cimeira de São Petersburgo, em 2003, lançou os quatro espaços comuns da cooperação, incluindo o espaço da liberdade, segurança e justiça. Dois anos mais tarde, foi aprovado o respetivo roteiro³⁰, cuja execução é monitorizado pelo organismo central da cooperação, o Conselho da Parceria Permanente no domínio da LSJ que reúne duas vezes ao ano. O roteiro, no ponto relativo à segurança, prevê a cooperação no combate ao terrorismo e a todas as formas de crime organizado³¹. A cooperação tem-se traduzido sobretudo no apoio à elaboração de legislação, na formação e no intercâmbio de informação. Ao longo dos anos têm-se verificado uma “rede crescente de contactos profissionais, reuniões e consultas, compromissos” (Hernández i Sagrera e Potemkina, 2013: i). Pese embora o efeito positivo desta socialização, os resultados concretos da cooperação têm sido limitados. No domínio específico da segurança interna³², a agenda tem sido dominada pelo crime transnacional, o tráfico de droga e o terrorismo³³. Foi ainda celebrado um acordo operacional entre a Rússia e a Frontex destinado a promover a cooperação prática a três níveis: formação, intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas; partilha de informações para análise de risco; operações conjuntas. O acordo concluído com a Europol³⁴, anterior à aprovação do roteiro, limita-se à partilha de informação estratégica³⁵ e de documentos de avaliação da ameaça, não tendo sucedido ainda as negociações para um acordo operacional³⁶. Apesar de duas rondas negociais³⁷, não foi ainda concluído o acordo com a Eurojust, pelo que até ao presente a cooperação concretiza-se nas reuniões dos funcionários de ligação das partes. O principal obstáculo à cooperação resulta do uso da condicionalidade política pela UE que não é bem aceite pela Rússia (Hernández i Sagrera e Potemkina, 2013). Adicionalmente, de referir o défice de confiança mútua, fundamental em áreas sensíveis como a segurança, a heterogeneidade de culturas jurídicas e administrativas e ainda as diferenças na perceção das ameaças.

³⁰ “Road Map on the Common Space on Freedom, Security and Justice” (EU-Russia Permanent Partnership Council on Freedom, Security and Justice, 2005).

³¹ O *road map* contempla as seguintes áreas: terrorismo, segurança de documentos, crime organizado transnacional, lavagem de dinheiro, tráfico de droga, tráfico de seres humanos, corrupção, furto de veículos e artigos com valor histórico e cultural.

³² A agenda mais ampla do LSJ contempla o movimento de pessoas e migração. Foram celebrados dois acordos (Agreement between the Russian Federation and the European Community on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the Russian Federation and the European Union e Agreement between the Russian Federation and the European Community on readmission, 2006) e está em execução os “Common Steps towards visa free short term travel for Russian and EU citizens”(2011).

³³ “European Union Action Plan on Common Action for the Russian Federation on Combating Organised Crime” (2000), “Memorandum of Understanding between the Federal Service of the Russian Federation for Narcotics Traffic Control and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction” (2007). Disponíveis em: <http://www.russianmission.eu/en/basic-documents>.

³⁴ Agreement on Co-operation between the European Police Office and the Russian Federation (2003).

³⁵ Não permite a transferência de dados.

³⁶ “Discussion with the Russians had been rather empty. Professor Rees thought that Russia was resistant to EU incentives because the Kremlin considered itself to be too important to have its policies molded by Brussels” (House of Lords, 2011: 21).

³⁷ As partes iniciaram a negociação em 2009.



Considerações Finais

No pós-Guerra Fria, a edificação da *actorness* europeia no domínio da segurança foi acompanhada pela narrativa dos nexos securitários. Esta narrativa começou por emergir associada às funções de prevenção e *assurance* para as quais concorre o nexu entre segurança e desenvolvimento. Neste contexto, foi dado particular relevo às *root causes* da conflitualidade, bem como às situações de fragilidade estadual consideradas como obstáculo ao desenvolvimento e fonte de instabilidade regional e internacional. O nexu serve os interesses da organização internacional (como forma de aumentar a eficácia *actorness* internacional e securitária da UE), da Comissão Europeia (partindo de uma área de sua competência onde detém experiência acumulada) e dos Estados-Membros (europeização das políticas nacionais).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e subseqüentes em palco europeu tiveram um efeito amplificador de tendências anteriores consolidando a abordagem holística (*comprehensive approach*) da segurança, a ambição de *actorness* global e as narrativas e práticas securitizadoras. Neste contexto, foi reforçado “o nexu entre os aspetos internos e externos da segurança” o qual decorre de três dinâmicas que se reforçam mutuamente: internalização de fenómenos de incidência externa; externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna; fenómenos de natureza transfronteiriça.

A análise de três expressões do nexu (dimensão civil da PCSD, internalização da PCSD, externalização da segurança interna) demonstrou que, subjacente ao mesmo, está um racional combinado: securitário (garantir a segurança e estabilidade da UE face a riscos e ameaças transnacionais); político (consolidação da área específica do ELSJ bem como da ação externa da UE); institucional (interesse da Comissão Europeia em desenvolver as componentes da segurança em que pode ter mais presença). A narrativa securitizadora é construída com base na ideia do perigo de falta de controlo num mundo globalizado de ameaças adjetivadas de dinâmicas, menos visíveis, imprevisíveis, em que o distante, percebido como frágil, instável e inseguro, se tornou próximo. A *actorness* e a narrativa securitizadora dos nexos são assim co-constitutivas: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários; securitização dos assuntos com vista à consolidação das políticas e à projeção do ator. Em suma, o nexu *in/out* é justificado pelo ambiente (oportunidade), legitimando o uso de diversos instrumentos (capacidade) em prol da *actorness* europeia (presença).

Referências bibliográficas

- Bigo, Didier (2014). The (In)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy–Border Guards/Police–Database Analysts. *Security Dialogue*. Volume 45, nº 3: 209–225.
- _____. (2001). “The Möbius Ribbon of Internal and External Security (ies)”. In: ALBERT, Mathias et al. (eds.). *Identities, Borders and Orders*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- _____. (2000). “When Two become One: Internal and External Securitisations in Europe”. In: M. Kelstrup e M. C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the*



Politics of European Integration, Power, Security and Community. Londres: Routledge: 320-360.

Buzan, Barry, Waever, Ole e Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.

Bretherton, Charlotte e Vogler, John (2007). *The European Union as a Global Actor*. 2ª ed. Londres: Routledge.

Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.

Comissão Europeia (2011). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos no Âmbito da Parceria Oriental (COM (2011) 564). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0564:FIN:PT:PDF>.

Conselho Europeu (2010a). Estratégia da Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança (5842/2/10rev 2)". Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf.

_____ (2010b). Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Proteja os Cidadãos (2010/C115/01). *Jornal Oficial da União Europeia* (C 115), 1-38. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pt:PDF>.

_____ (2008). Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf.

_____ (2004a). Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf.

_____ (2004b). Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 4/5 de novembro de 2004. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/82547.pdf.

_____ (2003). Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

_____ (2002). Declaração do Conselho Europeu relativa ao Contributo da PESC, incluindo a PESD para a Luta contra o Terrorismo, Anexo V às Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha. Disponível em <http://europa.eu/bulletin/pt/200206/i1031.htm>.

_____ (2000). Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Santa Maria da Feira – 19 e 20 de junho de 2000. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p0.htm.

_____ (1999). Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Tampere – 16 e 17 de junho de 1999". Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p9.htm.



_____ (1998). Conselho Europeu de Viena: 11 e 12 de dezembro de 1998: Conclusões da Presidência. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm.

_____ (1997). Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Amesterdão – 15 e 16 de outubro de 1999”. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/032h0006.htm

Conselho da União Europeia (2004). Quadro Conceptual da Dimensão PESD da Luta contra o Terrorismo (19747/04). Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/04/st14/st14797.pt04.pdf>.

_____ (1998). Pacto de Pré-adesão sobre Criminalidade Organizada entre os Estados-membros da União Europeia e os Países Candidatos da Europa Central e Oriental e Chipre. *Jornal Oficial* C, nº 220: 01-05. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0715:PT:HTML>.

Council of the European Union (2006). Progress Report on the Implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice - 15363/06. Disponível em www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=24469.

_____ (2005). “A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice” [14366/3/05REV 3]. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>.

_____ (2002). Multipresidency Programme for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs (2001–2002) 5004/02. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205004%202002%20INIT>.

Cremona, Marise, Monar, Jörg e Poli, Sara (eds.). *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Pieterlen: Peter Lang.

EEAS (European External Action Service) (2015). Ukraine, Terrorism & Africa Dominate Foreign Affairs Council. Disponível em: http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/100215_foreign_affairs_council_en.htm.

EEAS (2011). Strategy for Security and Development in the Sahel. Disponível em: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

Ehrhart, Hans-Georg, e Petretto, Ehrhart (2014) Stabilizing Somalia: Can the EU's Comprehensive Approach Work? *European Security*. Volume 23, nº 2: 179-194.

Ehrhart, Hans-Georg, Hegemann, Hendrik, e Kahl, Martin (2014). Towards Security Governance as a Critical Tool: a Conceptual Outline. *European Security*. Volume 23, nº2, 145-162.

EU-Russia Permanent Partnership Council on Freedom, Security and Justice (2012). Joint Conclusions. Disponível em http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/D_IY7sYpjeP2nxXo9+AUZw.

_____ (2005). Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice. 10 May, 2005. Disponível em http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_freedom_security_and_justice_2005_english.pdf.



Future Group (2007). 2nd Meeting of the Future Group - Monday, 25 June 2007, Brussels. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-june-internal-sec-2007.pdf>.

Ganzle, Stephan (2009). *Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability - Rationale and Potential*. Bona: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Hernández i Sagrera, Raül e Potemkina, Olga (2013). Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe 54. Disponível em <http://www.ceps.be/book/russia-and-common-space-freedom-security-and-justice>.

Kirchner, Emil, e Sterling, James (2007). *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press.

Lutterbeck, D. (2005). Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security*. Volume 14, nº 2: 231-253.

Mitsilegas, Valsamis, Monar, Jörg e Rees, Wyn (2003). *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?* Basingstoke: Palgrave.

Monar, Jörg (2014). The EU's Growing External Role in the AFSJ Domain: Factors, Framework and Forms of Action. *Cambridge Review of International Affairs*. Volume 27, nº 1: 147-166.

Parlamento Europeu (2007). Dimensão Externa e Plano de Acção de Aplicação do Programa da Haia: Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de junho de 2007, sobre um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Estratégia para a Dimensão Externa, Plano de Acção de aplicação do Programa da Haia (2006/2111(INI) (P6_TA(2007)0284). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:146E:0353:0361:PT:PDF>

Pastore, Ferruccio (2001). *Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-External Security Policy Coordination in the European Union*. Occasional Paper, nº 30. Paris: Institute for Security Studies.

Patten, Chris (2002). Speech by the Rt Hon Chris Patten, CHWestern Balkans Democracy Forum - Thessaloniki, 11 April 2002. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-150_en.htm.

Rees, Wyn (2008). Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy. *Journal of European Integration*. Volume 30, nº 1: 97-111.

Rehrl, Jochen, e Weisserth, Hans-Bernhard (eds.). 2010. Handbook on CSDP. Vienna, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf.

Solana, Javier (2002). Intervention by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy. London Conference on Organized Crime in South Eastern Europe. Disponível em http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article_1804_es.htm.

Trauner, Florian (2013). *The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?* Occasional Paper, nº 89. Paris: Institute for Security Studies.



_____ (2006). External Aspects of Internal Security: A Research Agenda. EU-Consent. Disponível em <http://www.eu-consent.net/library/brx061012/WP%20VII%20Luif-Trauner.pdf>.

House of Lords, European Union Committee (2011). 17th Report of Session 2010–12: The EU Internal Security Strategy Report. Londres: The Stationery Office Limited. Disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/149/149.pdf>

Wolff, Sarah, Wichmann, Nicole e Mounier, Gregory (2009). “The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?” *Journal of European Integration*. Volume 31, nº1: 9-23.

OS DOIS CONFLITOS MUNDIAIS COMO ILUSTRAÇÃO DA AUSÊNCIA DE ANARQUIA INTERNACIONAL

António Horta Fernandes

ahf@fcsb.unl.pt

Docente do Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), Investigador do Centro de História d'Aquém e d'Além-Mar (CHAM/FCSH) da Universidade Nova de Lisboa. Estrategista da Escola Estratégica Portuguesa.

Resumo

A Grande Guerra, as décadas conturbadas que se lhe seguem, nomeadamente a década de trinta do século XX, culminando na Segunda Guerra Mundial, e, posteriormente, a Guerra Fria, a seu modo, são momentos históricos privilegiados para se comprovar da impossibilidade de sustentar uma das imagens mais famosas das Relações Internacionais, a de anarquia internacional. A ideia de um estado de guerra ontologicamente permanente, que não fenomenologicamente, é incompatível com um mundo pejado de soberanias. Ora, estas soberanias nunca perderam o controlo político-estratégico das guerras, nem mesmo no caso dos principais conflitos do século XX. Todos esses conflitos foram estrategicamente mediados e nunca deram lugar ao reinado da guerra absoluta.

Palavras chave:

Anarquia; Guerra, Estratégia; Soberania

Como citar este artigo

Fernandes, António Horta (2015). "Os dois conflitos mundiais como ilustração da ausência de anarquia internacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art2

Artigo recebido em 18 de Julho de 2014 e aceite para publicação em 16 de Abril de 2015



OS DOIS CONFLITOS MUNDIAIS COMO ILUSTRAÇÃO DA AUSÊNCIA DE ANARQUIA INTERNACIONAL

António Horta Fernandes

A Grande Guerra, as décadas conturbadas que se lhe seguem, nomeadamente a década de trinta do século XX, culminando na Segunda Guerra Mundial, e posteriormente a Guerra Fria, a seu modo, são momentos históricos privilegiados para se comprovar a impossibilidade de sustentar uma das imagens mais famosas das Relações Internacionais. Referimo-nos à ideia de anarquia internacional.

Naturalmente é mister colocar de antemão os termos da questão. Obviamente que não nos iremos debruçar aqui, num espaço tão curto, sobre todas as *nuances* acerca dos conceitos de guerra e de anarquia internacional, nem escorar ponto a ponto as justificações para a apresentação definitiva dos conceitos que fazemos. As respectivas definições servem apenas para moldar o discurso, para que o leitor saiba do que estamos a falar quando argumentamos em torno da guerra e da anarquia internacional.

1. Guerra e Soberania: a normalização soberana da guerra e a guerra absoluta

Assim, abrindo com o conceito de guerra, o mesmo pode ser definido como “violência (enquanto luta, duelo em escala) entre grupos políticos (ou grupos com objectivos político-sacrais), em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim nos limites (de preferência exteriores) da política (ou fins políticos em grande parte, mas não na totalidade, a partir da modernidade), dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos”¹.

Naturalmente que aqui os parênteses são fundamentais, pois a internalização *de jure* da guerra na acção política, na constituição do próprio ser da política, é algo que se vai firmando apenas na Idade Moderna, e paulatinamente, por intermédio de uma força todo-poderosa que irá adquirir meios para isso, a saber: a soberania. Deve-se ao soberano, esse poder absoluto, perpétuo e indivisível, definido pela excepção, pela faculdade de proclamar o estado de excepção, a normalização da guerra.

¹ Para quem está familiarizado com os meios da estratégia, terá verificado que a presente definição é inspirada naquela outra de Abel Cabral Couto. A definição do estrategista português foi originalmente publicada por este em (Couto, 1989: 148), que a apresenta da seguinte forma: “violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos”.



Entendendo-se por normalização da guerra a dessacralização, a secularização operada pelo soberano nessa força até aí mitificada, sacralizada de forma distópica e posta fora do comércio normal dos homens. Aquilo que o soberano faz é concatenar os mundos da paz e da guerra apartados até à modernidade, encaixar ordem e desordem uma na outra num novo estado, que exprime a possibilidade, a eventualidade ontológica e fenomenológica da guerra permanente, porque doravante a guerra é considerada como acção política ordinária. Um estado que, à falta de melhor designação, se poderia denominar um estado de paz mediante condicionalidades soberanas.

Como está bom de ver, é essencial ao soberano, ou se quisermos concretizar, aos vários soberanos da cena internacional, uma quota-parte de controlo última de que não podem abdicar, porquanto alguém só se pode ser suserano daquilo que não se lhe escapa. É que o estado de excepção não é o caos que precede a ordem ou sucede ao seu fim, mas aquele onde a ordem vigora sob a forma (peculiar) de suspensão dos comandos legais propriamente ditos, onde a informulabilidade da lei, e a dificuldade em saber se estamos a observar ou a transgredir, a norma é máxima; um estado em que se está completamente dependente da discricionariedade do soberano, ou dos mecanismos soberano-governamentais, que não da sua arbitrariedade, em sentido próprio, já que isso remeteria para o anárquico, na qualidade de puro desordenado².

Acontece que se a guerra é, em parte, um estado de excepção, em que se pode matar sem que tal seja considerado homicídio, é igualmente uma excepção que excede esse mesmo estado de excepção, por assim dizer. Não podemos esquecer que o valor de utilidade marginal, aquele núcleo que estabelece o “preço”, o sentido ou *des-sentido* último da guerra enquanto fenómeno com consistência interna, autónoma, quer dizer, com a sua própria gramática, é aquilo que Clausewitz designou por guerra absoluta. Isto é, o cerne irredento da guerra, a caótica abissal, o cilindro estanque da pura violência, o núcleo mais íntimo do conflito bélico, que embora não perfazendo todas as manifestações de guerra, está presente e municia cada uma das guerras que deflagram, promovendo sempre a ascensão aos extremos, porque o que é próprio do extremo é extremar-se, materializar-se por completo. Significa isto que uma guerra alimentada no essencial pelas suas próprias fontes perfaz um estado politicamente incontrolável, até para um poder soberano. Dito de outro modo: tendo a guerra sua própria gramática, a sua própria consistência interna, ou para dizê-lo com maior propriedade, o seu próprio motor de corrosão, de dissimetrias abismais, de desagregação, há nela um núcleo que nunca se rende, nem à mão-de-ferro do soberano. Infelizmente, é esse núcleo que lhe dá vida, que abala todos os alicerces da normalidade, inclusive dessa temível “normalidade” em forma de suspensão característica da lógica soberana. Por mais que seja controlada, a guerra comporta em si esse caos que constantemente elide a ordem e se desenfia, inclusive da discricionariedade soberana. Deixá-lo à solta é arriscar a perdição, e é verdade que a lógica soberana criou condições, mais que nenhum outro aparato político, para que a guerra se aproximasse da ascensão aos extremos, como bem viu Clausewitz³.

² Acerca das características do estado de excepção, tal como as apresentamos, somos devedores de Agamben (Agamben, 2006: 105-106).

³ (Clausewitz, 1986: livro VIII, cap.IIIB, 593 e livro VIII, cap.VIB, 606), respectivamente, para a constatação de que no período napoleónico a guerra se aproxima da ascensão aos extremos, da sua forma absoluta conspicuamente libertada, mediante actos soberanos, e para a ideia de que uma política poderosa, e a política soberana é-o, Clausewitz está consciente disso, pode ajudar a libertar a guerra absoluta dos freios fenoménicos que geralmente a aperram.



2. Anarquia Internacional como Estado de Guerra: a impossibilidade da guerra permanente num mundo pejado de soberanias

Importa agora debruçar-nos sobre o conceito de anarquia internacional, indo de imediato à linha definidora que subjaz à estrutura do pensamento realista, aquela que caucionou a imagem de anarquia internacional. Ora, a nosso ver, o mais consequente dos pensadores realistas sobre o tema é Kenneth Waltz, porque é aquele que verdadeiramente coloca o problema de forma franca, embora de maneira mais ou menos tácita, em todos os outros internacionalistas de pender realista se possa depreender o sentido que está claro na sua formulação:

“among men as among states, anarchy, or the absence of government, is associated with occurrence of violence” (Waltz, 1979: 102).

Quer então dizer que o conceito de anarquia (no senso de desordem) pressupõe uma unidade inextrincável com o conceito de guerra. Obviamente, não há sequer um único internacionalista afim ao conceito de anarquia internacional a interpretar a anarquia internacional como um permanente e generalizado estado fáctico de guerra ou de desordem. A guerra não tem, na vida internacional corrente, um carácter de necessidade fáctica. O conceito de anarquia internacional significa antes que, em última análise, cada actor internacional não pode depender senão das suas capacidades impositivas, do seu poder sem mais. Ou seja, mesmo não havendo guerra nem desordem efectiva (fenomenologia), esta pende permanentemente sobre os actores, mais que como possibilidade, como a razão de ser última (ontologia) do seu comportamento. Daí poder afirmar-se ser a anarquia um estado de desordem inapelavelmente ligado à violência bélica, o mesmo é dizer, que o sentido ou (*des*)-sentido da violência fundamenta a política internacional, é o seu pano de fundo, a sua seiva ontológica, a sua alma nutriz. Em suma, o estado de guerra é ontologicamente patente e, por vezes, também fenomenologicamente efectivo.

A distinção é franca e Hobbes já percebera muito bem no *Leviatã* quando afirma que

“a guerra não consiste apenas na batalha, ou no acto de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida.[...] a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia do contrário. Todo o tempo restante é de paz. Portanto, tudo aquilo que é válido para um tempo de guerra, em que todo o homem é inimigo de todo o homem, o mesmo é válido também para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida pela sua própria força e pela sua própria invenção. Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois o seu fruto é



incerto,; consequentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso de mercadorias[...]”,

e por aí fora, continua Hobbes. Curiosamente, argui pouco depois que, embora os soberanos vivam em constante rivalidade, de armas assestadas, quais gladiadores vigiando-se mutuamente, o que para ele constitui uma atitude de guerra, conclui, no entanto, que

“como através disso protegem a indústria dos seus súbditos, daí não vem como consequência aquela miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos isolados” (Hobbes, 2002: cap.XIII, 111-112).

Aquilo para que Hobbes nos está a chamar a atenção é que a atitude dos soberanos configura uma predisposição estrutural para a guerra, mas não mais do que isso (o que já não é pouco, saliente-se), porque se fosse mais do que isso, nem sequer indústria haveria para proteger, tudo se resumiria à indigência que acima o próprio descreveu. Bastava somente a esta precisa argumentação de Hobbes para confutar qualquer tentativa apressada de firmar no filósofo inglês a ideia de anarquia internacional. Contudo, isso já são contas de outro rosário⁴.

Porém, se a anarquia internacional concerne a um estado endémico de violência bélica, temos um verdadeiro problema de incompatibilidade de raiz para encarar. Um estado de guerra estrutural relativo tanto à pré-compreensão como à compreensão ontológicas dos actores políticos do seu próprio ser não é de todo compatível com a vigência do modo de ser ordenador da soberania. O problema não está na passagem de *hostis* a *inimicus*, porque o soberano franqueia com facilidade as portas. O grau qualitativo com que os adversários se encaram não é a este propósito decisivo, porque os soberanos, fruto da sua necessidade ordenadora, mesmo só brigando sob determinados eixos, podem muito bem diabolizar o oponente, mesmo que essa escolha seja mais arriscada, porquanto facilita (não implica necessariamente) a ascensão aos extremos e o possível governo da guerra. O problema reside na extensão da desordem, ou na sua “estabilização” nuclear, precisamente no governo da guerra como pano de fundo, enquanto princípio ontológico que balize os comportamentos e na qualidade de princípio epistemológico de explicação dos mesmos, pois isso sim seria a morte do soberano, porque, por definição, o que se subtrai à ordem escapa à suserania do poder absoluto de dar e quebrar a lei. O estado de guerra tornado regra liquidaria as pretensões soberanas. Se o fundo operativo das relações internacionais fosse a guerra a soberania nunca teria existido, e como a soberania existe e os racionais soberanos ainda são dominantes, o estado de guerra não pode ser determinante. O lorde protector de Hobbes não protegeria nada, o leviatã não seria tal, o que parece uma contradição nos termos, já que é aos soberanos que se fica a dever essa predisposição (normalizada) para a guerra, dado o enorme potencial de conflito gerado pela presença contígua de poderes por natureza excludentes. Além do mais, não se trata somente da

⁴ A confutação da escora da ideia de anarquia internacional em Hobbes, bem como uma crítica radical aos fundamentos do conceito de anarquia internacional pode ler-se em (Fernandes, 2012).



consistência lógica do ser da soberania ser afectada radicalmente pelos abismos entrópicos da guerra em si feitos motor da política internacional, mas da realidade primeiríssima da sororidade, incontornável até para os soberanos, o ficar igualmente, como se procurou mostrar noutro lugar (Fernandes, 2012: 93-97). Onde grassam os soberanos a anarquia pura e simples não faz sentido, a guerra não é a palavra primeira, apenas a sua possibilidade o é. Contudo, como estamos a falar do domínio ontológico e não apenas fenomenológico, a diferença entre a eventualidade de ser e o registo de ser é abissal.

Dito de outra forma, atendo à secularização da guerra de que já fizemos menção. Se a guerra fosse fundo ontológico permanente, não apenas ninguém aguentaria um tal estado de coisas por muito tempo, mas sobretudo seria remitificada, ressacralizada como potência demoníaca, e, desse modo, posta fora do alcance do soberano, que é, na melhor das hipóteses, um deus mortal, para parafrasear Hobbes – referimo-nos à figura da soberania e não só à condição mortal de cada homem que a encarna. Pior, como a soberania já tinha destruído antes a dicotomia ontológica entre a paz e a guerra, esta presença sacral, incontrolada, da guerra far-se-ia sentir agora muito mais próxima da vida comum, e, por consequência, ainda menos manejável e monitorizável pelo homem, com inclusão da máxima figura de poder que este entretanto criara, a soberania, tão absoluta quanto o absoluto que é permitido ao homem alcançar nos limites do pensável do seu ser criatural.

Com a modernidade a guerra passou a pender, por dentro, sobre a cabeça dos homens, como permanente possibilidade, e por isso se tornou tão fácil acionar o mecanismo de abertura da Caixa de Pandora. Mas não como permanente força de ser, passiva ou activa, porque o ser em potência também é ser. Se a guerra fosse essa permanente força de ser, implicaria revalorizar em alta a guerra absoluta, isto é, pôr a guerra a ditar as regras, tornar a política a continuação da guerra por outros meios, o que, como é sabido, nunca se verificou. Embora, na aparência, nada obste a que se possa vir a verificar⁵.

Seja como for, basta haver soberania enraizada para a conjugação de um estado de anarquia internacional com essa mesma soberania ser um oxímoro. Quando se julgaria precisamente o contrário: a dinâmica soberana teria catalisado a anarquia. Maior erro de análise não existe, mas também não é este o lugar para buscar as razões do erro.

3. Política e Estratégia nas Duas Primeiras Guerras Mundiais: a ausência de anarquia

Afinal, como servem as duas conflagrações mundiais de comprovação do nosso argumento, quando aparentemente até nos deveríamos livrar delas como escolhos pontuais?

Uma primeira resposta não é difícil. A guerra foi feita por soberanos e estes continuaram a existir, logo não há lugar sustentado para anarquia – no caso vertente pouco importa a configuração concreta que a soberania foi tomando desde do dealbar

⁵ Em bom rigor, temos dúvidas face a certas prevenções antropológicas em fundo metafísico. Todavia, não é este o lugar para as desenvolver.



da Idade Moderna até hoje⁶. Todavia, poder-se-ia contrapor que durante a guerra talvez os soberanos tivessem perdido o controlo e posteriormente o reganhassem. Coisa estranha, dada a virulência das duas guerras e as alterações históricas ocorridas por via delas. De qualquer maneira não seguiremos por essa senda, antes introduzindo um elemento adicional.

O primeiro conflito mundial vê erguer-se com pujança um intermediário, de que ainda não falámos, na divisão social do trabalho político, integrada que foi a guerra na arquitectura da política: referimo-nos à estratégia.

Antes de continuar, e tal como para os conceitos de guerra e de anarquia internacional, não desenvolveremos aqui os pressupostos justificatórios da definição de estratégia que apresentaremos de seguida. Tomamos a liberdade de registar uma definição branda, o mesmo é dizer, consensual e de acordo com os melhores cânones clássicos da teoria da estratégia desde há 50 anos, no mundo continental, aquele onde a disciplina tem sido cultivada sem as insuficiências que a caracterizam no mundo anglo-saxónico. Assim, podemos definir a estratégia como a sabedoria prática desenvolvida pelos actores políticos, com expressão colectiva, a fim de preparem e conduzirem a conflitualidade hostil uns face aos outros.

Pois bem, retomando o evolver, quando se desencadeia a Grande Guerra, embora a estratégia continue a ser, no essencial, estratégia militar (e irá continuar a sê-lo até ao fim da Segunda Guerra Mundial)⁷, e apesar de se notar já o desabrochar dos alicerces para outras estratégias, então recolhidos no conceito em voga, o de defesa, uma espécie de albergue espanhol que acolhe tudo o que ainda não possui um lugar conceptual preciso, o certo é que, fruto das novas condições da guerra industrial e da noção de nação em guerra, se percebe que à estratégia não é possível acantoná-la mais enquanto conduta operativa da guerra, de alguma forma nesta imersa. À estratégia é requerida a preparação do conflito e o vislumbrar objectivos de saída dele. Na prática, a topologização horizontal da estratégia em relação à política e à tática, isto é a sua diferenciação das mesmas pela natureza social das acções e dos protagonistas, tende a ser substituída por um critério vertical, em que o que interessa

⁶ Se atentarmos à importante obra de Christopher Clark sobre as origens da Grande Guerra, facilmente se pode depreender que, embora nos anos imediatamente antecedentes à conflagração houvesse cada vez mais vozes disponíveis para aceitar uma possível guerra, a concebê-la como uma certeza imposta pela índole das relações internacionais, que poderia até ser terapêutica, (279-281), distava de ser geral a ideia de que a cena internacional era no essencial e em si mesma uma arena. Era sim um terreno de possível confrontação, fruto do choque de interesses das soberanias e das lutas pelo poder em que estas se implicavam (Clark, 2013: 237-239). O que obviamente aponta para as lógicas soberanas, no limite, para o frenesim sempre díscolo da cinética soberana (difícil de controlar até para os próprios soberanos que iniciam o movimento, como se pôde verificar com o desenlace da Grande Guerra), e não para o vazio soberano e da sua peculiar ordem.

⁷ Na verdade, para utilizar uma metáfora cara ao refundador da escola estratégica portuguesa, Abel Cabral Couto, o último dos grandes mestres clássicos da estratégia ainda, felizmente, vivo e em ebulição conceptual, a Grande Guerra lança as primícias decisivas para a passagem de uma estratégia ainda aperrada em exclusivo à servidão militar, a estratégia como recital de um instrumento a solo, nas palavras do Mestre, para uma estratégia em que o instrumento particular ainda é determinante, mas que está já envolvido por todo um conjunto de dimensões de apoio, mobilizadas entretanto, e que serão o embrião das futuras estratégias económica, diplomática (talvez esta seja logo, muito precocemente, a primeira a despontar), ideológica, cultural, comunicacional, entre outras possíveis. É a estratégia como concerto para um determinado instrumento. A versão a que chegámos, como é sabido, é a da estratégia integral, onde se procura que os diversos naipes de instrumentos, as diversas estratégias gerais, promovam harmoniosamente a manobra conjunta. Trata-se da estratégia na sua versão sinfónica, no dizer de Abel Cabral Couto. Naturalmente que se na música não se deve colocar esta tríade em termos de progresso qualitativo, já na estratégia sim. Resta acrescentar que ao desenvolvimento de diversas formas de estratégia que não só a militar, correspondeu igual desenvolvimento de diversas modalidades de guerra que não só a luta armada.



já não é tanto o que se faz adentro e imerso no conflito mas a relação do agir com o poder político director e as consequências integrais da acção. Significa isto que as racionalidades sociais estratégicas - a conduta específica de uma dada sociedade face ao conflito hostil), que pela sua natureza excepcional, gera fins intermédios próprios em correlação com os fins políticos directores - ganham uma espessura que até aí não tinham tido.

Qual é a importância deste facto? A resposta não é difícil de antever, pelo menos para os estrategistas. É que as conflagrações bélicas do tipo das duas guerras mundiais tendem a inverter a pirâmide estratégica, a subordinar, ou, pelo menos, a reduzir os objectivos políticos àqueles que têm a ver com a hostilidade e caem debaixo da alçada da estratégia. É uma situação negativa, que põe em causa o próprio cerne da estratégia, a assunção prudente (no sentido dianoético) do conflito, e que a estratégia tenta contrapor como pode, retroagindo sobre uma dinâmica mais violenta da própria política, para evitar a delapidação desbragada de recursos humanos e materiais, mas nem sempre o conseguindo com êxito. De qualquer forma, para os nossos propósitos, o essencial está em assinalar que nessas ocasiões, que não são meramente pontuais tanto na Grande Guerra como na Segunda Guerra Mundial, não é a política que claudica face à guerra, antes é a política que claudica, ou melhor, se estreita à gestão da violência. Gestão essa que, mesmo ao percutir as membranas mais violentas da estratégia, fazendo da estratégia uma função sobre-estratégica, está longe, e este ponto é decisivo, de ser a violência desalmada que configura o olho da guerra. Pelo contrário, e embora a prudência estratégica seja aí transfigurada em mero cálculo malicioso para apurar capacidades de infligir danos ao adversário, correndo o risco de incrementar a violência até ao descontrolo, desvirtuando a própria natureza da estratégia, que é o apaziguar do conflito, o contrafogo por dentro do incêndio, ainda assim, nessa gestão (senão não era gestão), continua presente um ir ao leme, uma ponderação materializada, um não estar desfeito pela procera da violência, mesmo nos casos mais extremos de afunilamento político, de inversão da pirâmide, de subordinação da política à estratégia.

Por que razão assim é? Por que é que a estratégia, dominante, quer dizer, em processo ultimamente autofágico - já que o que torna estratégica a estratégia é assumir o seu lugar piramidal enquanto disciplina de fins intermédios, o querer-se enquadrada pela política num espaço organizado em torno de um controlo firme da violência - pura e simplesmente não atea o fogo que resta atear? Porque a natureza visceral da estratégia, mesmo quando era apenas conduta da guerra, foi sempre a de ser esse contraponto personalista ao descambar da violência, mais do que isso, quinta-coluna no seio do inaudito para tentar ajudar a apagar de vez todas as íferas chamas, criar condições para uma paz definitiva.

Restam, não obstante, duas objecções. A primeira, tem a ver com o desenvolvimento do conceito de guerra total e a sua aplicação prática. Todavia, o conceito de guerra total, introduzido pelo político e jornalista francês Léon Daudet, em 1918⁸, e depois substancialmente desenvolvido e popularizado pelo general alemão Erich Ludendorff, em 1935, na sua obra *A Guerra Total*, não é, como poderia parecer à partida a caução de uma guerra de extermínio, de uma guerra sem quartel, levando a guerra até às

⁸ Daudet define a guerra total como a "extensão da luta nas fases mais agudas e crónicas aos domínios político, económico, comercial, industrial, intelectual, jurídico e financeiro. Não são só os exércitos que se batem, são as tradições, costumes, códigos, espíritos e sobretudo os bancos" (Daudet, 1918: 8).



últimas consequências. A obra de Ludendorff não vai nesse sentido, pelo contrário, a guerra total, pressupondo uma política total, onde o político deve ceder ao comandante-em-chefe, deve ser o comandante-em-chefe, submetendo, por conseguinte, a política à estratégia, exactamente por ser totalizante nos meios e no empenho, exige que seja fortemente controlada. As operações devem cessar rapidamente após a realização possível do objectivo para evitar a desagregação interna da sociedade. (Ludendorff, 1941, 36, 113, 233 e ss)⁹.

Na realidade, o conceito de guerra total é a expressão histórica de uma era que se abre com o fim da Grande Guerra e cessa com o culminar da Segunda Guerra Mundial, dominado pela ideia da utilização de todas as formas de luta, simultaneamente e com a máxima intensidade, e caracterizando-se ainda pela redução da política aos objectivos de hostilidade, aqueles que caem debaixo da alçada da estratégia, se não mesmo pela subordinação da política à estratégia (que não à guerra) em razão da auto-neutralização prudencial desta; ou melhor, transformando o seu registo dianoético, em mero calculismo, manha, sofisticada ponderação arteira, ainda que nunca expulsando de si, apesar da deriva, o senso primeiro de contenção.

Na prática, verificou-se que a inversão da pirâmide não era só uma possibilidade séria, mas foi um facto histórico. É certo que, em teoria, o estreitamento da política aos objectivos políticos de hostilidade pode ainda configurar uma situação de sobredeterminação política em relação à estratégia, reduzindo a síntese política a esses objectivos, ou tornando-os anclares para a definição de conjunto do que se quer ser enquanto actor político. Todavia, não deixa de ser verdade que esse estreitamento da política tende a acicatar a estratégia, ao concentrar a sua força no espaço que é por excelência o desta, com isso deformando a lógica prudencial do exercício estratégico. A estratégia vê-se assim levada a limitar radicalmente a sua função prudencial e a alcandorar-se ao ponto da política se confundir com ela, e de se enfeudar a ela, pois os âmbitos parecem sobrepor-se, e nesse caso a estratégia parece tecnicamente mais talhada para a tarefa, com as consequências atrás mencionadas. Escusado será dizer que no concreto histórico rapidamente se passou à solução mais fácil, a do enquistamento da estratégia¹⁰.

⁹ Jean-Ives Guimar, historiador francês da guerra total, na obra atrás citada, acredita que a emergência da guerra total se deu com as guerras levadas a cabo pela França revolucionária, embora reconheça que essa mesma guerra total não se plasma na íntegra senão no século XX (Guimar, 2004: 25, 102-105, 120, 151). Todavia, parece-nos que o historiador francês sobrepor várias vezes guerra total e guerra absoluta. Ainda que afirme (Idem: 302) que não pretende resolver a questão - para ele uma questão em aberto - de saber se o conceito de guerra total designa a mesma coisa que o conceito de guerra absoluta. Na verdade, o autor defende (Idem: 19-20) que a guerra total é uma guerra que não pode ser parada nem interrompida por quem a declara, alargando-se constantemente no espaço e estendendo-se incessantemente no tempo. Todavia, essa é uma característica mais consonante com a guerra absoluta, isto é, a guerra obedecendo no essencial à sua gramática específica, que propriamente com a guerra total.

¹⁰ Na realidade, a estratégia não é mera disciplina técnica, instrumento, ferramenta. O abaixamento da política e consequente elevação da estratégia, acabando ambas por coincidir, optando-se então pela preponderância estratégica não é fruto de um juízo neutro, antes diz respeito à razão instrumental. Sendo da responsabilidade da política, a estratégia não se limitou a um papel passivo. Não só a estratégia veio a ganhar um protagonismo retroactivo muito forte sobre a política, no sentido de a moderar, a partir dos começos da era nuclear, logo quando estava mais enquadrada superiormente em termos políticos, como tendeu a monopolizar a política na era da guerra total, quando ainda comportava uma dose fundamental ainda muito significativa. A óbvia contradição tem de ter outra resolução. Aquilo que aconteceu foi que a política e a guerra percutiram na estratégia as suas membranas mais violentas, e estando como estava a estratégia ainda a caminho de um critério vertical de topologização que a colocava mais próxima da política, mas sem ter perdido ainda o seu rasto táctico, optou por neutralizar-se (era também mais simples e mais corrente fazê-lo de acordo com o seu enquadramento topológico tradicional) e dessa maneira responder à



A segunda objecção parece de maior vulto. Porque não obstante aquilo que dissemos, não é menos verdade que certas passagens dos dois conflitos mundiais pronunciam, ou realizam mesmo um ir além da inversão piramidal, um mergulho em cheio da política e da estratégia na guerra, um ir de si da guerra. A hecatombe alsaciana de Verdun na Grande Guerra, ou muitos dos episódios (provavelmente mais do que isso) na Frente Oriental, na Segunda Guerra, para já não falar dos genocídios, apontam nesse sentido. Parece-nos inegável. E então? A única lição que podemos extrair do sucedido é o reconhecimento de quão fácil é hoje ascender aos extremos. Porque, por contraste, o que se constata é a diferença entre esses tramos da guerra e os restantes, e, por maioria de razão, a diferença face aos outros tramos da história, em que a guerra é fenomenologicamente latente, mas em que seria suposto estarmos ontologicamente em estado de guerra. Se a guerra fosse ontologicamente activa, a situação normal assemelhar-se-ia mais a esses momentos negros que ao resto; ou melhor, ao fim de tanto tempo já não se assemelharia a nada.

4. A Anarquia Internacional: uma imagem fora-de-jogo

Por fim, a Guerra Fria. Neste caso seria melhor nem sequer tentar objectar por aí. A Guerra Fria corresponde à idade adulta da estratégia como disciplina de fins intermédios e incompletos, a completar na síntese política superior. Preparada, portanto, como nunca, para uma perfeita (ou quase) coabitação com a política, debaixo da ameaça nuclear, a primeira ameaça a poder verdadeiramente concretizar num ápice o *armageddon*. O advento da arma nuclear e o surgimento das doutrinas subversivas e de contra-subversão alcandoram a estratégia a uma nova época, aquela em que nós estrategicamente ainda vivemos.

O advento da era atómica, ou mais propriamente, o surgimento das armas termonucleares e a corrida aos armamentos, tornou claro que somente a dissuasão poderia evitar a catástrofe. O estilo estratégico directo não era remunerador. Doravante já não se podia canalizar o esforço bélico e estratégico para o militar, as outras estratégias adquiriam assim a autonomia desejada. O que seria um patamar mais na escalada, de acordo com a prática da guerra total, torna-se uma oportunidade de a travar, de escolher judiciosamente e prudentemente as melhores estratégias. Poderia a estratégia fazê-lo se não fosse intrinsecamente portadora de fins específicos? Se é verdade que só com o surgimento do nuclear, e depois com a possibilidade de guerra intestina, através da guerra de subversão, implicando a necessidade de maior coordenação entre a estratégia e a política e mesmo a subordinação completa daquela à política, é permitido à estratégia, enquanto estratégia integral, evidenciar na íntegra as suas capacidades prudenciais, não é menos verdade que a escalada possível de patamares de violência, oferecida pelas novas modalidades de guerra, só não levou à

violência dessas suas membranas mais intratáveis com uma saída fortemente instrumental, cega e mecânica. No fundo, assistiu-se à estratégia a neutralizar-se a si mesma enquanto razão instrumental, invadindo de forma aparentemente neutra outras áreas que nada tinham a ver com a hostilidade. Ou seria alguma vez plausível pensar que essa neutralização de fins e a inversão da relação piramidal entre a política e a estratégia, afim de um fascínio epocal, ideológico, pela razão técnica, ocorreria se a estratégia fosse de cabo a rabo, e desde sempre, uma disciplina instrumental sem mais? Como? Se a inversão piramidal foi mais tarde revertida, curiosamente quando a estratégia se torna mais robusta e retoma o seu fio condutor finalista, e se essa mesma inversão própria da era da guerra total, por sua vez já inverte um anterior contexto (aquele que desemboca na Grande Guerra) em que a estratégia está menos solta mas também a política soberana é ainda menos incisiva do que veio a ser?



guerra absoluta, porque a estratégia fez valer os seus recursos prudenciais. E não devemos olvidar que, com toda a probabilidade, estaria em causa a guerra absoluta na sua plenitude, avocada à libertação integral da sua *húbris* destruidora. Aquele estado em que se a guerra fosse senhora não precisaria de tanto tempo assim para revolver as entranhas da terra, o que sempre traz transtornos, porque homens se podem cansar de tanto frenesim.

Mas não continuamos nós vivos? A pergunta é naturalmente a própria resposta.

Onde a política e, acima de tudo, no campo da hostilidade, a estratégia, vicejam, não pode a guerra por si, a guerra entregue a si mesma, a anarquia internacional vicejar. O esforço morigerador daquelas, se é efectivo, compromete a anarquia, porque a guerra, por sua conta, tende ao solipsismo, a marchar em direcção ao nada. Contudo, nem a política nem a estratégia, só por si, têm força para esvair a caótica bélica, para isso é preciso uma outra razão, uma *metánoia* oriunda dos lados da paz pura, que, aliás, insufla a estratégia no seu percurso. Porém, se virmos bem, já só essa insuficiência da estratégia e da política dizem muito da impossibilidade de uma anarquia internacional, de um estado de guerra ontologicamente materializado. É insuficiente aquele que não é suficientemente capaz, que não é capaz só por si. Mas porventura ainda estaríamos a falar de capacidade se a guerra reinasse, ou estaríamos tão-só acabrunhados, movidos apenas pela mesma (hipotética) sussurrante esperança que preside ao final da narração trágica de *A Estrada*, de Cormac McCarthy:

“nos fundos vales onde as trutas viviam, todas as coisas eram mais antigas de que o homem e nelas ressoava um mistério”?
(McCarthy, 2007: 187).

Varrida - não se sabe como, até porque não estamos a falar de um acidente ocorrido, ou de um efeito absolutamente inesperado resultante de uma qualquer guerra - a indestrutível e primacial inclinação para o bem. E se a coisa fosse ainda mais obscura, não estaríamos, se é que estaríamos, tão-somente pendentes do mais serôdio milagre milagreiro?

Felizmente não estamos. Então por que razão nos quererão levar ao absurdo os proponentes da tese da anarquia internacional?

Referências bibliográficas

- Agamben, Giorgio (2006). *El Tiempo que Resta. Comentario a la Carta a los Romanos* [trad. espanhola]. Madrid: Trotta.
- Clark, Christopher (2013). *Sleepwalkers. How Europe went to war in 1914*. New York: Harper Collins.
- Clausewitz, Carl von (1986). *On War* [trad. em inglês]. Princeton: Princeton University Press.
- Couto, Abel Cabral (1989). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso, Vol.I*. [Lisboa]: IAEM.



Daudet, Léon (1918). *La Guerre Totale*. Paris: Nouvelle Librairie Nationale.

Fernandes, António Horta (2012). “A Anarquia Internacional: crítica de um mito realista”. *Relações Internacionais*, nº36, pp.87-104.

Guiomar, Jean-Yves (2004). *L'Invention de la Guerre Totale. XVIII- XX siècle*. Paris: Félin.

Hobbes, Thomas (2002). *Leviatã*, 3ª ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Ludendorff, Erich (1941). *A Guerra Total*. Rio de Janeiro: Editorial Inquérito.

McCarthy, Cormac (2007). *A Estrada*. Lisboa: Relógio d'Água.

Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison – Wesley.

OS TRIBUNAIS DE OPINIÃO E O TRIBUNAL PERMANENTE DOS POVOS

Luís Moita

lmoita@autonoma.pt

Professor Catedrático, Diretor do Departamento de Relações Internacionais e coordenador do Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) e membro do Conselho Científico. Diretor do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores, integra o projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Foi Vice-Reitor (1992-2009) e coordenou o Instituto Sócrates para a Formação Contínua. Conferencista regular no Instituto de Defesa Nacional, leciona no Instituto de Estudos Superiores Militares.

Resumo

Há uma relação dialéctica entre a opinião pública e a aplicação da justiça pelas instâncias competentes. A história encerra numerosos exemplos em que movimentos internacionais de opinião se manifestam contra decisões judiciais, já que, por acção ou por omissão, as jurisdições estabelecidas pronunciam por vezes veredictos discutíveis ou deixam na impunidade crimes cometidos. Estas manifestações assumem grande diversidade de formas, desde as comissões internacionais de inquérito até às comissões de verdade e reconciliação. Entre tais exercícios de cidadania, oriundos da sociedade civil, distinguem-se os chamados "tribunais de opinião", cuja primeira grande iniciativa se deve a Lorde Bertrand Russell nos anos 1960. Seguindo essa tradição, o Tribunal Permanente dos Povos tem um percurso de intensa actividade, entre 1979 e 2014, realizando assembleias deliberativas e pronunciando decisões num quadro "parajudicial". Os seus críticos censuram a aparência de justiça para fins ideológicos, mas é defensável a legitimidade destas iniciativas enquanto sobressaltos das consciências, referenciadas ao direito internacional vigente e também à inovação jurídica, ao serviço do direito dos povos.

Palavras chave:

Direito internacional; opinião pública; tribunais de opinião; direitos dos povos; construtivismo jurídico

Como citar este artigo

Moita, Luís (2015). "Os Tribunais de opinião e o Tribunal Permanente dos Povos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art3

Artigo recebido em 5 de Fevereiro de 2015 e aceite para publicação em 6 de Abril de 2015



OS TRIBUNAIS DE OPINIÃO E O TRIBUNAL PERMANENTE DOS POVOS

Luís Moita

Apesar de nem sempre conhecida de modo alargado, a existência de “tribunais de opinião” tem sido uma realidade nas últimas décadas. Em regra, eles actuam no domínio do internacional. Mesmo que tratem de temas da vida interna de tal ou tal país, tocam questões globais e os ecos das suas deliberações ultrapassam as fronteiras nacionais. O objectivo destas páginas é o de reflectir criticamente a natureza e as funções dos tribunais de opinião, em particular o caso do Tribunal Permanente dos Povos, criado na cidade italiana de Bolonha no ano de 1979. Tal reflexão enquadra-se no âmbito de um projecto de investigação acerca das jurisdições internacionais promovido pelo OBSERVARE, unidade de investigação em relações internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa¹.

Nos seus próprios termos, a expressão “tribunal de opinião” abriga dois conceitos: a ideia de “tribunal” associa-se de imediato à de aplicação de justiça com base numa norma jurídica; a ideia de “opinião” reporta-se a essa realidade algo difusa da opinião pública, na qual se manifestam sentimentos colectivos, correntes de juízos largamente partilhados ou convicções persistentemente evidenciadas no espaço público. Existe uma dialéctica peculiar entre direito e opinião pública – no nosso caso, entre o direito tanto nacional como internacional e a opinião pública internacionalizada. As normas de direito aplicadas pelas instâncias de jurisdição, pelos seus imperativos mas também nas suas lacunas, repercutem a sua influência nas opiniões públicas, projectam nelas valores, difundem regras de conduta, promovem consensos em torno de princípios comumente aceites, quando não deixam em aberto questões por resolver; inversamente, a sensibilidade das manifestações de opinião pública interfere na formulação das leis, exige a sua aplicação ou contesta o seu incumprimento. Como diz sabiamente um sociólogo francês das relações internacionais:

¹ Para a elaboração deste texto recebi preciosas indicações e sugestões de Gianni Tognoni (Secretário geral do TPP) e Piero Basso, antigos companheiros de causas mobilizadoras, assim como de Simona Fraudatario (da Fundação Internacional Lelio Basso). Os meus colegas Mario Losano, da Universidade do Piemonte Oriental, e Miguel Santos Neves, da Universidade Autónoma de Lisboa, enriqueceram o original com comentários e sugestões relevantes e outros colegas juristas – Patrícia Galvão Teles, Constança Urbano de Sousa, Mateus Kowalski e Pedro Trovão do Rosário – ajudaram a suprir as minhas limitações nessa área. Da parte de Brígida Brito tive um apoio metódico para os aspectos metodológicos. A todos é devido um agradecimento especial.



A opinião pública e o direito internacional não se confundem e não ganhariam em ser confundidos. É da tensão inevitável e necessária entre eles que pode surgir um pouco mais de justiça no mundo. Se os juristas se libertassem da pressão da opinião pública, arriscar-se-iam a transformar-se em puros técnicos da ordem estabelecida. Se a opinião fosse entregue a si própria, arriscar-se-ia a vaguear sem fim em busca dos seus projectos: só o direito a pode ajudar a realizar o seu ideal proporcionando-lhe os quadros e as instituições de um novo mundo. Por isso é do interesse da comunidade dos homens que nunca cesse o diálogo entre o direito internacional e a opinião pública. (Merle, 1985: 97).

Dando esta perspectiva por adquirida, um esclarecimento prévio todavia se impõe: não se deve entender “tribunal de opinião” como se assim se designasse um julgamento praticado pela opinião pública. O conceito de opinião pública é excessivamente volátil para se admitir que sustente a consistência de um juízo fundado, desapassionado, ponderado. A justiça não pode estar ao sabor das emoções da voz corrente ou das vicissitudes das opiniões publicadas. Os procedimentos judiciais, no seu rigor e na sua complexidade técnica, na sua correspondência à legislação vigente, no seu respeito pelas garantias dos acusados, não são equiparáveis às percepções e preferências flutuantes, por mais generalizadas que elas sejam. Mas isso não impede, bem pelo contrário, que se formem consensos em torno de determinados princípios, de modo a antecipar normas ainda não legisladas que mais tarde venham a ser juridicamente consagradas, ou a protestar contra a insuficiente aplicação das leis internacionais, ou a preencher os vazios legais ou as omissões institucionais que arrastam consigo a impunidade de criminosos.

Movimentos de opinião e decisões judiciais

A história do século XX está pontuada por exemplos de movimentos de opinião que desempenharam o papel de consciência crítica em relação a actos controversos de aplicação da justiça. Por vezes, o seu impacto circunscreveu-se a meios limitados de elites informadas. Noutros casos, foram grandes os ecos na opinião pública. Vale a pena recuperarmos aqui a memória de alguns casos emblemáticos, sabendo de antemão que não se trata de esboçar um inventário completo, mas apenas recordar momentos simbólicos da referida dialéctica entre aplicação do direito e opinião pública internacional.

Ainda nos finais do séc. XIX, o célebre *Affaire Dreyfus* agitou a opinião pública tanto francesa como internacional, com a particularidade de desvendar perversas reacções de anti-semitismo e de ter desencadeado veementes protestos que levaram mais tarde a repor a justiça. Alfred Dreyfus, oficial de origem judaica, integrou postos de responsabilidade no exército francês e em 1895 foi acusado de espionagem em favor da Alemanha, quando ainda se faziam sentir os ressentimentos relativos à guerra franco-prussiana. Destituído de militar, deportado para uma ilha longínqua, Dreyfus sempre alegou inocência e o seu processo suscitou uma onda de indignação que veio a determinar a sua reabilitação.



Umas décadas mais tarde, são os Estados Unidos abalados por um tremendo erro judiciário que levou à condenação à morte de Nicola Sacco e Bartolomeo Vanzetti. Estes dois imigrantes italianos, anarquistas, portadores de arma ilegal, suspeitos de um crime de assassinato e roubo, foram presos em 1920 e condenados em tribunal por homicídio, não obstante a ausência de provas e o imenso clamor contra a sua condenação: comités de solidariedade são criados, grandes manifestações convocadas em vários países e eminentes personalidades internacionais clamam pela sua libertação. Em vão. Saco e Vanzetti são electrocutados sete anos depois. Foi preciso esperar pelo ano de 1973 para que a verdade fosse oficialmente reposta e reabilitada postumamente a memória dos dois anarquistas.

Entretanto, o ascenso do nacional-socialismo na Alemanha tem um episódio dramático que assinala a um tempo a escalada da tomada do poder por Hitler e o ódio anti-comunista do seu regime: o incêndio do Reichstag, o palácio do Parlamento de Berlim, em Fevereiro de 1933. O inquérito nazi identifica um suspeito, um jovem esquerdista holandês que acabou condenado à morte, mas as culpas são atribuídas aos comunistas, o que levou nos dias seguintes à prisão de milhares e milhares de resistentes ao nazismo. Mas em Setembro desse ano é criada em Londres a “Comissão de inquérito internacional ao incêndio do Reichstag” que organiza um contra-processo que conclui pela provável culpabilidade dos responsáveis nazis².

Por sua vez, entre 1936 e 1938 são os Processos de Moscovo a desencadear grande repercussão internacional. Sob as ordens de Estaline, é levada a efeito uma gigantesca purga que liquida fisicamente a maior parte da elite soviética. Após denúncias forjadas ou “confissões” de conveniência, os tribunais pronunciam sentenças implacáveis contra a classe dirigente, em especial contra Trotsky e os seus seguidores. A esquerda europeia reage com ambiguidade aos acontecimentos, apesar das severas críticas de homens como o poeta surrealista André Breton ou o marxista Victor Serge; mas nos Estados Unidos é criada uma Comissão internacional de inquérito, presidida pelo prestigiado filósofo moralista John Dewey, que conclui pela inocência de Trotsky, apesar da generalidade da Comissão se distanciar das suas ideias³.

Um outro processo que provoca intenso clamor internacional é o que tem lugar de novo nos Estados Unidos, já depois do final de II Guerra Mundial, contra o casal Rosenberg, acusado de ter feito espionagem sobre o programa nuclear em favor da URSS, o que teria permitido à União Soviética acelerar a fabricação da bomba atómica. Julgados em 1951 e executados em 1953, Julius e Ethel Rosenberg eram judeus e simpatizantes comunistas e ainda hoje há controvérsia sobre a sua culpabilidade, designadamente a da mulher Ethel. Contra a sua execução levantaram-se inúmeras vozes de prestígio mundial, desde Einstein a Pio XII, passando por Sartre e Brecht, denunciando o anti-comunismo primário e o anti-semitismo latente e pedindo clemência para um casal que foi condenado sem provas concludentes.

Na sua força simbólica, o conjunto destes casos agora exemplificados manifesta a tensão entre aplicação das normas jurídicas e opinião pública internacional, bem como entre as instâncias formais dotadas de autoridade judicial e as instâncias informais que as contestam. Como uma espécie de diálogo ou confronto entre poderes e contra-

² Uma análise pormenorizada deste processo pode ser consultada em Klinghoffer, A. J. e Klinghoffer, J. A. (2002: 11-50).

³ Para maior desenvolvimento ver igualmente Klinghoffer, A. J. e Klinghoffer, J. A. (2002: 51-101).



poderes, desenha-se uma dialéctica de oposição e complementaridade entre as sentenças jurídicas e as correntes de opinião. A aplicação da justiça, falível como é, vulnerável a toda a sorte de abusos, não se esgota na jurisdição dos tribunais mas prolonga-se na capacidade social de protesto, o que não significa que esta última tenha qualquer garantia de acerto ou qualquer prerrogativa de “superioridade moral”. Por acção ou por omissão, seja por deficiência interpretativa, seja por vazio legal, o direito, e especialmente o direito internacional, nem sempre responde às exigências das complexas situações humanas. Daí esta aparente necessidade histórica de criação de momentos de rectificação, de reabilitação, de contestação, como antídoto à possível deturpação da justiça provocada pelos seus próprios agentes.

Talvez seja esta mesma necessidade de fazer justiça fora dos quadros convencionais que leva à criação de instâncias especiais, naquelas circunstâncias onde os tribunais regulares não parecem ser os lugares mais apropriados para ajuizarem os comportamentos colectivos ou individuais, como é o caso das comissões de verdade e reconciliação. São conhecidas as iniciativas neste campo, em situações como as da África do Sul pós-apartheid ou das sociedades latino-americanas após as ditaduras militares. Procurando evitar os ajustes de contas susceptíveis de reabrir feridas do passado, mas também tendo por inadmissível a impunidade dos responsáveis pelos crimes cometidos, tais comissões têm tido o papel de conservar a memória dos factos e estabelecer a responsabilidade dos actores políticos, visando não tanto a punição como antes o reconhecimento, a desocultação, o perdão e a reconciliação. Nestes casos prevalece a prudência das fases de transição com vista à consolidação da democracia, mais que a aplicação mecânica das leis penais.

Encontramos um processo análogo no Ruanda como terapia face à memória da tragédia do genocídio dos tutsis pelas milícias hutus perpetrado entre Abril e Junho de 1994, provocando a morte de mais de 800.000 ruandeses e a fuga de quase dois milhões de pessoas. Internacionalmente foi criado um Tribunal especial para julgar os responsáveis pelos crimes, mas no próprio país permanecia um grande número de prisioneiros, acima dos 100.000, pelo que os tribunais oficiais não tinham capacidade para julgar todos os casos. O governo local encorajou o recurso à instituição tradicional de resolução de conflitos – designada *Gacaca* – como forma de mobilizar a população para o cumprimento da justiça, com relevo para o papel dos anciãos e para a função de integração social, de acordo com as melhores tradições africanas.

Estamos a ver a variedade de modos como se têm encontrado soluções para contestar ou complementar o papel dos sistemas judiciais estabelecidos, seja por movimentos de opinião, seja por comissões internacionais de inquérito, seja por comissões de verdade e reconciliação, seja por práticas costumeiras, na referida tensão entre direito e opinião pública. No limite, esta acção pode até ser individual, como demonstra o caso especial do blogue do grande jurista norte-americano Richard Falk, um dos nomes mais influentes no campo do direito internacional⁴, blogue que ele lançou no dia em que completou 80 anos e que constitui um impressionante repositório do pensamento independente e crítico do autor sobre as questões jurídicas e políticas, com um título que é em si mesmo um programa: *Global Justice in the 21st Century*.

⁴ Ver <http://richardfalk.wordpress.com/>, consultado em 29/12/2014.



As jurisdições internacionais e os tribunais de opinião

O direito internacional foi durante séculos regulado por tratados celebrados entre dois ou mais Estados, os quais, apesar da natureza jurídica do vínculo estabelecido, ficavam apenas moralmente obrigados a acatar as suas disposições, sem que existisse em rigor uma jurisdição internacional dotada de instrumentos para garantir o respeito das mesmas, se necessário de modo coercitivo. Todavia, já em 1899 é criado um Tribunal Permanente de Arbitragem no seguimento de uma Conferência internacional de Haia e, embora já existisse um Tribunal Permanente de Justiça Internacional criado ao abrigo do Pacto da Sociedade das Nações, só em 1946, já no quadro multilateral das Nações Unidas, começa a funcionar o Tribunal Internacional de Justiça, sediado em Haia. A sua vocação é claramente delimitada: dirimir os conflitos entre Estados. De natureza diferente é o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, com sede em Estrasburgo, criado em 1959 pelo Conselho da Europa. Bem mais tarde, em 2002, após a adopção do seu estatuto em Roma, tem início o Tribunal Penal Internacional, por coincidência também instalado na capital da Holanda, que se distingue do TIJ pela capacidade de julgar pessoas individuais acusadas de praticarem agressão, genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Entretanto, por iniciativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foram criados três outros tribunais para julgamento pontual de situações concretas: o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia, criado em Maio de 1993, o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda, criado em Novembro de 1994 e o Tribunal Especial para a Serra Leoa, criado em 2000⁵, destinados a julgar os crimes de genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade praticados nesses países. De algum modo, são réplicas actuais dos tribunais especiais estabelecidos no imediato após guerra de 1939-45 para julgar os crimes de alemães e japoneses, respectivamente o Tribunal de Nuremberga e o Tribunal de Tóquio. Estes últimos, é certo, tiveram características muito particulares, já que eram tribunais militares organizados pelos vencedores da guerra; criaram jurisprudência pois deliberaram com base em normas que não estavam anteriormente legisladas, o que punha em causa o princípio da não retroactividade da lei penal; tiveram todavia o mérito de julgar as responsabilidades individuais dos líderes políticos – já não abrigados por detrás do regime do qual cumpririam ordens – e condenar crimes até então não explicitados, como o crime contra a paz, o crime de guerra, o crime de genocídio e o crime contra a humanidade.

Temos assim duas espécies de jurisdições internacionais: os tribunais de excepção, com funções *ad hoc* e competências delimitadas a situações específicas (Nuremberga, Tóquio, ex-Jugoslávia, Ruanda, Serra Leoa, ...) e os tribunais, digamos, regulares ou permanentes – os dois de Haia, TIJ e TPI, mais o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – que constituem elementos estáveis da arquitectura jurídica internacional.

Numa esfera totalmente diferente, surgem os tribunais de opinião. Pode duvidar-se da pertinência desta designação, conforme mais à frente será referido. Seja como for,

⁵ Sobre este caso verdadeiramente especial, pois se trata de um tribunal híbrido, nacional e internacional, ver Paula, Thais e Mont'Alverne, Tarin "A evolução do direito internacional penal e o Tribunal Especial para Serra Leoa: análise da natureza jurídica e considerações sobre sua jurisprudência", *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, disponível em <http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/THAISeTARIN.pdf>, consultado em 30/1/2015.



numerosas iniciativas de cidadãos, sem qualquer mandato oficial, têm assumido a forma de processo judicial para enunciarem pronunciamentos relativos a questões onde estão em causa direitos humanos fundamentais. Eles constituem assim uma espécie de jurisdições internacionais informais, oriundas da sociedade civil e não dos poderes estabelecidos, desprovidas de força coercitiva, mas ambicionando sensibilizar a opinião internacional e os poderes públicos graças ao valor moral das suas sentenças, aliás fundadas elas próprias no direito internacional vigente.

O mais representativo destes tribunais de opinião será porventura o Tribunal Permanente dos Povos (TPP), activo desde 1979 até ao presente e objecto central deste estudo. A sua criação, porém, está situada num contexto que importa recordar.

O TPP tem origem numa experiência antecedente, verdadeiramente “fundadora”, que é o Tribunal internacional contra os crimes de guerra cometidos no Vietname, conhecido simplesmente como Tribunal Russell I⁶, o qual constitui a fonte de inspiração para todas as acções posteriores do mesmo tipo. A iniciativa pertenceu a Lorde Bertrand Russell, filósofo e matemático, prémio Nobel da Literatura em 1950, que se distinguiu também pela acção cívica nomeadamente como activista da causa da paz e pelo desarmamento. A ele se juntou um prestigiadíssimo grupo de membros, incluindo outro grande nome do pensamento do século XX, Jean-Paul Sartre, de início reticente mas depois convencido por influência de Simone de Beauvoir, aceitando presidir às sessões do Tribunal em Londres no ano de 1966. Os trabalhos foram retomados em Estocolmo (1967) e finalmente em Roskilde, na Dinamarca, no mesmo ano. Esteve prevista a sua realização em Paris, mas o General De Gaulle, então presidente da França, não consentiu, embora ele próprio se opusesse à política norte-americana para o Vietname. Na carta dirigida a Sartre explica que a sua decisão em nada limita a liberdade de expressão, mas argumenta: “não é a si que ensinarei que qualquer justiça, no seu princípio como na sua execução, pertence exclusivamente ao Estado”⁷. Eis um tema de primeira importância ao qual será necessário regressar. E na resposta, Sartre estabelece o fundamento da sua legitimidade:

*Porque nos designámos a nós próprios? Precisamente porque ninguém o fez. Só os governos ou os povos o poderiam ter feito. Ora os governos querem manter a possibilidade de cometerem crimes sem incorrer no risco de serem julgados; não iriam por isso criar um organismo internacional habilitado para o fazer. Quanto aos povos, excepto em caso de revolução, eles não nomeiam tribunais, não poderiam assim designar-nos*⁸.

⁶ Análise muito pormenorizada em Klinghoffer, A. J. e Klinghoffer, J. A. (2002: 103-162).

⁷ A carta do General De Gaulle, com data de 19 de Abril de 1967, está disponível on line em <http://bernat.blog.lemonde.fr/2008/06/10/le-tribunal-russell-et-le-proces-du-11-septembre/> consultado em 29/12/2014.

⁸ *Ibidem*. Muita informação sobre o Tribunal Russell, incluindo a lista completa dos membros do mesmo, as exposições técnicas e os testemunhos pessoais, está disponível em <http://911review.org/Wiki/BertrandRussellTribunal.shtml>, consultado em 29/12/2014. A versão inglesa do discurso inaugural de Sartre pode ser lida em <http://thecry.com/existentialism/sartre/crimes.html>, consultado no mesmo dia.



De algum modo, este primeiro Tribunal Russell recupera o antecedente constituído pelo Tribunal de Nuremberga (Jouve, 1981: 670-671; Merle, 1985: 56-59), reportando-se a uma tipologia de crimes que inclui os crimes contra a paz, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o crime de genocídio⁹. Com a fundamental diferença de ser um tribunal que sabe não ter capacidade de coerção física nem de decretar sanções efectivas.

Já depois da morte de Bertrand Russell, um segundo Tribunal Russell com idêntica estrutura foi convocado pelo senador italiano Lelio Basso que tinha integrado o júri do primeiro e nele se tinha distinguido pela sua intervenção. Entre 1973 e 1976 vão desenrolar-se três sessões, em Roma e Bruxelas, dedicadas à denúncia e condenação dos crimes das diversas ditaduras militares latino-americanas, designadamente o Brasil e o Chile, mas também a Bolívia e o Uruguai, bem como a Argentina e outros países centro-americanos, com impacto importante nas opiniões públicas desse sub-continente¹⁰. O nome de Lelio Basso reaparecerá mais à frente, ligado definitivamente ao Tribunal Permanente dos Povos: é possível que o contacto com as atrocidades das ditaduras latino-americanas lhe tenha permitido uma intuição, a saber, há governos que estão em guerra contra os seus povos, a estes tem de ser dada voz, para além dos Estados que supostamente os representam.

Há ainda breves alusões a um Tribunal Russell III que se reuniu em Frankfurt em 1978 sobre um tema aparentemente local – as interdições profissionais na República Federal da Alemanha – bem como um Tribunal Russell IV com lugar em Roterdão, já em 1980, para denunciar o “etnocídio” dos povos ameríndios (Jouve, 1981: 671).

Neste contexto de sessões do Tribunal Russell, é em Portugal que tem lugar em 1977-78 uma iniciativa marcante de contornos análogos: o Tribunal Cívico Humberto Delgado (general opositor ao regime, assassinado pela PIDE – polícia política de Salazar), criado para julgar os crimes da ditadura em Portugal. Foi uma experiência breve mas intensa, motivada pela ausência de julgamento dos responsáveis do regime ditatorial, designadamente da polícia política. Reuniu figuras prestigiadas de democratas¹¹ e tomou uma decisão final intitulada “Julgar a PIDE, condenar o fascismo”.

Pouco depois, no ano de 1982, reuniu-se em Roterdão o Tribunal Russell sobre o Congo, para julgar os crimes praticados durante o regime do ditador Mobutu Sese Seko¹², presidente do Zaire. Aparentemente a designação “Tribunal Russell” era assumida como uma “marca” utilizada em diferentes circunstâncias.

⁹ A expressão “genocídio” é um neologismo usado em primeiro lugar pelo jurista judeu polaco Raphael Lemkin para descrever a perseguição sistemática do nazismo contra os judeus: ver elementos em <http://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10007043>, consultado em 29/12/2014.

¹⁰ O estudo mais pormenorizado sobre o Tribunal Russell II está disponível num PDF on line em http://www.academia.edu/166082/Le_Tribunal_Russell_II_pour_l_Amerique_latine_1973-1976_Mobiliser_les_intellectuels_pour_sensibiliser_l_opinion_publique_internationale, consultado em 29/12/2014.

¹¹ Ver análise disponível em <http://www.esquerda.net/artigo/tribunal-c%C3%ADvico-humberto-delgado-uma-experi%C3%Aancia-breve-1977-1978/28229>, consultado em 28/12/2014. A sentença completa pode ver-se em <http://ephemerajpp.com/2014/01/11/tribunal-civico-humberto-delgado/>, consultado no mesmo dia.

¹² Ver breve indicação em http://fr.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Russell_sur_le_Congo, consultado em 29/12/2014.



Entretanto em 1993 foi criado o IPT – *Indian Independent People's Tribunal* – também designado *Indian People's Tribunal on Environment and Human Rights*¹³, situado na tradição dos movimentos de base que atravessam a sociedade indiana, centrado nas questões dos direitos humanos e particularmente na justiça ambiental.

Já no ano 2000 realiza-se em Tóquio o Tribunal de opinião (em japonês designa-se *minshû hôtei*, isto é, tribunal popular) sobre as “mulheres de conforto”¹⁴ utilizadas em bordeis militares: por iniciativa do *Violence against Women in War Network*, tratava-se de julgar responsabilidades relativas ao rapto e deportação em massa de mulheres para disponibilizarem favores sexuais aos soldados japoneses nos territórios ocupados pelo expansionismo nipónico nos anos 1930-40, questão de há muito conhecida mas sempre silenciada, apesar de ter afectado mulheres da Coreia, de Taiwan, da Indonésia, de Timor Leste, da China e do Vietname.

Há também referência à sessão efectuada em Berlim em 2001 do Tribunal sobre os Direitos Humanos na Psiquiatria¹⁵, igualmente referenciado ao Tribunal Russell, com a particularidade de ter concluído os seus trabalhos com um duplo veredicto: um maioritário que considera haver sérios abusos dos direitos humanos na prática psiquiátrica, outro minoritário limitando-se a alertar para possíveis desvios na mesma prática.

Desde os anos 1998-2000 até à actualidade tem sido muito activo o Tribunal Latino-americano da Água, também articulado com o designado Tribunal Centro-americano da Água, com iniciativas muito diversas em certo número de países da região, em torno das questões da contaminação e dos recursos hídricos. Reporta-se a sessões de 1983, em Roterdão, acerca da contaminação da bacia hidrográfica do Reno, bem como de 1992, em Amesterdão, sobre os crimes ecológicos em vários continentes, e ainda ao Tribunal Nacional da Água em Florianópolis, Brasil, em 1993, sobre a contaminação mineira e os produtos agrotóxicos¹⁶. Defendendo a democratização da justiça ambiental, estes documentos latino-americanos usam a expressão “tribunal ético” (para assinalar a sua natureza) e a categoria de “ecocídio” (para caracterizar os crimes ambientais).

A intervenção militar ocidental no Iraque foi um dos acontecimentos que suscitou mais iniciativas do tipo tribunal de opinião. Foi assim criado um Tribunal Mundial sobre o Iraque¹⁷ a partir de 2003 em Bruxelas, por isso também designado Tribunal de Bruxelas ou Tribunal BRussells (jogando com a proximidade fonética de Bruxelas com Russell), confirmando que o Tribunal Russell continua a ser a referência fundamental. Realizou sessões em Bruxelas e Istambul, em 2004 e 2005, tendo analisado o *Project for a New American Century* dos neo-conservadores norte-americanos e a consequente agressão ao Iraque. Uma sessão em Lisboa, também em 2005, contou com a

¹³ O site respectivo tem este endereço: <http://www.iptindia.org>, consultado em 29/12/2014.

¹⁴ Ver Rumiko Nishino, “Le tribunal d’opinion de Tôkyô pour les «femmes de réconfort»”, *Droit et cultures* [on line], 58 | 2009-2, disponibilizado em 1/10/2009, consultado a 29/12/2014. URL : <http://droitcultures.revues.org/2079>.

¹⁵ Ver Ian Parker, “Russell Tribunal on Human Rights in Psychiatry & “Geist Gegen Genes”, *PINS (Psychology in society)*, 2001, 27, 120-122 30 June-2 July 2001, Berlin, disponível em http://www.pins.org.za/pins27/pins27_article12_Parker.pdf, consultado em 29/12/2014. Ver também <http://www.freedom-of-thought.de/rt/accusation.htm>, consultado no mesmo dia.

¹⁶ Ver <http://tragua.com>, consultado em 29/12/2014, bem como <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/363/cap18.html>, consultado no mesmo dia.

¹⁷ Ver o seu site <http://www.brusseltribunal.org>, consultado em 30/12/2014.



colaboração de diversos juristas portugueses¹⁸. Posteriormente o Tribunal Mundial sobre o Iraque passou a ser um fórum permanente, evoluindo para uma rede internacional de “académicos, intelectuais e activistas”.

Desde 2007 está activa na Malásia uma comissão para averiguar crimes de guerra, designada *Kuala Lumpur War Crimes Commission* (KLWCT), também conhecida como *Kuala Lumpur War Crimes Tribunal*, que se apresenta como alternativa ao Tribunal Penal Internacional, reputado ineficaz¹⁹. Preside o ex-primeiro ministro da Malásia, Mahathir Mohamad; condenou em 2011 a intervenção no Iraque responsabilizando pessoalmente o presidente Bush e o primeiro-ministro Blair e, em 2013, o genocídio do povo palestino pelo Estado israelita.

Por sua vez, de novo em Bruxelas teve lugar em 2008 o Tribunal de opinião sobre a detenção de crianças estrangeiras em centros fechados²⁰. Por iniciativa da Coordenadora das ONG's para os Direitos da Criança, na Bélgica, o veredicto condenou simbolicamente o Estado belga por desrespeito das convenções internacionais pertinentes.

Apesar da distância no tempo em relação aos acontecimentos, em 2009 reuniu em Paris o Tribunal de opinião sobre a utilização do “herbicida laranja”²¹ (ou “agente laranja”), nome por que é conhecido um potente desfolhante químico, composto pela mistura de dois fortes herbicidas, utilizado pelos norte-americanos na guerra do Vietname, cujos impactos ainda se fazem sentir. Enquanto arma química de efeitos devastadores, este desfolhante está proibido pelas convenções internacionais. A sentença do tribunal condena não apenas o governo norte-americano, como também as firmas produtoras do herbicida, nomeadamente a Monsanto e a Dow Chemical.

Um dos mais representativos tribunais de opinião é porventura o Tribunal Russell sobre a Palestina²², com sessões desde 2010 até 2013 em Barcelona, Londres, Cidade do Cabo e Nova Iorque e mais recentemente uma sessão extraordinária (Setembro de 2014), em Bruxelas, sobre as violações do direito internacional por Israel na Faixa de Gaza. Em regra, porém, o objectivo não é tanto o de condenar Israel (as violações israelitas do direito internacional são por demais conhecidas), mas antes mostrar as responsabilidades das instâncias que apoiam objectivamente Israel nas suas violações do direito internacional. Qualifica a situação em Israel como análoga à do regime sul-africano de *apartheid* e introduz a categoria de “sociocídio” para caracterizar o atentado à identidade palestina.

Complementarmente foi noticiada a realização em Veneza, em Setembro de 2014, de uma sessão do Tribunal “informal”, de natureza pouco explícita e mesmo duvidosa, que também se reivindica da tradição de Bertrand Russell, sobre a situação na Ucrânia²³, concluindo pela condenação do presidente norte-americano Obama, bem como do

¹⁸ Documentação disponível em http://tribunaliraque.info/pagina/ap_tmi/o_que_e.html, consultado em 30/12/2014.

¹⁹ Ver o site respectivo em <http://criminalisewar.org>, consultado em 30/12/2014.

²⁰ Referência em <http://www.lacode.be/tribunal-d-opinion-sur-la.html>, consultado a 29/12/2014.

²¹ Sobre o Tribunal ver <http://www.mondialisation.ca/agent-orange-le-tribunal-international-d-opinion-de-paris-condamne-les-tats-unis-et-les-firmes-tasuniennes/13667?print=1>, consultado em 29/12/2014. Mais informação em <http://www.history.com/topics/vietnam-war/agent-orange>, consultado no mesmo dia.

²² Bastante informação disponível em <http://www.russelltribunalonpalestine.com/en/>, consultado em 29/12/2014.

²³ Notícia em <http://rt.com/news/187584-russell-tribunal-obama-ukraine/> consultado em 29/12/2014.



presidente ucraniano Poroshenko, da NATO e da Comissão Europeia, acusados de crimes de guerra praticados no Leste do país.

Além desta sequência de iniciativas efectivamente realizadas, têm sido noticiados diversos apelos à constituição de tribunais de opinião, segundo o modelo Russell, em torno de certa variedade de questões. Por exemplo, em Paris, no ano de 2010, é feito o apelo para um tribunal mundial de opinião sobre o clima e a biodiversidade²⁴, com base na frustração das grandes conferências internacionais sobre o tema. No ano seguinte, é tornada pública uma petição cujos signatários reclamam um tribunal de opinião que julgue os crimes nucleares²⁵, privilegiando neste caso o nuclear civil, a partir das tragédias de Tchernobyl e Fukushima.

Tóquio, Kuala Lumpur, Bruxelas, Roma, Paris, Florianópolis, Roterdão, Amesterdão, Lisboa, Veneza, Cidade do Cabo, Nova Iorque, Londres, Estocolmo, Roskilde, Frankfurt, Berlim, Istambul, Nova Deli, São José da Costa Rica, Haia – cidades de três continentes a manifestar a dispersão geográfica e cultural de eventos que os seus organizadores designam de muitas formas como tribunais, tribunais de opinião, tribunais de cidadãos, tribunais internacionais, tribunais éticos, tribunais de consciência²⁶... Para além da sua dispersão geográfica e da variedade de designações, porém, algumas notas comuns os caracterizam: são iniciativas da sociedade civil; são processos participados envolvendo intelectuais e activistas; fundamentam-se tecnicamente em normas vigentes providas da comunidade das nações; procuram compensar insuficiências do direito internacional ou da sua aplicação; denunciam e condenam os mais graves crimes contra seres humanos e contra povos; têm genericamente uma evidente carga ideológica de pendor anti-imperialista e anti-colonialista; são portadores de causas de intenção emancipadora; utilizam analogias com os procedimentos judiciais para encenar as suas conclusões; visam sensibilizar as opiniões públicas e através delas os poderes estabelecidos.

O Tribunal Permanente dos Povos (1979-2014)

No contexto antes referido tem especial relevo o Tribunal Permanente dos Povos (TPP). Em traços gerais, recapitulemos as suas principais coordenadas. Lelio Basso, senador da esquerda independente italiana, homem de invulgar estatura política, tinha integrado, como vimos, o júri do Tribunal Russell I e foi a alma do Tribunal Russell II. Falecido em 1978, deixa incompleto um projecto envolvendo três instituições: a Fundação Lelio Basso, a Liga Internacional para os Direitos e a Libertação dos Povos e o Tribunal Permanente dos Povos. A Fundação ainda hoje existe com sede em Roma; a Liga, criada em 1976, foi um movimento social alargado com acção meritória mas nos últimos anos do século XX os seus membros dispersaram-se por diversas outras causas; o Tribunal – já após a morte de Basso – só foi constituído em 1979, na cidade

²⁴ Ver notícia em http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/10/27/pour-un-tribunal-mondial-d-opinion-pour-le-climat-et-la-biodiversite_1431693_3232.html, consultado em 30/12/2014.

²⁵ Como se pode ver em <http://www.rene-balme.org/24h00/spip.php?article1358>, consultado em 30/12/2014.

²⁶ Muito distintos destes casos são os chamados “tribunais populares”, promotores de sentenças sumárias e por vezes de execuções sumárias em resultado de verdadeira perversão da justiça, como os que foram montados pelas Brigadas Vermelhas em Itália, por exemplo na condenação de Aldo Moro, ou que foram promovidos mesmo por governos em períodos de instabilidade, como aconteceu em Angola (ver <http://www.casacomum.org/cc/visualizador?pasta=04308.001.017>, consultado em 27/1/2015).



de Bolonha, tendo como primeiro presidente François Rigaux, eminente jurista belga, professor da Universidade Católica de Lovaina²⁷ e como secretário geral Gianni Tognoni, médico de Milão, profissionalmente ligado às políticas de saúde.

Este conjunto de instituições referenciava-se a uma espécie de “magna carta”: a Declaração Universal dos Direitos do Povos²⁸, proclamada por Lelio Basso em Argel, em 4 de Julho de 1976, dia simbólico em que se completavam 200 anos da independência dos Estados Unidos. A Declaração de Argel, documento ancorado em valores que na época emergiam, caracterizava-se por alguns traços fundamentais: considerava os povos como sujeitos colectivos de direitos, em linha com as próprias abordagens das Nações Unidas, complementando assim a visão corrente acerca dos direitos humanos; abordava um novo tipo de direitos recentemente reconhecidos, ditos de “terceira geração” (para além dos direitos cívico-políticos e económico-sociais), tais como o direito dos povos à existência, à identidade cultural, à autodeterminação política e económica, o direito ao progresso científico enquanto património comum da humanidade, o direito à protecção ambiental e ao acesso aos recursos comuns do planeta e os direitos das minorias. Além disso, o espírito da Declaração situava-se plenamente em sintonia com o tema da reivindicação de uma “nova ordem política e económica internacional”, então insistentemente presente no discurso político dos líderes do Terceiro Mundo e da esquerda europeia, aliás assumido pelas instituições multilaterais.

Recordado brevemente o enquadramento circunstancial e o ambiente ideológico que levaram à criação do Tribunal Permanente dos Povos – TPP – vejamos agora a sua caracterização.

Antes de mais, é um tribunal **permanente**. A generalidade das outras experiência congêneres traduzia-se – como se viu – na iniciativa de tribunais de opinião dirigidos a problemas específicos e a casos particulares, geograficamente delimitados e de natureza circunscrita. Ao contrário, o TPP existe desde há 35 anos (de 1979 a 2014), prolongando-se duradouramente no tempo e acolhendo um número muito grande de situações, aberto como está à variedade de processos que lhe são propostos. Daí a pertinência de se considerar “permanente”, por trabalhar no tempo longo e por ter uma constante disponibilidade para atender o clamor dos que sofrem violações de direitos fundamentais.

Em segundo lugar é um tribunal **internacional**, a muitos títulos: a) pela sua composição (basta ver que os membros do júri são personalidades vindas de 29 países diferentes); b) pelos seus temas que tocam múltiplas questões sensíveis da política mundial e abordam casos que – mesmo quando são locais – têm impacto para além das fronteiras; c) pela constante referência ao direito internacional, bem como aos direitos humanos e dos povos, portadores de valores universais; e d) pela sua ambição de influenciar a opinião pública internacional, os centros de decisão globais e as instâncias da comunidade das nações.

Em terceiro lugar, é um tribunal **dos povos** (independentemente da conhecida ambiguidade do termo “povo”). Lelio Basso teria recusado a possível designação de

²⁷ François Rigaux faleceu em Dezembro de 2013; já lhe tinha sucedido como presidente do TPP Salvatore Senese e mais tarde Franco Ippolito, juristas italianos.

²⁸ Texto integral disponível em http://www.internazionaleleliobasso.it/?page_id=214, consultado em 30/12/2014.



“tribunal de cidadãos”, por suposta conotação “burguesa”, preferindo “tribunal dos povos” (Klinghoffer, A. J. e Klinghoffer, J. A. 2002: 164). Pode dizer-se que o sujeito de direitos que o TPP privilegia é o sujeito colectivo, tal povo, tal comunidade humana, tal sociedade no seu conjunto. É certo que os direitos humanos estão na primeira linha da sua agenda mas, segundo o seu estatuto, “o Tribunal não é competente a pronunciar-se sobre casos particulares de indivíduos singulares, salvo quando exista uma relação com a violação do direito dos povos”²⁹. Isto em consonância com a Declaração de Argel (Declaração Universal dos Direitos do Povos) e com a designação da Liga Internacional para os Direitos e a Libertação dos Povos. Num contexto onde convencionalmente os Estados são considerados únicos sujeitos do direito internacional, o TPP rompe com essa concepção e afirma a prerrogativa de os povos serem, eles próprios, sujeitos de direito internacional, de tal maneira que se podem assumir como interlocutores de jurisdições internacionais.

Em quarto lugar, o TPP tem um funcionamento análogo ao de um **tribunal**. Guiando-se “pelos princípios de Nuremberga”³⁰, os seus Estatutos e sua prática estabelecem uma série de procedimentos inspirados nos processos judiciais: recebida uma “queixa”, ela pode ser arquivada (em caso de inconsistência) ou aceite para ser instruído o inquérito; um processo largamente participado leva ao aprofundamento das situações, à identificação das violações do direito internacional, ao inventário das testemunhas, à audição de peritos, à elaboração de relatórios; as sessões públicas são presididas por um júri; os acusados são convidados a comparecer e a apresentar a sua versão dos factos (o que raramente acontece); o júri reúne à porta fechada e elabora uma sentença definitiva da qual não há apelo; a sentença é tornada pública e enviada “às Nações Unidas, aos organismos internacionais competentes, aos governos e à imprensa”. Todo o fundamento para a decisão é baseado com rigor no direito internacional vigente e o formalismo das sessões públicas reproduz o modelo de uma audiência de tribunal. Mais à frente será debatida esta analogia com o processo judiciário.

Em quinto lugar, a **composição do júri** está também regulada estatutariamente, obrigando à presença de sete membros para uma sentença válida. Os membros actuais³¹, cooptados pela estrutura central, são ao todo 71 e, como vimos, oriundos de 29 países diferentes e são chamados caso a caso para as sessões do TPP. Ao longo dos 35 anos de actividade, numerosas outras personalidades constituíram este corpo de juízes, muitas delas de renome mundial. Predominam os juristas e os universitários, a par de cientistas, escritores e artistas consagrados, governantes e ex-governantes, membros com experiência de organismos internacionais, alguns prémios Nobel e personalidades destacadas dos movimentos sociais.

Por último, em sexto lugar, uma referência ao **financiamento** das actividades do TPP. As funções correntes do secretariado contam com o apoio logístico e operacional da Fundação Internacional Lelio Basso, enquanto os encargos com a realização das sessões públicas são suportados por sponsors, públicos e privados, contactados para o

²⁹ Artigo 1º dos Estatutos do TPP, disponíveis em http://www.internazionaleleliobasso.it/?page_id=213, consultado em 2/1/2015.

³⁰ *Ibidem*. Os pontos seguintes reportam-se sempre a estes Estatutos.

³¹ A lista actual pode ser vista em http://www.internazionaleleliobasso.it/?page_id=215, consultado em 3/1/2015.



efeito pelo próprio secretariado do Tribunal e pelas entidades interessadas na apresentação do processo.

As sentenças do TPP

Ao longo de quatro dezenas de sessões, localizadas em muito diferentes cidades dos vários continentes, foram apreciadas causas propostas ao Tribunal e as respectivas sentenças constituem um acervo importante de documentação factual, jurídica e política³². Na impossibilidade de analisar aqui os conteúdos de cada uma das sentenças emanadas do TPP, pode ensaiar-se a sistematização das áreas temáticas acolhidas³³.

Uma primeira área tem a ver com **situações residuais de descolonizações mal resolvidas**, nos casos do Sara Ocidental, antiga colónia espanhola anexada por Marrocos, da Eritreia, antiga colónia italiana anexada pela Etiópia, e Timor Leste, antiga colónia portuguesa anexada pela Indonésia, em sessões ocorridas respectivamente em Bruxelas (1979), Milão (1980) e Lisboa (1981). Tratava-se de típicas situações onde estava em causa o princípio da autodeterminação dos povos, de acordo com as normas da comunidade internacional, e os processos foram introduzidos pelos movimentos de libertação reconhecidos como tais: a Frente Polisário, a Frente Popular de Libertação da Eritreia e a FRETILIN. Em analogia com estes casos, foi julgada a situação de Porto Rico (em Barcelona, 1989).

Uma outra série de sentenças prende-se com **violações dos direitos de minorias**, um dos temas já referenciados na Declaração de Argel e nos estatutos do TPP. Foi julgado o regime das Filipinas e a violação dos direitos do povo Bangsa-Moro (em Antuérpia, 1980); uma outra sentença condenou o histórico genocídio dos Arménios (em Paris, 1984); os direitos das comunidades indígenas da Amazônia brasileira foram objecto de uma sessão (em Paris, 1990); de igual modo foram julgadas as violações dos direitos do povo do Tibete (em Estrasburgo, 1992); enquanto os do povo Tamil do Sri Lanka, mais tarde silenciado por acção militar, foram tema de duas sessões (em Dublin, 2010, e Bremen 2013).

O TPP assumiu ainda processos relativos a **regimes opressores dos seus próprios povos**, seja no quadro de ditaduras militares, seja pela sistemática negação do Estado de Direito. Foi o caso da sessão que condenou a Junta militar da Argentina (em Genebra, 1980); pouco depois foi julgado o carácter repressivo do regime de El Salvador (na Cidade do México, 1981); no ano seguinte foi condenado o regime do presidente Mobutu do Zaire (em Roterdão, 1982); logo depois houve o julgamento do poder na Guatemala (em Madrid, 1983); o regime das Filipinas, que já havia sido julgado na sessão a propósito do povo Bangsa-Moro, será objecto de nova sessão condenatória (em Haia, 2007).

Algumas sessões do Tribunal foram especialmente centradas nas **violações dos direitos humanos** em diversas sociedades, a começar pela América Latina (em Bogotá, 1991), especificamente contra “a impunidade pelos crimes de lesa

³² As sentenças relativas aos anos 1979-1998 estão compiladas em livro na sua versão italiana em Tognoni, Gianni (org) (1998). Para as restantes ver o site <http://www.internazionaleleliobasso.it/?cat=15>, consultado em 3/1/2015.

³³ Uma sistematização diferente da aqui adoptada pode ser vista em Klinghoffer, A.J. e Klinghoffer, J.A. 2002: 165-181.



humanidade”; as restrições ao direito de asilo na Europa foram igualmente julgadas (em Berlim, 1994); o caso especial das violações dos direitos das crianças e dos menores no mundo foi tratado num processo que se desdobrou em três cidades (Trento, Macerata, Nápoles, 1995); o mesmo tema dos direitos das crianças e adolescentes na sociedade brasileira foi objecto de julgamento (em São Paulo, 1999); uma sessão (em Paris, 2004) foi dedicada à violação dos direitos humanos na Argélia no período de 1992 a 2004.

Em diversas circunstâncias o TPP pronunciou-se acerca de **situações de conflito armado** nos quais eram violados direitos fundamentais dos povos. Em primeiro lugar, a intervenção soviética no Afeganistão foi caracterizada como “agressão” que contrariava as regras da comunidade internacional e a URSS foi assim condenada como potência agressora (objecto de duas sessões, em Estocolmo, 1981, e Paris, 1982); de igual modo, os crimes contra a humanidade praticados nos conflitos na ex-Jugoslávia foram tratados em duas sessões do Tribunal (em Berna, 1995, e Barcelona, no mesmo ano); já antes tinha havido um pronunciamento condenando as agressões militares norte-americanas contra o regime sandinista da Nicarágua (em Bruxelas, 1984); um caso histórico especial pode ser enquadrado nesta área: o da conquista da América e da negação dos direitos dos povos ameríndios, analisado quinhentos anos depois da chegada de Colombo a esse continente (em Pádua e Veneza, 1992); por último, na previsão da iminência da agressão (“guerra preventiva”) contra o Iraque em 2003, o TPP organizou uma sessão sobre “o direito internacional e as novas guerras” (em Roma, 2012).

Um capítulo específico das sentenças do TPP é relativo a **crimes ambientais** de peculiar gravidade, que representaram atentados de grande dimensão aos direitos humanos à vida, à saúde e ao ambiente sustentável. Foram os casos do acidente da indústria química da firma Union Carbide em Bophal, na Índia em 1984, resultante da fuga de gás que provocou a morte a milhares de pessoas e consequências na saúde a centenas de milhar (sessões sobre riscos industriais e direitos humanos em Bophal, 1992, e Londres, 1994); assim como do acidente nuclear de Tchernobyl ocorrido em 1986, julgado numa sessão dez anos mais tarde (em Viena, 1996).

Mais recentemente tem tido relevo na agenda do TPP a problemática das **políticas económicas** dos organismos multilaterais e da acção das grandes **empresas multinacionais** na medida em que afectam os direitos dos povos, indo assim ao encontro de causas profundas da violência estrutural que atinge as nossas sociedades. As políticas macro-económicas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial foram objecto de duas importantes sessões (em Berlim, 1988, e Madrid, 1994), com um julgamento severo sobre as suas práticas; as empresas produtoras de vestuário foram condenadas pelo desrespeito dos direitos dos trabalhadores, nomeadamente através da subcontratação de empresas nos países mais pobres (em Bruxelas, 1998); a empresa petrolífera Elf-Aquitaine foi julgada pelas suas actividades criminosas no continente africano (em Paris, 1999); em geral, o papel das multinacionais foi tema de uma sessão do TPP (em **Warwick**, 2000); o caso específico da violação dos direitos humanos pelas multinacionais na Colômbia foi longamente julgado (de 2006 a 2008); por sua vez, as práticas da União Europeia e das multinacionais no conjunto da América Latina foram escrutinadas e condenadas (em Madrid, 2010) pela sua violação de direitos frequentemente esquecidos, como o direito à terra, o direito à soberania alimentar, o direito à saúde pública, o direito ao ambiente e assim por diante; as



empresas multinacionais do sector agro-químico foram objecto de um julgamento próprio (em Bangalore, 2011); por último, uma série de audiências em diversas cidades mexicanas culminou com uma sessão final na Cidade do México, em 2014, sobre “comércio livre, violência, impunidade e direitos dos povos no México”.

Feita a caracterização do Tribunal Permanente dos Povos e vista a sistematização dos seus conteúdos³⁴, é o momento de se avançar para a análise das questões de fundo suscitadas pelas observações anteriores, abordando os problemas da legitimidade e das funções do TPP, bem como da sua relação com o direito internacional.

Qual a legitimidade do TPP?

Citámos atrás a expressão de De Gaulle: “qualquer justiça, no seu princípio como na sua execução, pertence exclusivamente ao Estado”. A teoria clássica é bem clara a este respeito, na medida em que considera a aplicação da justiça como função de soberania, no quadro do Estado de Direito assente na célebre divisão de poderes, onde justamente os poderes legislativo e judicial são pilares do Estado soberano, ficando excluída da sua esfera qualquer autoridade não pública. A este título, a iniciativa do tribunal de opinião estaria sumariamente privada de legitimidade. Com a agravante, segundo os seus críticos, de encenar uma simulação de justiça, sem qualquer mandato para tal, ao serviço de um combate político conduzido ao sabor de motivações ideológicas. O já citado sociólogo Marcel Merle usa mesmo ásperas expressões críticas, denunciando o “simulacro de justiça para efeitos de propaganda” (Merle, 1985: 85). A composição do tribunal seria “um tanto elitista, ao invés de democrática, por comissões automeadas, (...) seleccionadas mais pelas suas preferências ideológicas que pela sua rectidão legal” (Klinghoffer, A. J. e Klinghoffer, J. A. 2002: 7). Ao politizar a suposta aplicação do direito, o tribunal de opinião subverteria a própria ideia de justiça, pois renunciaria ao princípio da imparcialidade como pré-condição para a correcção do pronunciamento. Nesse sentido, a “sentença” estaria inevitavelmente ferida pela ausência de isenção e o processo mais não seria que a montagem de peças que levassem à conclusão pretendida. O “acusado” estaria previamente “condenado” e a audiência do “tribunal” seria um mero procedimento teatral com intuítos propagandísticos.

Estas duras interrogações críticas devem ser tomadas a sério e, pela sua própria veemência, questionam a prática dos tribunais de opinião. Se tomadas à letra e levadas às últimas consequências, teriam como resultado desautorizar essas iniciativas, retirando-lhes credibilidade e até mesmo respeitabilidade.

Em contrapartida, é possível uma reflexão acerca dos tribunais de opinião e em particular do TPP que tenha em conta a sua verdadeira configuração e que reconsidere as fontes da sua legitimação. Neste sentido poderá defender-se que a sua natureza é “parajudicial” e que a sua legitimidade se funda, a um tempo, em imperativos de

³⁴ O TPP interessou-se evidentemente por outros casos e outras causas que, de uma maneira ou outra, o interpelavam, mas que não chegaram a ser objecto de nenhuma audiência. O problema dos curdos, por muitos considerado como uma nação sem Estado, chegou a ser considerado mas o seu tratamento foi bloqueado devido a circunstâncias que levaram à interrupção dos contactos. Da mesma maneira, a questão dos direitos do povo da Palestina foi insistentemente suscitada, apesar das dificuldades provocadas pelas divisões entre os nacionalistas palestinianos e, dramaticamente, pelo assassinato de três dos seus interlocutores de alto nível.



consciência, na referência ao direito internacional vigente e na participação alargada de testemunhos relativos ao estabelecimento dos factos onde se verificam violações flagrantes dos direitos humanos e dos direitos dos povos. Vejamos por partes.

Antes de mais, a natureza “parajudicial”. Esta expressão é aqui usada por analogia com um outro termo que entrou no vocabulário dos estudos de relações internacionais: a “paradiplomacia”. Tradicionalmente a acção diplomática também é considerada função de soberania e como tal da competência exclusiva dos Estados. Todavia, na actualidade, mais e mais entidades distintas dos poderes centrais desenvolvem iniciativas de relacionamento externo que se aproximam do conceito de diplomacia, como é o caso de acções de projecção de interesses e de cooperação exercidas por cidades, regiões, empresas, fundações, organizações não governamentais, associações diversas... O conjunto destas actividades tem sido designado por alguns autores como “paradiplomacia”³⁵. No mesmo sentido, o carácter “parajudicial” pode porventura ser atribuído a eventos que não pertencem à esfera dos poderes públicos mas que têm um formalismo análogo ao dos tribunais oficiais e seguem procedimentos inspirados nos das instâncias jurídicas tanto nacionais como internacionais. Como ficou abundantemente sublinhado logo de início, numerosas iniciativas têm utilizado este paradigma “parajudicial”, desde as comissões internacionais de inquérito até aos tribunais de opinião.

No caso do TPP os procedimentos foram acima descritos, justificando a analogia agora invocada. Da acusação à sentença, passando pela instrução do inquérito, pela admissão do contraditório, pela audição de testemunhas e de relatórios de peritos, pela referência às normas jurídicas em vigor, estabelece-se uma semelhança com os processos judiciais, dando com isso força simbólica e moral aos veredictos. Como se viu, tudo isso se passa no entendimento de que a designação de “tribunal” é meramente analógica, quase metafórica, tanto mais quanto se sabe que a deliberação é desprovida de poder coercitivo. Numa palavra, situa-se no campo do “parajudicial”.

Esta expressão “parajudicial” tem a vantagem de apontar implicitamente para uma certa ambivalência presente no conceito de justiça. Justiça é, por um lado, a aplicação da norma jurídica e nesse sentido se diz que os tribunais fazem justiça. Mas justiça também é um valor ético e social, uma ambição de equidade nas relações entre os humanos e nessa acepção a justiça é algo de programático em direcção ao futuro. Os tribunais de opinião estão de algum modo na fronteira destes dois conceitos: de um lado aproximam-se do procedimento jurídico e da referência à legislação codificada, do outro tentam ser câmaras de eco da aspiração de justiça que atravessa positivamente as sociedades.

Sendo esta a sua natureza específica, fica porém em aberto o problema da sua legitimação. Sobre isso, é possível afirmar que a legitimidade do TPP está assente no direito democrático fundamental da liberdade de opinião e de expressão do pensamento e se funda antes de mais no sobressalto das consciências. Face às violações incontáveis de direitos dos povos, face à impunidade dos responsáveis, face à omissão das instâncias jurisdicionais tanto nacionais como internacionais, é natural que se faça ouvir, como um grito, a consciência dos que reagem com inconformismo a essas situações. Digamos que a autoridade ética vem em socorro do incumprimento da

³⁵ Veja-se por exemplo Miguel Santos Neves “Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do ‘soft power’” in JANUS.NET, *e-journal of International Relations*, Vol. 1, n.º 1 (Outono 2010), pp. 12-32.



autoridade jurídica, visando reproduzir o seu quadro de actuação, como se situasse ao “nível pós-convencional” (para usar a expressão divulgada por Lawrence Kohlberg³⁶), no sentido de que o respeito pela norma é superiormente assumido e ultrapassado pela apreensão de valores. Por alguma razão encontrámos pelo caminho expressões como “tribunal ético” ou “tribunal de consciência”: elas traduzem este registo ambivalente onde se cruzam o jurídico e o axiológico, à margem das “razões de Estado” ou das conveniências das jurisdições internacionais.

Semelhante legitimidade, porém, é reforçada por uma componente das sessões do TPP: a iniciativa da sociedade civil e, mais ainda, a participação alargada de numerosas instituições de base que colaboram no estabelecimento dos factos, no testemunho das situações vividas, na denúncia das violações de direitos. Assim se organiza uma comprovação factual que é antídoto contra qualquer tentação de arbitrariedade, ao mesmo tempo que se assegura o enraizamento na realidade social, onde o clamor das vítimas mais se faz ouvir.

Se tomarmos um exemplo entre muitos outros, a sentença do TPP relativa aos crimes sociais e ambientais na Amazónia brasileira faz o inventário de nada menos que 26 organizações locais que estiveram na base da acusação e que sustentaram a argumentação de todo o processo³⁷ da sessão organizada em Paris, em 16 de Outubro de 1990. Constrói-se assim uma espécie de legitimidade de exercício de cidadania, oriunda de percepções colectivas, assentes em sentimentos partilhados e sobretudo numa factualidade verificável, ao mesmo tempo que se dá voz aos que não têm voz. A ligação aos movimentos sociais permite atribuir ao TPP uma qualidade de contrapoder que se afirma, no âmbito dos princípios democráticos, face aos poderes estabelecidos, o que também ajuda a legitimar as suas práticas, pois em qualquer sociedade é saudável a existência de contrapoderes e a sua acção não deve ser considerada abusiva, já que funcionam como factores de equilíbrio, justamente de contrapeso, como precaução contra a patologia da “verdade oficial” ou do pensamento único.

O TPP beneficia ainda de um outro tipo de legitimidade que é alcançada, digamos, *a posteriori*.

O facto de, por via de regra, a generalidade das suas deliberações ser mais tarde objecto de reconhecimento pela comunidade internacional pode significar uma espécie de ratificação ela própria legitimadora. Basta ver processos dos quais o Tribunal se ocupou, como por exemplo os do Sara Ocidental, da Eritreia e de Timor Leste, para concluirmos que os direitos invocados vieram a ser amplamente confirmados. Esse

³⁶ Ver Kohlberg, Lawrence (1981) *Essays on Moral Development, I: The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice*. San Francisco: Harper & Row.

³⁷ Trata-se de: Centro dos Trabalhadores da Amazónia, Associação Brasileira de Reforma Agrária, Associação dos Geógrafos Brasileiros, Instituto de Apoio Jurídico Popular, Instituto Vianei, Conselho Indigenista Missionário, Comissão Pró-Índio, Campanha Nacional para a Defesa e o Desenvolvimento da Amazónia, OIKOS, Salve a Amazónia, Fase (Nacional), Amigos da Terra (Rio Grande do Sul), IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Económicas e Sociais), Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, Sociedade Pareense para a Defesa dos Direitos Humanos, UNI (União das Nações Indígenas), CPT (Comissão Pastoral da Terra), Campanha Nacional pela Reforma Agrária, Campanha Nacional dos Seringueiros, CEDI (Centro Ecuménico de Documentação e Informação), IAMA (Instituto de Antropologia e Meio Ambiente), MAGUTA (Centro de Documentação e Pesquisa do Alto Solimões), NDI (Núcleo de Direitos Indígenas), CTI (Centro de Trabalho Indigenista), INESC (Instituto de Estudos Sócio-económicos) e CUT (Central Única dos Trabalhadores). In Tognoni (org) (1998) p.358.



olhar retrospectivo lança uma nova luz sobre o conjunto das sentenças, atribuindo-lhes pertinência, oportunidade e consistência tanto jurídica como política.

Por último, para a legitimação do TPP concorre certamente a imparcialidade das suas decisões. Tanto condenou as agressões norte-americanas contra o regime sandinista da Nicarágua, como a invasão do Afeganistão pelas tropas da URSS. Tanto condenou os crimes sociais e ambientais de Bophal na Índia como os de Tchernobyl na Ucrânia soviética. Contra a suspeita de facciosismo ideológico, a referência aos direitos dos povos tornou-se garantia de isenção e, portanto, de credibilidade.

O TPP e o direito internacional

No quadro da perspectiva “parajudicial” acima referida, as deliberações do Tribunal Permanente dos Povos reportam-se permanentemente, como é lógico, às normas jurídicas adquiridas. Recorre assim à multiforme codificação das regras que salvaguardam os direitos humanos e os direitos dos povos, e que regulam os papéis dos agentes políticos e económicos internacionalizados, bem como as relações dos membros da comunidade mundial. Fruto de sedimentação e maturação ao longo de séculos, está disponível um acervo legislativo e contratual a que o TPP recorre a título de referência basilar.

Um exemplo é bem elucidativo: a deliberação relativa aos direitos sociais e ambientais na Amazônia brasileira³⁸, processo apreciado em Outubro de 1990. A sentença então proferida inventaria os documentos jurídicos em que se apoia, começando pela própria Constituição brasileira e pela referência a mais de 40 normas da legislação nacional, às quais se soma um total de 24 documentos do direito internacional: declarações, convenções, pactos, resoluções e tratados internacionais pertinentes. Esta é uma regra presente em todos os veredictos do TPP, a saber, o rigor da fundamentação no direito positivo, emanado tanto das poderes legislativos nacionais como da comunidade internacional ou contratualizado através de tratados entre Estados, assim como da jurisprudência de outras instâncias.

Todavia, o TPP não se limita a reproduzir os processos das instâncias jurisdicionais estabelecidas, mas tem, em relação a elas, uma função de substituição e de complementaridade. De novo como exemplo, a decisão relativa aos crimes na ex-Jugoslávia, na sessão em Berna no ano de 1995, declara explicitamente:

Afirmando-se como herdeiro do Tribunal Internacional sobre os crimes de guerra americanos no Vietname e do Tribunal Russell II sobre a América Latina, o Tribunal Permanente dos Povos assume para si mesmo uma função supletiva, devida à carência e à inadequação dos actuais tribunais internacionais, e da impossibilidade para os povos, os indivíduos e as várias ONG de aceder a tais tribunais, exclusivamente habilitados a julgar a nível

³⁸ Disponível em http://www.internazionaleleliobasso.it/wp-content/uploads/1990/10/Amazzonia-brasiliana_TPP_it.pdf, consultado em 13/1/2015.



*de conflitos entre Estados ou em seguimento a um mandato estritamente regulamentado*³⁹.

Esta necessidade é particularmente sentida no domínio das políticas e das actividades económicas, as quais estão fora da alçada das jurisdições internacionais, apesar da sua relevância humana e social. Por tudo isso se pode afirmar que a prática do TPP tenta preencher um vazio, exercendo uma função subsidiária: “Os tribunais de opinião jogaram um papel relevante desde o fim da segunda Guerra Mundial na disputa para iluminar os vazios históricos e geográficos da persistente selectividade do direito penal internacional” (Feirstein, 2013: 118).

Uma outra característica diz respeito ao entendimento da função de julgar. Mais do que punir, o que estaria fora de causa pela ausência de força de coerção, o TPP privilegia não a função penal mas a sensibilização acerca da violação de direitos e – pelo reconhecimento do papel dos povos – da capacidade das energias libertadoras. O domínio jurídico parece assim reconduzido à sua vocação de origem:

*Recupera-se o papel originário atribuído ao direito que, longe de ser um instrumento de controlo, actua como instrumento de libertação de todas as formas de dominação, exclusão, negação. Também os ‘juízes’ deixam para trás o papel tradicional de julgadores, superando a dimensão penal e punitiva do direito, para se converterem em acompanhantes, cujo papel é o de guiar a interpretação dos factos para a reconstrução da verdade que legitima as denúncias e as resistências (Fraudatario e Tognoni, 2013: 5)*⁴⁰.

As iniciativas do TPP assumem assim o carácter de alerta avançado relativamente ao esmagamento de direitos colectivos, visando colmatar lacunas e antecipar normas que se venham a impor. O exercício de cidadania representa então um contributo para o progresso do próprio direito positivo, à maneira de um “reservatório de ideias” (Merle, 1985: 58), que se constitui como grupo de pressão com vista à melhoria do direito internacional, na sua normatividade e nas suas aplicações. Encontramos deste modo uma visão dinâmica do direito, como uma codificação sempre susceptível de inovação, não apenas para corresponder às surpreendentes vicissitudes da nossa história, como ainda para aperfeiçoar os seus mecanismos de humanização.

Curiosamente, a este respeito é elucidativa a leitura dos textos acerca do TPP da autoria dos seus principais responsáveis, já referidos: o primeiro, François Rigaux, que

³⁹ Ver em http://www.internazionaleleliobasso.it/wp-content/uploads/1995/02/ExYugoslavia_I_TPP_it.pdf, consultado em 13/1/2015.

⁴⁰ Veja-se também esta passagem: “Longe de se afirmar como um produtor de condenações, o propósito real e a missão do TPP é o de dar às vítimas o reconhecimento e a legitimidade da sua verdade – nunca correspondente à oficial – para que esta se torne um instrumento de luta e de reivindicação perante as instâncias oficiais. Por outro lado, a legitimidade do Tribunal e das suas sentenças, das suas verdades e da sua memória depende do reconhecimento a posteriori daquelas mesmas verdades reconstruídas pelas vítimas, o que faz do TPP um instrumento de antecipação de verdades, minimizando de facto qualquer argumentação sobre a sua impotência.” in Fraudatario e Tognoni (2011: 3).



foi seu presidente durante longos anos, o segundo, Gianni Tognoni, desde sempre seu secretário-geral. Mais do que quaisquer outros, foram eles a teorizar sobre o TPP e a explicitar as visões que têm sobre o mesmo. Nos seus escritos transparecem duas atmosferas diferentes face à mesma realidade, com pontos de vista complementares sobre a própria identidade do TPP. Rigaux é essencialmente um jurista e portanto o seu registo é o da referência ao imperativo da lei:

O tribunal permanente dos povos não é um tribunal popular, mas um tribunal de opinião. A sua única força está na própria racionalidade: recolher os factos, escutar testemunhas, solicitar esclarecimentos aos relatores, para depois verificar se os factos que dá como estabelecidos são contrários a alguma regra do direito. (...) O fundamento objectivo da actividade do Tribunal Permanente dos Povos pode ser deduzido do dinamismo inerente à regra do direito. (Rigaux, 2012: 168-169).

Aqui a insistência é posta na racionalidade do procedimento jurídico e do fundamento legal das suas deliberações. A fonte de autoridade dos pronunciamentos do TPP está basicamente na conformidade à ordem jurídica internacional. O pensamento de Gianni Tognoni, por sua vez, não é certamente distante deste, mas acentua uma versatilidade e uma criatividade que propiciam outra abordagem intelectual. As suas expressões são significativas desse outro registo. Para ele o TPP é um “exercício de pesquisa”, que envolve “escolher a inteligência face ao poder, ter como encargo buscar as raízes das coisas e do seu potencial de futuro mais que os equilíbrios da gestão do presente”, como “um exercício de escuta e de observação sem fronteiras, por respeito aos portadores de necessidades e aos que procuram o sentido libertador”, prossequindo uma “lógica de pesquisa partilhada” (Tognoni, 1998: I). Noutro texto, escrito com Simona Fraudatario referem que a documentação emanada do TPP é como uma “agenda de trabalho” e que a sua prática configura sobretudo uma “ferramenta permanente de exploração-experimentação” (Fraudatario e Tognoni, 2013: 2). E ao descreverem a concepção de fundo acerca do projecto do tribunal, acrescentam:

Experimentar práticas e linguagens de restituição estrutural do papel de protagonistas activos às vítimas de violações, as quais foram causadas pela invisibilidade, o não reconhecimento, a impunidade por parte do direito internacional vigente (...). A sua missão mais profunda consiste na busca continuada de instrumentos de observação e interpretação do real com um olhar comparativo e crítico dirigido à capacidade do direito de prevenção, protecção e garantia de existência dos povos, das vítimas, dos ofendidos (Fraudatario e Tognoni, 2013: 2 e 4).

Pesquisa, observação, experimentação: palavras que manifestam uma visão “laboratorial” da relação entre o TPP e o direito. A vitalidade das comunidades, a imprevisibilidade da história, a complexidade dos processos colectivos, o



aprofundamento da consciência acerca dos valores em causa, obrigam a inovação jurídica. Esta concepção “experimentalista” do direito internacional parece especialmente interessante: a codificação das normas de conduta não é um processo estático e acabado, mas antes um processo aberto, em busca de novas soluções, em referência às dinâmicas sociais e às crescentes exigências éticas percebidas pelos povos. Digamos que é uma perspectiva construtivista do direito, entendido como algo *in fieri*, justamente em construção. A normatividade jurídica surge assim como um dispositivo de progresso e de humanização. Os tribunais de opinião e em particular o Tribunal Permanente dos Povos, oriundos da iniciativa privada, da cidadania, da sociedade civil, ligados aos movimentos sociais de base, exercem porventura a responsabilidade partilhada de contribuir para evitar a impunidade dos crimes cometidos e favorecer uma aplicação do direito, não tanto como norma opressiva, mas antes como matriz libertadora.

Referências bibliográficas

AAVV (1989). *Tribunal Permanente de los Pueblos. Proceso a la impunidad de crímenes de lesa humanidad*, Bogotá – Colombia, Noviembre 4-5-6 1989.

AAVV (2000) *Lelio Basso e le culture dei diritti*, Fondazione Internazionale Lelio Basso. Roma: Carocci Editore.

Feirstein, Daniel “Los nuevos desafíos del Tribunal Permanente de los Pueblos en el siglo XXI: las luchas por la hegemonía en la creación del derecho penal internacional” – intervenção (ainda não editada) no Expert Seminar on Peoples’ Tribunals and International Law, organizado em Roma em Setembro de 2013 por iniciativa do The Australian Human Rights Center, Faculty of Law, University of New South Wales, Sydney, Austrália.

Fraudatario, Simona e Tognoni, Gianni (2011). “La definición jurídica y substancial del genocidio a la prueba del encuentro entre el Tribunal Permanente de los Pueblos y las víctimas” in *Genocidio, verdad, memoria, justicia, elaboración* – 9 Conferencia anual de la International Association of Genocide Scholars, Buenos Aires, 19-23 de julio, disponível em <http://www.genocidescholars.org/sites/default/files/document%09%5Bcurrent-page%3A1%5D/documents/IAGS%202011%20Simona%20Fraudatario.pdf>, consultado em 29/1/2015.

Fraudatario, Simona e Tognoni, Gianni (2013). “La participación de los pueblos en la formulación del derecho internacional. El laboratorio del Tribunal Permanente de los Pueblos” – documento ainda não editado, disponível policopiado.

Jouve, Edmond (1981). «Du tribunal de Nuremberg au Tribunal permanent des peuples». In *Politique étrangère*, N°3 - 1981 - 46e année pp. 669-675. doi: 10.3406/polit.1981.3070
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342X_1981_num_46_3_3070, consultado em 29/12/2014.

Klinghoffer, Arthur Jay e Klinghoffer, Judith Apter (2002). *International Citizens’ Tribunals: Mobilizing Public Opinion to Advance Human Rights*, New York: Palgrave Macmillan.



ISBN 10:0312293879 / ISBN 13:9780312293871

Merle, Marcel (1985). *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris: Economica, 2.e édition.

Rigaux, François (2000). "Lelio Basso e i tribunali di opinione" in AAVV (2000). *Lelio Basso e le culture dei diritti*, Fondazione Internazionale Lelio Basso. Roma: Carocci Editore.

Rigaux, François (2012). *I diritti dei popoli e la Carta di Algeri*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.

Tognoni, Gianni (org) (1998). "Alle radici del Progetto TPP". *Tribunale Permanente dei popoli. Le sentenze: 1979-1998*, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Lecco: Casa Editrice Stefanoni.

Tognoni, Gianni (2008). "La storia del Tribunale Permanente dei Popoli. Premesse e metodologia" in Bimbi, L. et Tognoni, G. (org) *Speranze e inquietudini di ieri e di oggi. I trent'anni della Dichiarazione Universale del Diritto dei Popoli*, Roma: Epup.

O INTERESSE NACIONAL PORTUGUÊS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA E DOS ASSUNTOS DO MAR. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS NO ÂMBITO DO RELACIONAMENTO ENTRE PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA

Jaime Ferreira da Silva

jaimefsilva@gmail.com

Licenciado em Ciências Militares Navais pela Escola Naval; Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Doutorando em Ciência Política, na especialidade de Estudos Estratégicos, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP); Investigador do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM (Portugal) e do Centro de Administração e Políticas Públicas do ISCSP; Professor da Área de Ensino de Estratégia do Instituto de Estudos Superiores Militares.

Resumo

Com a adesão à União Europeia, Portugal passou a pertencer a um espaço que tem caminhado no sentido de uma maior integração económica e política. Neste processo, os Estados-Membros têm delegado parte das suas competências às instituições europeias, na esperança que as decisões sobre as matérias de interesse comum possam ser tomadas, de uma forma mais eficaz, a nível europeu. No entanto, a atual crise económico-financeira veio revelar fragilidades no processo de construção europeu, que tornaram evidentes as dificuldades em se alcançar a convergência dos interesses nacionais dos Estados-Membros. Nestas circunstâncias, o presente trabalho procura avaliar se o interesse nacional português está a ser devidamente salvaguardado, face às estratégias setoriais e às políticas comuns promulgadas pela União Europeia, no âmbito das políticas de segurança e defesa e dos assuntos do mar.

Para tal, numa primeira parte analisa-se o conceito de interesse nacional, com o intuito de estabelecer um entendimento comum sobre o assunto. Na segunda parte, identificam-se os interesses nacionais portugueses na atualidade e, na terceira, reconhecem-se os interesses da União Europeia nos domínios em análise. Na quarta parte, reflete-se sobre a forma como os interesses nacionais se articulam com os interesses europeus, procurando-se evidenciar as oportunidades a aproveitar e as ameaças a colmatar.

A análise desenvolvida permitiu concluir que no domínio da segurança e defesa não é possível percecionar um claro interesse europeu, enquanto na área dos assuntos do mar esse interesse é bem evidente e passa pela salvaguarda de competências exclusivas da União, no âmbito da gestão dos recursos biológicos do mar. A defesa do interesse nacional português passa por um adequado acompanhamento das negociações conducentes à edificação das estratégias setoriais e das políticas comuns da União Europeia.

Palavras chave:

Portugal; União Europeia; Interesse Nacional; Segurança e Defesa; Assuntos do Mar.

Como citar este artigo

Silva, Jaime Ferreira da (2015). "O interesse nacional português no contexto das políticas de segurança e defesa e dos assuntos do mar. Algumas considerações teóricas no âmbito do relacionamento entre Portugal e a União Europeia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art4

Artigo recebido em 1 de Outubro de 2014 e aceite para publicação em 15 de Abril de 2015



O INTERESSE NACIONAL PORTUGUÊS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA E DOS ASSUNTOS DO MAR. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS NO ÂMBITO DO RELACIONAMENTO ENTRE PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA¹

Jaime Ferreira da Silva

1. Introdução

Ao aderir, em 1986, à então Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia (UE), Portugal passou a pertencer a uma entidade que tem percorrido um longo caminho no sentido de uma maior integração económica e política dos Estados que a constituem².

Apesar de todos os Estados-Membros serem soberanos e independentes, têm cedido parte dos seus poderes de decisão às instituições europeias entretanto criadas, cientes que daí resulta uma reconfiguração de alguns aspetos da soberania. Nestas circunstâncias, importa ter em atenção a relação custo-benefício entre as perdas associadas às novas dinâmicas dos atributos de soberania e os ganhos resultantes da integração num espaço de maior dimensão.

Na conjuntura atual esta questão assume uma grande importância, visto que a inexistência de um verdadeiro Governo europeu que prossiga os interesses comunitários e as clivagens entretanto criadas pela crise económico-financeira, vieram demonstrar a dificuldade em se obter a convergência dos interesses nacionais dos Estados-Membros, de modo a prosseguir um interesse comum claramente percecionado.

Neste contexto, interessa averiguar em que medida o interesse nacional português está a ser devidamente salvaguardado, no quadro das estratégias setoriais e das políticas comuns da UE. O presente estudo tem por finalidade contribuir para essa avaliação, nos domínios da segurança e defesa e dos assuntos do mar.

Para tal, o trabalho articula-se em quatro partes principais. Na primeira, começa-se por analisar o conceito de interesse nacional à luz das teorias realista e construtivista das relações internacionais. Na segunda, tendo por base o edifício jurídico do Estado português, identifica-se o atual interesse nacional nos domínios em questão, enquanto na terceira parte, através do exame da documentação comunitária relevante,

¹ Este artigo tem por base o estudo efetuado para proferir, no dia 27 de novembro de 2013, a lição inaugural do Instituto de Estudos Superiores Militares, por ocasião da Abertura Solene do Ano Letivo 2013/2014.

² Mais do que uma versão deste texto foi lida pelo Professor Armando Marques Guedes, a quem agradeço os simpáticos comentários.



reconhecem-se os interesses comuns da União. Na quarta parte, reflete-se sobre a forma como os interesses nacionais se articulam com os interesses da UE, no sentido de identificar, no decurso do projeto de construção europeu, as oportunidades a aproveitar e as ameaças a neutralizar.

2. O interesse nacional no quadro das Relações Internacionais

A caracterização do conceito de interesse nacional é um tema que tem merecido a reflexão de numerosos investigadores. Com o intuito de estabelecer um entendimento comum sobre o conceito, de seguida vai ser efetuada uma breve revisão do mesmo, à luz das teorias realistas e construtivistas. Uma abordagem alternativa que se tem vindo a tornar “clássica” é a liberal. As teorizações liberais em relações internacionais constituem, no entanto, mais uma família de posições do que uma entidade verdadeiramente coesa. Contrastam com o neorrealismo e fundem-se, de maneiras variáveis, com as posições construtivistas. Ao invés dos neorrealistas, não estipulam uma “imutabilidade” do sistema internacional, nem que este seja apenas constituído por Estados que interagem como se fossem “bolas de bilhar”. As teorizações liberais têm antes como unidade de conta os “povos”, e consideram o sistema internacional formalmente mutável por vias institucionais (*e.g.* organizações internacionais e / ou jurídicas), considerando que, assim, a anarquia internacional se vai progressivamente esbatendo; informalmente, as posturas liberais nas teorizações das relações internacionais aludem a figuras intercalares como a dos regimes internacionais. Por isso se vê que há uma espécie de gradiente entre os liberalismos e os construtivismos no quadro das relações internacionais. É porventura em áreas *hard*, porque muito próximas da soberania dos Estados, como, por exemplo, nas áreas relativas à segurança e defesa, à política externa, à estratégia e ao mar, que essa fusão progressiva mais se faz sentir. Neste artigo as teorias liberais são tratadas no quadro maior das teorias apelidadas de construtivistas.

No âmbito das relações internacionais, o conceito de interesse nacional é usado para indicar uma determinada necessidade que alcançou o estatuto de reclamação aceitável em nome do Estado, mas também para justificar e apoiar a prossecução de determinadas políticas específicas (Griffiths *et al.*, 2008: 216). De uma forma pragmática, o Instituto de Defesa Nacional define interesse nacional como a “expressão integrada e compatibilizada dos desejos e preocupações dos indivíduos e dos grupos que constituem a comunidade nacional”, correspondendo a uma abstração generalizada das aspirações e das necessidades básicas dessa mesma comunidade (Sacchetti, 1986: 14).

O interesse nacional tem uma dimensão associada à política interna do Estado e outra relacionada com a sua política externa, ainda que a globalização tenha esbatido as diferenças entre as dimensões interna e externa dos interesses dos países (Stolberg, 2012: 13; Guedes & Elias, 2012b). No âmbito da política interna, é frequentemente designado por interesse público, sobretudo nos regimes democráticos, ou por bem comum, entre os comunitaristas. Nessa circunstância é entendido como aquilo que é importante para a generalidade da população de um determinado Estado, por contraposição ao interesse particular dos cidadãos, dos grupos socioeconómicos e das regiões que constituem esse mesmo Estado (Bobbio *et al.*, 1998: 642). No contexto da política externa, o conceito é normalmente associado à perspetiva realista clássica das



relações internacionais, também apelidada de “teoria dos interesses dos Estados” (Bobbio *et al.*, 1998: 641).

Esta teoria considera que os Estados são os atores centrais do sistema internacional e que interagem entre si num ambiente anárquico, no qual não existe um poder superior capaz de definir e de impor normas que regulem as suas relações. Neste contexto, as políticas desenvolvidas têm por base o interesse nacional, sendo este baseado no poder de cada Estado (David, 2001: 33). Como a política internacional é tida pelos realistas como sendo essencialmente conflitual, para garantir a sua segurança e defender os seus interesses, os Estados têm de desenvolver um poder credível, assumindo o vetor militar um papel preponderante na sua edificação. Num mundo em que os Estados soberanos competem por recursos, a sobrevivência da nação é o interesse nacional fundamental. Uma vez garantida a sobrevivência, o Estado pode então prosseguir outros interesses, tendo sempre presente que aqueles que descuram os seus interesses acabam por não subsistir enquanto nações soberanas (Dougherty & Pfaltzgraff, 2011: 95-97). Segundo esta visão das relações internacionais, os interesses e a identidade dos Estados são definidos antes de qualquer tipo de interação na cena internacional, e as relações de poder que se estabelecem são determinadas em função das capacidades materiais dos Estados.

Contudo, esta perspetiva, que ocupou uma posição dominante no estudo das relações internacionais no período que medeia entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1980, foi objeto de várias críticas, em diferentes frentes. Numa tentativa de encontrar respostas para as omissões identificadas, as perspetivas neorrealistas e neoliberais centraram a sua atenção na forma como as estruturas afetam a racionalidade dos atores. Por um lado, os neorrealistas enfatizam que a pressão competitiva de um sistema internacional anárquico influencia decisivamente determinados tipos de comportamento do Estado, nomeadamente a constante procura do equilíbrio de poder. Por outro, os neoliberais defendem que, num mundo interdependente, as instituições internacionais constituem-se como um contexto estrutural alternativo, no qual os Estados podem definir os seus interesses e coordenar as políticas divergentes (Katzenstein, 1996: 12). No entanto, estas perspetivas liberais, menos focadas nos Estados e mais nos povos enquanto atores, continuam a não ter em conta que o interesse nacional está dependente da interpretação que dele fazem os decisores políticos e que o significado que estes lhes atribuem é condicionado pela sua educação e valores, bem como pelos dados que lhes são facultados. Também não têm em atenção o papel fundamental que a identidade nacional exerce na construção dos interesses das nações, e que este não é exclusivamente um produto de fatores propriamente materiais e externos, pois se assim fosse, Estados com capacidades semelhantes teriam comportamentos idênticos. Esta identidade tem uma dimensão interna, relacionada com a forma como os grupos, Estados ou agentes se veem a si próprios, e uma dimensão externa, que exprime o modo como percecionam aqueles que os rodeiam. Desta forma, conforme tem sido argumentado, constroem-se consensos intersubjetivos acerca dos seus papéis externos, que por sua vez dão forma ao interesse nacional, surgindo este a partir de normas e regras desenvolvidas no interior do grupo³.

³ Os consensos intersubjetivos constituem-se através de entendimentos partilhados, de expectativas e do conhecimento social existente nas instituições internacionais.



Conceber o interesse nacional como produto de uma identidade socialmente construída, e não como algo material, pertence ao domínio da família de teorias apelidadas de construtivistas (Dougherty & Pfaltzgraff, 2011: 121, 122). Para os construtivistas, o interesse nacional é construído através da interação social entre os Estados nas instituições internacionais, não se encontrando definido à partida (Katzenstein, 1996: 2). O sistema internacional é o resultado das relações que se estabelecem entre os seus membros, relações essas que dão significado às capacidades materiais dos Estados, e assenta nos seguintes princípios: (i) os Estados são as principais unidades de análise; (ii) as estruturas-chave do sistema estatal não são materiais, mas sim intersubjetivas; e (iii) as identidades e os interesses estatais são, em grande parte, construídos pelas estruturas sociais (Wendt, 1994: 385). A produção normativa das principais estruturas institucionais exerce uma influência decisiva na formação da identidade e dos interesses dos Estados. Estes têm uma identidade corporativa que estabelece objetivos genéricos, mas a forma como os alcançam depende das suas identidades sociais, ou seja, depende do modo como se veem em relação aos outros Estados. As instituições incorporam as normas que regulam as interações entre os Estados. Por sua vez, estas mesmas interações vão condicionar a formação das identidades e interesses dos Estados, estabelecendo ainda as possibilidades de ação e os constrangimentos a que estes estão sujeitos (Griffiths, et al., 2008: 51, 52). Considera-se, assim, a perspetiva construtivista particularmente adequada para analisar a formação do interesse comum da UE, em resulta da interação entre os Estados-Membros nas instituições comunitárias.

O interesse nacional expressa o que o Estado quer salvaguardar, constituindo a sua identificação a base de partida para o desenvolvimento de uma determinada política ou estratégia, pelo que deve ser colocado muito cuidado na sua avaliação. Uma vez reconhecidas e analisadas as interações entre as várias categorias de interesses, compete ao Governo definir os objetivos nacionais, que designam o que o Estado deseja atingir. Da concretização dos objetivos vai depender a satisfação dos interesses (Sacchetti, 1986: 17; Santos, 1983: 45).

A correta identificação, num determinado momento histórico, dos interesses nacionais não se afigura uma tarefa fácil, pois estes elementos não se encontram claramente enunciados num único documento. Para deduzi-los é necessário analisar os documentos oficiais e os discursos dos decisores políticos. Neste contexto, o próximo capítulo sistematiza a análise efetuada à documentação do quadro legal nacional, relevante para a identificação do atual interesse nacional português, nos domínios da segurança e defesa e dos assuntos do mar.

3. O interesse nacional português na atualidade

O interesse nacional apresenta uma dimensão permanente, que se mantém constante ao longo de largos períodos de tempo, e outra conjuntural, que vigora num determinado contexto (Santos, 1983: 48). O interesse nacional permanente de Portugal é indissociável das opções atlânticas, europeias, e lusófonas que enformam a sua política externa. País de escassos recursos, o quadro de alianças em que se insere assume um papel fundamental na salvaguarda do interesse nacional. Neste particular, a aliança com a potência marítima tem sido uma constante ao longo da história de Portugal, pelo que a manutenção de uma relação privilegiada de cooperação com os



Estados Unidos da América (EUA) ganha especial relevância. Os motivos são aqui sistémicos, mais do que propriamente políticos-ideológicos. Os EUA, nesse sentido, vieram tão-somente ocupar o lugar que até meados do século XX tinha sido ocupado pela Inglaterra. Num quadro em que a Europa se constitui como a principal área geográfica de interesse estratégico permanente português, logo seguida em termos de importância pelo espaço euro-atlântico (Governo de Portugal, 2013a: 20), a UE e a NATO assumem-se como parceiros estratégicos fundamentais. Noutra vertente, o interesse nacional está ainda associado à consolidação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), enquanto espaço de cooperação entre os seus Estados-Membros (Governo de Portugal, 2013a: 8).

No respeitante ao interesse nacional conjuntural, este é influenciado, sobretudo, pela situação na UE. A crise económico-financeira internacional, que afetou particularmente a zona euro, veio revelar deficiências na arquitetura de construção europeia, que até então não tinham sido identificadas. Perante a adversidade, os líderes políticos têm reforçado a primazia conferida aos interesses dos seus próprios países, dando azo a tensões internas e pondo à prova a solidariedade europeia, implícita no projeto europeu. Neste contexto, a reavaliação do posicionamento dos Estados-Membros face aos tratados e às políticas comuns em vigor é uma variável a considerar, sobretudo quando está em causa o interesse nacional. Para que tal seja viável, é necessário que os países disponham da liberdade de ação necessária para atuarem na defesa dos seus interesses, o que não acontece com Portugal nas circunstâncias atuais. Este facto constitui-se como o principal fator condicionante da definição do interesse nacional português na atualidade.

No domínio da segurança e defesa, as restrições financeiras inerentes a esta crise e o consequente impacto negativo nos orçamentos destas áreas, assim como a emergência de novas potências e as obrigações decorrentes dos compromissos assumidos no quadro da NATO e da UE, constituem-se como os fatores que mais condicionam a definição do interesse nacional (Governo de Portugal, 2013a: 6). A reorientação das prioridades estratégicas dos EUA para o espaço Ásia-Pacífico ditou um menor empenhamento daquele país nas questões atlânticas e mediterrânicas, o que representa um acréscimo de responsabilidade para os aliados europeus, sobretudo devido aos momentos de grande turbulência que se vivem no Norte de África e no Médio Oriente. No âmbito da NATO, foram introduzidos os conceitos de *Comprehensive Approach*, que defende a necessidade de adotar uma abordagem que envolva os instrumentos político, civil e militar na resolução de crises, e de *Smart Defence*, que procura estimular o aparecimento de uma nova cultura de cooperação que possibilite o desenvolvimento de melhores capacidades a custos razoáveis (Governo de Portugal, 2013a: 21). No quadro da UE, uma construção institucional tributária do liberalismo, do Tratado de Lisboa resultou a substituição da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), o estabelecimento das cláusulas de defesa mútua e de solidariedade, o alargamento do domínio das cooperações reforçadas e o estabelecimento do mecanismo das cooperações estruturadas permanentes. Por outro lado, a Estratégia Europeia de Segurança reforça a necessidade da UE melhorar a sua capacidade para atuar num ambiente caracterizado pela diversidade de meios civis e militares. As restrições orçamentais tiveram como reflexo o reforço do papel da *European Defence Agency* (EDA) e a identificação da



necessidade de desenvolver o conceito de *Pooling and Sharing*, que se traduz na partilha de meios e capacidades militares (Governo de Portugal, 2013a: 22).

No domínio dos assuntos do mar, nos últimos anos tem-se assistido a um aumento do interesse da comunidade internacional pelos oceanos, sobretudo pela perspectiva de acesso aos recursos marinhos que estes potencialmente encerram. A emergência de novas potências em processo de acelerado desenvolvimento económico, associada ao rápido crescimento demográfico de algumas regiões do globo, tem determinado um aumento da procura de recursos naturais. Esta situação tem conduzido ao progressivo esgotamento dos recursos naturais em terra, pelo que o acesso aos recursos marinhos adquire uma nova importância. Neste contexto, a possibilidade de extensão da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas assume uma inegável relevância para os Estados costeiros, que dessa forma veem alargada a zona sobre a qual exercem direitos soberanos, para efeitos de exploração de recursos marinhos. Por outro lado, a consciência da natureza finita dos recursos naturais tem feito emergir a necessidade de se proceder à sua exploração de uma forma sustentável, e dado corpo à necessidade de se adotar uma gestão integrada do mar e da orla costeira.

Para a identificação do atual interesse nacional nos domínios em análise foi examinada a documentação nacional onde normalmente esta matéria se encontra vertida, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei de Defesa Nacional (LDN), o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o Programa do XIX Governo Constitucional e a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020.

A análise efetuada permitiu concluir que, no âmbito da segurança e defesa, os interesses nacionais se desenvolvem segundo três vetores. O primeiro está associado aos valores fundamentais e compreende:

- A garantia da soberania do Estado, da independência nacional e da integridade do território português, assim como a liberdade e a segurança das populações (art.º 273.º da CRP e art.º 1.º da LDN); e
- A salvaguarda da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional (Governo de Portugal, 2013a: 8).

O segundo vetor está relacionado com a política de alianças e de parceiras estratégicas. Neste quadro, os interesses nacionais surgem associados:

- Ao fortalecimento da coesão da UE e da NATO (Governo de Portugal, 2013a: 28);
- Ao reforço do relacionamento com a NATO e com as estruturas europeias responsáveis pela implementação da PCSD (Governo de Portugal, 2011: 110); e
- À consolidação das relações de amizade e cooperação com os países da CPLP (art.º 7.º da CRP), consubstanciada no reforço da cooperação técnico-militar com aqueles Estados (Governo de Portugal, 2011: 111).

O terceiro vetor diz respeito ao desenvolvimento de capacidades e abarca:

- O reforço da capacidade para enfrentar agressões ou ameaças externas (art.º 5.º da LDN);
- O fortalecimento da capacidade para participar em missões internacionais de carácter humanitário e de manutenção da paz (Governo de Portugal, 2013a: 28); e



- O desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas (Governo de Portugal, 2013a: 28).

Por sua vez, no domínio dos assuntos do mar, os interesses nacionais também se desenvolvem segundo três eixos. O primeiro está relacionado com o papel do mar enquanto instrumento de afirmação internacional de Portugal, surgindo os interesses associados:

- À recuperação da identidade marítima de Portugal (Governo de Portugal, 2013b: 62);
- À valorização da vocação atlântica de Portugal (Governo de Portugal, 2013a: 28); e
- À consagração de Portugal como nação marítima e como parte da Política Marítima Integrada (PMI) e da Estratégia Marítima da UE, designadamente para a área do Atlântico (Governo de Portugal, 2013b: 62).

O segundo eixo diz respeito ao mar enquanto instrumento de desenvolvimento económico, passando os interesses nacionais pela:

- Captação de recursos financeiros para investimentos nos setores da economia do mar (Governo de Portugal, 2013b: 62);
- Promoção da interoperabilidade entre os serviços marítimos e portuários, construção e reparação naval e obras marítimas (Governo de Portugal, 2011: 53);
- Defesa do setor das pescas e promoção da aquicultura (Governo de Portugal, 2011: 53);
- Promoção do bem-estar e da qualidade de vida da população (art.º 9.º da CRP), destacando-se neste âmbito as populações piscatórias; e
- Assunção do carácter estratégico do projeto de extensão da plataforma continental, devido à perspetiva de acesso aos recursos minerais, energéticos e biogénéticos que esta potencialmente encerra (Governo de Portugal, 2011: 110).

O terceiro eixo está relacionado com o desenvolvimento sustentável e abarca:

- A defesa da natureza, do ambiente e a preservação dos recursos naturais (art.º 9.º da CRP); e
- O correto ordenamento do território nacional e o seu desenvolvimento harmonioso (art.º 9.º da CRP), destacando-se no âmbito deste trabalho o ordenamento da orla costeira.

Sintetizado aquele que se considera ser o interesse nacional expresso pela documentação nacional relevante nos domínios da segurança e defesa e dos assuntos do mar, procurar-se-á agora identificar o interesse comum da União nas mesmas áreas.

4. O interesse da UE

O modelo de governação híbrido que dá corpo à UE, com a intergovernamentalidade a coexistir com a supranacionalidade, torna-a num novo tipo de ator na cena política internacional (Buzan & Little, 2000: 359). O seu carácter único resulta do facto de, apesar de todos os Estados-Membros serem soberanos e independentes, terem



congregado parte da sua soberania, significando isto que delegaram parte dos seus poderes de decisão às instituições europeias entretanto criadas.

A questão da existência de um interesse comum europeu não é consensual, existindo a perspetiva que esse interesse simplesmente não existe, ou então, que é apenas a soma dos interesses dos vários Estados-Membros. Numa outra linha, há quem argumente que os mecanismos conducentes a tomadas de decisão não existem ainda com suficiente robustez na Europa comunitária. No entanto, determinados indícios levam a supor que esse interesse existe, conforme o atesta a própria denominação das políticas da UE, as quais são qualificadas de comuns. Neste aspeto, é paradigmática a alteração de designação de PESD para PCSD. Este facto, de inegável significado político, evidencia a intenção de os Estados-Membros percorrerem um caminho que os leve à identificação de interesses comuns na área da segurança e defesa. Conforme se poderá constatar, no momento atual ainda há um longo caminho a percorrer até se conseguir materializar uma verdadeira política comum neste domínio. Contudo, considera-se que o interesse comum europeu existe em determinados contextos, e que é formado no decurso das interações entre os Estados-Membros nas instituições europeias.

A UE baseia-se no princípio do Estado de direito, na medida em que as decisões tomadas fundamentam-se nos tratados ratificados pelos Estados-Membros. O Tratado de Lisboa constitui-se como a última alteração aos tratados, encontrando-se os tratados anteriores incorporados numa versão consolidada que dá corpo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (Comissão Europeia, 2013: 3, 4). Os domínios políticos em que a UE pode tomar decisões são determinados pelos tratados da União. Os domínios de competência exclusiva da UE compreendem a política aduaneira e comercial, as regras de concorrência, a política monetária na zona euro e a conservação dos recursos biológicos do mar (artigo 3.º do TFUE). A competência é partilhada, entre outras, nas áreas do mercado interno, agricultura, proteção dos consumidores e transportes (artigo 4.º do TFUE). Nos restantes domínios políticos as decisões são da competência dos Estados-Membros, não podendo a Comissão Europeia ter iniciativas legislativas nessas matérias (Comissão Europeia, 2013: 8).

Para a identificação dos interesses da UE nas áreas em questão, foram examinados os tratados da União, a Estratégia Europa 2020, a Estratégia Europeia de Segurança, a PMI e o dispositivo legislativo que dá corpo à Política Comum das Pescas (PCP). Em resultado da análise efetuada verificou-se que o interesse da UE se encontra essencialmente expresso, numa forma implícita, no TUE.

Tendo por base o estudo efetuado, considera-se que no domínio da segurança e defesa os interesses europeus compreendem:

- A salvaguarda da sua segurança, independência e integridade (art.º 21.º do TUE);
- A promoção da paz e do bem-estar dos seus Estados-Membros (art.º 3.º do TUE);
- A promoção dos seus valores, nomeadamente o respeito pela dignidade humana, liberdades fundamentais, democracia, igualdade, Estado de direito e direitos do Homem (art.º 2.º do TUE);
- A criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas (art.º 3.º do TUE);



- A promoção da paz e da segurança internacional, assim como a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos (art.º 3.º do TUE);
- O desenvolvimento de relações privilegiadas com os países vizinhos, de modo a criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança (art.º 8.º do TUE); e
- O desenvolvimento de relações e a constituição de parcerias com os países e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais, que partilhem dos valores da União (art.º 21.º do TUE).

Não exclusivamente relacionados com os assuntos do mar, mas com pontos de contacto com estas matérias, identificam-se essencialmente os seguintes interesses europeus:

- O estabelecimento de um mercado interno, assente no desenvolvimento sustentável (art.º 3.º do TUE); e
- A preservação do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais (art.º 21.º do TUE).

Com base nos desenvolvimentos anteriores, irá agora ser abordada a questão da articulação entre os interesses nacionais portugueses e os interesses da UE, de modo a identificar pontos de convergência e de potencial conflito.

5. A articulação do interesse nacional com o interesse da UE

Analisando a área da segurança e defesa segundo um ponto de vista genérico, constata-se que as resoluções relativas à PCSD são adotadas por unanimidade (art.º 42.º do TUE), o que oferece relativas garantias de não serem tomadas decisões à revelia dos decisores políticos nacionais. Olhando retrospectivamente para o processo de construção europeu, verifica-se que na dimensão da segurança e defesa o interesse da UE é algo de muito difuso, considerando-se mesmo que não existe um verdadeiro interesse comum. Este facto fica bem patente na redação que foi dada à cláusula de defesa mútua existente no TUE e que se transcreve de seguida (art.º 42.º do TUE):

“Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance (...). Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a realizar”.

Na leitura que se faz desta cláusula, fica evidente que ela resulta de uma solução de compromisso, que procura satisfazer os interesses de três tipos de Estados-Membros (Monteiro, 2011: 734):



- Os integracionistas, que quiseram ver refletida a obrigação de ajudar o Estado-Membro alvo da agressão;
- Os tradicionalmente neutros, que pretenderam ver consagrado o respeito pelas políticas de segurança e defesa de cada Estado-Membro; e
- Os atlantistas, que na sua condição de Estados-Membros da NATO, quiseram ver remetida a sua defesa para a Aliança.

Estes três grupos de Estados acabam por refletir as grandes tendências da UE no âmbito da segurança e defesa, pelo que apesar de existir uma política de segurança e defesa denominada de comum, não se percebe a existência de um claro interesse comum. Não é por acaso que o TUE manifesta a intenção da PCSD conduzir à edificação de uma defesa comum, mas apenas quando o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decidir. No atual contexto, em que a crise económico-financeira está a colocar à prova todo o projeto europeu, não se vislumbra que seja possível percorrer este caminho a breve trecho.

Passando agora a centrar a análise na articulação dos interesses segundo os vetores através dos quais se desenvolvem os interesses nacionais portugueses, na área da segurança e defesa verifica-se que, no vetor dos valores fundamentais, existe um alinhamento entre os interesses nacionais e os interesses da UE, o que não é de estranhar, sobretudo se tivermos em consideração que a construção europeia tem subjacente a partilha de princípios basilares. Contribuem especialmente para a salvaguarda do interesse nacional neste domínio a cláusula de defesa mútua e a cláusula de solidariedade. A primeira estabelece o compromisso político de ajuda recíproca em caso de agressão armada ao território nacional, enquanto a segunda institui a assistência mútua no caso de um Estado-Membro ser alvo de ataque terrorista ou vítima de catástrofe de origem natural ou humana.

No âmbito da política de alianças, a articulação dos interesses tem de ser analisado na perspetiva do relacionamento entre a União e a NATO, bem como no domínio das cooperações estruturadas permanentes. Integrando Portugal o grupo de Estados que dão primazia à sua defesa no âmbito da Aliança Atlântica é do seu interesse que a articulação entre a NATO e a UE seja reforçada. Neste capítulo, verifica-se a existência de um alinhamento entre o interesse da União e o interesse nacional, pois enquanto a PCSD respeita as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no quadro da Aliança, o relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança, reforça a necessidade da União e a NATO aprofundarem a sua parceria estratégica, em benefício de uma melhor cooperação na gestão de crises (Conselho da União Europeia, 2008, p. 2). O reforço desta cooperação tem percorrido o seu caminho, verificando-se que, por vezes, na execução das missões da UE existe coordenação com a NATO, cujas estruturas de comando e controlo são utilizadas (Comissão Europeia, 2013, p. 18). Deste modo, considera-se ser do interesse de Portugal e das referidas organizações, a institucionalização de formas de cooperação que permitam a articulação dos meios e das capacidades existentes. Esta articulação poderá passar pela coordenação ao nível do processo de planeamento de forças, de modo a que seja possível alcançar uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

Numa outra vertente, é permitido aos Estados-Membros estabelecerem entre si cooperações reforçadas, nas áreas em que a UE não detém competências exclusivas (art.º 20.º do TUE). A autorização para dar início à cooperação reforçada é concedida



por decisão unânime do Conselho (art.º 329.º do TFUE). Neste âmbito, o Tratado de Lisboa estabeleceu as cooperações estruturadas permanentes que são um mecanismo de cooperação especificamente criado para a PCSD (art.º 46.º do TUE). As cooperações estruturadas estão a meio caminho entre a criação de alianças formais e o acender de regimes internacionais, como força consuetudinária. A própria noção de cooperação estruturada é tributária de um liberalismo construtivista. Este instrumento permite que os Estados-Membros com as mais elevadas capacidades militares estabeleçam compromissos entre si, tendo em vista a realização das missões militares mais exigentes. A participação na cooperação estruturada permanente tem subjacente o compromisso dos Estados-Membros procederem, de forma mais intensiva, ao desenvolvimento das suas capacidades militares (art.º 1º do Protocolo n.º 10, relativo à Cooperação Estruturada Permanente). Este mecanismo pode constituir-se como um catalisador para o desenvolvimento das capacidades militares dos Estados-Membros, permitindo que os europeus assumam uma maior partilha de responsabilidades com os EUA, mas também pode abrir o caminho para a formação de uma Europa a várias velocidades no domínio da segurança e defesa. Deste modo, para alcançar os objetivos pretendidos, deve ser colocado muito cuidado na definição dos critérios de adesão a este mecanismo. Se as condições estabelecidas forem pouco rigorosas, não é atingido o objetivo de fomentar o desenvolvimento de capacidades de defesa dos Estados-Membros; se forem muito exigentes, estão criadas as condições para a existência de uma Europa a várias velocidades nesta área. Neste caso, Portugal poderá não estar no pelotão da frente, devido aos constrangimentos estruturais e financeiros que impedem o desenvolvimento das capacidades militares necessárias. Se for tido em consideração que a defesa dos interesses nacionais tem passado por estar na primeira linha da construção europeia, com o intuito de participar ativamente no processo decisório comunitário, a não integração numa eventual cooperação estruturada permanente pode ser contrária aos interesses nacionais.

Simultaneamente, o protocolo relativo à cooperação estruturada permanente estabelece que, na medida do possível, os Estados-Membros devem proceder a uma harmonização dos instrumentos militares e a uma especialização dos seus meios e capacidades de defesa (art.º 2.º). Portugal, enquanto país com interesses numa vasta área geográfica, materializados numa diáspora espalhada pelos quatro cantos do mundo, não deve abdicar da possibilidade de intervenção autónoma, nas circunstâncias em que a defesa dos seus interesses assim o exija, algo que poderá ficar comprometido caso seja iniciado o caminho da especialização de meios e capacidades militares. Esta circunstância apresenta-se como mais um fator a ponderar numa eventual participação de Portugal neste mecanismo.

Contudo, importa assinalar que, desde o seu início, a ideia da criação das cooperações estruturadas tem sido um assunto muito controverso, considerando-se mesmo que a probabilidade de algum dia vir a ser concretizada é muito remota. Esta situação é comprovada pelo facto de, apesar dos anos decorridos, e dos esforços feitos por alguns países (e.g. Bélgica, Hungria e Polónia) para substituir os critérios de admissão por compromissos de participação, ainda nenhum Estado-Membro ter notificado o Conselho da intenção de encetar uma cooperação estruturada. No respeitante a Portugal, o facto de não ter reunidas as condições de base para se poder pensar na adesão a uma futura cooperação estruturada, poderá afetar de forma mais significativa a sua capacidade



para proteger o interesse nacional, do que eventuais cedências de soberania às instituições europeias⁴.

O anteriormente exposto remete para a terceira dimensão dos interesses nacionais no âmbito da segurança e defesa, que está relacionada com o desenvolvimento de capacidades. O TUE confere à EDA competências para contribuir para a identificação dos objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros, para a promoção da harmonização das necessidades operacionais, bem como para a execução de medidas conducentes a um reforço da base industrial e tecnológica do setor da defesa (art.º 45.º do TUE). Enquanto a atribuição de competências a uma agência europeia para identificar objetivos de capacidades militares dos Estados-Membros é um caminho que pode comprometer os interesses nacionais, a participação em projetos de investigação e desenvolvimento de tecnologia de defesa pode ser do interesse de Portugal, se daí resultar um aumento da qualidade da despesa afeta às atividades da Defesa.

Se no âmbito da segurança e defesa não foi possível percecionar um claro interesse comum, no domínio dos assuntos do mar esse interesse é manifesto, e passa pela salvaguarda da competência exclusiva da União no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar. A intenção de se proceder à comunitarização dos recursos biológicos marinhos torna-se evidente logo no Tratado de Roma, mas só com a concretização de uma política comum para o setor das pescas foram dados os primeiros passos nesse sentido. Este interesse vai culminar no Tratado de Lisboa com a adoção de uma cláusula que estabelece que, no âmbito da PCP, a UE dispõe de competência exclusiva no respeitante à conservação dos recursos biológicos do mar (art.º 3.º do TFUE).

Atenta ao problema da sobrepesca, a UE tenta impor medidas que contribuam para a sustentabilidade dos recursos piscícolas, enquanto os Estados-Membros, preocupados com o bem-estar das populações piscatórias, procuram garantir o acesso das suas frotas pesqueiras a zonas de pesca, do que resulta um conflito de interesses. Este conflito tem sido dirimido no seio da União através da adoção de cláusulas de exceção, que têm permitido aos Estados-Membros salvaguardar os interesses das comunidades piscatórias locais, muito dependentes da pesca tradicional desenvolvida junto à costa. Estas cláusulas têm permitido aos Estados-Membros manter a exclusividade da atividade piscatória no seu mar territorial, para as embarcações nacionais. Adicionalmente, nos Arquipélagos da Madeira e dos Açores, com a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1954/2003, relativo à gestão do esforço de pesca, Portugal tem conseguido restringir a pesca aos navios registados nos portos dos arquipélagos, numa faixa compreendida entre a linha de base e as 100 milhas náuticas. Esta restrição só não se aplica a navios comunitários que tradicionalmente pesquem nessas águas e desde que não excedam o esforço tradicional de pesca. Com exceção da Bélgica e da Holanda, onde predominam os navios de grandes dimensões, nos restantes Estados-Membros prevalecem as embarcações com menos de 12 metros de comprimento (Parlamento Europeu, 2013: 2). Nestas circunstâncias, a pesca costeira ganha especial relevância para os países europeus, o que atesta a importância da salvaguarda, para as embarcações nacionais, da exclusividade da atividade de pesca nas zonas costeiras.

Outro aspeto que importa ter em atenção no domínio das pescas é a negociação, em nome dos Estados-Membros, de acordos de pesca pela Comissão Europeia. Com estes

⁴ Agradeço a um dos revisores anónimos por me ter alertado para estes pontos tão importantes.



acordos a União procura obter autorização para que os seus navios pesquem na ZEE do país parceiro. Da celebração destes acordos pode resultar benefício ou prejuízo para os interesses de Portugal, devendo os processos negociais ser acompanhados caso a caso e com particular atenção.

Para terminar a análise do setor piscícola, destaca-se o facto deste setor ainda não se ter conseguido autonomizar em relação à agricultura. Esta falta de autonomia traduz-se na inexistência, nos tratados, de disposições próprias sobre as pescas, sendo estas regidas pelas disposições relativas à agricultura (Monteiro, 2011: 742). Tal circunstância fica clara no TFUE, onde é referido que “por «produtos agrícolas» entendem-se os produtos do solo, da pecuária e da pesca (...)” e que “as referências à política agrícola comum ou à agricultura e a utilização do termo «agrícola» entendem-se como abrangendo também as pescas (...)” (art.º 38.º do TFUE). Outro sinal indiciador desta falta de autonomia é o facto do Comité Económico e Social Europeu reunir-se em sessões plenárias divididas em seis secções temáticas, sendo os assuntos das pescas tratados na Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente (Comissão Europeia, 2013: 32). Considera-se que a não salvaguarda da especificidade do setor das pescas é contrária aos interesses de um país como Portugal, que em setembro de 2011 possuía a quarta maior frota pesqueira da União (Comissão Europeia, 2012: 15, 21, 44).

Por outro lado, o carácter estratégico das questões relacionadas com a plataforma continental aconselha a que se preste muita atenção a este assunto, para que não se perca esta janela de oportunidade para Portugal. Se no que diz respeito aos recursos não vivos da plataforma continental, não se encontra nenhuma disposição nos tratados europeus que retire soberania aos Estados-Membros, já no que concerne aos recursos vivos a situação não é linear, pois o TFUE estabelece que, no âmbito da PCP, a União dispõe de competência exclusiva no respeitante à conservação dos recursos biológicos do mar. Esta questão é particularmente relevante no caso dos organismos bentónicos das fontes hidrotermais, pela perspetiva de exploração economicamente rentável, em resultado das possíveis aplicações nas indústrias biotecnológicas. Daqui resulta a necessidade de esclarecer se estes organismos, que não correspondem à definição tradicional de recursos de pesca, estão incluídos naquilo que o TFUE designa como recursos biológicos do mar. Numa análise simplista, a carecer da devida fundamentação jurídica, somos levados a considerar que, à luz do disposto no Regulamento (UE) 1380/2013, relativo à nova PCP, os organismos das fontes hidrotermais deverão ser considerados como recursos biológicos do mar. De facto, o referido regulamento indica que os recursos biológicos marinhos abarcam “as espécies aquáticas marinhas, vivas, disponíveis e acessíveis, incluindo as espécies anádromas e catádromas durante a sua vida marinha”, abarcando assim os organismos dos fundos marinhos, o que é contrário aos interesses nacionais.

Analisada a PMI, deve-se procurar que a sua perspetiva integradora não leve a UE a centralizar as competências atualmente existentes no domínio dos assuntos do mar. Tal poderá ser conseguido através da observação do princípio da subsidiariedade, permitindo, assim, que sejam encontradas soluções que tenham em consideração as especificidades nacionais.

Por outro lado, sempre atenta às questões ambientais, a UE lançou um apelo internacional para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, comprometendo-se a reduzir, até 2050, 80 a 95% das suas emissões relativamente aos



níveis de 1990. Para tal, estudos efetuados indicam que será necessário alcançar uma redução de 60% de emissões no setor dos transportes (Comissão Europeia, 2011: 3, 4). Para atingir este objetivo foram estabelecidas várias metas, destacando-se de entre estas a intenção de transferir para o transporte marítimo/fluvial ou ferroviário, até 2030, 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050 (Comissão Europeia, 2011: 10). Num quadro em que o alargamento do canal do Panamá poderá tornar Portugal na porta de entrada na Europa para mercados tão importantes quanto o americano e o asiático, este facto constitui-se como uma oportunidade a não desperdiçar (Guedes, 2012a). Para tal, torna-se necessário o desenvolvimento das infraestruturas portuárias nacionais, de modo a responder ao previsível aumento do fluxo de transporte marítimo, bem como a criação de plataformas logísticas nos portos portugueses, que acrescentem valor às mercadorias transportadas pelos navios de grandes dimensões. O escoamento da mercadoria poderá ter lugar por via marítima, sendo necessário nestas circunstâncias efetuar o transbordo para navios mais pequenos, ou por via terrestre, assumindo neste caso o transporte ferroviário um papel fundamental. Como qualquer *cluster* da economia do mar tem por base um forte setor dos transportes marítimos, as preocupações ambientais da União constituem uma oportunidade para Portugal desenvolver este setor da sua economia, que importa não desperdiçar. O futuro nos dirá se e como o conseguiremos.

Na sequência do anteriormente exposto, serão agora identificadas aquelas que se considera serem as principais ameaças e oportunidades nos domínios em questão, na perspetiva da salvaguarda do interesse nacional. Relativamente às principais ameaças, identificam-se as seguintes:

- A criação de cooperações estruturadas permanentes sem a participação de Portugal, pois deste modo o país ficaria arredado do processo decisório comunitário neste domínio;
- A possibilidade de se proceder a uma especialização de meios e capacidades militares, pois este caminho condicionaria a possibilidade de Portugal intervir, de forma autónoma, onde a natureza dos seus interesses assim o exigisse;
- A eventualidade de os objetivos e das capacidades militares serem identificados pela EDA, devido à possibilidade desta avaliação não ter em conta a especificidade dos interesses nacionais;
- A comunitarização dos recursos biológicos marinhos, pela perspetiva de os recursos vivos da plataforma continental virem a geridos pela Comissão; e
- A negociação de acordos de pesca pela Comissão Europeia, pois daqui podem resultar situações em que o interesse nacional não seja devidamente acautelado.

No respeitante às principais oportunidades, reconhecem-se as seguintes:

- O desenvolvimento de ações que contribuam para um reforço da cooperação entre a NATO e a UE, tendo em vista uma melhor articulação dos meios e das capacidades militares;
- A participação, no âmbito da EDA, em projetos de investigação e desenvolvimento que permitam maximizar os escassos recursos financeiros disponíveis, colmatar as vulnerabilidades inerentes ao sistema de forças nacional, promover o



desenvolvimento da base tecnológica e industrial de defesa e aumentar a interoperabilidade com as Forças Armadas de outros Estados-Membros; e

- A adequação das infraestruturas portuárias nacionais para fazer face ao previsível aumento do tráfego marítimo e às intenções demonstradas pela União, no quadro da Política Comum de Transportes.

6. Conclusão

Neste trabalho foi analisada a questão da articulação do interesse nacional português com o interesse da UE, procurando-se apurar se o interesse nacional está a ser convenientemente salvaguardado, nos domínios da segurança e defesa e dos assuntos do mar. O tema foi tratado à luz das teorias realistas, liberais e das suas variantes construtivistas das Relações Internacionais, considerando-se a perspetiva de análise construtivista particularmente adequada para estudar a formação dos interesses numa entidade política com o carácter da UE.

Análise desenvolvida permitiu concluir que no domínio da segurança e defesa não é possível percecionar a existência de um claro interesse comum europeu, mas antes os interesses de três grupos de Estados-Membros, designadamente os integracionistas, os neutrais e os atlantistas. Para acautelar o interesse nacional português neste domínio de análise, Portugal deverá promover a cooperação entre a UE e a NATO, e reunir as condições materiais, humanas e financeiras adequadas, tendo em vista a sua participação numa cooperação estruturada que eventualmente venha a ser criada. Deverá, ainda, evitar enveredar pelo caminho da especialização de meios e capacidades militares, bem como procurar participar em projetos de investigação e desenvolvimento no âmbito da EDA, que lhe permitam maximizar os poucos recursos financeiros disponíveis.

Por sua vez, no domínio dos assuntos do mar foi possível percecionar um evidente interesse comum europeu, estando este relacionado com a sustentabilidade dos recursos biológicos do mar. A persecução deste interesse passa pela comunitarização dos recursos vivos marinhos. Para acautelar os interesses nacionais neste domínio, Portugal deverá procurar evitar que os recursos vivos da plataforma continental venham a ser geridos pela Comissão Europeia, e acompanhar devidamente os acordos de pesca negociados pela Comissão com países terceiros.

Em suma, num quadro de progressiva cedência de soberania às instituições europeias em nome de um interesse comum, a salvaguarda dos interesses nacionais passa por um rigoroso acompanhamento das negociações conducentes à edificação de estratégias setoriais e de políticas comuns da UE, tendo sempre presente as palavras de Lord Palmerston, em 1848, perante a Câmara dos Comuns, quando afirmou

“We have no eternal allies and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow”.



Referências bibliográficas

Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Buzan, B. & Little, R. (2000). *International Systems in World History*. Oxford: Oxford University Press.

Comissão Europeia (2007). *Uma política marítima integrada para a União Europeia*. [Online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:PT:PDF> [Acedido em 31 julho 2014].

Comissão Europeia (2010). *Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. [Online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:pt:PDF> [Acedido em 31 julho 2014].

Comissão Europeia (2011). *Livro Branco. Roteiro do espaço único europeu dos transportes - Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*. [Online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PT:PDF> [Acedido em 4 setembro 2014].

Comissão Europeia (2012). *A política comum da pesca em números – Dados estatísticos de base – Edição 2012*. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_pt.pdf [Acedido em 3 setembro 2014].

Comissão Europeia (2013). *Como Funciona a União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Conselho da União Europeia (2008). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança. Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. [Online] Available at: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf [Acedido em 2 setembro 2014].

Conselho da União Europeia (2009). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

David, C.-P. (2001). *A Guerra e a Paz. Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget.

Dougherty, J. E. & Pfaltzgraff, R. L. (2011). *Relações Internacionais. As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.

Governo de Portugal (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. [Online] Available at: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf [Acedido em 19 agosto 2014].

Governo de Portugal (2013a). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [Online] Available at:



http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf

[Acedido em 31 julho 2014].

Governo de Portugal (2013b). *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*. [Online] Available at: http://www.dgpm.mam.gov.pt/Documents/ENM2013_2020.pdf [Acedido em 29 agosto 2014].

Griffiths, M., O'Callaghan, T. & Roach, S. C. (2008). *Internacional Relations: The Key Concepts*. Londres: Routledge.

Guedes, A. M. (2012a). Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: Past, Present and Future. In: *The Fractured Ocean. Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic*. Washington DC: The German Marshall Fund of the United States, pp. 11-57.

Guedes, A. M. & Elias, L. (2012b). Here be Dragons. Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo. In: *O Poder e o Estado*. Coimbra: ISCPSI e Almedina, pp. 5-36.

Katzenstein, P. J. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Monteiro, N. S. (2011). O Tratado de Lisboa, a “Europa da defesa” e a “Europa azul”. *Revista Militar*, Maio, pp. 723-751.

Parlamento Europeu (2013). *Parlamento Europeu*. [Online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.4.2.pdf [Acedido em 31 julho 2014].

Sacchetti, A. E. (1986). *Temas de Política e Estratégia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Santos, J. L. d. (1983). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa.

Stolberg, A. G. (2012). Crafting National Interests in the 21st Century. In: *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Vol II: National Security Policy and Strategy*. U.S. Army War College: Carlisle, pp. 13-25.

União Europeia (2012). *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. [Online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PT:PDF> [Acedido em 31 julho 2014].

Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, Vol. 88, No.2, pp. 384-396.

Legislação

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. Constituição da República Portuguesa – Sétima Revisão Constitucional. Diário da República n.º 155 – I Série-A. Lisboa.

Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho. Lei de Defesa Nacional. Diário da República n.º 138 – 1.ª Série. Lisboa

PROBLEMAS SOCIALES: LA URGENCIA DEMOGRÁFICA EN URUGUAY

Virginia Delisante Morató

delisante@ort.edu.uy

Magister en Relaciones Internacionales del ISCSP, Universidade de Lisboa
Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad ORT Uruguay.
Coordinadora Académica Adjunta de la Licenciatura en Estudios Internacionales, Docente y
Catedrática Asociada de Proyectos Finales de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de
la Universidad ORT Uruguay.

Resumo

El presente artículo habla del Uruguay en un contexto de imagen externa muy mediatizada a través de su reciente ex Presidente José Mujica, recorriendo políticas de gobierno relacionadas con los problemas que todas las sociedades deben enfrentar y en particular, del problema demográfico del que sufre ya que lo distingue de su contexto, no sólo regional, sino en el marco latinoamericano todo.

Palavras chave:

Uruguay; problemas sociales; demografía; migración

Como citar este artigo

Morató, Virginia Delisante (2015). "Problemas sociales: la urgencia demográfica en Uruguay". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art5

Artigo recebido em 23 de Julho de 2014 e aceite para publicação em 24 de Março de 2015



PROBLEMAS SOCIALES: LA URGENCIA DEMOGRÁFICA EN URUGUAY

Virginia Delisante Morató

I. Introducción

Uruguay es un país que ha estado en la primera plana de los principales diarios internacionales, en los últimos años, a partir del último gobierno de José (Pepe) Mujica, ya sea por lo mediático de su figura o por las tres legislaciones, si se quiere, más progresistas que su gobierno ha aprobado, a saber: la Ley del matrimonio igualitario, la liberalización del consumo de marihuana y la Ley que permite el aborto. Sin embargo, resulta pertinente, en este contexto de imagen externa que tiene el país, hablar de otras políticas de gobierno relacionadas con los problemas que todas las sociedades deben enfrentar y en particular, del problema demográfico del que sufre ya que lo distingue de su contexto, no sólo regional, sino en el marco latinoamericano todo. *Grosso modo* la urgencia es clara: un país sin gente carece de desarrollo viable.

Las políticas públicas, los índices del país en términos generales son elementos, por otro lado, difíciles de medir en relación con sus vecinos. Siendo éstos grandes países, con poblaciones enormes en comparación y sistemas de aplicación de políticas muy diferentes considerando que, tanto Argentina como Brasil, tienen sistemas federales de administración. De esta manera podemos decir que Uruguay se hace visible, no por su tamaño (sea geográfico, poblacional, económico o todos juntos), como algunas potencias regionales, sino por su diferencia, en términos de Joseph Nye¹, a través del *soft power*, en este caso, partiendo de una figura muy mediática como su Presidente saliente, el Sr. Mujica.

La rapidez con la que la información fluye en nuestros días nos lleva a introducir nuestro análisis con una clara definición de la globalización porque va de la mano, por su influencia en los grupos humanos incorporando cambios no siempre fáciles de acompañar, ya sea por la complejidad que presentan o por la velocidad con la que lo hacen.

Anthony Giddens² nos dice que

“la globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que ligan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos de cada lugar son

¹ NYE, Joseph. 2010. *The future of power*. United States. Public Affairs.

² GIDDENS, Anthony. 1991. *As consequências da modernidade*. São Paulo. Ed. Unesp



modelados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa. Éste es un proceso dialéctico porque tales acontecimientos locales pueden desplazarse en dirección inversa a las relaciones muy distanciadas que los moldean. La transformación local es tanto una parte de la globalización cuanto la extensión lateral de las conexiones sociales por medio del tiempo y el espacio. Así, quien quiera que estudie las ciudades hoy en día, en cualquier parte del mundo, está consciente de que lo que ocurre en una vecindad local tiende a ser influido por factores –tales como el dinero mundial y los mercados de bienes– que operan en una distancia indefinida de la vecindad en cuestión”.

Las economías latinoamericanas padecen la globalización como realidad de vulnerabilidad y dependencia externa, donde los dones argumentados sobre la misma desde los países que la dirigen, hablan de ella como un beatífico fenómeno de igualación de los beneficios y de las oportunidades, hechos que hasta el momento distan de llegar a varias latitudes, entre las que se encuentra nuestro Cono Sur americano.

No estamos sólo frente a una situación de libre mercado internacional, sino que la globalización encuentra otras formas de manifestarse, a través de avances tecnológicos, a una velocidad descontrolada que ha llevado a un proceso de creciente segmentación social con su consecuente dualización laboral, cultural y educacional por lo que los impactos de la globalización recaen sobre los sistemas democráticos de las sociedades que lo padecen, generando o resaltando distintos problemas sociales que esas mismas economías deben enfrentar y resolver. En la línea de pensamiento de Baylis³, la globalización está separando a los ciudadanos, en pie de guerra, entre los educados cosmopolitas y los marginados económicos y sociales. Es ante esta nueva forma de comportamiento mundial, que los países han tenido que buscar estrategias comunes para salvaguardar problemas reales que enfrentan desde lo económico, sin olvidar la estructura social y de clases, el sistema político y de partidos, el formato estatal, los movimientos sociales, el grado de desarrollo material y de equidad social, la profesionalidad y creatividad de las élites estatales y de la sociedad civil, la configuración del sistema de actores sociales, los modelos culturales y el imaginario colectivo, así como varios otros aspectos, incluyendo naturalmente la nueva realidad mundial.

II. Concepto de problema social

Es necesario darle un marco conceptual teórico a lo que entendemos por problema social que le dará razón a los tópicos elegidos para este trabajo.

Así, la doctrina define al problema social como consecuencia de condiciones o prácticas que suponen una falta de armonía con los valores sociales de determinada sociedad.

³ BAYLIS, John. 2011. *The globalization of world politics*. Oxford. Oxford University Press



Los problemas sociales existen cuando hay un desequilibrio en las formas de organización social que tiene efectos negativos en el colectivo y, además, cuando su competencia apela a la responsabilidad de ese colectivo⁴.

Frente a la pregunta ¿qué es un problema social? Pablo Kreimer, Director del Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina, nos dice que

“un primer nivel de respuesta alude a la existencia de condiciones objetivas que se relacionan, directamente, con los padecimientos humanos (...) por ejemplo, la desnutrición, el analfabetismo, las malas condiciones sanitarias, la falta de trabajo, entre otros, son asuntos percibidos socialmente como problemas sin otro requisito que la sensibilización acerca de las condiciones de vida de los individuos implicados. Los problemas que afectan a una parte de la población, resultan así “sociales” por el solo hecho de su emergencia en el seno de una sociedad dada”.

Por su parte, Juan Sandoval Moya⁵, de la Universidad de Valparaíso, Chile, agrega que

“el proceso de construcción de problemas sociales es de carácter simbólico e involucra la interacción de categorías propias de una psicología social ligada a los sujetos y los discursos sociales, las cuales pretenden dar cuenta de los procesos de subjetivación e historicidad que en todas las comunidades humanas intervienen a través de la producción de discursos en la definición, priorización y caracterización de lo que definen en una época como problemas sociales”.

En definitiva, la propia historia social de los pueblos y su identidad, definen los problemas sociales y su prioridad de acuerdo a sus propias características.

En esta línea de razonamiento, los problemas por los que atraviesan nuestras sociedades, refiriéndonos específicamente a América Latina, hacen hincapié en la urgencia que provoca la desigualdad, dirigiendo la tendencia en la utilización de los recursos en políticas que colaboren a atender estos problemas, de manera prioritaria hacia los sectores sociales en condición de extrema pobreza⁶. Cabe aclarar, en este sentido, que esta pobreza tiene génesis distinta de acuerdo a las subregiones a las que hagamos referencia, tomando en cuenta la existencia, o no, de comunidades indígenas, las políticas económicas y de desarrollo aplicadas a lo largo de la historia reciente y de

⁴ MONTENEGRO, Marisela. 2001. *Otredad, legitimación y definición de problemas en la intervención social: un análisis crítico*. Universidad Autónoma de Barcelona.

⁵ En su trabajo “*Producción discursiva y problemas sociales*” publicado en la revista Última Década n 007-1997.

⁶ OIT/Cinterfor.1995. *Las Políticas Sociales en Uruguay*. Informe elaborado por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
Tomamos aquí el término “política social” como la forma política que la sociedad (a través del Estado) tiene de “resolver” la cuestión social, léase, los problemas sociales.



la actuación, en muchos casos, de los regímenes dictatoriales por los que pasaron muchos de estos países, con marcadas diferencias sobre todo en el Cono Sur, temas que sobrepasan el objetivo de nuestro análisis pero que no debemos dejar de considerar como parte del contexto en el que se desarrollan algunos, surgen otros, de los problemas sociales que aquí se presentan.

Ahora bien, no sólo la pobreza y la marginación entran en lo que se puede definir, o puede llegar a ser para un colectivo, un problema social. Debemos mencionar las cuestiones relacionadas con ellas, como ser, el analfabetismo, el hambre, los problemas de salud, la educación y el trabajo infantil, además del abuso. Como problema social tenemos también el envejecimiento poblacional, la migración (en el caso uruguayo, como veremos más adelante, la emigración particularmente), las consecuencias sociales, económicas y políticas de estos problemas demográficos; los problemas ambientales (que en Uruguay está planteado como problema social a través del conflicto surgido con la República Argentina, por la instalación de una empresa productora de pasta de celulosa al margen del río Uruguay); el desempleo; el HIV/Sida; la violencia en todos sus términos, entre otros.

III. Principales problemas sociales en Uruguay

Uruguay es un país que se ubica en un contexto geográfico donde, a pesar de sus 176.000km², resulta de poca envergadura. Su poca dimensión no sólo hace referencia a aspectos territoriales, sino también a sus índices demográficos y económicos.

Imagen 1 - Mapa del Uruguay



Fuente: www.lahistoriadeldia.wordpress.com



Cuenta con poco más de 3 millones de habitantes⁷, de los cuales el 46% viven en la capital, Montevideo, el más pequeño de sus 19 departamentos. El 38% habita el interior urbano y sólo el 16% lo hace en las zonas rurales.

En el panorama latinoamericano, es un país que históricamente se destaca por su igualitaria distribución del ingreso, la solidez de su democracia y su nivel de integración social. En las últimas décadas, sin embargo, “han surgido *fisuras* que se manifiestan a través de comportamientos marginales, esto es, comportamientos que no se rigen por los patrones socialmente aceptados. El porqué de tales comportamientos se entiende como un desajuste entre las metas culturales, las estructuras de oportunidades para alcanzar las metas y la formación de capacidades individuales para aprovecharlas”⁸.

A fines de la década del 50, en la que el Uruguay supo aprovechar los beneficios económicos de la guerra (sobre todo como exportador de carne y lana) lo que llevó a identificarlo como “la Suiza de América”, fue entrando, lento pero sin pausa, en un declive que lo viene acercando, aun hoy, a los parámetros de su contexto latinoamericano. Producto del resurgir europeo, y mundial, de la posguerra, de la caída de la dependencia de los beligerantes de sus productos primarios, el Uruguay no supo reconvertirse, si bien cabe aclarar que los 11 años de dictadura (1973 -1984) tampoco cooperaron en este escenario⁹.

De acuerdo con estos antecedentes, podemos identificar los principales problemas sociales que sufre el país como los siguientes:

III.1 Pobreza, desigualdad y exclusión social

Debemos decir que los índices no son alentadores ya que la información nos dice que la pobreza afecta mayoritariamente a los jóvenes. En una sociedad tempranamente envejecida, con muy baja natalidad en términos globales, esto constituye en sí, un grave problema social ya que la pobreza infantil constituye un severo cuestionamiento a cualquier proyecto de país que se quiera llevar a cabo, de acuerdo al Informe país de UNICEF de 2013, 24,5% de los menores de 6 años viven en la pobreza en Uruguay. La pobreza alcanza al 13%¹⁰ de la población mientras que el 0,5% es indigente.

En lo que se refiere a la desigualdad, si bien el país se ha destacado históricamente por tener, en el contexto latinoamericano, una distribución de la riqueza más pareja que sus vecinos, y por contar con una clase media aún vigente e importante, la brecha no ha dejado de crecer desde las últimas crisis de fines de los 90 y, la última que afectara directamente, de 2002. Si bien la pobreza ha disminuido en el último quinquenio, se verifica un incremento de la desigualdad que se manifiesta tanto en la distribución del ingreso como en el acceso a los servicios sociales. En este sentido, se hace mención a un proceso de segmentación urbana y residencial, en particular en la ciudad de Montevideo y su área metropolitana donde “los barrios se fueron haciendo cada vez

⁷ 3:285.877 según el último censo realizado en 2011.

⁸ KAZTMAN, Ruben. (1997). *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Revista de la CEPAL n 62. Montevideo.

⁹ Debemos señalar, y subrayar, que en términos internacionales Uruguay califica bien pero que el escenario nefasto surge cuando se desagregan la información y los datos, como intenta demostrarse en este trabajo.

¹⁰ Datos de 2013, Instituto Nacional de Estadística (INE)



más homogéneos a su interior y heterogéneos entre sí, perdiéndose así una relativa capacidad de integración social que había sido un rasgo diferencial de la sociedad uruguaya”¹¹. La pobreza y la desigualdad en Uruguay están estrechamente ligadas al desempleo que ataca sobre todo a las personas con bajos niveles de calificación. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano de Uruguay (PNUD 2005), en Montevideo, el ingreso de las personas mejores posicionadas cuatricula aquél de las personas menos favorecidas.

En cuanto a la exclusión social, la consideramos bajo la definición de Manuel Castells¹² como el proceso por el que determinados individuos y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado. Las situaciones de exclusión varían en función de la educación, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas públicas, y puede afectar tanto a personas como a territorios. En este sentido, entonces, puede decirse que el sector más afectado es el de las mujeres jefas de hogar, que dirigen el 32,7% de los hogares en Uruguay, de los cuales el 11,7% es pobre¹³. Otro problema importante y a resolver para el país en cuanto a la desigualdad, es el que contempla la deserción escolar que es muy alta: según los datos que proporciona UNICEF, sólo 4 de cada 10 jóvenes de 21 y 22 años logran completar su educación media y sólo el 37% de los jóvenes de 21 y 22 años terminaron la educación media superior, señalando que el 63% restante abandonó antes de terminar el ciclo obligatorio¹⁴.

Por otra parte, las condiciones de pobreza, el desempleo, hacen difícil el acceso a una vivienda digna, provocando la aparición de los asentamientos irregulares, sobre todo en la capital. Existen en Montevideo 562 asentamientos precarios, con 61 mil viviendas y una población estimada de 257 mil personas¹⁵. La mayoría de los terrenos ocupados por estos asentamientos son fiscales, que con el paso del tiempo se han transformado en verdaderos barrios pero sin los servicios que un barrio debe tener. La anterior administración comenzó un proceso de regularización, que continúa hoy, a través del cual se le brindan los servicios básicos de acceso a la luz, el agua corriente y el saneamiento en aquellos asentamientos en los que se podía realizar, cosa no siempre posible. El problema radica en trasladar a las personas que ocupan espacios por diversas razones inhabitables, que no siempre están dispuestas a abandonar el lugar ocupado, dónde ubicarlas y mejorar su situación para que abandonen actividades, muchas veces, delictivas y clandestinas. En este proceso de regularización, entonces, se detectó que muchas de estas casas se habían construido en zonas no aptas para la vivienda por estar bajo antenas de alta tensión o expuestos a altas concentraciones de plomo. En este sentido la plumbemia está unida a la tierra y la pobreza, aunque no sean los únicos factores determinantes, donde los niños terminan siendo los más perjudicados, con concentraciones de plomo en sangre que superan el doble de lo tolerable, de acuerdo con el Ministerio de Salud Pública.

¹¹ CEPAL. 2007. Serie Mujer y Desarrollo N°88. *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Uruguay*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

¹² CASTELLS, Manuel. 1998. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol.3. Madrid. Ed. Alianza.

¹³ Datos de 2002, Instituto Nacional de Estadística (INE), estadísticas de género.

¹⁴ UNICEF. Informe anual 2013. Disponible en [http://www.unicef.org/uruguay/spanish/InformeAnualWeb.pdf#Informe Anual 2013](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/InformeAnualWeb.pdf#Informe%20Anual%202013)

¹⁵ Datos de 2010, de Asociación Un Techo para mi País relevado por el Portal 180, disponible en <http://www.180.com.uy/articulo/13392>



III.2 Problemas ambientales

Continuando el eje temático, cabe destacar el serio problema que enfrenta el país por la exposición a altas concentraciones de plomo. El plomo es considerado desde hace décadas como uno de los contaminantes ambientales más importantes. En Uruguay, la exposición laboral al plomo está vinculada a la industria metalúrgica y a la fabricación de baterías de automotores¹⁶. Como se dijo anteriormente, sin embargo, la exposición al plomo también está, sobre todo, estrechamente ligada a los problemas de pobreza y de la tierra, donde normalmente se ubican los asentamientos irregulares, siendo los menos favorecidos, los más perjudicados. Los asentamientos se ubican muchas veces en zonas inundables que han sido rellenas con residuos industriales, donde normalmente se realizan quemas de cables y fundiciones clandestinas, además de que su población no cuenta con educación en higiene. El problema se presenta como grave en los niños y jóvenes, ya que dependiendo de los niveles de intoxicación, la plumbemia deja secuelas irreversibles en todo lo que se refiere al aprendizaje y el aparato psicomotor, sobre todo cuando ataca a personas con mala alimentación. El retirar las naftas con plomo del mercado en diciembre de 2003 fue un primer paso importante, pero insuficiente, a la hora de enfrentar este problema.

Otro problema, de raíz ambiental y que ha generado grandes y graves perjuicios a nuestro país, es el que nos enfrentó con la hermana República Argentina por la instalación, al margen del río Uruguay, de una planta productora de pasta de celulosa de origen finlandés, BOTNIA, hoy UPM. Esta planta se instaló en el departamento de Río Negro, en régimen de zona franca, frente a la argentina ciudad de Gualeguaychú. Si bien el conflicto trasciende el tema medioambiental y forma parte hoy de la esfera política, comenzó con el reclamo por parte de los ciudadanos de Gualeguaychú, con el beneplácito del gobierno argentino del entonces presidente Dr. Néstor Kirchner, de que la planta contaminaría el río y el aire. A pesar de las garantías dadas, no solo por el gobierno uruguayo y la propia empresa, sino por varias auditorías internacionales, estos ciudadanos se organizaron en lo que llaman una “asamblea” y cortaron el paso fronterizo del puente internacional que une ambos países reclamando que la planta mude su ubicación. BOTNIA inició su producción el 12 de noviembre de 2007 y el conflicto si bien ha perdido fuerza, retoma impulso cada vez que se le permite a la empresa aumentar su producción. El conflicto provocó en Uruguay graves consecuencias con pérdidas de puestos de trabajo en el departamento de Río Negro y una baja sustancial en el turismo, a nivel nacional, que duró al menos 5 años, sin mencionar los costos para la economía regional, ya que por esa ruta pasaban toneladas de mercaderías al año que tienen como destino, además de Uruguay o Argentina, Paraguay y Bolivia; costos que se miden en millones de dólares. Si bien es un problema puntual, no estructural y cuya solución no depende ya de nuestro país, su actualidad, la dimensión que ha tomado, enfrentando a ambos países, sus gobiernos y sus ciudadanos, hace que su referencia sea obligatoria, a pesar de que, para Uruguay, probablemente sea hoy un problema más económico y político, que social.

¹⁶ Revista Médica Uruguaya. 2006. Artículo: *Estudio epidemiológico de una población expuesta laboralmente al plomo*. Departamento de Toxicología. Facultad de Medicina.



III.3 La salud

Uruguay presenta una situación de salud con indicadores que lo distinguen en la región por las bajas tasas de mortalidad infantil y materna, sin embargo, así como en el resto del continente, el riesgo de morir, enfermar o curarse, no se distribuye equitativamente. La principal causa de muerte en el país está dada por enfermedades cardiovasculares, con 322 muertes por cien mil habitantes, según datos del Ministerio de Salud Pública (2007). Sin embargo, la mayor vulnerabilidad, una vez más, se encuentra en las personas en situación de pobreza y entre ellas en las mujeres¹⁷. Ya mencionamos anteriormente el problema de la plumbemia, por lo que no vamos a ahondar más en ello. Comenzamos, entonces, por señalar que si bien el Uruguay tiene una población con porcentajes marginales de desnutrición, cabe mencionar que ésta afecta fundamentalmente a los niños menores de 2 años y que, según datos de Presidencia de la República (2014), el 15% de las embarazadas comienza su embarazo con déficit de peso y que, para las madres adolescentes, este porcentaje aumenta al 40%. En este sentido, a pesar de la baja tasa de fecundidad y su tendencia decreciente (que, como veremos más adelante, se encuentra hoy en el límite de la llamada tasa de reemplazo poblacional), se detecta un aumento en los embarazos adolescentes dentro de los sectores menos favorecidos, con las consecuencias sociales que ello implica en el riesgo de reproducción de los círculos de pobreza. El 17% de los nacimientos en 2008 fueron hijos de madres adolescentes (entre 15 y 19 años). El problema radica en que estas jóvenes se ven tempranamente obligadas a abandonar sus estudios, lo que les reduce las posibilidades de entrar en el mercado de trabajo con mejores condiciones, reteniéndolas en el ambiente de pobreza. Siguiendo esta línea de razonamiento, la bibliografía indica que la fecundidad adolescente y la educación, están estrechamente ligadas: el 71% de las madres adolescentes tienen la enseñanza primaria completa pero sólo un 6,4% logra finalizar el ciclo secundario¹⁸. Datos del Ministerio de Salud Pública del 2011 indican que el 73% de estas madres no trabaja ni estudia y el 15% estudia y solo el 12% trabaja¹⁹, por lo que un 88% de estas madres no esté integrada en ninguna actividad económica. En un país con pocos jóvenes activos, una población envejecida y una tasa de emigración que se mantiene alta, donde los que emigran, en su mayoría, son jóvenes preparados y con altos niveles académicos, estos signos son preocupantes y alarmantes.

Por otra parte, debemos mencionar el tema VIH/SIDA, si bien no puede considerarse un problema social en nuestro país bajo las definiciones dadas. Es un tema que parecería estar controlado y no tiene la urgencia que presentan los otros temas aquí planteados. Uruguay tiene uno de los índices de enfermos de SIDA más bajos de la región, con una tasa 25,4 cada 100.000 habitantes, según datos del Ministerio de Salud Pública (2012). Ni siquiera es elegible frente al Fondo Global de lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria. Para fines de 2012 los casos acumulados de Sida ascendían a 8.000, de los cuales 36,5% son mujeres. De acuerdo con los datos del Ministerio de Salud Pública, la edad de mayor incidencia de la enfermedad oscila entre los 25 y 54

¹⁷ CEPAL. 2007. Serie Mujer y Desarrollo N°88. *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Uruguay*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

¹⁸ VARELA, María del Carmen. 1999. *La fecundidad adolescente: una expresión de cambio del comportamiento reproductivo en el Uruguay*. En Salud Problema. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.

¹⁹ MSP 2011. Informe disponible en file:///C:/Users/Virginia/Downloads/Informe_Embarazo_Adolescente.pdf



años²⁰. Los casos de transmisión perinatal de madre a hijo bajaron considerablemente, pasando de 26% en 1995 a un 4% en 2007 y a un 2,14% en 2012, lo que es satisfactoriamente significativo.

El país está embarcado en una gran reforma de la salud, vigente desde el 1º de enero de 2008, que, entre otras cosas, amplía la cobertura de salud de calidad a todos los menores de 18 años, hijos de padres activos que aportan a la seguridad social. Esta reforma pretende paliar, si no eliminar, los problemas de equidad asociados al acceso, a los diferenciales de calidad asistencial y las inequidades en el financiamiento. El nuevo sistema integrado de salud pretende eliminar la existencia de una "salud para pobres" (pública) y una "salud para ricos" (privada) a través de un sistema mixto y homogéneo en cuanto a la accesibilidad con respecto a una atención de calidad. Es un paso importante en materia de salud que, bien gestionado, puede ayudar a disminuir algunos de los problemas más urgentes que, en esta materia, nuestro país tiene. Lamentablemente lo que conceptualmente se presenta como una buena política pública no previó que aquellos más desfavorecidos terminarían por volver al sector público una vez que en el sector mixto, con el nuevo sistema, deben hacer frente a costos de exámenes obligatorios, por ejemplo pediátricos, que salud pública les ofrece gratis. Incluso que, a veces, el solo traslado a la mutualista puede ser oneroso dados los ingresos familiares, por lo que se decide atenderse en la policlínica del barrio, dependiente de salud pública. En definitiva, en el sector mixto/privado de salud se detecta una caída en la calidad del servicio, a partir de la reforma, debido a la cantidad de gente que los distintos servicios debieron absorber sin generar un verdadero beneficio a quienes realmente más lo necesitan.

Por último, en término de profesionales de la salud, cabe destacar que se percibe una *feminización* de la carrera de medicina y, a partir de este fenómeno, una masiva especialización en pediatría²¹, lo que nos ha transformado en un país "exportador" de pediatras, e "importador" de médicos especializados en otras áreas, como la oftalmología, o nos hace padecer la carencia de otras como la neurocirugía, especialización que cuenta sólo con 32 profesionales para atender a todo el país.

III.4 Violencia y criminalidad

Cerrando esta brevísima síntesis de los principales problemas sociales que presenta el Uruguay, debemos mencionar que en este punto el principal problema, y quizás el más urgente, es el relacionado con la violencia doméstica. En nuestro país, muere una mujer cada 14 días a manos de su pareja, si se le suma la muerte de niñas y adolescentes en acciones violentas el número de días se reduce a 9²². Estas cifras no contemplan los suicidios de las víctimas de violencia que ya no pudieron soportarla. La violencia doméstica trae aparejada serias consecuencias para el entorno familiar y para la sociedad en su conjunto, a pesar de ser un problema social importante, no existe en el país una política de Estado que intente modificar los patrones socioculturales que están en la base de este problema y que en cierto modo justifican o permiten la existencia de la violencia doméstica. Es un problema que no distingue clase ni creencias

²⁰ MSP 2012. Informe epidemiológico VIH/SIDA. Disponible en file:///C:/Users/Virginia/Downloads/Informe_epidemiologico_VIH2012.pdf

²¹ Hecho que ya resaltaba Romero Gorski en 1999, en su trabajo *Caracterización del campo de la salud en Uruguay* en Salud Problema. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.

²² Datos proporcionados por la Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual.



políticas o filosóficas, que afecta la salud física y psicológica de quien la padece y que provoca ausentismo laboral con el consecuente costo económico, no sólo individual, sino también social.

En cuanto a la criminalidad, la sensación de inseguridad en la ciudadanía no deja de aumentar en los últimos años. Las cifras indican, de hecho, que los delitos contra la persona aumentaron un 8% durante 2007 con respecto al año anterior²³. En su informe de 2013, el Ministerio de Desarrollo Social establece que se estima que el 54% de los uruguayos fue víctima de algún delito en los últimos 5 años²⁴. Se percibe sobre todo, un aumento en la violencia de los crímenes cometidos y un descenso en la edad de los delincuentes, esto acompañado e impulsado, en cierto modo, por el aumento en el consumo de drogas como la pasta base, en niños y jóvenes.

IV Uno de los problemas para análisis: el problema demográfico

Hemos dejado el problema demográfico aparte porque consideramos que, dentro de los problemas más graves que tiene el Uruguay, éste es quizás, el más urgente.

Como introducción conceptual debemos definir la demografía como la ciencia social que estudia los acontecimientos que ocurren a los miembros de una población a lo largo de su vida. Este estudio tiene dos dimensiones: la medición (cuántos hay, cuántos nacen, cuántos mueren) y la explicación (por qué tantos hijos, por qué tantos emigrantes, por qué el aumento en la esperanza de vida)²⁵. Así, el tema demográfico en Uruguay se transforma en un problema, urgente e importante, por dos de sus variables fundamentales: la baja tasa de fecundidad y la alta tasa de emigración.

Uruguay ha mantenido bajos los indicadores demográficos por un período prolongado, con un crecimiento y una estructura de edades similares a los de los países europeos occidentales, diferentes del contexto general de América Latina. En este sentido, de acuerdo a Varela Petito²⁶, “la reconstrucción del proceso histórico que explica el comportamiento demográfico del Uruguay en el contexto de América Latina es compleja. Las evidencias disponibles permiten visualizar como principales factores de incidencia:

- a) el impacto cultural de la inmigración europea sobre un territorio escasamente poblado;
- b) la incorporación temprana al modelo occidental;
- c) una urbanización temprana que ha llevado a que hoy el 91% de la población sea urbana;
- d) una actividad económica basada fundamentalmente en la ganadería extensiva;
- e) el reparto latifundario de la tierra, que ha impedido el desarrollo de una población rural, la cual suele tener altos niveles de reproducción;

²³ Ministerio del Interior. Observatorio nacional sobre violencia y criminalidad. *Evolución de la violencia y la criminalidad en el Uruguay*. 2007.

²⁴ Informe disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf

²⁵ ORTEGA Osona, José Antonio. 2001. *Revisión de conceptos demográficos*. En *Contribuciones a la economía*: <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Ortega-demograf.htm>

²⁶ PETITO VARELA, Carmen. *Fecundidad En Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. 2007. Montevideo. UNFPA – Ed. Rumbos



- f) una forma de explotación de la tierra que no genera alta demanda de mano de obra;
- g) características de la actividad económica que no estimulan el crecimiento de núcleos urbanos intermedios y consolidan el crecimiento de la ciudad capital, principal puerto exportador”.

Características que pudieron darse, también, por ser un país que quedó sin población indígena y fue receptor de importantes contingentes de europeos en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX (en su mayoría italianos y españoles, aunque no sólo) manteniéndose poco poblado a pesar de su extensión territorial.

A partir de la década del 60, al decir de Pellegrino²⁷, "la emigración de los uruguayos se convierte en un tema creciente y las ausencias en un factor de preocupación en todos los planos de la vida nacional". Ya fuera por el estancamiento de la economía, como se apuntó anteriormente, o por la represión y el exilio, la emigración alcanzó tasas muy altas durante las décadas del 70 y principios de los 80. El fin de la dictadura (1984) no mejoró la situación ya que, si bien la recuperación del primer período de transición democrática, implicó un retorno al país, la emigración se sostuvo y aumentó nuevamente en la década de los 90 superando los reingresos de aquél periodo.

Luego de las crisis de fines de los 90 y, sobre todo, la crisis de 2001-2002, la emigración se convirtió en la herramienta más utilizada para enfrentar la falta de oportunidades y el desempleo, si bien el saldo migratorio del país es negativo ya desde 1963. Los datos nos indican que desde el año 2000 tenemos un promedio de 20.000 personas emigradas por año en el país, cifra que llegó a su máximo en 2002 con 29.000 salidas²⁸ y que en 2007 estuvo en 17.000. Para el tamaño de nuestra población, son números enormes que deben llamarnos la atención: si consideramos que nuestro crecimiento natural (diferencia entre defunciones y nacimientos) es de 20.000 personas al año en promedio quiere decir que apenas crecemos y que, de hecho, entre 2000 y 2002 tuvimos crecimiento negativo. Se estima así, que la población uruguaya que vive fuera del país representa el 13% de la población. Por eso, con las características del Uruguay, y en palabras de Pellegrino, "el fenómeno emigratorio tiene un peso sobre la sociedad uruguaya que debe ubicarse entre los más altos del mundo".

La emigración en general tiene causas económicas, sobre todo al comienzo y durante las últimas crisis mencionadas, políticas, más que nada durante el período del golpe de Estado (1973-1974), pero también la falta de horizontes y oportunidades que no siempre está ligada a problemas estrictamente económicos. La emigración dejó de ser la reacción rápida de la sociedad uruguaya a problemas específicos y coyunturales, se transformó en un objetivo en los jóvenes desde que salen del ciclo secundario. El problema de la emigración es ya estructural en nuestro país, lo más grave: el 77% de los *emigrantes recientes* (periodo comprendido entre 2000 y 2006) tienen entre 15 y 34 años²⁹. Suelen ser jóvenes capacitados y/o que siguen capacitándose en el exterior,

²⁷ PELLEGRINO, Adela. 2007. En *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*. UDELAR

²⁸ PELLEGRINO, Adela. 2003. En *La emigración en el Uruguay actual ¿el último que apague la luz?* Informe de UNESCO Montevideo.

²⁹ Datos del *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006*. UNFPA – PNUD – INE
El mismo informe apunta que los datos reflejan que el 50% de los emigrantes en el periodo estudiado (2000 – 2006) tenía trabajo al momento de emigrar lo que confirma y refuerza nuestra afirmación de que la emigración hoy sobrepasa el tema únicamente económico y de desempleo.



cuyo problema mayor es la falta de oportunidades que tienen en el país junto a la poca valoración de sus capacidades en términos de salarios comparados. Debemos sumar además, los programas de reclutamiento que ofrecen países como Canadá, para llevar recursos humanos a Québec, que entrena (y se lleva) decenas de jóvenes profesionales por año, o los programas de reclutamiento para profesionales específicos en áreas de tecnología e informática como los que supo ofrecer Alemania, que junto con la India, a través de una de sus multinacionales mayores instalada en una de las zonas francas próximas a la ciudad de Montevideo, capta prácticamente toda la oferta de mano de obra en esa área, entrenando a los recién recibidos en los temas que necesitan y enviándolos al exterior; y mencionar la emigración *técnica* que se ha dado, por ejemplo, en el área de la salud a países como Inglaterra y Suiza.

Los destinos de los emigrantes uruguayos son variados, como en un principio solían ir a Australia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Venezuela, México, Suecia y España, hoy puede afirmarse que la mayoría de los jóvenes siguen emigrando hacia Europa (principalmente España e Italia) y Estados Unidos (si bien este destino cayó levemente una vez que se comenzó a pedir visa a los uruguayos para entrar, luego de la crisis de 2001-2002 y que se mantiene hasta hoy).

Otro dato que preocupa es el aumento de grupos familiares enteros que emigran, padres que deciden reunirse con sus hijos en el exterior, caso que se dio mucho en la etapa previa a la reinserción del pedido de visa por parte de Estados Unidos, o adultos que se encuentran entre los 30 y 45 años que perdieron el trabajo y decidieron emigrar con sus hijos menores, en bloque. Esto es importante porque afecta las remesas que el Uruguay podría percibir desde el exterior, minimizando aún más cualquier beneficio que pudiera encontrarse en la emigración para el país. En este sentido, se constata que ni siquiera para los que quedan las remesas logran ser un aliciente. Como señalan Cabella y Pellegrino con datos de un estudio realizado en 2006,

*"en los estratos pobres la salida de un integrante hacia el extranjero tiende a profundizar la vulnerabilidad, más que a mejorar las condiciones materiales y sociales de vida. (...) la migración de algún miembro menoscaba los canales de acceso al bienestar, y esta pérdida no se ve compensada por transferencias económicas sostenidas. Las remesas que reciben estos hogares tienen un carácter más bien ocasional y son enviadas cuando el hogar se encuentra ante situaciones límite"*³⁰.

Por otra parte, existe la sensación de *país que se vacía* que plantea Laura Pastorini, en su artículo "No estamos todos los que somos ni somos todos los que estamos", agregando que "el vaciamiento "en bloque" retroalimenta la emigración, porque un país que se vacía de su población más joven, más dinámica y más educada se vuelve cada vez menos atractivo para la gente joven, dinámica y educada. En el imaginario de esos grupos sociales, el Uruguay se torna un país envejecido, estancado, aburrido y sin

³⁰ CABELLA, Wanda. PELLEGRINO, Adela. *Emigración*. En *Importante pero Urgente. Políticas de población en Uruguay*. 2007. Montevideo. UNFPA – Rumbos



perspectivas". Y sentencia: "Un país para abandonar"³¹. La masiva emigración de la última década hace que todos tengan familiares, o al menos conocidos, en el exterior lo que genera, a su vez, menor desarraigo a la hora de emigrar. Estas redes de familiares y amigos en el exterior hacen de contención y facilitan la toma de decisión a la hora de dejar el país.

En los gráficos que se presentan en Anexo se puede ver la pirámide de edad poblacional y las pirámides por edades de los emigrantes recientes. En un país como el nuestro, con una pirámide poblacional envejecida, pocos jóvenes y donde la mayoría de los niños nacen en los sectores más pobres de la sociedad; que la emigración esté concentrada en la faja de los 15 a los 30/40 años no permite visualizar un futuro muy alentador.

Con respecto a la segunda variable a analizar debemos comenzar mencionando que la tasa general de fecundidad (número de hijos que tienen las mujeres en ausencia de mortalidad y de variaciones de las tasas de fecundidad por edad, TGF) en nuestro país se ubicaba en 2,04 en 2005 y en 2,03 en 2006 (último dato disponible), de acuerdo a los datos de 2006 y 2007 respectivamente, del Instituto Nacional de Estadística. Según la misma fuente, la tasa de crecimiento para el total del país en 2006 fue de 0,284% y la esperanza de vida se ubica en los 75,72 años para el total de la población (72,12 para los hombres y 79,52 para las mujeres). Si tomamos la definición de *reemplazo de la población* como "la capacidad de una población de autoreemplazarse a través de la reposición numérica de las mujeres, futuras procreadoras"³², y si ésta corresponde a una tasa global de fecundidad por encima de 2,1 hijos por mujer, concluimos que nuestro país se encuentra, al menos hace 3 años, por debajo de dicha capacidad.

El descenso en los niveles de fecundidad y el envejecimiento de la población es un tema mundial y que se aplica a la propia América Latina. La diferencia está en que para este continente viene siendo un fenómeno relativamente nuevo, es un comportamiento que puede registrarse a partir de la década del 70, cuando el Uruguay hacía ya dos décadas que lo venía padeciendo. Los datos indican que en la década del 50, cuando para América Latina y el Caribe, la TGF era de 5,9³³, tanto en Uruguay como en Europa ya estaba en 2,7. Este comportamiento excepcional del Uruguay en el contexto en el que se encuentra, como ya se señaló anteriormente, está ligado a su propio proceso histórico. El grado de desarrollo social y económico de la primera mitad del siglo XX, hicieron que el país adoptara tempranamente conductas reproductivas que generalizaron el modelo de familia pequeña. En una época en la que el país iba bien, en la que los niveles de pobreza aún eran bajos, no llamó la atención este fenómeno (quizás hasta era de *avanzada*) equiparándonos, una vez más a los países desarrollados de Europa occidental. Debemos destacar que, en términos históricos, el tema demográfico en general, nunca formó parte de política de Estado alguna, ni general ni específica, nunca se consideró ni se previó que podía ser un problema.

Ahora bien, la época *dorada* pasó, la tendencia generalizada en el continente, a la que Uruguay no estuvo ajeno, de aplicar una política económica de sustitución de importaciones que intentó industrializar un país que no tenía los recursos (ni materiales, ni humanos) necesarios para ello, provocó una crisis que profundizó los

³¹ En *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*. 2007. UDELAR

³² Definición de Varela Petito en su artículo *Fecundidad*, en *Importante pero Urgente*. 2007.

³³ Datos de la CEPAL (www.cepal.org)



problemas políticos habilitando una dictadura, que dejó al país empobrecido y endeudado en poco más de una década. A partir de allí, la tasa global de fecundidad se mantuvo relativamente estable entre los años 1985 y 1996, por encima de los 2,4 hijos por mujer. Sin embargo el escenario era otro, las disparidades y desigualdades entre la población se habían agudizado, los índices de pobreza aumentado y los nacimientos eran muy diferentes dependiendo del sector de la población que se mirara. Así, en este período, puede decirse que la baja fecundidad en los quintiles más ricos de la población fue compensada por el aumento de embarazo adolescente (cuya maternidad alcanzó su pico máximo en 1997 con 74,2 % entre las mujeres de 15 a 19 años³⁴) y en la cantidad de hijos por mujer en los quintiles más pobres. A partir de allí, la TGF vuelve a caer paulatinamente llegando al hito histórico en 2004 de estar por debajo de la tasa de reemplazo poblacional, como ya se señaló. Esta baja continua se explica por dos fenómenos: por un lado se detecta que, si bien aumenta el embarazo adolescente, disminuye la cantidad de hijos (específicamente a partir del tercer hijo) por mujer en los quintiles más pobres y, por otro lado, resulta de la alta emigración en la franja de edad de mayor reproducción.

El envejecimiento de la población, dado por la alta esperanza de vida que tiene el país sumado a la baja tasa de fecundidad y crecimiento poblacional, sumado a los altos índices de emigración, hacen que nos encontremos ante un problema que pide a gritos medidas urgentes por parte, al menos, del gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la emigración.

Si bien es cierto, y no puede dejar de mencionarse, que el Estado facilitó el regreso de aquellos que, a partir de la crisis de 2009, en Europa perdieron sus trabajos o por la situación social vivida, decidieron volver, esto no cambia la situación descripta ya que el país sigue ofreciendo pocas oportunidades a los jóvenes preparados y no se agiorna a la evolución tecnológica que puede traer nuevos desafíos. Más bien los rechaza con un temor conservador a los cambios, típicos de una idiosincrasia que ha quedado anclada en los años 50 y el éxito que representó el Maracanã.

Los nacimientos son pocos y casi la mitad de ellos se producen en los sectores más pobres de la sociedad, esto repercute en la educación, que si bien sigue siendo buena en términos de acceso a la educación inicial (3-5 años), presenta altas tasas de repetición escolar, y abandono, y muy altas tasas de deserción en la educación media (de las más altas de América del Sur, de acuerdo a UNICEF Uruguay). Nuestros índices demográficos repercuten también en la salud ya que provoca desvíos de recursos hacia los requerimientos de la población mayor en detrimento de la salud materno-infantil, a pesar de que la política en salud sexual y reproductiva que asumió el Estado desde el año 2000, puede decirse que viene siendo exitosa en la medida en que ha logrado bajar el número promedio de hijos en los sectores más carenciados de la sociedad.

V Conclusiones

En una sociedad que históricamente miró hacia afuera, principalmente a Europa, en contacto permanente con sus orígenes españoles e italianos, cuyas olas migratorias no hicieron más que reforzar esos lazos, no parece extraño que los jóvenes, producto también de factores adicionales como los que se describen en este trabajo, tomen

³⁴ Datos tomados de Varela Petito en *Fecundidad*, a partir de las estadísticas del Ministerio de Salud Pública.



como objetivo natural el hecho de abandonar el país y emigrar. Por otro lado, “es un lugar común que en las últimas décadas se han acelerado los procesos llamados de la globalización y que asistimos a una revolución en las comunicaciones. Ese acceso a la información tuvo como consecuencia la homogeneización de aspiraciones y valores, creando expectativas de modos de vida y de pautas de consumo que son los de las sociedades desarrolladas. La imposibilidad de acceso a esos estilos de vida constituyó un estímulo adicional para desencadenar la potencialidad migratoria. También es cierto, que el mundo está comunicado como nunca pudo haberse imaginado en otros tiempos y que los migrantes pueden comunicarse en tiempo real con sus familiares y amigos. Dicho de otra manera, al mismo tiempo que facilitan los traslados, las nuevas tecnologías refuerzan los vínculos y las pertenencias a los lugares de origen”³⁵.

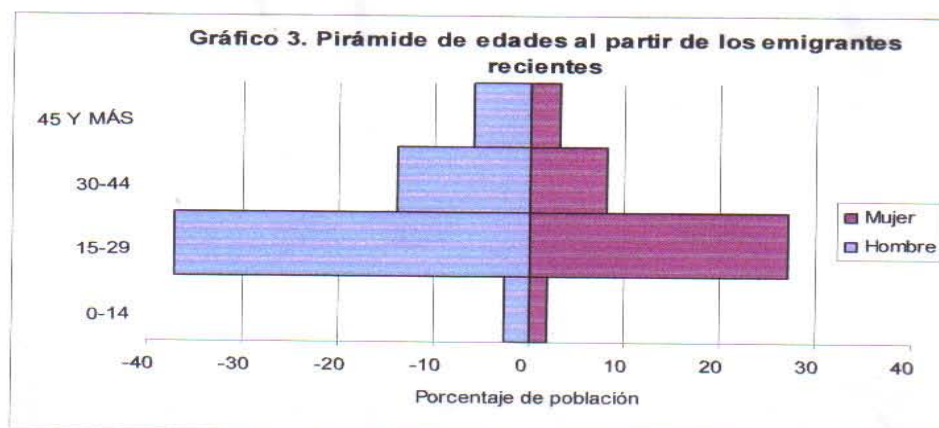
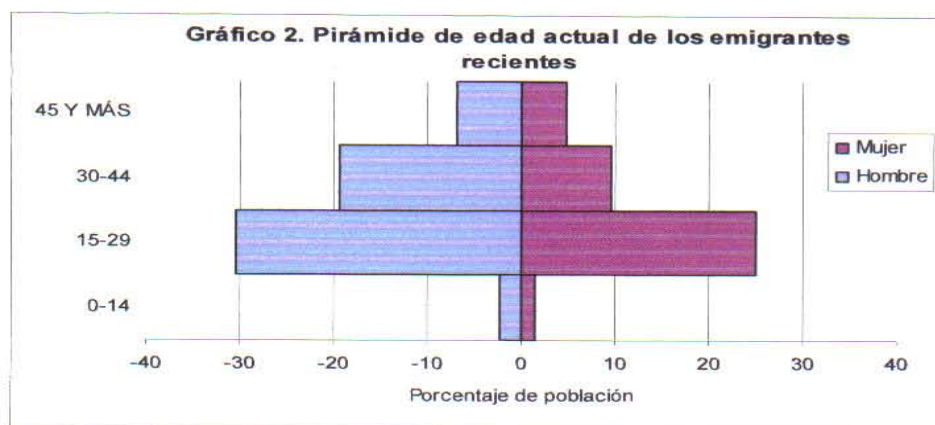
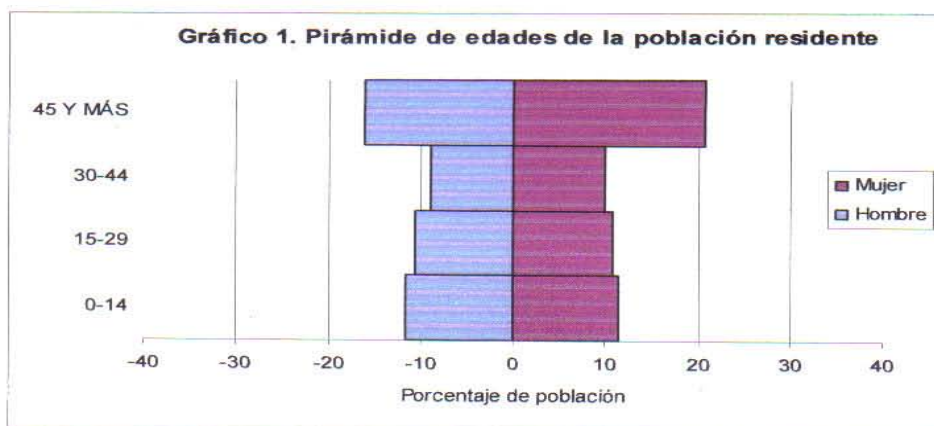
Como hemos visto, el Uruguay padece muchos de los problemas sociales que la globalización ha, al menos, puesto en evidencia, lo que quizás no sorprenda al lector desprevenido de su historia que, hasta mediados del siglo XX, lo mantuvo fuera de los parámetros de su contexto latinoamericano. Los problemas sociales que el país debe enfrentar surgen como producto de la aplicación de políticas equivocadas y de una dependencia excesiva de las erráticas economías vecinas, sobre todo a partir de la década del 90, con la creación del MERCOSUR. La alta emigración y, en ella, lo que se ha dado en llamar la “fuga de cerebros”, por ser principalmente jóvenes altamente calificados los que abandonan el país, nos va dejando sin recursos humanos capaces de sustituir a la generación próxima a jubilarse, *mediocrizando* el medio, pauperizando al país y generando un escenario que permite el desarrollo de radicalismos políticos y populismos que ya han comprometido históricamente el desarrollo de la región.

Daría la impresión de que en un país pequeño como este, que supo tener un lugar en el mundo por ser de vanguardia en cuanto a sus políticas sociales y hasta por ser el primero en organizar una copa mundial de fútbol y por ganarla en dos ocasiones, se podría haber evitado volver a estar en el mundo, pero esta vez, para entrar en la lista de los países dignos de la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo no hay que subestimar el componente individual de idiosincrasia del propio ser uruguayo que facilitó y facilita que el país haya entrado en este recorrido de declive. A pesar de ello, lo que importa hoy, es que los problemas están, existen y son una realidad que el Estado demora en atender. Peor, en algunos casos que apenas reconoce. Queda claro que más allá de los problemas sociales de pobreza, desigualdad, salud, educación, etc., de los cuales no negamos su importancia, señalamos el problema demográfico como el más urgente e importante porque sin gente, sin jóvenes capaces, no hay proyecto de país que tenga sustento.

³⁵ Adela Pellegrino en el Prólogo de *Migración uruguaya: un enfoque antropológico*.



ANEXO



Fuente: *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración* de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. UNFPA – PNUD – INE



Referencias

- Amarante, Verónica, Vigorito, Andrea (2006). *Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*. Montevideo: PNUD – UNFPA – INE.
- Arroyo, Álvaro; Retamoso, Alejandro; Vernazza, Lucía (2005). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- Baylis, John (2011). *The globalization of world politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Calvo, Juan José; Mieres, Pablo (2007). *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Montevideo: UNFPA – Rumbos.
- Castells, Manuel (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol.3. Madrid: Ed. Alianza.
- CEPAL (2007). Serie Mujer y Desarrollo N°88. *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Uruguay*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Diconca, Beatriz; Campodónico, Gabriela (2007). *Migración uruguaya: en enfoque antropológico*. Montevideo: Universidad de la República (UDELAR) - OIM.
- Giddens, Anthony (1991). *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp.
- Kaztman, Ruben (1997). *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Revista de la CEPAL n 62. Montevideo.
- Macadar, Daniel; Pellegrino, Adela (2007). *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración*. Encuesta nacional de hogares ampliada 2006. Montevideo: UNFPA – PNUD – INE.
- Ministerio del Interior. (2007). *Evolución de la violencia y la criminalidad en el Uruguay*. Montevideo: Observatorio nacional sobre violencia y criminalidad.
- Montenegro, Marisela (2001). *Otredad, legitimación y definición de problemas en la intervención social: un análisis crítico*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Nye, Joseph (2010). *The future of power*. United States Public Affairs.
- OIT/CINTERFOR (1995). *Las políticas sociales en Uruguay*. Informe elaborado por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Montevideo.
- Ortega Osona, José Antonio (2001). *Revisión de conceptos demográficos*. En Contribuciones a la economía: <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/Ortega-demograf.htm>
- Pelegrino, Adela (2003). En *La emigración en el Uruguay actual ¿el último que apague la luz?* Informe de UNESCO. Montevideo.
- Reihling, Hanspeter (2007). *La biopolítica del Sida en Uruguay. Madres desgraciadas, niños afortunados y adolescentes invisibles*. Montevideo: UNESCO.
- Romero Gorski, Sonia (1999). *Caracterización del campo de la salud en Uruguay*. En Salud Problema. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Sandoval Mayo, Juan (1997). *Producción discursiva y problemas sociales*. En la revista Última Década n 007-1997. Chile.



Varela, María del Carmen (1999). *La fecundidad adolescente: una expresión de cambio del comportamiento reproductivo en el Uruguay*. En Salud Problema. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Sitios web consultados:

Presidencia de la República Oriental del Uruguay: www.presidencia.gub.uy

Ministerio de Salud Pública: www.msp.gub.uy

Ministerio del Interior: www.minterior.gub.uy

Intendencia Municipal de Montevideo: www.montevideo.gub.uy

Instituto Nacional de Estadística: www.ine.gub.uy

Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual: www.violenciadomestica.org.uy

UNESCO Uruguay: www.unesco.org.uy

Enciclopedia EMVI: www.eumed.net

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Banco de datos:

www.rau.edu.uy/fcs/banco/banco.htm

Comisión Económica para América Latina: www.cepal.org

OIT - Centro Interamericano para el desarrollo del conocimiento en la formación profesional: www.cinterfor.org.uy

REGULAÇÃO DO CIBERESPAÇO: CESURISTAS E TRADICIONALISTAS

Lino Santos

lino.santos@cncs.gov.pt

Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
Licenciado em Engenharia de Sistemas e Informática pela Universidade do Minho. Coordenador
de Operações no Centro Nacional de Cibersegurança (Portugal)

Resumo

No fantástico *Code and Other Laws of Cyberspace*, o Professor L. Lessig afirma “que algo de fundamental mudou” com o ciberespaço, no que à capacidade do Estado em fazer cumprir a lei diz respeito.

Por um lado a estrutura e as características do ciberespaço colocam algumas dificuldades relacionadas com a competência e a escolha da lei aplicável. Por outro, levanta dúvidas sobre o próprio conceito de soberania, como o conhecemos.

Este trabalho analisa os argumentos daqueles que defendem uma regulação do ciberespaço à margem da soberania do Estado ou dentro de um novo conceito de soberania e de capacidade para fazer cumprir a lei, bem como os argumentos daqueles que rejeitam essa excepcionalidade de tratamento ao ciberespaço.

Palavras chave:

Ciberespaço; Regulação; Auto-regulação; Soberania; Utopia

Como citar este artigo

Santos, Lino (2015). "Regulação do ciberespaço: cesuristas e tradicionalistas". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art6

Artigo recebido em 31 de Março de 2015 e aceite para publicação em 30 de Abril de 2015



REGULAÇÃO DO CIBERESPAÇO: CESURISTAS E TRADICIONALISTAS

Lino Santos

Introdução

É incontestável que o ciberespaço introduziu profundas alterações na forma como os cidadãos, as organizações e os Estados se relacionam entre si.

A capilaridade da internet, juntamente com a sua grande cobertura geográfica de acesso e o advento do computador pessoal, deram origem às globalizações da informação e do conhecimento, criando novos espaços de interactividade, partilha e armazenamento de e produtos de mercado, entre os quais destacamos os ambientes virtuais imersivos de lazer, cultura (mundos virtuais), o produto das interações sociais mediadas pelas tecnologias da informação (redes sociais), ou o local onde é armazenada e processada a informação (*cloud*). Esta diversidade de espaços que representa a riqueza de aplicações do ciberespaço, está na base do seu sucesso e do rápido crescimento da sua utilização.

Este conjunto de espaços assenta no sistema de comunicações global—a internet—ao qual os sistemas de informação e os dispositivos electrónicos de uso pessoal se ligam para realizarem a sua função. Senão criada pelo menos desenvolvida originalmente com objectivos militares, a internet desenvolveu-se como rede académica no final da década de 1980 e rapidamente se assumiu como meio de comunicação de massas em meados dos anos 90. Na sua origem militar, o desenho da internet teve como principal preocupação a resiliência a falhas parciais,¹ resultando numa arquitectura física e numa gestão completamente distribuídas, sem qualquer tipo de ligação com o mapa administrativo das nações.

Cedo o ciberespaço foi idealizado como espaço de liberdade—uma espécie de novo *Far West* global onde nenhum Estado conseguiria aplicar a lei ou manter a ordem. Neste contexto, surgiram duas correntes académicas, antagónicas entre si. A primeira sugere a falência do sistema jurídico para lidar com o ciberespaço e defende a criação de novas formas de regulação, adaptadas às suas especificidades. A segunda sustenta uma in excepcionalidade de tratamento para esse mesmo ciberespaço e defende que os

¹ Um dos requisitos colocados aos criadores da internet, então designada ARPANET, visava a tolerância a falhas na comunicação entre bases operacionais militares em cenário de destruição parcial das suas infra-estruturas. Composta por uma “teia” (*web*) de ligações entre os vários “nós”, (*nodes*) a informação dentro desta rede deveria chegar sempre ao destino desde que existisse um caminho disponível para tal, desta forma reduzindo a criticidade individual de cada “nó” para o contexto global das comunicações.



desafios na sua regulação não são distintos daqueles que foram colocados por outros domínios onde se verificam transações transnacionais.

Este artigo propõe-se apresentar e discutir estas duas correntes, à luz dos desenvolvimentos ocorridos desde a sua formulação inicial, bem como verificar se existe uma tendência ou primazia na utilização de mecanismos de regulação para o ciberespaço.

Características do ciberespaço

Algumas características da arquitectura do ciberespaço colocam sérios desafios de governação deste novo media, bem como de regulação das diversas actividades nele realizadas. Desde logo o ciberespaço aumenta radicalmente a velocidade e a quantidade das comunicações, ao mesmo tempo que reduz ou elimina a distância entre instituições, entre indivíduos, ou mesmo entre nações. As mensagens de correio electrónico ou *sms* são enviadas e recebidas quase instantaneamente, fotografias, videos e artigos de opinião são partilhados e difundidos globalmente quase em tempo real, comprar um livro pela internet é hoje tão fácil e cómodo como fazê-lo numa livraria. Neste contexto, o ciberespaço e a conversão do analógico para o digital vieram aumentar brutalmente a frequência e a velocidade de alguns comportamentos ilícitos já existentes. São exemplo destes a violação de direitos autorais, que sempre existiu, mas que as tecnologias digitais facilitaram e levaram ao extremo.

Por outro lado, como já foi referido, o ciberespaço é aterritorial. Ao contrário dos domínios naturais (ar, mar, terra e espaço), onde os Estados, dentro das suas capacidades, exercem a soberania e aplicam a lei dentro de um território físico relativamente bem definido, no ciberespaço esse exercício levanta problemas de delimitação. Neste mesmo sentido, B. Posen refere-se-lhe como mais um *global common*, comparando-o ao espaço marítimo, aéreo e extra-atmosférico (Posen, 2014: 64). Assim sendo, conceitos clássicos tais como “jurisdição” ou “propriedade”—para dar aqui apenas alguns exemplos—tornam-se difusos quando aplicados ao ciberespaço. A prestação de serviços *on-line* dificilmente cumprirá o quadro legal de todos os Estados onde estes são disponibilizados,² criando dificuldades a cada um destes no seu exercício de soberania, começando pela própria escolha da lei aplicável—aplica-se a lei de onde é prestado o serviço, ou aquela de onde são produzidos os efeitos?

Por último, este espaço virtual garante algum grau de anonimato a quem o utiliza, o que levanta, novamente, dificuldades quanto à atribuição dos actos praticados ou à identificação dos seus autores. Um cibernauta português ou localizado em território português pode utilizar um serviço de *blogues* norte-americano para difamar outro cidadão português. Esse mesmo cibernauta pode jogar *on-line* um jogo permitido no país onde o servidor está alojado, mas proibido em Portugal. Pode, ainda, praticar remotamente uma profissão regulada em Portugal, mas não regulada no país onde o serviço é prestado.

O ciberespaço veio igualmente criar um conjunto de novos objectos de protecção jurídica, alargar a esfera de protecção de alguns já existentes, bem como facilitar o surgimento de novos tipos ilícitos. Figuras como a de identidade digital, múltiplas

² J. P. Trachtman refere que a grande novidade do ciberespaço é a de que “dará lugar a mais situações nas quais os efeitos são sentidos em múltiplos territórios em simultâneo” (1998: 569).



identidades, *avatar*, dinheiro virtual ou domínio internet, bem como profissões tais como administrador de sistemas, *blogger* ou programador, ainda hoje não possuem regras que lhes confirmem direitos e responsabilidades. Da mesma forma, conceitos tradicionais como o de privacidade viram alargado o seu espectro de protecção jurídica, passando a incluir, por exemplo, o direito ao esquecimento,³ e o conjunto das acções tipificadas como ilícitas no contexto da pornografia de menores passou a incluir a posse de material desta natureza em formato digital ou a mera visualização deste.⁴ Refira-se ainda a necessidade, cedo percebida, da protecção jurídica dos próprios sistemas que informáticos que materializam o ciberespaço, tratada em regime autónomo na lei do cibercrime.

Estes e outros desafios foram avaliados, na viragem do século, por vários académicos da área do direito. As discussões de então permitem identificar duas tendências divergentes no que respeita à regulação do ciberespaço.

Uma primeira via entende algumas das características distintivas do ciberespaço como suficientes para, por um lado, justificar a inviabilidade da aplicação dos mecanismos de escolha da lei aplicável e da determinação da jurisdição legais existentes e, por outro, advogar um novo paradigma de regulação para o ciberespaço. Contribuem para esta visão, entre outros, Johnson e Post, defendendo a regulação do ciberespaço pelos cibernautas através de mecanismos de auto-regulação (1996; 2002), e Lessig que defende, por sua vez, a regulação pelo “código” e pela arquitectura do ciberespaço (1999; neste como em todos os casos que se seguem, a tradução é minha).

Do outro lado encontram-se aqueles que defendem que os desafios levantados ao direito pelo ciberespaço não são muito diferentes daqueles que foram colocados por outros desenvolvimentos tecnológicos, e que as transações realizadas com recurso a este não diferem de outras transações de características transnacionais, realizadas por outros meios. Os principais partidários desta via são Goldsmith (1998) e Trachtman (1998), que recusam a excepionalidade do ciberespaço e defendem uma evolução dentro do quadro do direito internacional e através do reforço dos instrumentos supranacionais de regulação.

A discussão académica do tema levou J. P. Goldsmith a apelidar aqueles que, tal como D. Johnson e D. Post, acentuam o cariz extraordinário do ciberespaço e pedem um novo modelo de regulação de “cépticos da regulação” (1998, pp.1199). Por sua vez, Post trata os que advogam que os problemas colocados pelo ciberespaço à capacidade do Estado exercer e fazer cumprir a lei não são assim tão diferentes ou novos, de “inexcepcionalistas” (2002: 1365). Sem desprimor dos respectivos autores, trataremos, doravante, os primeiros como “cesuristas” e os segundos como “tradicionalistas”.

³ O art.º 17.º da proposta da Comissão Europeia de regulamento da Protecção de Dados Pessoais refere que “[o] titular dos dados tem o direito de obter do responsável pelo tratamento o apagamento de dados pessoais que lhe digam respeito”. Ver *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (regulamento geral sobre a proteção de dados)*, disponível em http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_pt.pdf, consultado em Setembro de 2014.

⁴ Cf. alínea f) do art.º 20.º da *Convenção para a Protecção das Crianças contra Exploração Sexual*, Resolução da Assembleia da República n.º 75/2012, de 28 de Maio, onde é prevista a criminalização sempre que “[...] aceder, conscientemente, através das tecnologias de comunicação e de informação, a pornografia de menores”.



Tirando partido da distância temporal em relação a esta discussão, começaremos por abordar os argumentos esgrimidos entre “cesuristas” e “tradicionalistas”, para de seguida analisar as duas soluções dominantes para uma melhor regulação do ciberespaço: a auto-regulação e a abordagem supranacional complementar.

Cesurismo vs. tradicionalismo

O termo “cesurismo” — cunhado por Hermínio Martins (Garcia, 2006) — é aqui usado como referência a uma linha de pensamento que tende a tratar os fenómenos como específicos e sem precedentes, de algum modo renunciando ao tempo e à história. É precisamente esta a linha de pensamento dos que, tal como Johnson e Post, concentram sua atenção na novidade que representa o ciberespaço como justificação para a falência do actual modelo de regulação baseado na lei e para uma ruptura com o passado.

A base de argumentação dos “cesuristas” centra-se na aterritorialidade do ciberespaço e, mais concretamente, no facto de as fronteiras bem definidas serem um atributo necessário para a eficácia da aplicação da lei. A relação entre o espaço e a lei, defende Johnson, apresenta múltiplas dimensões. Por um lado, é a lei que permite a um Estado exercer soberania e controlo sobre o seu território—uma espaço bem delimitado e reconhecido por todos—, assim como ao cidadão defender-se da acção do Estado. Por outras palavras, o conceito de fronteira funciona como o limite dentro do qual o Estado faz cumprir a sua lei, bem como aquele fora do qual o cidadão está a salvo dessa acção do Estado.⁵ Por outro lado, a relevância jurídica dos efeitos de uma acção - ou da ausência dela - é igual dentro de um mesmo espaço jurídico e, muito provavelmente, diferente entre espaços jurídicos distintos⁶. Por outro, ainda, a legitimidade da lei advém da participação directa ou indirecta dos cidadãos de um Estado na elaboração da lei, perdendo essa legitimidade quando aplicada de outra forma. Finalmente, a eficácia preventiva da lei resulta do conhecimento prévio da lei aplicável ao espaço onde praticamos actos relevantes ou daquela onde esses actos produzem efeitos (Johnson & Post, 1996).

Tendo em conta esta relação entre espaço e lei, os “cesuristas” defendem que a localização geográfica dentro de limites físicos conhecidos—fronteiras—, são essenciais para determinar o conjunto de direitos e responsabilidades da pessoa jurídica, concluindo que o ciberespaço “enfraquece radicalmente [esta] relação entre o fenómeno com significado legal e a localização física” (Johnson & Post, 1996: 1370). Partindo deste pressuposto, os “cesuristas” questionam a competência de um qualquer Estado para a aplicação da lei e da justiça para actos praticados no ciberespaço e levantam reservas sobre a escolha da lei aplicável. Johnson e Post idealizam o ciberespaço como *uno*⁷, como um novo plano de acção ou dimensão paralela cuja

⁵ É através da lei que um Estado de Direito regula as liberdades e as responsabilidades dos seus cidadãos e instituições. O aplicação eficaz dessa regulação representa um exercício de soberania.

⁶ Mais uma vez o apelo aos princípios de um Estado de Direito, onde a lei deve ser igual para todos. Obviamente esta igualdade aplica-se aos objectos jurídicos desse Estado, já que a lei pode ser diferente entre Estados.

⁷ M. Libiki sugere que o ciberespaço não é um media *uno*, mas sim uma “multiplicidade de medias—no mínimo a tua, a deles e a dos outros” (2012: 326). Também L. Strate, no seu brilhante artigo sobre concepções de ciberespaço, sugere a existência de uma multiplicidade de ciberespaços centrada na vivência de cada indivíduo (1999). Note-se igualmente que no quadro ideológico de um único ciberespaço, não faria sentido o conceito de “ciberespaço nacional”, comumente utilizado nas várias estratégias



fronteira com o nosso mundo físico é “feita de écrans e palavras chave” (1996: 1367) onde, uma vez lá dentro, não existem outras barreiras. Uma vez dentro deste ciberespaço, é igual comunicar com o vizinho do lado ou com alguém nos antípodas - aliás, dentro do ciberespaço não existe o conceito de antípodas - e o quadro jurídico que regula essa comunicação, ou não existe, ou é de difícil identificação.

O caso que opôs a Liga Internacional contra o Racismo e anti-Semitismo à gigante norte-americana Yahoo, ilustra bem estas dificuldades. No ano 2000, o cidadão francês Marc Knobel, um activista da luta contra o neo-nazismo, verificou que o *portal* de leilões da Yahoo, estava a vender material neo-nazi. Através da ONG referida, Knobel levou a tribunal a Yahoo - uma empresa sediada na Califórnia - por violação da lei francesa de proibição de tráfico de bens nazis. A primeira reacção de um dos co-fundadores da Yahoo, Jerry Yang, foi considerar que o tribunal francês pretendia impor um julgamento numa área sobre a qual não tem controlo. Independentemente desta opinião, o julgamento prosseguiu, com a defesa a centrar a sua argumentação na impossibilidade técnica de distinguir o que era apresentado aos clientes franceses da Yahoo daquilo que era apresentado aos restantes, e a acusação, por seu lado, a defender a soberania do Estado francês para se defender da venda de mercadorias nazis ilegais a partir dos Estados Unidos e a questionar o porquê de um regime de excepção para a Yahoo, e para o ciberespaço. O tribunal determinou que a Yahoo violou a lei francesa e ordenou que esta empresa tomasse todas as medidas necessárias para dissuadir e tornar impossível o acesso, por parte de cidadãos franceses, a tais conteúdos. A alegação da Yahoo a respeito da impossibilidade técnica de cumprir a ordem do tribunal, baseada nas idiossincrasias da arquitectura da internet, foi ultrapassada depois de vários *gurus* da internet, entre os quais Vint Cerf, terem apontado soluções técnicas que permitem à Yahoo cumprir a ordem do tribunal (Goldsmith & Wu, 2006: 1-10).

Na linha de argumentação de Johnson e Post relativamente à excepcionalidade do ciberespaço, a autoridade apenas pode ser exercida dentro de um território, questionando estes autores a legitimidade de uma nação regular actividades exercidas noutro território. Também argumentam que as disputas internacionais pela escolha de um quadro jurídico se resolvem pela escolha do quadro do local onde os actos ilícitos são praticados. Estes pressupostos garantem a uniformidade, a previsibilidade e a certeza na aplicação das leis, valores de um Estado de Direito. Porém, o caso acima descrito vem apontar no sentido contrário e dar razão aos “tradicionalistas”.

Os “tradicionalistas”, cujo mote poderia ser “nada de novo debaixo do sol”⁸, defendem, por oposição aos “cesuristas”, que o ciberespaço não constitui uma excepção. Para os “tradicionalistas”,

“[a]s transações no ciberespaço não são diferentes das transações transnacionais ocorridas no espaço real. [...] Elas envolvem

nacionais de cibersegurança. Ver *The National Strategy to Secure Cyberspace* (2003), disponível em https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace_strategy.pdf, consultado em Setembro de 2014; ou *Italy's National Strategic Framework for Cyberspace Security* (2014), disponível em <http://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/italian-national-strategic-framework-for-cyberspace-security.pdf>, consultado em Setembro de 2014.

⁸ Eclesiastes 1:9 “O que foi, isso é o que há de ser; e o que se fez, isso se fará; de modo que nada há de novo debaixo do sol.”



peças no espaço real inseridas numa jurisdição, a comunicar com outras peças também no espaço real noutras jurisdições” (Goldsmith, 1998: 1250).

Para J. P. Trachtman o ciberespaço é o meio. A conduta persiste num território, os seus autores encontram-se num território, e o mais importante é que os efeitos - embora mais dispersos do que no passado - continuam também a ser produzidos num território (1998: 568)⁹. Como consequência, o conjunto de princípios e os instrumentos legais tradicionais são capazes de resolver os problemas da escolha da lei e da competência jurisdicional.

A ideia de que o ciberespaço nada traz de novo é sustentada por Goldsmith recorrendo à analogia com outros contextos de comunicação e transação transnacionais. O autor aceita que o mundo esteja a mudar e que o ciberespaço é uma expressão dessa mudança, mas refere que o direito internacional tem evoluído no sentido de responder a estas alterações, nomeadamente “é comumente aceite que [na ausência de soluções consensuais internacionais] uma nação regule, extraterritorialmente, os efeitos locais de uma conduta” (Goldsmith, 1998: 1212) e aponta como exemplo o tema da propriedade industrial.

A outra ideia chave dos “cesuristas” - em género de conclusão - é a de que as dificuldades legais atrás referidas, conjugadas com dificuldades técnicas colocadas pelas características do ciberespaço, tornam impossível a regulação deste por parte dos Estados. Para Johnson e Post o ciberespaço “cria um fenómeno totalmente novo que precisa de ser objecto de regras jurídicas claras, mas que não pode ser regulado, de forma satisfatória, por uma qualquer soberania assente no conceito de território”. (1996: 1375) Desta impossibilidade técnica e legal para os Estados exercerem a sua soberania sobre o ciberespaço, emergirão, numa primeira fase, mecanismos de auto-regulação (1996: 1387).

Os “tradicionalistas”, por seu turno, defendem que a tecnologia existe e que, como ficou patente no caso que envolveu a Yahoo, mas também nos diversos casos que envolvem a filtragem de conteúdos realizada, pelas mais diversas razões, os Estados conseguem exercer a sua soberania e proteger os cidadãos contra conteúdos ofensivos ou actividades ilícitas (Goldsmith & Wu, 2006: viii). A informação envolvida numa transacção “aparece num território, não por magia, mas por uma acção de hardware e software localizado dentro desse território” (Goldsmith, 1998: 1216) pelo que actuando junto desse hardware e software é possível realizar a função de regulação.

A auto-regulação do Ciberespaço

Esta dualidade de pontos de vista relativamente a um assunto novo que ainda não é percebido na sua plenitude é recorrente. Ao longo da história, o surgimento de novas tecnologias tem originado tomadas de posição que defendem a sua excepionalidade e o seu futuro papel numa ruptura com o passado e na criação de um mundo melhor - instrumentos da paz universal -, bem como opiniões mais conservadoras que logo

⁹ Trachtman rejeita a visão dos “cesuristas” sobre a diminuição de soberania dos Estados provocada pelo ciberespaço: “Não foi o Estado que morreu, mas a velha e moribunda teoria da soberania absoluta sobre o território” (1998: 562).



identificam afinidades com outros episódios ocorridos. Armand Mattelart (2000), na sua *História da Utopia Planetária*, elenca um conjunto de exemplos históricos onde, ao surgimento de uma nova tecnologia, foi criada uma esperança libertadora: a imprensa escrita, o telégrafo, os caminhos de ferro ou a televisão.

Como já foi referido, os “cesuristas” estão convencidos de que o ciberespaço é uma destas tecnologias libertadoras. Uma tecnologia suficientemente diferente do mundo real para que a regulação do comportamento humano nesse espaço não possa ser feita através dos mecanismos existentes¹⁰. Lessig advoga que “algo de fundamental mudou” (1999: 126), para sustentar a sua tese de que no ciberespaço “o código é a lei”; enquanto Johnson e Post defendem que o ciberespaço é dos cibernautas e portanto “aqueles que definiram e usam os sistemas *on-line* têm o interesse em prevenir a segurança do seu território electrónico e de prevenir o crime” (1996: 1383), dando o mote para auto-regulação do ciberespaço.

A ideia de que o ciberespaço dilui o conceito de soberania de Estado, mas também de que os problemas no ciberespaço devem ser deixados para os cibernautas, encaixa perfeitamente no perfil de “internet-centrismo”, como idealizado por E. Morozov (2012). A crença no efeito libertador da internet, mas principalmente a ideia de que tudo se resume, tudo pode ser explicado, ou pode ser feito por via da internet, permite compreender porque razão Johnson e os seus correlegionários defendem regras à parte para o ciberespaço.¹¹ As teses dos “cesuristas” inserem-se claramente num contexto de euforia da internet e não anteviram nem as alterações societárias desencadeadas com as redes sociais na última década, nem a concentração de poder nas mega empresas do sector. Inserem-se no espírito e na ideologia dos primórdios da internet e na vontade dos seus utilizadores de a manter livre de regulação e da intervenção dos Estados ou de manter viva a ideia de que o ciberespaço “possa realizar a sua promessa de profunda alavancagem liberatória” (Post, 2000: 1439), vontade essa expressa por grupos como o *Electronic Frontier Foundation*, e por manifestos como a *Declaração de uma Internet Independente*, de John Bralow (1996).

Dentro deste espírito, Johnson e Post apontam alguns exemplos práticos de auto-regulação. Este autores sugerem que o sistema de DNS—sistema global de atribuição e gestão nomes internet, coordenado por uma organização internacional sem fins lucrativo, designada de ICANN,¹² estaria a ser redesenhado, num processo de auto-regulação, para acondicionar um conjunto de salvaguardas exigidas pela “propriedade industrial” (1996: 1388). Passados quase vinte anos, podemos avaliar como decorreu este processo. Pese embora a gestão do DNS continue nas mãos dos cibernautas, praticamente todos os países europeus liberalizaram as regras de registo de domínios internet, colocando uma maior pressão sobre a gestão dos direitos de propriedade industrial e criando fenómenos como o *cybersquatting* — especulação financeira com os nomes internet mais apetecíveis. Existe efectivamente um regime de auto-regulação neste domínio, segundo um modelo de melhores práticas internacionais. No entanto,

¹⁰ Lessig sustenta que a regulação do comportamento humano é realizado pela convergência de quatro forças—quatro reguladores: a lei, o mercado, as normas sociais e, no tocante ao ciberespaço, a arquitectura (1999).

¹¹ “Os internet-centricos gostam de responder a qualquer questão sobre mudanças democráticas, reformulando-as, antes de mais, em termos da internet, em vez do contexto em que estas ocorrem” (Morozov, 2012: xvi). Um dos alvos favoritos de Morozov é o norte-americano Clay Shirky, (2009), que Morozov qualifica de ciberutópico.

¹² *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. Ver <https://www.icann.org>, consultado em Setembro de 2014.



essa auto-regulação revela-se insuficiente e é recorrente o recurso à legislação da propriedade industrial para dirimir conflitos. Note-se, no entanto, que, como sugerido por Johnson, alguns países criaram tribunais arbitrais especializados¹³, com o saber-como necessário para tratar as particularidades cibernéticas neste domínio (1996: 1387).

Outro exemplo de auto-regulação como forma de resolução para problema concretos do ciberespaço é-nos exposto por Post relativamente ao crescimento do número de mensagens de correio electrónico não solicitadas, vulgarmente conhecidas como *spam*. Post apresenta-nos como um bom exemplo de auto-regulação ou de como a rede irá funcionar no futuro, uma das várias iniciativas para criação de uma base de dados centralizada de reputação de endereços de correio electrónico ou de servidores de correio electrónico (*Realtime Blackhole List*), alimentada remotamente por voluntários - activistas nas suas palavras (2000: 1440). Este conjunto de voluntários estabelece, em comunidade, um conjunto de regras, às quais todos os participantes no ciberespaço aderem. É, de facto, uma visão linda, mas que a história não confirmou. Desde logo, não surgiu uma, mas várias iniciativas semelhantes que criaram um problema de escolha aos administradores de serviços de correio electrónico. Depois, o regime de voluntariado passou a ser um constrangimento para a qualidade do serviço, pelo que assistimos à mercantilização de alguns destes serviços - o modelo vigente¹⁴. Por outro lado, nasceram outras formas de solucionar o problema do *spam*. O mercado viu a oportunidade e os gigantes da *cloud*, como a AOL a *Microsoft* e a *google* criaram o *Sender Policy Framework*, o *SenderID* ou, ainda, o *DKIM* - para referir apenas os mais conhecidos -, não existindo, ainda hoje, o "consenso colectivo" preconizado por Post (2000: 1456). Em suma, no que ao tratamento do *spam* diz respeito, podemos afirmar que sofremos de "demasiada" auto-regulação.

Numa outra perspetiva do significado de auto-regulação, a tese de Lessig sobre o papel do código na regulação do ciberespaço é ambivalente. Por um lado sustenta uma ideia de que a produção das normas que regulam o ciberespaço reside nos seus arquitectos e programadores e não no Estado. Neste cenário, o poder regulatório encontra-se tanto nas mãos da indústria de telecomunicações, de media e de aplicações para a internet, que através dos seus produtos regem e enformam as condutas no ciberespaço. Mantendo intocáveis os princípios da neutralidade da rede e o não dever de vigilância sobre os conteúdos transitados ou armazenados nas suas infraestruturas, os gigantes dos media digital têm vindo a introduzir, nas suas aplicações, mecanismos de denúncia com vista à remoção de conteúdos ofensivos ou, ainda, mecanismos de reputação para avaliação de risco em transações comerciais entre desconhecidos. Por outro lado a produção de norma também reside nas mãos do cidadão comum, que pode criar uma nova aplicação e, por essa via, produzir norma. Em ambos os casos esta forma de produção de norma pode ser conflituante com outros poderes normativos. Bons exemplos desta auto-regulação são: o *Skype*, um sistema global de comunicações de voz criado por dois jovens nórdicos à margem do quadro regulatório das telecomunicações e em violação de disposições processuais penais, em várias jurisdições, como o regime de interceptação telefónica; ou o *Pretty Good Privacy*,

¹³ No caso português, as regras para registo de nomes internet inclui a possibilidade de recurso para um tribunal arbitral especializado. Ver .PT Domain Registration Rules, Chapter VI, disponível em <http://www.dns.pt/en/domains-2/domain-rules/chapter-vi/>, consultado em março de 2015.

¹⁴ O modelo de negócio de muitas destas RBL passa pela cobrança de uma taxa pela remoção de entradas da lista.



uma plataforma de cifra, desenvolvida por Phil Zimmermann, que violou, entre outras, as leis norte-americanas de exportação algoritmos de cifra. Por outro lado, a tese de Lessig, define o código como o meio para, de uma forma mais eficaz, fazer-se cumprir a lei:

*“o código substitui a lei através da codificação das regras, tornando-as mais eficazes do que estas eram enquanto meras leis”
(Lessig, 1999: 206).*

Ou seja, o Estado pode tirar proveito do código no seu exercício de soberania. Da mesma forma que as empresas codificaram os seus processos de negócio, diminuindo a arbitrariedade e o erro do colaborador, os Estados começam a codificar parte das suas funções - nomeadamente aquelas onde é necessária a interação com o cidadão - com ganhos de eficácia. Um exemplo disto é o actual modelo de colecta de impostos em Portugal, onde a codificação do comportamento dos comerciantes para a emissão de facturas e a codificação do comportamento dos contribuinte para o preenchimento da sua declaração de impostos - o termo "declaração" começa a não fazer sentido - são a própria da lei.

Em sentido contrário à auto-regulação, a arquitectura do ciberespaço veio, igualmente, criar um conjunto de oportunidades para o controlo e a vigilância da sociedade. Os Estados de regime autoritário foram os primeiros a perceber esta possibilidade¹⁵, mas rapidamente a vigilância passiva, a recolha indiscriminada de metadados e o conceito de *big data* no suporte às funções de soberania criaram adeptos um pouco por todo o mundo. Os Estados já perceberam que para um melhor controlo do ciberespaço - o seu e o dos outros, na acepção de M. C. Libiki (2012) - as grandes empresas da indústria da internet podem desempenhar um papel fundamental, seja na arquitectura da topologia dos fluxos de informação, seja no desenho das próprias funcionalidades do serviço. É geopoliticamente relevante, para dar apenas um exemplo, a localização física do motor de busca planetário *google*. Este interesse estratégico adensa-se quando passamos a falar de armazenamento de informação. Por exemplo na disputa entre a *google* e o governo da República Popular da China, em 2010, a última via a primeira como uma componente do poder norte-americano (Klimburg, 2011: 52).

Soberania desagregada

Atentos aos limites do processo de auto-regulação do ciberespaço, vários autores sugerem complementar os mecanismos tradicionais de regulação com uma abordagem supranacional para os problemas mais complexos. Numa perspectiva mais tradicionalista - aquela que não advoga um regime de excepção para o ciberespaço - é comumente aceite uma partilha de poder com outras instituições para melhor responder aos vários desafios de governação global, e não apenas aqueles colocados pelo ciberespaço. Os exemplos mais conhecidos desta forma governação em rede são

¹⁵ Talvez o caso mais evidente deste controlo seja o aparato tecnológico designado de *Great Firewall of China*, uma infra-estrutura tecnológica, alegadamente capaz de monitorizar e de bloquear selectivamente comunicações e conteúdos dentro do ciberespaço chinês e entre este e o resto do mundo, numa espécie de "lápiz azul" virtual e em tempo real.



as várias instituições da Organização das Nações Unidas, tais como a Organização Mundial de Saúde ou Organização Mundial do Comércio.

Estas estruturas de resposta aos problemas contemporâneos de governação transnacional têm vindo a ser teorizadas, entre outros, por W. H. Reinicke, que as designou de "redes globais de política pública" (1999) ou por A.-M. Slaughter, que lhes chamou "soberania desagregada" (2009). Os objectivos destas redes entram dentro do conceito de *soft-power* e determinam uma transposição do conceito de soberania centrado na administração do território para uma combinação entre poderes fixados nos Estados e mecanismos supranacionais e descentralizados de articulação entre estes. Estes mecanismos assentam em estruturas que juntam as partes interessadas - *stakeholders* - quer do governo, quer da economia, quer ainda da sociedade civil, para tirar proveito das vantagens das redes na gestão de conhecimento, para partilhar informação e ideias e para coordenar políticas entre si, sem o cunho formal negociado de um tratado" (Mueller, 2010: 40). Estas formas de governo são coincidentes com o conceito de abordagem *multi-stakeholder* preconizada por exemplo no *Internet Governance Forum*, ou nos vários grupos de trabalho da União Europeia.

Os partidários desta abordagem não a consideram uma perda de soberania para os Estados, mas antes uma inevitabilidade para a resolução de problemas globais. Como refere Slaughter,

"[p]or mais paradoxal que possa parecer, a medida da capacidade de um Estado actuar como uma unidade independente dentro do sistema internacional—a condição e objectivo de soberania - depende da largura e da profundidade das suas ligações a outros Estados" (2009: 268).

Os problemas de regulação do ciberespaço não fogem a esta regra. Como refere J. S. Nye Jr. (2010: 3),

"o ciberespaço não irá substituir o espaço físico geográfico e não acabará com a soberania dos Estados, mas a difusão de poder no ciberespaço coexistirá e complicará, em grande medida, o que signica exercício de poder neste domínios."

Neste sentido vários autores defendem uma solução global para um problema global. H. H. Perritt Jr. sugere que

"ter em conta o pontencial do [ciberespaço] requer uma evolução das instituições internacionais públicas e privadas de forma a que as regras de atribuição de responsabilidade possam se fazer cumprir com eficácia, mesmo em relação às condutas que não possam ser localizadas territorialmente num Estado em particular" (1996: 113).



Também Trachtman insiste que “vale a pena idealizar uma solução institucional mais forte” (1998: 569) para a regulação do ciberespaço.

Um das áreas onde esta soberania desagregada tem vindo a produzir efeitos é a do combate ao cibercrime. Muito cedo se percebeu a necessidade de uma abordagem transnacional aos desafios colocados pelo crime nas redes de computadores. Em 1990 a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou uma primeira resolução onde se identifica como necessário o desenvolvimento de formas e instrumentos de cooperação internacional para o combate ao cibercrime¹⁶. Ainda no quadro da Nações Unidas, e do 11.º congresso sobre prevenção e justiça criminal, realizado em 2005, resultou uma declaração onde foi expressa a necessidade de harmonização legislativa no combate ao cibercrime¹⁷. A concretização desse objectivo surge em 2004, da reunião dos Ministros da Administração Interna do G8, realizada em Washington, da qual resulta um plano de acção para o combate ao crime *high-tech* onde se destaca o incentivo à adopção, por parte de todos os países, da Convenção para o Cibercrime, do Conselho da Europa, de 2001¹⁸. Esta Convenção é muitas vezes referida como o primeiro documento de trabalho internacional resultado de uma reflexão profunda sobre o tema (Verdelho *et al.*, 2003). Um dos seus principais objectivos é a harmonização das várias legislações nacionais relativamente a crimes cometidos contra redes de computadores ou crimes de conteúdo nas redes de computadores. Para além do direito penal material, a Convenção visa, igualmente, uma cooperação transnacional mais eficaz, para o que contribui com um conjunto de institutos de direito processual penal e com a criação de instrumentos de cooperação judiciária transnacional.

Ainda no quadro das Nações Unidas, foram feitas algumas tentativas, sem sucesso, para celebrar um acordo com vista à limitação do uso de ciberarmas por parte de um Estado. Por desconfiança na eficácia de tal acordo — nomeadamente quanto à possibilidade de verificação —, ou porque simplesmente não existe vantagem estratégica para si, este acordo tem sido rejeitado sistematicamente pelos Estados Unidos (Clark & Knake, 2010: 219-225).

No mesmo sentido e como resposta a uma crescente centralidade do ciberespaço na actividade terrorista - seja como instrumento, seja como potencial alvo -, a União Europeia prepara-se para aprovar medidas tendentes a um maior controlo e vigilância da actividade *jihadista* na internet. De entre estas, destacam-se a criação de uma unidade especial, dentro da Europol, para monitorização da internet e o reforço da

¹⁶ Resolução A/RES/45/121, *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r121.htm>, consultado em Maio de 2014. Dessa resolução resultou um manual sobre prevenção e controlo de crimes relacionados com computadores. Ver *United Nations Manual on the Prevention of Computer-related Crime*, disponível em <http://www.uncjin.org/Documents/irpc4344.pdf>, consultado em Maio de 2014. Em 2000, a mesma Assembleia Geral adoptou uma nova resolução em matéria de combate à utilização criminosa de tecnologias da informação, onde se reforça a necessidade de os Estados membros assegurarem que os seus regimes legais não criem zonas francas para o exercício de actividades criminosas desta natureza e apela a uma maior cooperação na investigação criminal e judiciária transnacional. Ver Resolução A/RES/55/63, *Combating the criminal misuse of information technologies*, disponível em http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5563e.pdf, consultado em Maio de 2014.

¹⁷ Ver *Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice*, “Declaração de Bangkok”, disponível em <http://www.unodc.org/pdf/crime/congress11/BangkokDeclaration.pdf>, consultado em Maio de 2009.

¹⁸ Texto integral em <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>, consultado em Maio de 2009. Para um sumário da génese e objectivos da Convenção sobre o Cibercrime, ver <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/185.htm>, consultado em Maio de 2014.



cooperação público-privada com os principais gigantes de *social media*, como o Facebook ou o Twitter, para a eficácia dessa monitorização¹⁹.

Outro exemplo de soberania desagregada para uma melhor regulação do ciberespaço surgirá com a nova directiva da União Europeia para a segurança das redes e da informação que, previsivelmente, será aprovada ainda em 2015. Na proposta de directiva²⁰ é prevista a criação de *fora* para a partilha de informação e de boas práticas, para a articulação na resposta a incidentes de cibersegurança, bem como para a articulação entre autoridades nacionais de cibersegurança, numa abordagem *multi-stakeholder*.

Conclusões

Repetidamente, o surgimento de cada nova tecnologia tem originado tomadas de posição que defendem a sua excepionalidade e a ruptura com o passado. Como sugere Trachtman,

“talvez porque a tecnologia seja tão exuberante, existe uma tendência para defender que as alterações que observamos nos conceitos de soberania, Estado, jurisdição e lei, sejam todas causadas pelo ciberespaço” (1998: 561).

O mesmo já havia acontecido quando surgiu o telefone ou o telégrafo ou ainda a rádio.

Grande parte das dificuldades sentidas na regulação e na aplicação da lei no ciberespaço devem-se a alterações profundas na sociedade - catalizadas por este mesmo ciberespaço -, tais como o adensar da globalização e o consequente aumento das transacções transnacionais ou a velocidade do desenvolvimento tecnológico. Por outro lado, o ciberespaço apresenta características distintas e ambivalentes que vieram colocar grandes desafios aos Estados para a sua regulação, mas também oportunidades para uma maior vigilância da sociedade. Não se trata, pois, de um problema de excepionalidade, mas antes de uma gestão de oportunidade - libertária, económica, política - para os vários actores envolvidos.

Passados quase vinte anos sobre o trabalho de Johnson e Post, *Law and borders: The rise of law in cyberspace*, ainda não é absolutamente claro o caminho definido para a sua regulação. Dependendo dos interesses de cada Estado (económicos ou securitários), temos situações onde prevalece uma maior auto-regulação (interesse económico) e outros onde se identifica uma crescente vigilância e controlo da sociedade (interesse securitário), resultando numa fragmentação do ciberespaço em ciberespaços.

¹⁹ Ver *EU proposes terror unit to tackle online jihadis*, Financial Times, 11 de Março de 2015, disponível em <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4d93b7f0-c804-11e4-9226-00144feab7de.html>, consultado em Março de 2015.

²⁰ Ver COM(2013) 48 final, *Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0048:FIN:PT:PDE>, consultado em Setembro de 2014.



Podemos afirmar igualmente que, face a estas duas tendências o ciberutopianismo não passa disso mesmo - de uma utopia.

“É fácil demais argumentar que a regulação do ciberespaço pertence à sociedade do ciberespaço.” (Trachtman, 1998: 568)

As duas abordagens aqui tratadas - a auto-regulação e a soberania desagregada - coexistem e muito provavelmente continuarão a coexistir. Como vem expresso na Estratégia de Cibersegurança holandesa, de 2011, no capítulo de princípios orientadores: "auto-regulação se possível, legislação e regulação se necessário"²¹.

Por último e considerando as dificuldades aqui enunciadas de um Estado, *de per si*, realizar, quando necessária, esta regulação, observamos o surgimento das redes transnacionais de governação, e o reforço do papel destas na agenda política. O conceito de soberania absoluta centrado na administração do território encontra-se em diluição e os problemas globais são tratados nestas estruturas transnacionais. É necessária uma abordagem global para problemas globais.

Referências bibliográficas

- Barlow, J. P. (1996). *A declaration of the independence of cyberspace*. Disponível em <https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>, consultado em Setembro de 2014.
- Clark, R. A. & Knake R. K. (2010). *Cyberwar – The next threat to national security and what to do about it*. New York: HarperCollins
- Garcia, J. L. (2006). Introdução: Razão, tempo e tecnologia em Hermínio Martins. In M. V. Cabral, J. L. Garcia, & H. M. Jerónimo (Eds.), *Razão, tempo e tecnologia: estudos em homenagem a Hermínio Martins* (pp. 13– 47). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Goldsmith, J. L. (1998). Against cyberanarchy. *The University of Chicago Law Review*, 65(4), 1199–1250.
- Goldsmith, J. L. & Wu, T. (2006). *Who controls the Internet?: illusions of a borderless world*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, D. R. & Post, D. (1996). Law and borders: The rise of law in cyberspace. *Stanford Law Review*, 48, 1367–1402.
- Klimburg, A. (2011). Mobilising cyber power. *Survival*, 53(1), 41–60.
- Lessig, L. (1999). *Code and other laws of cyberspace*. New York: Basic books.
- Libicki, M. C. (2012). Cyberspace is not a warfighting domain. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 8, 321–336.
- Mattelart, A. (2000). *História da Utopia Planetária*. Bizâncio.

²¹ Ver *The National Cyber Security Strategy (NCSS)*, disponível em <https://www.enisa.europa.eu/media/news-items/dutch-cyber-security-strategy-2011>, consultado em Setembro de 2014.



- Morozov, E. (2012). *The net delusion: The dark side of Internet freedom*. New York: PublicAffairs.
- Mueller, M. L. (2010). *Networks and states: The global politics of Internet governance*. Mit Press.
- Nye Jr, J. S. (2010). *Cyber power*. Technical report, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Perritt Jr, H. H. (1996). Jurisdiction in cyberspace. *Villanova Law Review*, 41(1), 1–128.
- Posen, B. R. (2014), *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*. London: Cornell University Press.
- Post, D. G. (2000). What Larry doesn't get: Code, law, and liberty in cy- berspace. *Stanford Law Review*, 52, 1439–1459.
- Post, D. G. (2002). Against'against cyberanarchy'. *Berkeley Technology Law Journal*, 17, 1365–1387.
- Reinicke, W. H. (1999). The other world wide web: global public policy networks. *Foreign Policy*, 117, 44–57.
- Slaughter, A.-M. (2009). *A new world order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Shirky, Clay (2009), *Here Comes Everybody. The power of organizing without organisations*, Penguin Books.
- Strate, L. (1999). The varieties of cyberspace: Problems in definition and delimitation. *Western Journal of Communication*, 63(3), 382–412.
- Trachtman, J. P. (1998). Cyberspace, sovereignty, jurisdiction, and moder- nism. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 5(2), 561–581.
- Verdelho, P., Bravo, R., & Lopes Rocha, M. (2003). *As Leis do Cibercrime*, volume I. Lisboa: Centro Atlântico.

LA ENERGÍA EN LA AGENDA PÚBLICA: CAMBIOS EN BOLIVIA CON 'PROYECCIÓN' EN EL CONTEXTO CONTIGUO

Natalia Ceppi

natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar

Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina).
Investigadora del CONICET. Profesora de la asignatura Derecho Consular y Diplomático de la
Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR).

Resumo

El presente trabajo aborda desde una perspectiva comparada el ascenso de la cuestión energética en las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil durante la primera década del siglo XXI. En este contexto, la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, decretada por Evo Morales el 1 de mayo de 2006, se transforma en un elemento central del análisis al convertirse en un objetivo y una herramienta política del MAS. Se propone entonces indagar, por un lado, las acciones que derivaron de este Decreto al interior de Bolivia y por el otro, las similitudes y diferencias surgidas en los procesos de negociación –y sus resultados– en los vínculos argentino-bolivianos y boliviano-brasileros.

Palavras chave:

Argentina-Bolivia-Brasil-hidrocarburos-acuerdos

Como citar este artigo

Ceppi, Natalia (2015). "La energía en la agenda pública: câmbios en Bolívia con «proyección» en el contexto contíguo". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art7

Artigo recebido em 1 de Dezembro de 2014 e aceite para publicação em 23 de Abril de 2015



LA ENERGÍA EN LA AGENDA PÚBLICA: CAMBIOS EN BOLIVIA CON 'PROYECCIÓN' EN EL CONTEXTO CONTIGUO*

Natalia Ceppi

Introducción

El 18 de diciembre de 2005 la sociedad boliviana concurrió a las urnas en un contexto marcado por la incertidumbre, el avance de los movimientos sociales que cuestionaban el modelo económico y político imperante y la tensión constante entre la continuidad y el cambio que es propia de toda elección presidencial. En esta contienda, Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS), se impuso frente a las siete fuerzas políticas restantes con el 53.74% de los votos, dejando atrás el sistema de coaliciones gubernamentales que había caracterizado a la democracia por más de dos décadas¹.

Esta victoria, marcada por la mayoría absoluta, fue un indicio significativo de que gran parte de la población recibió con beneplácito un programa de gobierno sumamente crítico del período neoliberal, la exclusión del Estado en el control del aparato productivo y la falta de atención de las demandas sociales cuyos ejes disparadores han sido la pobreza y la desigualdad (Programa de Gobierno MAS-IPSP, 2005). A diferencia de las propuestas de los partidos políticos tradicionales, el proyecto del MAS se ha orientado a revalorizar la figura del Estado, entendiéndolo no sólo como un actor protagónico en el proceso de 'ruptura' con el pasado sino también como el principal conductor de un modelo socio-económico más distributivo e inclusivo. Con miras a cumplir con este cometido, a 100 días de su estadía en el poder, Morales decretó la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos a través de la recuperación accionaria de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB); empresa que a nombre del Estado tuvo a su cargo la totalidad de la cadena energética nacional durante décadas².

La nacionalización de los hidrocarburos no fue una medida tomada al azar. Al contrario, el Decreto 28.701 "Héroes del Chaco" se inscribe en los reclamos sociales que eclosionaron en la Guerra del Gas – octubre de 2003 - y en uno de los objetivos

* Estas líneas de investigación como otras preliminares relacionadas con esta temática forman parte de un proyecto de investigación financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina.

¹ Los partidos políticos que se presentaron en dichas elecciones –a excepción del MAS- fueron: Nueva Fuerza Republicana (NFR), Unión Social de los Trabajadores (USTB), Unidad Nacional (UN), Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia (FREPAAB) y Poder Democrático y Social (PODEMOS).

² Esta compañía fue creada en 1936. Según Gordon & Luoma, una cuestión heredada de la Guerra del Chaco –conflicto que en la primera mitad de la década del treinta enfrentó a Bolivia y Paraguay- fue "la comprensión de la importancia del rol del Estado en el desarrollo de los recursos hidrocarburíferos del país, de los cuales 85% se encuentra ahora en la región del Chaco" (2008: 92). Con la fundación de YPFB se reafirmó la creencia del significado económico y simbólico que revisten los recursos energéticos bajo el control del Estado.



prioritarios del programa político del MAS, a saber, obtener el control de un sector que es estratégico dentro de una economía poco diversificada para que sus ingresos sean destinados al desarrollo económico y social del país (Programa MAS-IPSP, 2005: 14). Debido a que la producción hidrocarburífera boliviana se ha concentrado históricamente en alimentar el comercio externo, la nacionalización generó un punto de inflexión en los vínculos establecidos con las empresas transnacionales dedicadas a la explotación de los energéticos y los Estados del escenario contiguo, tales como Argentina y Brasil, cuyas matrices de consumo son abastecidas en gran medida por el país andino.

En base a lo mencionado, el presente trabajo parte de la idea que en una fase de precios internacionales altos en materia de productos primarios, entre ellos, los energéticos, como fue la primera década del siglo XXI³, Evo Morales buscó a través de la nacionalización de los hidrocarburos cumplir con una meta dual: acrecentar el peso del Estado en el sector, en particular, en materia recaudatoria y a partir de allí, diseñar diferentes políticas sociales dirigidas a atender las necesidades de los grupos poblacionales más pobres y vulnerables. De esta manera, el control de la industria energética nacional se ha convertido en la herramienta de propulsión y consolidación del proyecto político del MAS en el ámbito doméstico, mientras que en la agenda externa ha revitalizado el rol YPFB en los contratos energéticos vigentes. En consecuencia, se pretende desentrañar una serie de interrogantes que se encuentran intrínsecamente relacionados: ¿Qué aspectos se identifican como los más significativos en esta nacionalización de los hidrocarburos bolivianos?; ¿Cómo impactó esta decisión en los vínculos argentino-bolivianos y boliviano-brasileros? y en conexión con lo anterior ¿Cuáles han sido las principales semejanzas y diferencias en las negociaciones emprendidas por Argentina y Brasil?

La nacionalización de los hidrocarburos: política & energía, un binomio complejo

El informe de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de 2010 dedicó al comercio de los recursos naturales un apartado especial. Este último sostiene que los recursos naturales son “materiales existentes en el entorno natural, que son a la vez escasos y económicamente útiles en la producción o el consumo ya sea en estado bruto o tras haber sido objeto de un mínimo proceso de elaboración” (Informe OMC, 2010: 5). Esta definición deja entrever el carácter estratégico que revisten los bienes de la naturaleza en general, sobre todo cuando de recursos energéticos se trata. Dentro del grupo de los no renovables, el gas natural es considerado el combustible del siglo XXI al reunir una serie de factores como índices globales positivos en las tasas reservas/producción; es más limpio que el carbón y otros derivados del petróleo; posee una combustión eficiente en la generación de electricidad y su utilización es muy importante en la producción de la petroquímica básica, entre otros (Ríos Roca, 2013: 16-18). Comparativamente con otras regiones del planeta, las reservas probadas de gas natural en América Latina y el Caribe no son significativas puesto que sólo representan el 3.8% de las reservas mundiales. No obstante, este dato cobra otro valor al evaluar el accionar de los gobiernos en el sector. Tal como plantea Linkohr, América Latina se

³ Sobre este punto se recomienda consultar la investigación realizada por Acquatella, et. al. (2013), *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010 para el seminario CEPAL Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe: desafíos de política pública, manejo de rentas y desarrollo inclusivo*.



constituye en una de las regiones del mundo donde energía y política poseen una conexión especial. Esto no implica desconocer la existencia de esta vinculación en otras partes del mundo, sino subrayar que en el caso de los Estados latinoamericanos, los energéticos son un elemento significativo a la hora de hacer política (2006: 90-91). Este argumento puede observarse con claridad en Bolivia donde tras el colapso de la industria del estaño en 1985, "el gas se convirtió en el recurso natural más importante del país" (Gordon & Luoma, 2008: 89) y por ende, la principal fuentes de ingresos públicos. Como era de esperarse, a partir de entonces, la explotación de los hidrocarburos ha sido - con diferentes connotaciones - central al momento de tomar decisiones en materia político-económica.

Al igual que aconteció con sus vecinos, Bolivia no quedó exenta de la ola neoliberal propia de la década del noventa y YPFB fue una de las primeras empresas públicas en quedar en manos de los operadores extranjeros durante la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). De acuerdo con Campodónico, el caso boliviano se inscribe conjuntamente con Argentina y Perú como los referentes en materia de privatización de sus industrias energéticas en Sudamérica. Sin desconocer que cada país tuvo rasgos específicos, sus respectivos gobiernos reformaron los marcos legales para incentivar la presencia de inversión extranjera en el *upstream* y *downstream* del sector (2007: 40-42)⁴. Como complemento, Sánchez Albavera & Altomonte sostienen que las reformas energéticas que se llevaron a cabo en los Estados latinoamericanos en dicho período fueron 'similares' en cuanto a sus orígenes y motivaciones. Existía una creencia generalizada que el modelo de gestión con protagonismo estatal había ingresado en su fase de agotamiento – muchas empresas estatales estaban en una grave situación financiera producto de la crisis de la deuda de los ochenta - y que el juego de la libre oferta y demanda otorgaría eficiencia a la industria (1997: 29).

La transnacionalización de YPFB fue posible gracias a la Ley de Capitalización 1544 de 1994 y a la Ley de Hidrocarburos 1689 de 1996 que sentaron las bases jurídicas para pasar "de una visión de economía hidrocarburífera estatal, que tuvo una vigencia de 60 años, a una de total privatización" (Villegas Quiroga, 2004a: 74). Producto de la capitalización de YPFB se crearon tres unidades operativas en calidad de sociedades anónimas mixtas: Chaco y Andina – encargadas de la exploración y la producción - y Transredes, que aglutinó la capacidad de transporte. Así YPFB, empresa emblemática para la sociedad boliviana, atravesó un proceso de desmembramiento que limitó su accionar a la provisión del hidrocarburo a los mercados de exportación (Villegas Quiroga, 2004a: 76). Asimismo, debe agregarse que su capitalización –justificada en la búsqueda de crecimiento económico y bienestar de la población- no tuvo repercusiones positivas en los indicadores socio-económicos nacionales. Al contrario, las estadísticas dan cuenta que desde una perspectiva general, las políticas de apertura y liberalización económica habían favorecido la construcción de una sociedad más pobre y desigual (Nogales Iturri, 2008). A finales del año 2005, es decir, coincidente con el primer triunfo electoral de Evo Morales, la pobreza moderada alcanzaba al 60.6% de la población; la pobreza extrema al 38.2% y el Coeficiente de Gini era de 0.60 (UDAPE, Información Estadística: s/f). Estos datos tienen similitud con la información brindada

⁴ Entre las reformas generales más destacadas, se encuentran: la reducción del porcentaje de regalías a pagar por parte de las transnacionales, la flexibilización de las condiciones de inversión, la no obligatoriedad de compartir los descubrimientos con el Estado y la liberalización del mercado de combustibles, entre otros.



por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Después de dos décadas de neoliberalismo, al 2004 el 63.9% de la sociedad boliviana se encontraba sumida en la pobreza, siendo ésta muy superior en las áreas rurales, con el 80.6%. A nivel nacional, la indigencia era de 34.7% y en las zonas rurales emulaba el comportamiento de la pobreza, es decir, se presentaba con índices mayores (el 58.8 del total de la población). En cuanto a la desigualdad, la base estadística del organismo registró un Coeficiente de Gini de 0.56 para el mismo año⁵.

Los indicadores mencionados son un indicio que la privatización de la industria energética se centró en el fortalecimiento de la producción hidrocarburífera para el mercado externo sin que los ingresos provenientes de la comercialización, o al menos, gran parte de los mismos, fueran reinvertidos en el país. Bajo la consigna que el reposicionamiento del Estado frente a los operadores energéticos transnacionales constituía un 'imperativo histórico', el 1 de mayo de 2006, Evo Morales, acompañado por funcionarios ministeriales y representantes de movimientos sociales – y con un amplio despliegue de las Fuerzas Armadas en el campo San Alberto en Tarija - decretó la nacionalización de los hidrocarburos afirmando que:

“Llegó el día esperado, un día histórico para que Bolivia retome el control absoluto de nuestros recursos naturales [...] Se acabó el saqueo por parte de las empresas petroleras internacionales”
(Clarín: 02/05/2006).

Del análisis general del Decreto 28.701 “Héroes del Chaco”, se desprenden las siguientes consideraciones: En primer lugar, sus disposiciones más sobresalientes están orientadas a sentar las bases para que YPFB –que a partir de ahora actúa en nombre y representación del Estado- obtenga mayores márgenes de acción, contrarrestando el lugar de las empresas extranjeras tanto en el *upstream* como el *downstream* del sector. Para cumplir con este cometido, se dispuso la recuperación como mínimo del 51% del paquete accionario de las compañías que resultaron del proceso de transnacionalización de la década del noventa (Decreto 28.701: 01/05/2006). En términos prácticos esto se produjo mediante el pago de indemnizaciones - por acuerdo o por demanda - a las empresas que fueron afectadas por la medida.

En segundo lugar y como muestra que la nacionalización de Morales no excluye la participación de la inversión extranjera, se estableció un plazo de 180 días para que los operadores energéticos se ajusten a las disposiciones del Decreto a través de la firma de nuevos contratos; caso contrario serían inhabilitados para continuar en la actividad. En esta dirección, las transnacionales debían respetar el requisito mencionado con anterioridad y cumplir con la Ley de Hidrocarburos 3058 que se aprobó durante el breve mandato de Carlos Mesa Gisbert (2003-2005) tras la renuncia de Sánchez de Lozada. Dicha normativa ha permitido asegurar un porcentaje mayor de ingresos provenientes del sector en contraproposición con la Ley de Hidrocarburos de 1689 (1996). Mientras que esta última redujo los impuestos para las transnacionales del 50% al 18% en materia de regalías y participaciones (Gandarillas Gonzáles, 2008: 72),

⁵ Estos corresponden a la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL (CEPALSTAT). Allí pueden consultarse de forma interactiva estadísticas e indicadores por países. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp. Consultado: 17/04/2015.



la Ley 3058 fijó nuevamente ese porcentaje, es decir, el 50% del valor de la producción como resultado de la suma entre el 18% de las regalías y el 32% del Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH). El IDH reviste gran importancia en términos económicos y socio-políticos porque sus ingresos se coparticipan entre los departamentos productores, los no productores y el Tesoro General de la Nación. El saldo es asignado por el Poder Ejecutivo a los municipios, las universidades, el Fondo Indígena y las Fuerzas Armadas, entre otros (Ley 3058: 17/05/2005)⁶.

Los 44 contratos firmados tuvieron como punto en común que YPFB se asegura una recaudación del 50% del valor de la producción y conserva la propiedad de los yacimientos y la producción en el punto de fiscalización. Las compañías extranjeras continúan siendo parte de la explotación de los campos gasíferos como 'contratistas remuneradas' ante la imposibilidad de YPFB de enfrentar las operaciones por cuenta propia (Zaratti, 2013). Las empresas asumen los costos de las actividades al igual que sus riesgos pero beneficiándose de la aplicación de la cláusula de 'costos recuperables', que abarca ítems como costos de personal, materiales, transporte, depreciación de activos fijos, seguros y diferencias de cambio, entre otros. Dichos costos son variables de acuerdo al contrato y son porcentajes que YPFB reintegra a los operadores transnacionales (Medinaceli Monrroy, 2010: 26). En palabras de Molero Simarro *et al*, los contratos vigentes

“plantean un escenario escasamente arriesgado para las empresas extranjeras [porque] continúan explotando las concesiones sobre yacimientos con reservas probadas y probables que ya conocían, pero además con mercados asegurados por el Estado” (2012: 167).

En tercer lugar, de la letra del Decreto surge que la nacionalización de los hidrocarburos fue un objetivo en sí mismo pero también una herramienta para darle viabilidad a un conjunto de decisiones y medidas que son parte del programa de gobierno del MAS. Si como sostiene Linkohr que en los países latinoamericanos el control de los recursos energéticos posibilita acciones de índole político, esta nacionalización representa en gran medida dicha afirmación. Basta para ello observar en qué cuestiones el gobierno ha destinado el grueso de los ingresos que derivan de la comercialización externa del gas. A partir de 2007, los recursos fiscales han experimentado un crecimiento significativo gracias a la aplicación de una mayor presión fiscal –por el Decreto 28.701 y la Ley 3058- y la existencia de un contexto internacional favorable en materia de precios energéticos, a excepción de 2009, ante el impacto de la crisis financiera global. En el período 2007-2013 la renta petrolera casi se cuadruplicó, pasando de US\$ 1533 millones a US\$ 5585.6 millones (YPFB Informe Especial: 06/08/2013). Esto tuvo un impacto directo en la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) anual que en el mismo lapso de tiempo fue ascendiendo de 4.56% a 6.78%, experimentando un leve descenso en 2009 (INE, Nota de Prensa, 23/04/2014).

⁶ A esto debe agregarse que durante el período de transición –hasta la firma de contratos entre YPFB y las transnacionales- los operadores energéticos debían abonar también el 32% sobre el valor de la producción para una participación adicional de YPFB en los campos que durante el 2005 la producción certificada de gas natural fue superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios (art. 4 Decreto 28.701).



Esta situación de mayor bienestar económico le ha permitido a la administración Morales desplegar un conjunto de políticas sociales orientadas a mitigar la pobreza, la desigualdad y las falencias en los ámbitos de salud y educación que son financiadas desde el gobierno central a través de los recursos del Tesoro General de la Nación y el IDH (Morales, 2010). Las políticas sociales son herramientas que los gobiernos implementan para “regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales” (Ortíz, 2007: 6). Si bien no constituyen una novedad del presente siglo lo que sí ha cambiado es la concepción y los fines que las mismas persiguen. A diferencia de los años ochenta y noventa cuando las políticas sociales tenían un carácter netamente asistencialista y buscaban cubrir las fallas del mercado, en la actualidad, los países latinoamericanos las conciben como parte de las funciones primarias del Estado porque acercan el crecimiento económico a grupos poblacionales que no se benefician de manera automática (Ortíz, 2007: 9).

Dentro de estas políticas, sobresalen los programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) que van dirigidos a las poblaciones más pobres, donde los beneficios y las condicionalidades –los requisitos a cumplir por los destinatarios- varían de acuerdo a la política y al país (Sauma, 2007: 5). A este grupo de políticas deben agregarse otras, tales como las pensiones sociales y los programas de inclusión laboral y productiva. Entre las más sobresalientes impulsadas por el MAS se encuentran los Bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy, la Renta Universal de Vejez o Renta Dignidad, el Programa Desnutrición Cero y Mi Primer Empleo Digno⁷. Sus principales diferencias, en cambio, responden a las *estrategias de protección social* que persiguen y a la *materia-objeto* que regulan. El siguiente cuadro sintetiza estos aspectos:

Gráfico I: Políticas Sociales

<i>Programas Sociales</i>	<i>Destinatarios</i>	<i>Estrategias a seguir</i>	<i>Materia-objeto de regulación</i>
Bono Juancito Pinto	Niños y adolescentes	Fomento de las capacidades humanas	Educación: incentivar la matriculación y la permanencia escolar
Bono Juana Azurduy	Madres y niños hasta los dos años de edad	✓	Salud: disminuir la mortalidad materno-infantil
Desnutrición Cero	Familias con menores	✓	Nutrición: combatir el hambre y la pobreza
Renta Dignidad	Bolivianos mayores de 60 años que perciben o no una renta del sistema de seguridad social	Incremento y mejora del ingreso	Seguridad social de largo plazo: ampliar el régimen de protección social
Mi Primer Empleo Digno	Jóvenes de zonas urbanas y periurbanas de bajos ingresos	Fomento de las capacidades humanas	Inclusión laboral: facilitar y ampliar la inserción al ámbito del trabajo

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Morales (2010); Estado Plurinacional de Bolivia-Ministerio de Planificación del Desarrollo-UDAPE (2011).

⁷ La referencia a estos programas es meramente a título ilustrativo de las políticas sociales mencionadas. Esto no implica desconocer la existencia de otros programas que también buscan avanzar sobre la pobreza y la vulnerabilidad. Algunos ejemplos son el Programa de alfabetización Yo sí Puedo, la profesionalización de maestros interinos, los Incentivos Comunitarios, los Programas de Desayuno Escolar, etc. Véase “Programas de Transferencias Condicionadas en Bolivia: Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy” (2011). Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Paises/BOLIVIA.pdf>. Consultado: 13/11/2014.



Cabe subrayar que los programas en Bolivia no representan un hecho aislado sino que poseen su paralelismo en múltiples políticas que están desarrollándose en la actualidad en América Latina y el Caribe. Algunos de ellas están vigentes desde los primeros años del siglo XXI e incluso desde la década del noventa. A modo de ejemplo, pueden citarse el Programa Previdência Rural (1993, Brasil); la Pensión Mínima de Vejez (2001, Perú); Más Familias en Acción (2001, Colombia); Chile Califica (2002, Chile) y Jóvenes con Oportunidades (2003, México)⁸.

Al momento de analizar los resultados de dichas políticas sociales en Bolivia, se encuentran que éstos son de índole preliminar pero al mismo tiempo se asocian a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los últimos datos oficiales de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) –que presta asistencia técnica al Ejecutivo– sostienen que en el período 2005-2011, la pobreza moderada pasó del 60.6% al 45%; la extrema del 38.2% al 20.9% y el Coeficiente de Gini experimentó un descenso, de 0.60 a 0.46 (UDAPE, Información Estadística: s/f). La información estadística de CEPAL también refleja un comportamiento en caída aunque con índices más significativos. Al 2011 la pobreza alcanzaba al 36.3% de la población y la indigencia el 18.7%. En cambio, el Coeficiente de Gini fue de 0.47⁹.

En síntesis, la nacionalización de los hidrocarburos entendida como objetivo y herramienta política presenta aspectos positivos e interrogantes a resolver. Teniendo en cuenta las limitaciones coyunturales, la administración Morales emprendió la recuperación estatal de YPFB, buscando posicionar al Estado en el control de la renta energética pero sin prescindir de la inversión extranjera en tanto garante de las actividades de exploración y explotación. Como se mencionó en líneas anteriores, el buen nivel de precios internacionales durante la primera década del siglo XXI y el pago de tributos más altos que en los años noventa generaron ingresos fiscales crecientes y un aumento constante del PBI como de la IED, la cual mostró una alta concentración en la actividad hidrocarburífera al punto que en 2012 absorbió el 62.9% de la IED total que llegó al país (BCB, 2014: 22). Esta bonanza económica fue útil a los fines del MAS de establecer un modelo más distributivo. Los niveles de pobreza y desigualdad respondieron positivamente a los múltiples programas sociales que se han puesto en funcionamiento. Sin embargo, éstos no resuelven directamente dichas problemáticas, sobre todo porque los ingresos que los sustentan son volátiles. Se requieren acciones de carácter integral que se enmarquen dentro de una estrategia de desarrollo nacional. Además, poseen algunas falencias, en especial, las políticas de transferencias condicionadas. Al ser programas con escasa trayectoria, hay dificultades en cuanto a su implementación; falta de complementariedad y coordinación entre los actores y los distintos niveles de gobierno; debilidades en el sistema de monitoreo y evaluación e incompatibilidad entre los sistemas de información del gobierno central y los municipios rurales (Morales, 2010: 6).

⁸ Se recomienda consultar la base de datos de la CEPAL. Allí se encuentran decenas de programas sociales que están operativos en los países latinoamericanos y caribeños en los rubros Transferencias Condicionadas, Pensiones Sociales y Programas de Inclusión Laboral y Productiva. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Consultado: 18/04/2015.

⁹ Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL (CEPALSTAT). Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp. Consultado: 17/04/2015.



Por otro lado, este ciclo de crecimiento y estabilidad económica que se abrió tras la nacionalización ha reafirmado la dependencia del país a la explotación de los energéticos sin valor agregado. Los avances en la industrialización del sector son aún pocos significativos y son notorios los atrasos en lo que respecta la ampliación y modernización de las refinerías que operan en el país (Zaratti, 2013). Estos puntos no son menores si el gobierno desea trabajar en una visión de desarrollo económico a largo plazo y que sea superadora de una economía anclada en las actividades extractivas.

Argentina y Brasil: los socios regionales frente a la nacionalización

La nacionalización como herramienta política también estuvo presente en la agenda externa de Bolivia. En un país donde el comercio externo de los hidrocarburos marca el rumbo de la economía, la administración Morales tuvo que desplegar su capacidad de negociación para acordar nuevas reglas de juego en el sector pero sin perder inversiones o mercados. En este contexto, los gobiernos de Argentina y Brasil; países que ocupan los primeros lugares como destinos de las exportaciones bolivianas, tuvieron que renegociar las condiciones de importación/exportación del hidrocarburo. Esto indica que la cuestión energética ocupa un lugar preponderante en las relaciones que Bolivia mantiene con estos dos vecinos. Sin embargo, su ascenso en las agendas bilaterales y su consecuente tratamiento presentó más diferencias que similitudes.

A partir de marzo de 2004, el Estado argentino comenzó a experimentar una crisis energética de gran envergadura que se manifestó en las dificultades en el abastecimiento doméstico como en los problemas para cumplir con las exportaciones de gas natural hacia Chile, acordadas a mediados de la década del noventa. Frente a este panorama crítico, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) solicitó a su par boliviano, Carlos Mesa Gisbert, el envío temporal de gas natural para mitigar las consecuencias negativas de la falta de autoabastecimiento. El 21 de abril de 2004 ambos mandatarios firmaron en la ciudad de Buenos Aires un convenio de compra-venta por un volumen inicial de 4 MMm₃ diarios –por un período de seis meses- que posteriormente fue renovado en dos oportunidades hasta el 31 de diciembre de 2006 por una cantidad de 7.7 MMm₃. Por un lado, este convenio inauguró una nueva etapa de acercamiento en la relación bilateral debido a las necesidades de importación y exportación del recurso de cada uno de los actores involucrados. Por el otro, fue un indicio de los errores cometidos por los gobiernos argentinos desde los años noventa en el tratamiento de la energía, considerando que el gas natural alimenta más del 50% de la matriz energética nacional. Las compras del hidrocarburo boliviano hicieron resurgir un proyecto que había sido lanzado por el Ejecutivo argentino en el año 2003: la construcción del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA). Esta obra de infraestructura fue pensada para transportar gas natural boliviano hacia las provincias de dicha región que no poseen acceso al recurso (Acuerdo Federal para el lanzamiento del Gasoducto del Noreste Argentino, 24/11/2003). Como era de esperarse, el proyecto fue apoyado explícitamente por el ex Presidente Gisbert ya que contribuiría a aumentar las ventas y por ende los ingresos fiscales de su país.

En cambio, la comercialización de la energía en las relaciones boliviano-brasileras actuales no ascendió intempestivamente ni fue motivada por un escenario energético nacional en crisis. Las gestiones para comercializar gas natural comenzaron en la



década del setenta tras el primer shock petrolero -que revalorizó el carácter estratégico de la energía en la agenda estatal- aunque no resultaron en acuerdos definitivos. La llegada de Petrobras en la década del noventa a los megacampos San Alberto y San Antonio fue crucial en los inicios de la exportación de gas natural hacia Brasil, particularmente porque la compañía contaba con la información sobre la existencia de reservas para abastecer las principales ciudades del país (Villegas Quiroga, 2004a: 89-94). En 1996 YPFB y Petrobras firmaron dos acuerdos: uno de compra-venta de gas natural por un período de 20 años, con una proyección de envío de 30.08 MMm₃ diarios¹⁰ y el otro, para la construcción de un gasoducto binacional (Contrato de compra-venta de gas natural entre Petrobras y YPFB, 16/08/1996, Villegas Quiroga, 2004b: 41-42). Este último, cuya inauguración fue en 1999, conecta los campos gasíferos bolivianos con el sureste de Brasil, desde São Paulo hasta Porto Alegre. De este ducto deriva el gasoducto de Cuiabá que alimenta una termoeléctrica en el Estado de Mato Grosso.

A pesar que las motivaciones contractuales fueron diferentes, a saber, la crisis en el caso argentino y una decisión política en el caso brasileiro, los convenios de 1996 y 2004, fueron consolidando una clara situación de 'dependencia' en materia exportador/importador. Este binomio comercial se evidencia en: a) el lugar del gas en las exportaciones bolivianas hacia ambos países. Tanto en Argentina como Brasil, el hidrocarburo corresponde a más del 90% del total de las importaciones provenientes del Estado andino; b) las compras argentinas han tenido un comportamiento ascendente en menos de 24 meses, pasando de 794.790 Mm₃ en 2004 –año del convenio temporal- a 1.734.946 Mm₃ a finales de 2005 (IAPG, Información Estadística, s/f); c) el porcentaje de gas natural boliviano que consumen las ciudades de Brasil ubicadas al sureste oscila entre el 50% y el 100% (Carra, 2008).

Pese a la sorpresa que causó el anuncio de la nacionalización, los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva le brindaron su respaldo. La entendieron como una decisión de carácter soberano y frente a esto manifestaron su predisposición a renegociar la compra-venta de gas natural según el marco legal vigente -la Ley 3058 y el Decreto 28.701- pero procurando garantizar los intereses comerciales estatales y empresariales involucrados en la importación del hidrocarburo. Tal como se expresa en la Declaración de Iguazú, "la integración energética [es] esencial en la integración regional [aunque] la discusión sobre el precio del gas debe darse en un marco racional y equitativo" (Declaración conjunta de la Cumbre de Presidentes de Puerto Iguazú, 04/05/2006).

Al anunciarse el Decreto 28.701, el contexto energético argentino estaba en una situación bastante desfavorable: el consumo doméstico de gas natural creció alrededor de 12% entre 2003 y 2005 pero no así las reservas probadas ante la falta de inversiones en el *upstream*. Éstas descendieron de 612.291 MMm₃ a 438.921 MMm₃ en el mismo período (IAPG, Información Estadística, s/f). A esto debe agregarse que Argentina no tenía ninguna incidencia en las fases de la industria energética boliviana puesto que las importaciones del hidrocarburo estaban a cargo de las transnacionales -especialmente Repsol- que operaban en Bolivia y que participaron en la privatización de la estatal argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)¹¹.

¹⁰ Se lo conoce habitualmente como Gas Supply Agreement (GSA).

¹¹ YPF se fundó en 1922. En 1992 se inició su proceso de privatización y unos años después la totalidad de su paquete accionario fue adquirida por el grupo Repsol (Gadano, 2013).



Por su parte, Brasil ofrecía un panorama distinto. Para el primer lustro del siglo XXI, el gas natural tenía una participación reducida dentro de la matriz energética nacional, alrededor del 9% (EPE, Plano Nacional de Energía 2030, 2007). La crisis en el suministro eléctrico que atravesó el país en 2001 obró como elemento disparador para que desde el Ministerio de Minas y Energía, se planteara, entre otras políticas, la expansión de la oferta interna de gas natural (De Dicco, Deluchi & Lahoud, 2008, 1-4). Para emprender esta medida, la administración Lula contaba con el contrato YPFB-Petrobras y paralelamente decidió darle impulso a las actividades de exploración y explotación. A diferencia de Argentina que entre 2003 y 2005, las reservas descendieron, en Brasil sufrieron una leve mejoría, de 245.340 MMm₃ a 306.395 MMm₃ (ANP, 2013). Así, frente a la nacionalización boliviana Brasil presentaba un cuadro de consumo doméstico reducido, reservas en ascenso y la presencia de Petrobras en la industria energética de su vecino. Al año 2005 Petrobras operaba el 45.9% del total de las reservas gasíferas probadas y probables y monopolizaba las actividades de refinación tras la compra de las refinerías Gualberto Villarroel (Cochabamba) y Guillermo Elder Bell (Santa Cruz) en 1999 (2004a: 146-147; YPFB Informe Técnico, 01/01/2005).

Las divergencias en los contextos de Argentina y Brasil generaron que los procesos de negociación emprendidos por ambas administraciones tuvieran características propias. Al carecer de influencia en la producción boliviana y en sus exportaciones, el gobierno de Néstor Kirchner se abocó a negociar el precio y las cantidades de gas natural. Con Evo Morales firmaron, como primera medida, el 29 de junio de 2006 un convenio macro que definió las pautas contractuales de la relación hasta finales de dicho año y anticipó los ejes de un futuro contrato de compra-venta según el Decreto 28.701. Se negoció un valor de US\$ 5 por millón de BTU para el período correspondiente entre el 15 de julio y el 31 de diciembre de 2006, con un compromiso de envío de 7.7 MMm₃ diarios; cantidad que había sido acordada en una adenda de 2005¹² (Convenio Marco entre Argentina y Bolivia, 29/06/2006). En ese mismo encuentro, los mandatarios establecieron como meta la firma de un convenio con un plazo de 20 años y con la proyección de ampliar de forma gradual los volúmenes de envío, a saber, de 7.7 MMm₃ diarios desde el 2007 hasta alcanzar 27.7 MMm₃ por día entre 2010 y la finalización del acuerdo. Semejante compromiso hizo visible la necesidad de emprender la construcción del GNEA ante la inexistencia de una obra de infraestructura entre ambos países que pudiera transportar las cantidades programadas (Convenio Marco entre Argentina y Bolivia, 29/06/2006). El contrato entre ambos Estados se suscribió el 19 de octubre de 2006, siendo las empresas YPFB y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) – creada por disposición del Ejecutivo en diciembre de 2004- las encargadas de intervenir en la compra-venta del hidrocarburo (Contrato entre ENARSA y YPFB, 19/10/2006).

En el primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011), el contrato ENARSA-YPFB debió ser ajustado mediante una adenda que fue suscripta el 26 de marzo de 2010 porque ambas compañías no podían hacer frente a sus obligaciones y esto impedía que el vínculo comercial transcurriera con normalidad. Por las dificultades propias de su proceso de adaptación posterior a la nacionalización, YPFB envió volúmenes inferiores a los negociados en octubre de 2006 (La Razón, 26/09/2006) y el gobierno argentino

¹² La cuestión del precio fue objeto de varias reuniones debido a que Evo Morales demandaba un valor de US\$ 6 por millón de BTU pero el gobierno argentino no podía afrontarlo.



retrasó el inicio de la construcción del gasoducto binacional ante la falta de financiamiento. Por ello, las administraciones de Fernández y Morales se dedicaron a revisar los aspectos más endeble del acuerdo: la capacidad de transporte y los volúmenes de suministro y recepción. ¿En qué resultó esta adenda? De acuerdo con las posibilidades existentes, se negoció la puesta en marcha de una obra de infraestructura de menor tamaño, denominada Gasoducto de Integración Juana Azurduy, para agilizar la importación del hidrocarburo. El gasoducto se inauguró en 2011 y fue ideado para unirse al GNEA una vez que el Estado argentino finalice su construcción. Como segunda medida, funcionarios de YPFB y ENARSA establecieron una modificación en la cantidad diaria contratada (CDC) para adicionar de manera paulatina mayores volúmenes del hidrocarburo. Según la adenda, la CDC de 27.7 MMm₃ diarios fue prevista a partir de 2021 (Anexo D Primera adenda al contrato ENARSA-YPFB, 26/03/2010). Estos cambios han permitido una mayor estabilización en la exportación de gas natural. Los datos ofrecidos por ENARSA muestran que a partir de la suscripción de la adenda, las cantidades se han incrementado año a año, pasando de 1851 MMm₃ en 2010 a 5690 MMm₃ en 2013¹³.

Las negociaciones entre los gobiernos de Morales y Lula no fueron expeditivas como en el caso argentino puesto que estaba en juego la continuidad del aprovisionamiento energético a una región de gran dinamismo económico –muy dependiente del hidrocarburo- y la presencia de Petrobras en territorio boliviano en calidad de operador transnacional. La sensibilidad de la cuestión ocasionó una postura reaccionaria en sectores como en la propia empresa, las fuerzas políticas opositoras y gran parte de la sociedad, quienes demandaban hacer valer el rol del Estado brasileiro y de Petrobras al momento de evaluar los requerimientos de la administración Morales Magalhães Neiva Santos, 2009). En particular, el Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB) reclamó un accionar vehemente y sin concesiones por parte del Partido de los Trabajadores (PT), quien también fue criticado por el desempeño de la política exterior en general y en especial, por su actitud ante la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos.

“[...] É de fundamental importância que as autoridades do Governo Federal esclareçam as consequências da nacionalização da PETROBRAS na Bolívia [...] A situação é muito séria, Sr. Presidente. O Governo brasileiro subestimou a crise e tem-se comportado de maneira incompetente [...] A PETROBRAS é um patrimônio do Brasil. Temos de zelar por essa empresa” (Feijó – PSDB- Diário da Câmara dos Deputados, 04/05/2006).

“[...] “O melhor retrato da política externa errática do presidente Lula foi o episódio da Bolívia [...] Lula não condenou Evo Morales, justificou o ato e aceitou quebra de contratos” (Alckmin en Nota PSDB, 06/05/2006).

¹³ ENARSA, Evolución de compras de gas natural a Bolivia. Disponible en: <http://www.enarsa.com.ar/index.php/es/gasnatural/125-gas-de-bolivia>. Consultado: 19/04/2015.



El Poder Ejecutivo no fue partidario de las declaraciones radicales y apostó a privilegiar el uso de la diplomacia para negociar con el gobierno de Bolivia y los directivos de YPFB. El proceso negociador fue complejo porque el objetivo iba más allá de la firma de un acuerdo de compra-venta como ocurrió con Argentina; estaba la difícil tarea de defender los intereses y resguardar los logros de Petrobras en las actividades de *upstream* y *downstream* del Estado andino. Finalmente, el acuerdo entre YPFB y Petrobras se firmó el 28 de octubre de 2006, a escasos días de vencer el plazo fijado por el Decreto 28.701. El MAS ha sostenido que tras la nacionalización, Petrobras y las otras petroleras que continúan en el país son prestadoras de servicios a YPFB (Los Tiempos, 19/05/2008). En cambio, desde la dirección de compañía brasilera se ha sostenido que el acuerdo de 2006 se asemeja más a un contrato de producción compartida porque “pelo contrato, a empresa recebe por sua parcela das vendas e pelo lucro adicional, além dos custos. O risco do lucro adicional continua com o consórcio (formado pela Petrobras, Repsol e Total), que, portanto, assume o risco de mercado. Então, não é um contrato de prestação de serviços” (Agência Câmara Notícias, 6/12/2006). Otros elementos que marcan una distancia con el acuerdo ENARSA-YPFB son: a) el objetivo principal - regular las actividades de exploración y producción de Petrobras en Bolivia, sobre todo en los campos San Alberto y San Antonio -; b) los activos - son de Petrobras hasta que finalice el contrato-; c) las inversiones de Petrobras - se encuentran garantizadas y parte de estas pueden considerarse en la cláusula de ‘costos recuperables’ - (Agência Petrobras, 21/11/2006).

El tratamiento del precio y la venta de las refinerías que Petrobras había adquirido a fines de los noventa se negociaron al inicio del segundo mandato de Lula. En la firma del Acta de Brasilia el 14 de febrero de 2007, Petrobras aceptó pagar a precios internacionales el llamado ‘gas rico’, es decir, las fracciones de hidrocarburos como propano, butano y gasolina natural que están en las exportaciones del hidrocarburo boliviano (Acta de Brasilia, 14/02/2007). El precio del gas que alimenta la termoeléctrica de Cuiabá sufrió una suba de US\$ 3 por millón de BTU. Esto despertó las críticas por parte de la oposición aunque el arreglo resultó positivo para Brasil porque hizo valer su condición de ‘socio estratégico’ y obtuvo un valor menor al reclamado por Morales –US\$ 5-, el cual, a su vez, fue inferior al negociado por Néstor Kirchner en 2006. Las refinerías fueron transferidas a YPFB en junio de 2007 por un monto de US\$ 112 millones. Morales publicitó la recuperación de las refinerías como un logro de la nacionalización. No obstante, su venta fue una decisión de la compañía brasilera de concentrar sus esfuerzos - en materia de inversiones y recursos - en las fases de exploración y explotación que son las que permiten garantizar el envío de gas natural hacia Brasil (Agência Petrobras, 26/06/2007).

Conclusiones

La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en 2006 - en tanto pilar del proceso de redefinición del vínculo Estado-inversión extranjera- se constituye en un claro ejemplo de esa relación sinérgica que poseen política y energía. Mediante el reposicionamiento del Estado en un sector estratégico para la economía de Bolivia, el MAS ha cumplido un objetivo que estaba presente desde su campaña presidencial y lo ha transformado en una herramienta de índole político. El oficialismo ha podido establecer una mayor presión fiscal sobre las transnacionales que operan en el país y



un control más centralizado de la renta generada por la comercialización de la energía. Gran parte de dichos ingresos se destinan a la aplicación de diferentes políticas sociales –transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas- que procuran combatir la pobreza y la desigualdad. Las estadísticas consultadas dan cuenta que estos programas al promover un acercamiento parcial de las poblaciones más vulnerables a diferentes áreas de protección social estatales, han contribuido a mejorar los indicadores socio-económicos en general. Sin embargo, como estas políticas se sustentan casi exclusivamente con la exportación de un recurso no renovable, el gobierno debería estar alerta sobre los riesgos que enfrentan - en materia de aplicación y/o continuidad - cuando los precios de los energéticos en el escenario internacional ingresan a una fase de declinación.

En el plano de las relaciones exportador/importador, los casos de Argentina y Brasil presentan más diferencias que similitudes, identificándose en puntos como el contexto que motivó el ascenso de la cuestión energética en sus agendas nacionales; el impacto del Decreto 28.701 y las negociaciones - y resultados- entre sus empresas y YPFB. Los elementos en común fueron la situación de 'dependencia gasífera' que se ha forjado a lo largo de los años y el desconcierto tras la nacionalización ante los intereses particulares en juego. Argentina, en plena crisis energética, tenía pocos márgenes de acción. La deficiencia en el manejo de la energía - manifestada en la declinación de reservas y la inexistencia de una empresa estatal que intervenga en la producción gasífera boliviana sólo pudieron garantizar la firma de un contrato de compra-venta, donde ENARSA posee con pocas posibilidades de ejercer presión ante un eventual cambio en las reglas de juego. Pese a las críticas señaladas, Brasil, hizo notar su lugar como primer socio en la balanza comercial boliviana y logró adecuar las disposiciones de la nacionalización a gran parte de sus objetivos puesto que tanto la sostenibilidad de los envíos del hidrocarburo como la injerencia de Petrobras en la industria energética de su vecino, pudieron ser preservadas.

Referencias

Acquatella, Jean, *et. al.* (2013). *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010*. Serie Seminarios y Conferencias, 72, CEPAL, Santiago de Chile.

Acta de Brasilia (14/02/2007). Ministério das Relações Exteriores. Brasil.

Acuerdo Federal para el lanzamiento del Gasoducto del Noreste Argentino (24/11/2003). Ministerio de Economía de la República Argentina.

Agência Câmara de notícias (06/12/2006). *Petrobras e ministério defendem contratos com a Bolívia*. Câmara dos Deputados. Brasil

Agência Petrobras (26/06/2007). *Aclara Petrobras en la conferencia de prensa la transferencia de las refinerías para YPFB*.

_____ (21/11/2006). *Aclaraciones acerca del contrato de exploración y producción de gas en Bolivia*.



ANP (2013). *Anuário Estadístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*. Brasília.

Banco Central de Bolivia (2014). *Reporte de capital privado extranjero en Bolivia en 2013*, La Paz [Consultado: 19/04/2015]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/2014/Publicaciones/Otros/Capital%20Privado%20Extranjero%202013.pdf>.

Campodónico, Humberto (2007). *Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 122, CEPAL, Santiago de Chile.

Carra, Marco (2008). *A importância da Petrobras nas Relações Bolívia-Brasil (1996-2007)*. Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Tese do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais [Consultado: 29/09/2014] Disponible en: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14390>.

CLARÍN (02/05/2006). *Evo Morales nacionalizó por decreto el gas y el petróleo*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (s/f). Base de Datos y Publicaciones Estadísticas [Consultado: 17/04/2015]. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Contrato de compra-venta de gas natural entre Petrobras y YPFB (16/08/1996). Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Bolivia.

Contrato entre ENARSA y YPFB (19/10/2006). Energía Argentina Sociedad Anónima, Argentina.

Convenio Marco entre la República Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia (29/06/2006). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

De Dicco, Ricardo, *et. al.* (2008). La política energética brasileña en la administración de Lula Da Silva. Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas: Buenos Aires [Consultado: 05/01/2014] Disponible en: http://www.cienciayenergia.com/Contenido/pdf/080903_radgol_lat.pdf.

Declaración Conjunta de la Cumbre de Presidentes de Puerto Iguazú (04/05/2006). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

Decreto 28.701 (1/05/2006). Gaceta Oficial de Bolivia.

Diário da Câmara dos Deputados (4/05/2006). República Federativa do Brasil.

EPE (2007). Plano Nacional de Energia 2030. Ministério de Minas e Energia, Brasil [Consultado: 18/04/2015]. Disponible en: http://www.epe.gov.br/PNE/20080111_1.pdf

Estado Plurinacional de Bolivia (2011). Programas de Transferencias Condicionadas en Bolivia: Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, VI Seminario Internacional de Programas de Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile. 29 y 30 de mayo.

Gadano, Nicolás (2013). YPF y el petróleo latinoamericano. *Nueva Sociedad*. N° 244: 113-121.

Gandarillas Gonzáles, Marco (2008). El cuarto oscuro de la privatización, en Marco Gandarillas González, *et. al. Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*. Barcelona: Icaria.



GORDON, Gretchen & LUOMA, Aaron (2008). "Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies", en Jim Shultz & Melissa Crane Draper (Editores). *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana*. La Paz: Plural Editores.

IAPG. Información Estadística. República Argentina [Consultado: 11/10/2014]. Disponible en: <http://www.iapg.org.ar/>

INE (2014). Nota de Prensa. Producto Bruto Interno de Bolivia registró tasa de crecimiento histórica de 6.78% [Consultado: 19/04/2015]. Disponible en: <http://ibce.org.bo/images/publicaciones/Nota-Prensa-INE-2014.pdf>

La Razon (26/09/2006). La producción de gas en Bolivia llegó a su límite.

Ley de Hidrocarburos 3058 (17/05/2005). Gaceta Oficial de Bolivia.

Linkohr, Rolf (2006). La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado. *Nueva Sociedad*. N° 204: 90-103.

Los Tiempos (19/05/2008). Evo advierte a las petroleras con sacarlas si no invierten.

Magalhães Neiva Santos, Raquel (2009). Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional. FLACSO-Universidad de Barcelona-Universidad de San Andrés Tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales.

Medinaceli Monrroy, Mauricio. (2010). Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América del Sur 2009. Documento de Trabajo. Organización Latinoamericana de Energía [Consultado: 17/11/2014]. Disponible en <http://temp2.olade.org/documentos2/CONTRATO.pdf>

Molero Simarro, Ricardo, *et. al.* (2012), La inversión extranjera directa en el sector hidrocarburífero boliviano: comparación entre marcos regulatorios (1996-2009). *Revista de Economía Mundial*. N° 30: 157-184.

Morales, Natasha (2008). La política social en Bolivia. Un análisis de los Programas Sociales (2006-2008). Notas Técnicas IDB-TB-139. Banco Interamericano de Desarrollo, División de la Protección Social y Salud.

Nogales Iturri, Xavier (2008). "La política económica y social, el Programa Económico (febrero, 2004)", en Carlos Mesa Gisbert (Coord.). *Un gobierno de ciudadanos*. La Paz: Plural Editores.

Organización Mundial de Comercio (2010). El comercio de recursos naturales [Consultado: 15/05/2015]. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr10_s.htm

Ortíz, Isabel (2007). *Política Social*. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.

Primera Adenda al Contrato entre ENARSA y YPFB (26/03/2010). Energía Argentina Sociedad Anónima, Argentina.

Programa de gobierno mas-ipsp (2005), La Paz [Consultado: 15/04/2015]. Disponible en: http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolecciones0009.pdf.

PSDB (2006). "Alckmin critica descaso de Lula com empresários" [Consultado: 18/04/2015]. Disponible en: <http://www.psdb.org.br/alckmin-critica-descaso-de-lula-com-empresarios/>



Ríos Roca, Álvaro (2013). Rol del gas natural en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, OLADE [Consultado: 19/04/2015]. Disponible en: <http://www.olade.org/sites/default/files/CIDA/Rol%20gas%20natural%20desarrollo%20ec-soc.pdf>

Sánchez Albavera, Fernando & Altomonte, Hugo (1997). Las reformas energéticas en América Latina. Serie Medio Ambiente & Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

SAUMA, Pablo (2007). Trabajo infantil y los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en América Latina, OIT, San José [Consultado: 19/04/2015]. Disponible en:

<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do;jsessionid=3a73c094004bfaca147ebb e7bb261a2fdf362b4688dfc0d014ff0de77d90ce1a.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Saxz0?type=document&id=7033>

UDAPE. Estado Plurinacional de Bolivia. Información Estadística [Consultado: 13/11/2014]. Disponible en <http://www.udape.gob.bo/>

Villegas Quiroga, Carlos (2004a). *Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios* (3º ed.) La Paz: CIDES-UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA/Plural Editores.

_____ (2004b). Exportación de gas natural al mercado brasileiro, en Enrique Mariaca, *et. al., Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil*, La Paz: FOBOMADE.

YPFB (06/08/2013). Informe Especial “Nuestro orgullo nacional” [Consultado: 3/10/2014] Disponible en

http://www.ypfb.gob.bo/documentos/separatas/SEPARATA_6AGOSTO_3.pdf

_____ (01/01/2005). Informe Técnico. Distribución de reservas probadas y probables de gas natural por operador [Consultado: 29/09/2014]. Disponible en http://www1.ypfb.gob.bo/documentos/2010_inf_tecnica_financiera/informes/2009_EN ERO_DICIEMBRE/Reservas_Operador_GN_Dpto_2005.pdf

Zaratti, Francesco (2013). La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: luces y sombras. *Novamerica*. N° 139: 60-63. [Consultado: 3/10/2014]. Disponible en <http://zaratti.wordpress.com/2013/10/02/la-nacionalizacion-de-los-hidrocarburos-en-bolivia-luces-y-sombras/>

“ESTADO ISLÂMICO”: PERCURSO E ALCANCE UM ANO DEPOIS DA AUTO-PROCLAMAÇÃO DO “CALIFADO”

Luís Tomé

ltome@autonoma.pt

Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa–Departamento de Relações Internacionais (Portugal). Professor Visitante no Instituto da Defesa Nacional, no Instituto de Estudos Superiores Militares, na Middle East Technical University em Ankara-Turquia e na Sapienza–Università di Roma, Itália. Coordenador Científico do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, onde coordena também a Linha de investigação “Estudos de Segurança, da Paz e da Guerra”. O seu mais recente trabalho é a edição do livro *“Islamic State” – the new global jihadist phenomenon* (Media XXI, no prelo), obra colectiva com oito ensaios e autores de Portugal, Itália e Turquia.

Resumo

Em 29 de Junho de 2014, o ISIS/ISIL ou Daesh anunciou a alteração da sua designação para somente “Estado Islâmico” (IS), proclamou-se “Califado” e nomeou o seu líder Abu Bakr al-Baghdadi como “Califa Ibrahim”. Cerca de um ano depois, este artigo pretende avaliar o percurso e o alcance desta entidade jihadista territorial. Começaremos por contextualizar aquela auto-proclamação em termos de ideologia e objectivos para, depois, descrevermos como o IS se tem procurado consolidar enquanto “Estado” *de facto* e os efeitos trágicos da sua política de terror. A última parte é essencialmente dedicada à expansão internacional do IS, analisando o alcance na atracção de “combatentes estrangeiros”, os novos *wilayats* criados fora da Síria e do Iraque, os grupos locais entretanto afiliados ou as actividades do IS no ciberespaço.

Palavras chave:

Estado Islâmico, ISIS, Terrorismo, Jihadismo, Segurança Internacional

Como citar este artigo

Tomé, Luís (2015). “«Estado Islâmico» percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do «Califado»”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art8

Artigo recebido em 5 de Maio de 2015 e aceite para publicação em 28 de Maio de 2015



"ESTADO ISLÂMICO": PERCURSO E ALCANCE UM ANO DEPOIS DA AUTO-PROCLAMAÇÃO DO "CALIFADO"

Luís Tomé

Introdução

A origem do auto-proclamado "Estado Islâmico" remonta a grupos jihadistas existentes desde os anos 1990, designadamente o *Bayat al Imam* e o *Jama'at al-Tawid wa-al-Jihad*, ambos liderados pelo jordano Abu Musab al-Zarqawi¹ que, na sequência da invasão do Iraque, em 2003, passou a visar tanto a "expulsão dos invasores estrangeiros" como a instigar uma guerra civil sectária, atacando as comunidades Xiita e Curda que passavam a ter predomínio no Iraque pós-Saddam Hussein. Pela mesma altura e com motivações idênticas, Abu Bakr al-Baghdadi², nascido em 1971, em Samarra, no chamado "triângulo sunita" a norte de Bagdade, ajudou a estabelecer um outro grupo, o *Jamaat Jaysh Ahl al-Sunnah wal Jamaa*. Já em 2004, ao mesmo tempo que Abu Bakr al-Baghdadi era capturado em Falluja pelos militares americanos e detido em Camp Bucca (entre Fevereiro e Dezembro de 2004) onde privou com muitos outros jihadistas, al-Zarqawi manifestou fidelidade ao "Emir" Osama Bin Laden e o seu grupo filiou-se na al-Qaeda (AQ), adoptando a designação de *Tanzim Al-Qaeda wal Jihad fi Balad al-Rafidain* ou, sumariamente, "al-Qaeda no Iraque" (AQI).

Em Junho de 2006, al-Zarqawi foi morto pelos americanos e a AQI passou a ser liderada por Ayyub al-Masri, antigo membro da *Zawahiri's Islamic Jihad Group* no Egipto. Paralelamente, em Outubro desse ano, algumas facções jihadistas agregadas no *Mujahideen Shura Council* criaram o "Estado Islâmico no Iraque" (ISI), onde Abu Bakr al-Baghdadi ficou encarregue da supervisão geral do comité da *sharia* enquanto a liderança do grupo foi entregue a outro al-Baghdadi, Abu Umar. O ISI foi concebido como um grupo independente e não como uma filial da AQ, que nem sequer foi consultada neste processo (Bunzel, 2015: 20), mantendo o ISI a conduta de ataques sectários a fim de concretizar o objectivo de um Estado Islâmico "puro". Em 2010, após a morte de al-Masri e de Umar al-Baghdadi por bombardeamentos americanos, Abu Bakr al-Baghdadi assume a liderança de um bastante fragilizado ISI (Fishman, 2011) e, tal como o seu predecessor, o título de "Commander of the Faithful", reclamando ser descendente da tribo Quaraysh do Profeta Maomé, qualificativo indispensável para um putativo "califa".

¹ Ou Ahmad Fadeel al Nazal Al Khalayeh.

² Ou Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri ou Ibrahim al-Badri al-Qurashi al-Sammarai.



A partir de 2011, uma nova conjugação de factores iria favorecer a proeminência do ISI e de Abu Bakr al-Baghdadi:

- i) a retirada americana do Iraque, deixando um país frágil e entregue ao governo do Primeiro-Ministro Nouri al-Maliki (Maio 2006-Setembro 2014) que prosseguiu uma agenda pró-xiita alienando a minoria sunita, contexto que permitiu ao ISI reforçar-se entre as tribos sunitas, ex-insurgentes e também antigos elementos do Partido Baas e das estruturas militares e de segurança iraquianas que procuram recuperar o poder que tiveram durante a era de Saddam;
- ii) a morte de Bin Laden, em Maio de 2011, significando não só a eliminação da principal referência do movimento jihadista mas também a fragilização da AQ, levando a uma maior autonomia dos seus núcleos afiliados e ao recrudescimento de grupos locais e regionais independentes (Tomé, 2012);
- iii) a "Primavera Árabe" no Norte de África e Médio Oriente, desencadeando uma enorme turbulência e conflitualidade na maioria desses países (Argélia, Tunísia, Líbia, Egipto, Líbano, Síria, Iémen) acompanhadas da ressurgência de rivalidades sectárias e da expansão das correntes extremistas;
- iv) e, em particular, a guerra civil na Síria, a partir de Março de 2011, resultado da contestação ao regime do Presidente Bashar al-Assad e envolvendo múltiplas facções (das milícias xiitas aos democratas, moderados e jihadistas) e centenas de grupos (chegaram a ser referenciados mais de 1000), num palco caótico que rapidamente se tornou o maior "íman" de jihadistas de todo o mundo e de complexos "jogos de poder" (do Irão e da Rússia aos Países Árabes, Turquia, UE ou EUA...).

Neste quadro, no Iraque, o ISI

«has reconstituted [itself] as a professional military force capable of planning, training, resourcing, and executing synchronized and complex attacks in Iraq» (Lewis, 2013: 7),

anunciando no início de 2012 o seu "regresso imparável" e lançando ataques crescentemente poderosos e mediáticos: por exemplo, entre os Verões de 2012 e 2013, a violenta campanha "Breaking the Walls" com camiões-bomba e visando também várias prisões donde conseguiram escapar centenas de jihadistas³. Entretanto, na vizinha Síria, o ISI e a AQ instigaram a criação da "Frente al-Nusra" (*Jabhat Al-Nusra / JN*), liderada pelo sírio Abu Mohammad al-Golani (ou al-Julani), antigo operacional no Iraque e enviado pelo próprio Bakr al-Baghdadi para criar uma "frente" naquele território. Sendo o ISI de novo uma força credível e considerando as condições propícias, Abu Bakr al-Baghdadi resolveu então expandir o ISI para a Síria e, em Abril

³ Das oito prisões atacadas pelo ISI entre Julho de 2012 e Julho de 2013, o caso mais mediático foi o da prisão Abu Ghraib, em Julho de 2013, donde mais de 500 prisioneiros conseguiram escapar, incluindo muitos jihadistas.



de 2013, proclamou a instauração do “Estado Islâmico no Iraque e no Levante” ou no “*ash-Sham*” (*Dawlah al-Islamiyah fil Iraq wa ash-Sham*) e a correspondente fusão da JN no novo ISIL/ISIS/Daesh. Al-Golani recusou esta manobra e também Ayman al-Zawahiri, sucessor de Bin Laden na liderança da al-Qaeda, instruiu Bakr al-Baghdadi a dissolver o ISIS e limitar as suas actividades ao Iraque. Contudo, o líder do ISIS reafirmou que o seu grupo permaneceria também no *al-sham* (al-Baghdadi, 2013). Depois de meses de disputas teológicas e operacionais, em 2 de Fevereiro de 2014, a AQ anunciou oficialmente dissociar-se do ISIS a que se referiu como “grupo” (Bunzel, 2015: 29), acabando o ISIS por entrar em conflito fratricida também com a filial da AQ na Síria (ver Cafarella, 2014).

Mais do que combater o regime de Assad, o ISIS concentrou então os seus esforços em ocupar e administrar territórios e localidades nas áreas sunitas sírias (Raqqa, Idlib, Deir ez-Zor ou Aleppo), desencadeando paralelamente uma campanha similar no Iraque: depois de capturar Fallujah e Ramadi, em Janeiro de 2014, o ISIS expandiu-se rapidamente e foi conquistando outros bastiões como al-Qaim, Tikrit e, no início de Junho, a estratégica cidade de Mossul. Em 29 de Junho de 2014, o ISIL/ISIS/Daesh anunciou a alteração da sua designação para somente “Estado Islâmico” (IS), proclamou-se “Califado” e nomeou o seu líder Abu Bakr al-Baghdadi como “Califa Ibrahim”. Evoluía, assim, de organização terrorista jihadista e insurgente para entidade territorial politicamente organizada na Síria e no Iraque.

Cerca de um ano depois, este artigo pretende avaliar o percurso e o alcance do auto-proclamado “Califado Estado Islâmico”. Muito mais do que um mero balanço quantitativo, cruzamos informação, descrição e análise, apoiando-nos em dados tanto quanto possível actualizados e recorrendo essencialmente a fontes abertas. Para maior objectividade mas também um melhor esclarecimento dos propósitos do IS, citamos várias mensagens do próprio IS: apesar de tudo,

«If one wants to get to know the program of the [Islamic] State, its politics, and its legal opinions, one ought to consult its leaders, its statements, its public addresses, its own sources» (Abu Muhammad al-Adnani, porta-voz do IS, 21 de Maio de 2012, cit. in Bunzel, 2015: 4).

Começaremos por contextualizar a auto-proclamação do “Califado” em termos de ideologia e objectivos do IS. A seguir, descrevemos como o IS se tem procurado consolidar enquanto “Estado” *de facto*, incluindo as suas formas de “governança”, administração territorial e financiamento, bem como as fontes do seu arsenal militar, o crescente número de militantes e de “combatentes estrangeiros” e os efeitos trágicos da sua persistente política de terror. Depois de fazermos referência breve aos esforços internacionais de contenção e combate ao IS, a última parte é essencialmente dedicada à expansão internacional do IS, desde os novos *wilayats* do IS fora da Síria e do Iraque aos grupos locais entretanto afiliados ao IS, referindo ainda os seus atentados e as actividades no ciberespaço, acabando assim por retratar a envergadura actual desta ameaça terrorista e jihadista cerca de um ano após a sua auto-proclamação enquanto “Califado”.



Proclamação do “Califado” – ideologia e objectivos

Tal como a al-Qaeda (AQ), o ISIS/DAESH/IS baseia-se na ideologia Salafista-jihadista (*al-salafiyya al-jihadiyya*), ramo puritano do Islão Sunita Wahabita que pretende o regresso da Comunidade Islâmica (*Umma*) às práticas ancestrais “puras”, fazendo uma separação nítida entre os “verdadeiros crentes” e os “descrentes” considerados “apóstatas” ou “infiéis”. Recusando a diversidade teológica, os Salafistas-jihadistas também se baseiam na *doutrina Takfir* que sanciona a violência contra outros muçulmanos acusados de apostasia e descrença ou infidelidade (*kafir*)⁴ (Hafez, 2010; Bunzel, 2014). Assumindo-se como os defensores do Islão original que o Profeta Maomé e seus companheiros pregaram, e considerando que esse Islão está sob ataque dos “infiéis”, os Salafi-jihadistas proclamam que o recurso à violência ou “guerra santa” (*jihad*) é a única forma de combater os inimigos e defender o verdadeiro Islão. O objectivo último do também chamado “jihadismo” é, então, a criação de uma Comunidade Islâmica “pura”, na forma de “Emirato” ou mesmo “Califado”, segundo a sua exclusiva interpretação da tradição do Profeta Maomé (*sunna*) e da lei islâmica (*sharia*), devendo os “crentes” participar na *jihad* enquanto os “apóstatas” e “infiéis” têm de ser simplesmente exterminados (Brachman, 2009; Duarte, 2012; Rabbani, 2014; Bunzel, 2015). Como afirma de forma esclarecedora um prelado jihadista na altura residente no Reino Unido:

«Nós não fazemos distinção entre civis e não civis, inocentes e não inocentes. Apenas entre muçulmanos e infiéis. E a vida de um descrente não tem qualquer valor. Não tem santidade... Assumimos que o objectivo é matar o maior número de pessoas, para provocar o terror... O texto divino é claro quanto à necessidade de provocar “o máximo dano possível”. O operacional tem portanto de certificar-se de que mata o maior número de pessoas que pode matar. Se não o fizer, espera-o o fogo do inferno (...) Os Seculares dizem que o “Islão é a religião do Amor”. É verdade. Mas o Islão também é a religião da Guerra. Da paz, mas também do terrorismo. Maomé disse: “Eu sou o profeta da misericórdia”. Mas também disse: “Eu sou o profeta do massacre”. A palavra terrorismo não é nova entre os muçulmanos. Maomé disse mais: “Eu sou o profeta que ri quando mata o seu inimigo”. Não é portanto apenas uma questão de matar. É rir quando se está a matar» (Omar Bakri Mohammed, 2004: 28-31).

Todavia, no plano ideológico, o IS adopta uma concepção ainda mais exclusiva do que a AQ e outros grupos jihadistas sendo, portanto, menos tolerante para com os considerados “ramos islâmicos desviantes”, em particular o Xiismo:

⁴ A grande maioria dos dirigentes, organizações e autoridades religiosas do Islão rejeitam esta concepção de *takfir*, considerando-a um desvio doutrinário (*bid'at*) ou uma heresia. Alguns Éditos (*Fatwa*) recentes também condenam e repudiam a “doutrina Takfir”.



«Following takfiri doctrine, the Islamic State is committed to purifying the world by killing vast numbers of people... Muslim "apostates" are the most common victims» (Wood, 2015).

Em Fevereiro de 2004, numa carta à liderança da AQ, Abu Musab al-Zarqawi atacava duramente o Xiismo quer política quer ideologicamente, a partir do Iraque, considerando os Xiitas

«the proximate, dangerous enemy of the Sunnis...The danger from the Shi'a...is greater and their damage worse and more destructive to the [Islamic] nation than the Americans... targeting and hitting [the Shi'a] in [their] religious, political, and military depth will provoke them to show the Sunnis their rabies and bare the teeth of the hidden rancor working in their breasts. If we succeed in dragging them into the arena of sectarian war, it will become possible to awaken the inattentive Sunnis as they feel imminent danger and annihilating death at the hands of these Sabeans [i.e., Shi'a].» (al-Zarqawi, 2004).

Esta visão tornar-se-ia num dos pilares da ideologia do IS e daí que, desde os seus antecedentes no Iraque, o IS prossiga uma estratégia que visa instigar e instrumentalizar uma "guerra santa" sectária dentro do Islão, fundamentalmente, dos Sunitas contra os Xiitas. Na realidade, ainda antes da criação do Estado Islâmico do Iraque (ISI), já as ambições e a estratégia da al-Qaeda no Iraque ultrapassavam as da estrutura central, atacando directamente muçulmanos xiitas e curdos com tal nível de violência que a AQ central advertiu a sua filial iraquiana contra os riscos de perder apoio popular naquele país e também da comunidade islâmica global⁵.

Por outro lado, organicamente, o IS reclama, sempre reclamou, não ser apenas uma organização jihadista (*tanzim*) mas sim, literalmente, aquilo que a sua designação implica: um verdadeiro "Estado" (*dawla*). Em 2006, um documento do recém-criado "Estado Islâmico no Iraque" (ISI) alegava que

«This state of Islam has arisen anew to strike down its roots in the region, as was the religion's past one of strength and glory» (cit. in Bunzel, 2014: 2). Como refere Graeme Wood (2015), «Bin Laden viewed his terrorism as a prologue to a caliphate he did not expect to see in his lifetime. His organization was flexible, operating as a geographically diffuse network of autonomous cells. The Islamic State, by contrast, requires territory to remain legitimate, and a top-down structure to rule it».

⁵ Carta de Ayman al-Zawahiri, então número dois da al-Qaeda, a Abu Musab al-Zarqawi, líder da AQI, datada de 9 de Julho de 2005 e obtida durante as operações contraterroristas no Iraque. Esta carta foi disponibilizada pelo United States Office of the Director of National Intelligence em Outubro de 2005, confirmando a sua autenticidade (ver US-ODNI, 2005).



E um "Estado" com ambições expansionistas: em 8 Abril de 2013, o renomeado ISIL ou ISIS reclamava o estabelecimento de um "Estado Islâmico no Iraque e no Levante" ou "ash-Sham", região que inclui a Síria mas também a Jordânia, Israel, Palestina e Líbano e, num sentido mais amplo, até territórios do Egipto, da Turquia e do Chipre. Esta proclamação surgiu dois dias depois do líder da AQ, Ayman al-Zawahiri, ter apelado à unificação da jihad na Síria, mas entre a *Jabhat Al-Nusra* (JN) e outros grupos jihadistas e não por via da expansão do ISI para a Síria e menos ainda pela fusão da JN no novo ISIS. Apesar do líder da JN, al-Golani, ter recusado esta manobra e declarado abertamente obediência ao "Emir" al-Zawahiri, e do próprio líder da AQ ter instruído Bakr al-Baghdadi para dissolver o ISIS e limitar as actividades do seu grupo ao Iraque, deixando a Síria para a JN, o ISIS reafirmou a nova designação e forçou a sua expansão para a Síria.

Mais: desde a sua origem, o ISI visava a eventual restauração do "Califado", mítica forma monárquico-teocrática de governo que representa a unidade e a liderança do "mundo islâmico", num ambicionado império global governado segundo a Lei Islâmica ou *Sharia* e dirigido por um único líder, o Califa, sucessor do Profeta Maomé. Por isso, várias referências e mapas do ISI, do ISIS e, claro, do IS sugerem uma ambição que passa por dominar todos os territórios dos antigos califados históricos, da Península Ibérica (Al-Andaluz) ao Sudeste Asiático. Ou seja, a auto-proclamação enquanto "Califado" corporiza a *«fundamentally political rather than religious project – even though the IS insists the two are inseparable»* (Rabbani, 2014: 2).

Essa auto-proclamação surgiu em 29 de Junho de 2014, num documento intitulado *"This is the Promise of Allah"* produzido em vários idiomas e divulgado na internet, onde o ISIL/ISIS/Daesh anuncia a restauração do "Califado", que passa a designar-se apenas "Estado Islâmico" (IS) e nomeia o seu líder Abu Bakr al-Baghdadi como "Califa", doravante referenciando "Califa Ibrahim":

«Here the flag of the Islamic State, the flag of tawhīd (monotheism), rises and flutters. Its shade covers land from Aleppo to Diyala.... The kuffār (infidels) are disgraced. Ahlus-Sunnah (the Sunnis) are masters and are esteemed. The people of bid'ah (heresy) are humiliated. The hudūd (Sharia penalties) are implemented – the hudūd of Allah – all of them. The frontlines are defended.... It is a dream that lives in the depths of every Muslim believer. It is a hope that flutters in the heart of every mujāhid muwāhhid (monotheist). It is the khilāfah (caliphate). It is the khilāfah – the abandoned obligation of the era (...)

Therefore, the shūrā (consultation) council of the Islamic State studied this matter after the Islamic State – by Allah's grace – gained the essentials necessary for khilāfah, which the Muslims are sinful for if they do not try to establish. In light of the fact that the Islamic State has no shar'ī (legal) constraint or excuse that can justify delaying or neglecting the establishment of the khilāfah such that it would not be sinful, the Islamic State – represented by ahlul-halli-wal-'aqd (its people of authority), consisting of its senior



figures, leaders, and the shūrā council – resolved to announce the establishment of the Islamic khilāfah, the appointment of a khalīfah for the Muslims, and the pledge of allegiance to the shaykh (sheikh), the mujāhid, the scholar who practices what he preaches, the worshipper, the leader, the warrior, the reviver, descendent from the family of the Prophet, the slave of Allah, Ibrāhīm Ibn 'Awwād Ibn Ibrāhīm Ibn 'Alī Ibn Muhammad al-Badrī al-Hāshimī al-Husaynī al-Qurashī by lineage, as-Sāmurrāī by birth and upbringing, al-Baghdādī by residence and scholarship. And he has accepted the bay'ah (pledge of allegiance). Thus, he is the imam and khalīfah for the Muslims everywhere. Accordingly, the "Iraq and Shām" in the name of the Islamic State is henceforth removed from all official deliberations and communications, and the official name is the Islamic State from the date of this declaration» (IS, 2014).

Ao proclamar-se "Califado", o IS reivindica que *todos os muçulmanos* - indivíduos, Estados e organizações – devem prestar obediência e fidelidade (*bay'ah*) ao "Califa Ibrahim":

*«We clarify to the Muslims that with this declaration of khilāfah, it is incumbent upon all Muslims to pledge allegiance to the khalīfah Ibrāhīm and support him (may Allah preserve him). The legality of all emirates, groups, states, and organizations, becomes null by the expansion of the khilāfah's authority» (ibid.). Bay'at é uma espécie de comprometimento de obediência dado a um líder de um grupo islâmico; para um jihadista, é como se esse compromisso fosse com o próprio Profeta Maomé, não podendo ser desfeito sob pena de apostasia (*takfir*). Logo a seguir àquele anúncio, em 1 de Julho de 2014, no seu sermão na Grande Mesquita de Mossul, o próprio "Califa Ibrahim" declarava que «I have been appointed to rule over you... And obey me so long as I obey God touching you. If I disobey Him, no obedience is owed me from you» (al-Baghdadi, 2014).*

Inevitavelmente, a alegada obrigatoriedade de *todos os muçulmanos* prestarem lealdade ao "Califa Ibrahim" e a correspondente nulidade de todos os outros Estados e organizações perante a autoridade global do IS é repudiada pela totalidade dos Estados islâmicos e inúmeras autoridades religiosas islâmicas, entre as quais os Grão-Muftis da Arábia Saudita e do Egipto, respectivamente, Abdulaziz Al al-Sheikh e Shawqi Allam ou a União Internacional dos Sábios Muçulmanos. Embora por razões distintas, essa rejeição é expressa também por diversas organizações jihadistas: ainda antes do anúncio do "Califado", já a *al-Qaeda* central (AQ-C ou AQSL), presumivelmente a partir do Paquistão, e também a *Islamic Front* e a *Jabhat al-Nusra*, ambos na Síria, tinham rejeitado publicamente o ISIS; depois da auto-proclamação do "Califado" IS, a AQ-C voltou oficialmente a repudiar *bay'at* ao "Califa Ibrahim" e a promover o seu próprio



proto-Califa, Mullah Muhammad 'Umar, líder Talibã do "Emirato Islâmico do Afeganistão" desde 1996; entretanto, outros sete grupos jihadistas repudiaram a autoridade do IS - *Caucasus Emirate* da Rússia, *General Military Council for Iraqi Revolutionaries* do Iraque, *Katibat al-Imam Bukhari* da Síria, *Al-Qaeda Islamic Maghreb* (AQIM) da Argélia, *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) das Filipinas, *Harakat Ansar Iran* (HAI) do Irão e *Al-Qaeda in the Arabian Peninsula* do Iémen -, permanecendo até agora neutral ao IS os Talibã no Afeganistão (IntelCenter, 2015; Azamy e Weir, 2015).

Para os apoiantes do IS, contudo, a ideia de um outro "califa" a desafiar a autoridade de Bakr al-Baghdadi é, naturalmente, refutada, e pelo menos seis grupos jihadistas pró-IS contestaram publicamente tal manobra da AQ (Bunzel, 2015: 34). Sobretudo, para o IS, a reivindicação da sua supremacia é não só inerente à autoridade do seu "califado universal" como uma importante manobra ideológica e estratégica: instrumentalizando um aspecto mítico e atraindo jihadistas, explorando desilusões e ressentimentos e dividindo comunidades muçulmanas na região e no mundo, inflamando ainda mais tensões e provocando violência sectária contra muçulmanos "apóstatas".

Estado de facto e terror

O ISIS/IS demonstrou ter capacidade para se impor a forças governamentais e a grupos opositores (Lister, 2014: 2). À medida que se foi expandindo, procurou passar a imagem de uma eficaz organização administrante nas áreas onde faltava, ou era frágil, a "autoridade de Estado". No final de Junho de 2014, o renomeado *Estado Islâmico* controlava uma vasta área, de Aleppo, na Síria à província de Diyala, no Iraque, e uma população de quase 6 milhões de pessoas. Prosseguindo na linha que vinha de trás, a sua estratégia passou então por consolidar atributos inerentes à condição de "Estado" - designadamente, domínio territorial (sobretudo, de localidades, rotas e infra-estruturas) e administração política, económica e da justiça.

Administrativamente, o IS opera em diferentes *wilayats* ou províncias, cada um com a sua estrutura operacional. Embora alguns *wilayats* do IS tenham sido, entretanto, proclamados em territórios de outros países, como veremos adiante, a maioria continua a situar-se naturalmente no Iraque e na Síria: em meados de 2015, são vinte os *wilayats* do IS, doze dos quais no Iraque (Anbar, Baghdad, Diyala, Euphrates /Furat – cobrindo este territórios tanto no Iraque como na Síria -, Fallujah, Kirkuk, Jnoub, Ninewa, Salah al-Din, Shamal Baghdad, al-Jazeera e Tigris/ Diglah) e oito na Síria (al-Barakha/Hasakah, Damascus, Euphrates/Furat, Halab/Aleppo, Homs, al-Khair/ Dayr az Zawr, Raqqa e Hamah).

Logo a seguir ao "Califa" Abu Bakr al Baghdadi, suprema autoridade política, religiosa e militar, os territórios do IS na Síria e no Iraque estão sob a autoridade de dois respectivos "governadores", envolvidos na estratégia militar e na governação daquelas áreas em articulação com os conselhos locais (IEP-GTI Report 2014: 52). A estrutura política do IS inclui quatro "conselhos" principais - *sharia*, *shura*, militar e segurança -, replicados na cadeia de comando até ao nível local pelos diversos *wilayats* na Síria e no Iraque. Na sua simples mas eficaz organização burocrática, o IS estipulou comités religiosos, uma polícia religiosa, comités educativos, tribunais da *sharia* e gabinetes de recrutamento, de relações públicas ou para os assuntos tribais, bem como "conselheiros" e "coordenadores" para as finanças, a propaganda, a recepção dos



“combatentes estrangeiros”, as casas de refúgio, assuntos de mulheres e órfãos ou prisioneiros, impondo a sua forma de “governança” (Caris e Reynolds, 2014). Paralelamente, o IS expandiu pelos seus domínios outros requisitos que o assemelham a um Estado *de facto*: aparelho de segurança e militar, gestão de serviços médicos e da “educação islâmica”, cobrança de taxas e impostos, emissão de documentos de identificação, impressão de moeda própria, controlo de serviços e recursos (correio, transportes, telefones, internet, recolha do lixo, abastecimento de água, electricidade, combustível e energia) e, a partir daqui, regulação da economia e da sociedade.

O número total de membros, militantes e combatentes do IS é impreciso e difícil de calcular, variando bastante em função da fonte e também consoante referirem apenas militantes no Iraque e na Síria ou incluírem igualmente indivíduos e grupos a operar noutros países e regiões. Por outro lado, além de voluntários e jihadistas sírios, iraquianos e estrangeiros, o IS é conhecido por forçar indivíduos de outros grupos rebeldes vencidos ou circunscritos nas áreas que domina a combaterem em seu nome – pelo que, mesmo restringindo ao território controlado pelo IS na Síria e no Iraque, é complexo distinguir entre os seus efectivos militantes e aqueles que exercem certas funções porque são obrigados a tal ou por temerem represálias.

Ainda assim, parece inequívoco que o número de membros e de combatentes do IS vem aumentando continuamente ao longo dos últimos anos; cresceu subitamente desde a proclamação do “Califado”; e é hoje bastante superior a outros grupos jihadistas, incluindo a al-Qaeda. Quando os EUA retiraram do Iraque, em 2011, o ISI contava com escassas centenas de membros; no início de 2015, o IS teria entre 17.000 e 31.500 combatentes - bastante acima, portanto, dos 1000 a 3000 que teria a AQ central no seu auge no final dos anos 1990 (Gerges, 2015). Em Junho de 2014, calculava-se entre 5.000 e 10.000 o número de militantes do ISIS na Síria e no Iraque; no mês seguinte, esses números aumentaram pela adesão ao IS de 1.000 a 2.000 militantes de outros grupos jihadistas na Síria e no Iraque (como o *Jaish al-Sahab* na Síria e o *Faction of Katibat al-Imam Bukhari* na Síria ou *Ansar al-Islam* no Iraque); em Setembro, a CIA estimava entre 20.000 e 31.500 os combatentes do IS na Síria e no Iraque; no final de 2014, o Observatório Sírio dos Direitos Humanos estimava em mais de 80.000 (50.000 na Síria e 30.000 no Iraque) os militantes do IS, enquanto o gabinete do Presidente Curdo, Massoud Barzani, elevava para 200.000 o número total de membros do IS, entre combatentes e pessoal de apoio, forças policiais, milícias locais, guardas fronteiriços, pessoal paramilitar associado aos diversos grupos de seguranças e recrutas. Cruzando fontes diversas, o número actual estimado de combatentes do IS varia entre 35.000 e 100.000, enquanto a AQ e os seus afiliados terá entre 5.000 a 20.000 membros.

Para financiamento das suas actividades, o IS conta com os milhões de euros e dólares encontrados e roubados nos bancos e administrações das localidades que conquistou e com os proveitos da venda de petróleo a partir da dúzia de poços e refinarias que controla (durante algum tempo, negociado inclusivamente com a Turquia, os Curdos e alguns grupos que combatia). Segundo o *Global Terrorism Index Report 2014* (IEP, 2014: 52), o IS

«controls a dozen oil fields and refineries in Iraq and Syria generating revenues of between one to three million U.S. dollars



per day... As well as oil, it is believed that ISIL has access to 40 per cent of Iraq's wheat growing land», situação que leva K. Johnson (2014) a afirmar que «the Islamic State is the Newest Petrostate».

Outras importantes fontes de financiamento do IS são os “donativos” individuais, tribais e de organizações jihadistas, a cobrança de “impostos” e “taxas religiosas” às populações que controla, roubo e extorsão, raptos e pagamento de resgates e tráficos de armas, de droga, de artefactos históricos e de órgãos humanos. Nesta vasta panóplia de fontes de financiamento, calcula-se o rendimento do IS em cerca de 3 a 5 milhões de USD por dia, em 2014, sendo o total dos recursos financeiros do IS estimado entre 1.3 e 2 mil milhões USD (Barret, 2014: 45). Ou seja, o IS passou a ser *«the richest terrorist group in the world»* (Lister, 2014: 2), descrito pelo antigo Secretário da Defesa dos EUA Chuck Hagel como

«sophisticated and well-funded as any group that we have seen. They're beyond just a terrorist group... they are tremendously well funded» (cit. in Keatinge, 2014).

Quanto ao poderoso armamento de que dispõe,

«the Islamic State, like many irregular forces before it, has opened spigots from varied and far-ranging sources of supply, in this case on a grand scale»,

incluindo armas e munições capturadas às forças iraquianas e sírias, armamentos e equipamentos comprados, trocados ou capturados a outros grupos opositores a Bashar al-Assad na Síria e também armas anteriormente utilizadas nas guerras da Líbia, Sudão e Balcãs e outras produzidas pelos EUA, Rússia, China, Irão e Europa (Occidental e do Leste). Por outro lado, além de armas ligeiras, metralhadoras, explosivos ou granadas, o arsenal do IS inclui armamento de guerra invulgar na posse de grupos terroristas, desde carros de combate e veículos blindados a *howitzers*, drones ou mísseis guiados anti-tanque (*Conflict Armament Research*, cit. in Chivers, 2015).

A tentativa do IS se afirmar e consolidar enquanto “Estado” tem sido implementada pela violência e com enorme brutalidade por militantes armados que operam, simultaneamente, como grupo terrorista, exército, polícia, guerrilha, milícia e *gang* criminoso. Segundo o *Global Terrorism Index Report 2014* do IEP, no ano da expansão do ISI para a Síria, em 2013, o número de ataques terroristas no mundo subiu 61% comparativamente ao ano anterior, provocando quase 18.000 mortos, com a Síria e o Iraque entre os países com mais vítimas do terrorismo e sendo 66% do total mundial das mortes da responsabilidade de apenas quatro grupos, entre os quais o ISIS (os outros são a al-Qaeda, os Talibã e o Boko Haram). Só no Iraque, em 2013, contabilizam-se 6362 mortos provocados por ataques terroristas (representando um



aumento de 162% comparativamente a 2012), dos quais 77% são da responsabilidade do ISIS (IEP-GTI Report 2014: 52).

Em linha com os seus precedentes, o IS prossegue práticas de extermínio não só contra cristãos e judeus mas, sobretudo, contra comunidades muçulmanas, designadamente Xiitas, Curdos, Alauitas e Yazidis, naquilo que a Amnistia Internacional descreve como "limpeza étnica" e a ONU como "crimes contra a Humanidade". Daí que a expansão do IS tenha contribuído significativamente para a barbárie e a tragédia humanitária no Iraque e na Síria, respectivamente, primeiro e segundo no ranking dos países mais perigosos em termos de actividade terrorista, segundo o *Country Threat Index* da IntelCenter. Só no ano de 2014, o IS terá morto 2317 pessoas; e também de acordo com a *Most Deadly Terrorist/Rebel Groups* da IntelCenter, somando a esse número os mortos provocados por outros grupos que entretanto se associaram ao IS até meados de 2015, o número total da "rede IS", em 2014, ultrapassa os 5000 mortos. Por isso, esta mesma fonte demonstra no seu *Group Threat Index* – onde examina o volume de alertas terroristas, tráfego de mensagens, vídeos, fotos, ataques e vítimas de várias dezenas de organizações terroristas –, que o IS passou a ser o grupo terrorista mais perigoso e letal do mundo (IntelCenter, 2015).

Na realidade, o IS não reconhece qualquer outra interpretação islâmica e jurisdição que não as suas, impondo a sua versão brutal da *sharia* contra todos os que considera "apóstatas" e "infiéis" e implementando uma política de terror que inclui execuções sumárias e em massa, amputações, violações, imolações, decapitações ou crucificações. A barbárie do IS é repudiada abertamente pela generalidade das autoridades religiosas islâmicas, pela totalidade dos países islâmicos e também pela Organização da Cooperação Islâmica (que junta 57 países Islâmicos), por exemplo, afirmando o Secretário-Geral da OIC, Iyad Ammen Madani,

«We need to condemn, particularly and in the strongest terms, the heinous and barbaric crime committed by the so-called IS terrorist group» (Madani, 2015).

O terror perpetrado pelo IS levou inclusivamente o Vaticano, que tradicionalmente se opõe ao uso da força, a emitir uma posição inédita, em meados de Março de 2015, considerando que se não for possível alcançar uma decisão política e sem violência, «*o uso da força será necessário*» contra o IS a fim de «*parar este genocídio*» e proteger os cristãos e outros grupos religiosos⁶.

Para o IS, todavia, o "terror" é não só inerente à sua *jihad* contra todos os "apóstatas" e "infiéis" mas também um vector essencial da sua estratégia de expansão, pelo efeito "desmobilizador" que procura obter (e tem) juntos das populações e das forças opositoras, designadamente, entre os contingentes governamentais sírios e iraquianos.

⁶ Declarações do Embaixador do Vaticano nas Nações Unidas em Genebra, Arcebispo Silvano Tomasi, numa entrevista ao site católico norte-americano "*Cruz*" (ver Allen, 2015). Esta posição surgiu no mesmo dia em que a Santa Sé, a Rússia e o Líbano apresentaram no Conselho dos Direitos do Homem da ONU um documento intitulado "Supporting the Human Rights of Christians and Other Communities, particularly in the Middle East", apoiado por 70 países signatários, esperando incentivar os Estados do mundo inteiro a fornecer ajuda humanitária a cristãos e outros grupos perseguidos pelo IS.



O alarme provocado pela extensão do “Califado” IS e as respectivas implicações sociais, económicas, humanitárias e políticas (ver, p.ex., Adams, 2014) levou a uma alteração súbita do xadrez geopolítico na região e motivou uma muito eclética “frente anti-IS” a partir do Verão de 2014, incluindo a criação de uma ampla coligação internacional liderada pelos EUA e actualmente com cerca de 64 participantes⁷ e a articulação de posições até então impensável entre, países Ocidentais, países árabes (com destaque para a Arábia Saudita, o Egipto, o Qatar e a Jordânia), o Irão, a Turquia, o governo iraquiano, os Pershmerga curdos, diversos grupos insurgentes a operar na Síria ou ainda o próprio regime sírio de Bashar al-Assad.... Segundo o Departamento de Estado dos Estados Unidos, no início de Junho de 2015, o IS controla menos 25% de território no Iraque do que quando a “Coligação internacional” iniciou a sua campanha nove meses antes⁸. Entretanto, na sequência da solicitação do Governo de Bagdade, a NATO decidiu reactivar a missão de treino e assistência às forças governamentais iraquianas para um mais eficaz combate ao IS⁹. Além de um número significativo de militantes do IS, foram também mortos alguns dirigentes do IS – incluindo o alegado número dois na hierarquia, Abdul Rahman Mustafa Mohammed al-Qaduli ou Abu Alaa al-Afari e o considerado “Emir do Petróleo”, Abu Sayyaf -, e o próprio “Califa” Abu Bakr al-Baghdadi terá sido gravemente ferido na sequência de bombardeamentos americanos, em Março de 2015. Cessaram, igualmente, alguns anteriores apoios estatais ao ISIS: actualmente, nenhum Governo apoia o IS, que se colocou numa posição de inimigo de todos os Estados da região e do mundo. Paralelamente, a indústria da internet e das redes sociais passou a ser mais vigilante e activa no controlo e na remoção de conteúdos de cariz terrorista e jihadista, designadamente veiculados pelo IS e seus apoiantes. Ao longo do último ano, e por diversas vezes, também a Organização da Cooperação Islâmica e inúmeras autoridades religiosas islâmicas denunciaram a ilegitimidade do pretensão “Califado” e condenaram a narrativa e os actos do IS por violarem todos os princípios do Islão.

Contudo, apesar dos esforços internacionais para o conter, combater e deslegitimar, o IS não só continua a controlar um vasto território e milhões de pessoas como lançou inclusivamente novas ofensivas em frentes-chave. No Iraque, em Maio de 2015, o IS apoderou-se de Ramadi, capital da província de Anbar, avançou para a refinaria petrolífera de Baiji, a maior do país, e atacou a cidade próxima de Khalidya, reaproximando-se de Bagdade. Na Síria, e no mesmo mês, o IS atacou Deir ez-Zor junto ao rio Eufrates, no leste do país, passou a controlar a cidade de Tadmor e as

⁷ Das mais de seis dezenas de participantes da “coligação internacional anti-IS”, só uma parte participa em operações militares directas ou fornece apoio aéreo e equipamento militar: EUA, Iraque, Jordânia, Bahrein, Arábia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, França, Reino Unido, Alemanha, Canadá, Reino Unido, Austrália, Itália, Rep. Checa, Albânia, Holanda, Estónia, Hungria, Turquia, Bélgica, Dinamarca e Líbano. Alguns “aliados” têm fornecido apenas apoio político e “auxílio humanitário” (incluindo a Liga Árabe e a União Europeia, bem como Suécia, Kuwait, Suíça, Japão, Áustria, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Irlanda, Espanha, Eslováquia, Noruega, Luxemburgo, Qatar), enquanto de outros apenas se conhece a declaração de apoio e adesão a esta coligação, participando sobretudo ao nível da partilha de informações - Andorra, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Eslovénia, Finlândia, Geórgia, Grécia, Israel, Kosovo, Lituânia, Macedónia, Malta, Marrocos, México, Moldova, Omã, Polónia, Portugal, Roménia, Sérvia, Singapura, Taiwan, Tunísia e Ucrânia.

⁸ Afirmção de Antony Blinken, US Deputy Secretary of State, num encontro em Paris, em 2 de Junho de 2015, entre representantes de 20 países para ponto de situação no combate ao IS no Iraque (ver BBC, 2015).

⁹ A *NATO Training Mission-Iraq* (NTM-I) fora estabelecida em 2004 para auxiliar o Iraque a criar efectivas novas forças armadas depois da deposição do regime de Saddam, mas a missão fora descontinuada em 2011 por ausência de qualquer acordo que desse estatuto legal à presença dos militares da NATO a operarem no país. Em 2014, perante o avanço do IS, o Governo de Bagdade solicitou nova missão de assistência, formação e treino às forças governamentais iraquianas.



ruínas da antiga cidade romana de Palmira, "Património da Humanidade", na Síria central, e desencadeou operações ofensivas também no Norte, nas proximidades de Aleppo, perto da fronteira com a Turquia; no Oeste, nas províncias de Homs e Hama e junto à fronteira com o Líbano; e no Sudoeste, visando a cidade de Quneitra, próximo da fronteira com Israel.

A expansão internacional do IS

Por outro lado, o IS expandiu-se muito para lá da Síria e do Iraque, desenvolvendo actividades que um relatório do *Institute for the Study of War* organiza em três círculos: um "anel interior", compreendendo, além do Iraque e da Síria, a Jordânia, Israel, Palestina e Líbano; o "estrangeiro próximo", abarcando Afeganistão, Paquistão, Iémen, Arábia Saudita, Egipto, Líbia, Turquia, Tunísia, Argélia, Marrocos e região do Cáucaso; e o "estrangeiro distante", remetendo para as actividades do EI na Europa, na América do Norte, na Ásia-Pacífico e também no ciberespaço (Gambhir, 2015).

Com a auto-proclamação enquanto "Califado", o IS intensificou a campanha de recrutamento de "combatentes estrangeiros" para irem para a Síria e o Iraque defenderem um idílico *Estado Islâmico*¹⁰:

«mujahideen in Europe, Australia, and Canada...O mujahideen in Morocco and Algeria...O mujahideen in Khorasan, the Caucasus, and Iran...O mujahideen, we call you up to defend the Islamic State» (Abu Muhammad al-Adnani [al-Shami]¹¹,

porta-voz do IS, 22 de Setembro 2014). Paralelamente, a máquina de propaganda do IS - através de mensagens, fotos e vídeos canalizados pela web, as redes sociais virtuais ou a sua revista oficial em inglês *Dabiq* - glorifica os seus "mártires", publica relatórios regulares sobre os "fiéis internacionais de Alá" e destaca as aptidões combatentes dos "verdadeiros crentes vindos de terras distantes".

O fenómeno dos "combatentes estrangeiros" jihadistas é há muito conhecido em cenários como o Afeganistão, a Bósnia, o Kosovo, a Chechénia, o Iraque, o Líbano, o Iémen, o Mali ou a Líbia. Mas nunca como na Síria e, entretanto, no território controlado pelo "Estado Islâmico", se envolveram tantos "combatentes estrangeiros", levando o Conselho de Segurança das Nações Unidas a adoptar, por unanimidade, a Resolução 2178 – durante uma reunião onde se pronunciaram mais de 50 países¹² -, onde expressa

¹⁰ Ver também *Dabiq*, issue 3 – *A call to Hijrah*.

¹¹ Ou Taha Subhi Falaha, nome de nascença.

¹² Chefes de Estado ou de Governo da Nigéria, Iraque, EUA, França, Chade, Lituânia, Ruanda, Jordânia, Chile, Coreia do Sul, Reino Unido, Austrália, Luxemburgo, Turquia, Qatar, Bulgária, Quênia, Macedónia, Canadá, Holanda, Marrocos, Noruega, Trinidad e Tobago e Bélgica. Representados ao nível ministerial estiveram: China, Sérvia, Paquistão, Argélia, Senegal, Letónia, Dinamarca, Albânia, Estónia, Cazaquistão, Rússia e Nova Zelândia. Também se dirigiram representantes de Singapura, Emiratos Árabes Unidos, Índia, Espanha, Malásia, Sri Lanka e Egipto, bem como o Presidente da União Europeia e o Secretário de Estado da Santa Sé.



«particular concern that foreign terrorist fighters are being recruited by and are joining entities such as the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)»

e apela a todos os Estados para cooperarem urgentemente na prevenção de fluxos internacionais de combatentes do IS e de outros grupos extremistas, bem como de e para zonas de conflito (UN Security Council, September 24, 2014). Igualmente conscientes do facto dos “jihadistas europeus” constituírem uma ameaça grave para a segurança tanto externa como interna da União Europeia, as autoridades europeias e os Governos dos 28 Estados-Membros, sobretudo reagindo aos atentados de Paris em 7 e 8 de Janeiro de 2015, reforçaram as medidas de combate ao terrorismo, prevenção das deslocações para associação a grupos terroristas ou detecção e monitorização das viagens para e desde palcos de conflitualidade jihadista¹³.

Apesar dos esforços internacionais, o número de combatentes estrangeiros afectos ao IS não parou de crescer significativamente, estimando-se actualmente em mais de 25.000 (comparativamente, o dobro dos que foram para o Afeganistão nos anos 1980) - representando cerca de 70% dos jihadistas estrangeiros na Síria e a quase totalidade no Iraque -, provenientes de quase uma centena de países. Cerca de metade dos “combatentes estrangeiros” do IS serão provenientes do Norte de África e Médio Oriente (Barret, 2014: 16), designadamente da Arábia Saudita (7.000), Tunísia (2500 a 5000), Marrocos (1500 a 3000), Jordânia (1500-2000), Turquia (1000-1500) ou Egipto (600-750) e também do Irão (50-80). Mas o IS conta igualmente com combatentes oriundos de muitos outros países de todas as regiões do globo, incluindo Rússia (1000-1500), Indonésia (520-550), Turquemenistão (360-400), Bósnia-Herzegovina (350), China (300), Cazaquistão (300), Azerbaijão (100-300), Albânia, Quirguistão, Tajiquistão e Filipinas (200 cada), Canadá (130), EUA (100-120), Austrália (80-100) ou Índia (20-25)¹⁴. Só da União Europeia terão partido, até meados de 2015, mais de 6000 jihadistas para se juntarem ao IS na Síria e no Iraque (quase triplicando os que estariam na Síria no final de 2013), oriundos de mais de vinte países, incluindo França (cerca de 1500), Reino Unido (750), Alemanha (700), Bélgica (400), Holanda (300), Dinamarca (250), Suécia (200), Espanha (60-100), Áustria (100-150), Itália (60), Finlândia (50), bem como Luxemburgueses, Gregos, Eslovacos, Checos, Irlandeses, Búlgaros, Lituanos ou Portugueses (15-20)¹⁵.

¹³ Entre as muitas propostas da UE, incluem-se: aprofundar o entendimento do fenómeno; apertar a vigilância das redes sociais e maior cooperação com a indústria da Internet a fim de remover conteúdos extremistas, criando contradiscursos eficazes; punir e penalizar a apologia do terrorismo e do extremismo violento, bem como a intenção de se juntar a grupos terroristas e de planear ou praticar crimes correlacionados; impedir deslocações para associação a grupos terroristas, detectar e monitorizar as viagens para e desde palcos de conflitualidade jihadista e travar o regresso de extremistas e de veteranos jihadistas, designadamente com reforço dos controlos nas fronteiras externas da UE e do espaço Schengen e com registo de identificação dos passageiros aéreos; intensificar o combate às múltiplas formas de financiamento do terrorismo; medidas de acompanhamento e monitorização dos regressados; o reforço dos recursos humanos e tecnológicos; a implementação de directivas anteriores e reforço do arsenal legislativo anti-terrorismo; envio de “consultores de segurança” para representações europeias em zonas sensíveis; aprofundar e aperfeiçoar a partilha e o intercâmbio de informações; reforçar a cooperação entre países e serviços europeus e a colaboração com parceiros estratégicos; etc. Ver Conselho da UE – Coordenador da Luta Antiterrorista.

¹⁴ Números estimados a partir do cruzamento de várias fontes, nomeadamente centros de investigação sobre terrorismo e conflitos e órgãos de comunicação social.

¹⁵ Sobre o perfil e o percurso dos “jihadistas portugueses”, a maioria luso-descendentes emigrados noutros países europeus como França ou Inglaterra ver, p. ex., Franco e Moleiro, 2015.



Aos seus apoiantes que não podem ou não conseguem viajar para a Síria e o Iraque, o IS instrui-os a prestarem e organizarem compromissos de fidelidade (*bay'ah*) ao "Califa" Abu Bakr al-Baghdadi:

«If you cannot perform hijrah (immigrate to the Islamic State) for whatever extraordinary reason, then try in your location to organize bay'at (pledges of allegiance) to the Khalifah Ibrahim. Publicize them as much as possible. Gather people in the masjid, Islamic centers, and Islamic organizations, for example, and make public announcements of bay'ah. Try to record these bay'ah and then distribute them through all forms of media including the Internet. It is necessary that bay'ah becomes so common to the average Muslim that he considers those holding back as grossly abnormal...if you live in a police state that will arrest you over such bay'at, then use means of anonymity to convey your bay'ah to the world» (Dabiq, issue 2, July 27, 2014).

E o facto é que, além dos indivíduos que por todo o mundo expressaram fidelidade ao "Califa Ibrahim", muitos foram também os grupos que, desde a auto-proclamação enquanto "Califado", se associaram ao IS. Concretamente, estão referenciados 36 grupos jihadistas fora do Iraque e da Síria que prestaram *bay'at* ou expressaram apoio ao IS: *Mujahideen Timor* na Indonésia; *Caliphate and Jihad Movement, Jundullah, Tehrik-e-Khalifat* e dissidentes do *Tehrik-e-Taliban* no Paquistão; *Islamic Movement of Uzbekistan* no Paquistão e Uzbequistão; *Ansar al-Khalifah, Bangsmoro Islamic Freedom Fighters, Bangsmoro Justice Movement, Abu Sayaaf e Jemaah Islamiyah* nas Filipinas; *Jund al-Khalifah, al-Huda Battalion in Maghreb of Islam e Soldiers of the Caliphate* da Argélia; *Al Tawhid Battalion* no Afeganistão e Paquistão; *Khorasan Pledge, Heroes of Islam Brigade in Khorasan e Leaders of the Mujahid in Khorasan*, do Afeganistão; *Ansar al-Tahweed fi Bilad al-Hind* da Índia; *al-I'tisam of the Koran and Sunnah* no Sudão; *Uqba bin Nafi battalion e Jund al-Khilafah* na Tunísia; *Jund al-Khilafah* no Egipto; *Mujahideen Shura Council in the Environs of Jerusalem*, na Faixa de Gaza e Península do Sinai; *Jund at-Tawheed Wal Khalifah* no Bangladesh; *Ansar Bait al-Maqdis* no Egipto; *Islamic Youth Shura Council, Islamic State Libya (Darnah), Lions of Libya, Shura Council of Shabab al-Islam Darnah e IS's "Tripoli Province"* na Líbia; *Liwa Ahrar al-Sunna in Baalbek*, Líbano; *Mujahideen of Yemen e Supporters for the Islamic State in Yemen*, no Iémen; *Supporters of the Islamic State in the Land of the Two Holy Mosques* na Arábia Saudita; *Boko Haram* na Nigéria (IntelCenter, 2015).

Para além disto, o próprio Abu Bakr al-Baghdadi anunciou, em 13 de Novembro de 2014, o estabelecimento de cinco novos *wilayats* do IS fora da Síria e do Iraque, concretamente na Líbia, na Argélia, no Iémen, no Sinai (Egipto) e na Arábia Saudita, bem como a intenção de criar futuramente mais *wilayats* noutros locais. O mesmo propósito foi reafirmado na quinta edição da *Dabiq*, intitulada propagandisticamente "Remaining and Expanding", onde o IS reconhece aqueles *wilayats* com



«either the appointment or recognition of leadership by the Khalifah for those lands where multiple groups have given bay'at and merged, or the establishment of a direct line of communication between the Khalifah and the mujahid leadership of lands who have yet to contact the Islamic State and thus receive information and directives from the Khalifah» (Dabiq, issue 5).

Entretanto, o IS expandiu *wilayats* seus no Iémen (em clara competição com a Al-Qaeda na Península Arábica, e combatendo ambos quer as milícias xiitas Huthis e outros rebeldes leais ao antigo Presidente Abdullah Saleh quer as forças apoiantes do Presidente Hadi) e também na África Ocidental, aqui através da aliança que aceitou, em Março de 2015, com o *Boko Haram* que há anos controla o Nordeste da Nigéria e é também activo no Chade, no Níger e nos Camarões. Actualmente, são doze os *wilayats* do IS fora da Síria e do Iraque: *Khorasan* (Afeganistão), *al-Jazair* na Argélia, *Sinai* no Egipto, *Burgah*, *Tarabulus/Tripoli* e *al-Fizan* na Líbia, *al-Haramayn* na Arábia Saudita, *al-Yaman*, *Sanaa*, *Lahij* e *Shabwa* no Iémen e *Gharba Ifriqiyah* na Nigéria.

É certo que, entretanto, vários grupos jihadistas repudiaram publicamente o IS, como referimos anteriormente. Mas a realidade é que a expansão do IS veio alterar os equilíbrios entre os grupos jihadistas e as voláteis conexões com movimentos insurgentes em vários outros palcos de conflito para lá da Síria e do Iraque, incluindo na Líbia, no Líbano, no Iémen ou até no Afeganistão e no Paquistão:

«The relationship between the Taliban and the Islamic State is emerging as the most influential factor in the future of violent jihadi movements in the Afghanistan and Pakistan region.... If IS were to successfully recruit influential Taliban figures, they could upset the delicate yet volatile balance of jihadi movements and insurgents within Afghanistan, causing realignments of anti-state actors across the Khorasan region» (Azamy e Weir, 2015).

Ao mesmo tempo, a feroz oposição contra o IS vem reforçando o poder e o papel das “milícias Xiitas” em vários teatros de conflito (Iraque, Síria, Líbano, Líbia ou Iémen), situação descrita como “especialmente frágil” por um representante francês (BBC, 2015). No fundo, a expansão e a brutalidade do IS vem contribuindo para acirrar rivalidades históricas e a conflitualidade sectária entre Muçulmanos Sunitas e Xiitas, não apenas dentro da Síria e do Iraque mas igualmente no seio de outros Estados como o Líbano – onde o IS defronta o bem estabelecido Hezbollah de matriz xiita (Holmquist, 2015) - e entre potências regionais como a Arábia Saudita sunita e o Irão xiita, como se vê também no caso do Iémen¹⁶.

¹⁶ Na sequência da degradação da situação no Iémen e do progresso das milícias xiitas Huthis, a Arábia Saudita montou e lidera uma “coligação” fundamentalmente composta por países árabes e que, em Março de 2015, começou a intervir militarmente no Iémen em apoio do Presidente Abdrabbuh Mansour Hadi contra os rebeldes xiitas Huthis e outras forças leais ao antigo Presidente Abdullah Saleh (deposto em 2011 no decorrer dos protestos associados à “Primavera Árabe”) que, por seu lado, terão o apoio do Irão. Numa situação típica de *proxy war* - em que potências regionais promovem os seus interesses rivais num



Por outro lado, o IS apela à *jihad* nos países em que os seus militantes se encontram através de ataques contra os seus inimigos e outros “infiéis”. Por exemplo, numa declaração dirigida aos “soldados do Estado Islâmico”, o porta-voz do IS, Abu Mohammed al-Adnani [al-Shami], fez esse apelo nos seguintes termos:

«So rise O mujahid. Rise and defend your state from your place wherever you may be...You must strike the soldiers, patrons, and troops of the tawāghīt. Strike their police, security, and intelligence members, as well as their treacherous agents. Destroy their beds. Embitter their lives for them and busy them with themselves...»

If you can kill a disbelieving...including the citizens of the countries that entered into a coalition against the Islamic State, then rely upon Allah, and kill him in any manner or way however it may be. Do not ask for anyone's advice and do not seek anyone's verdict. Kill the disbeliever whether he is civilian or military, for they have the same ruling. Both of them are disbelievers. Both of them are considered to be waging war [the civilian by belonging to a state waging war against the Muslims]...If you are not able to find an IED or a bullet, then single out the disbelieving... Smash his head with a rock, or slaughter him with a knife, or run him over with your car, or throw him down from a high place, or choke him, or poison him. Do not lack» (al-Adnani, September 22, 2014).

Dois meses depois, a revista *Dabiq* incluía expressamente referências a ataques perpetrados por apoiantes seus na Austrália, no Canadá e nos EUA, reclamando que

«All these attacks were the direct result of the Shaykh [Adnani]'s call to action, and they highlight what a deadly tinderbox is fizzing just beneath the surface of every western country, waiting to explode into violent action at any moment given the right conditions. Suddenly the muhajidin of the Islamic State weren't some esoteric concept fighting in a land nobody knew or cared about, they were on the doorstep of millions of people living in some of the biggest, most modern cities in the western world» (Dabiq, issue 6).

lémén dilacerado por conflitos entre dois ramos islâmicos rivais, sunitas e xiitas, que se cruzam com lealdades tribais no apoio ao actual Presidente ou na tentativa de repor o anterior, e a que se soma ainda a relevante presença e disputa entre os jihadistas da Al Qaeda na Península Arábica e do Estado Islâmico (ambos atacando quer as forças governamentais do Presidente Hadi quer os xiitas Huthis e rebeldes pró-Saleh) - a Arábia Saudita lançou aqui a arriscada campanha “Tempestade Decisiva” com o contributo militar dos Emiratos Árabes Unidos, do Qatar, do Sudão, do Egipto e do Kuwait e contando ainda com o apoio expresso de Jordânia, Marrocos, Paquistão e Somália, além do alegado auxílio logístico dos EUA e alguns países europeus a fim de proteger a população e o Governo legítimo do Iémen e salvaguardar a legalidade internacional.



A estes apelos acresce a ameaça do IS de “exportar” fiéis seus para outras zonas e o “interior dos seus inimigos”, como a Europa, aproveitando os fluxos migratórios a partir da Líbia....

Independentemente do conteúdo propagandístico deste tipo de declarações, o facto é que ao longo do último ano foram referenciados múltiplos eventos e atentados envolvendo jihadistas e “lobos solitários” afectos ao IS em dezenas de países – do Afeganistão à Alemanha, passando por Arábia Saudita, Argélia, Austrália, Bélgica, Bulgária, Canadá, China, Dinamarca, Egipto, Espanha, EUA, Filipinas, França, Holanda, Iémen, Índia, Indonésia, Irão, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Reino Unido, Rússia, Sudão, Tunísia, Turquemenistão, Turquia ou Uzbequistão... – provocando vítimas por todo o mundo e obrigando ao reforço dos alertas e dos esforços contraterroristas.

A expansão do IS é particularmente visível no ciberespaço. Evidentemente, à semelhança de todos os outros domínios e religiões, a internet abre novos horizontes para a exposição de diferentes interpretações do Islão (Giunchi, 2014). São igualmente bem conhecidas situações em que websites dirigidos, sobretudo, a comunidades muçulmanas adquirem particular importância no Ocidente, como aconteceu durante a “Primavera Árabe” ou, mais recentemente, para combater a propaganda ideológica do IS. Mas a realidade é que o IS se mostra extraordinariamente hábil e versátil no uso do ciberespaço e dos novos media, exponenciando o jihadismo na web.

Com efeito, o IS exhibe uma eficaz máquina de propaganda, terror, radicalização e recrutamento, orquestrada designadamente pela *Al Hayat Media Center* e seus vídeos e publicações (como a já referida revista oficial em inglês “*Dabiq*”) mas também por milhares de “combatentes” e militantes na Síria e no Iraque, tudo veiculado na internet e através das redes sociais virtuais, designadamente YouTube, Facebook, Instagram e Twitter. Este aspecto é particularmente relevante na “atração” de jovens, incluindo ocidentais: significando que, a somar às “células plantadas”, aos terroristas provenientes “de fora” e àqueles que obtiveram nacionalidade de forma oportunista ou fraudulenta, soma-se agora um número impressionante de “jihadistas express” mais ou menos auto-radicalizados e nascidos e criados no “Ocidente”; do mesmo modo que à propaganda, à radicalização e ao recrutamento nas mesquitas, nas madrassas e nas prisões se somam essas actividades na internet numa escala sem paralelo em todo o historial do movimento jihadista (Tomé, 2015: 13-14). Por isso, o responsável máximo pela Segurança Interna dos EUA, Jeh Johnson, afirma que

«we're very definitely in a new environment, because of ISIL's effective use of social media, the Internet, which has the ability to reach into the homeland and possibly inspire others.... We're very definitely in a new phase in the global terrorist threat, where the so-called lone wolf could strike at any moment» (cit. in ABC News, 2015).

Por outro lado, *hackers* afectos ao IS, como o auto-denominado “Cibercalifado”, vêm intensificando ataques informáticos, visando todo o tipo de alvos, desde comandos



militares a agências governamentais ou órgãos de comunicação social: por exemplo, mais de 19.000 ciberataques atingiram websites franceses na semana seguinte aos atentados em Paris de 7 e 8 de Janeiro de 2015; no dia 12 do mesmo mês, o “cibercalifado” atacou as contas de Twitter e YouTube do Comando Central (CENTCOM) dos EUA que lidera as operações da coligação internacional anti-IS; em Fevereiro, o mesmo grupo atacou as páginas web da revista norte-americana *Newsweek*; e em 8 de Abril, de novo o “Cibercalifado” atacou as páginas na Internet, as redes sociais e as emissões do grupo de televisão francófono *TV5 Monde*, cujos onze canais não só deixaram de emitir como exibiram durante algum tempo vídeos e mensagens propagandísticas e com ameaças do IS.

Conclusões

Uma vez estabelecido, o IS intensificou a sua propaganda e os seus apelos jihadistas, encorajando os seus apoiantes a viajarem para defenderem um mítico “Califado”, promovendo declarações de fidelidade e comunidades locais de apoio ao IS, e instigando ataques de todo o tipo contra os “apóstatas”, os “infiéis” e os inimigos do IS. Cerca de um ano depois da auto-proclamação enquanto “Califado”, e apesar dos esforços locais, regionais e internacionais para o conterem, combaterem e deslegitimarem, o IS consolidou atributos de Estado *de facto*, expandiu-se para lá da Síria e do Iraque e tornou-se numa das ameaças mais graves para a segurança internacional, passando a disputar à al-Qaeda a liderança do jihadismo global.

Ao longo do último ano, aumentou significativamente o número de militantes e também de “combatentes estrangeiros” afectos ao IS, verdadeiro “íman” nunca antes visto na história do movimento jihadista. Além de engrossarem as fileiras de uma entidade jihadista e terrorista como é o IS e do contributo para a tragédia humanitária e a barbárie, desde logo, na Síria e no Iraque, a ameaça proveniente do fenómeno dos “combatentes estrangeiros” resulta também dos riscos associados ao regresso aos seus países de origem como elementos do movimento jihadista global e depois de terem recebido doutrinação, treino operacional (desde o manuseamento de armas e explosivos ao planeamento de operações) e experiência de combate, com ligações estreitas a grupos e indivíduos terroristas. Rapidamente se percebe o perigo que tal significa. É certo nem todos os “combatentes estrangeiros” na Síria e no Iraque são jihadistas e nem todos os jihadistas são terroristas. Evidentemente, alguns dos regressados, ou que vierem a regressar, podem estar verdadeiramente arrependidos ou desiludidos e até terem um papel relevante na contra-propaganda do IS. Mas mesmo nestes casos ou de outros que regressam sem motivação para o jihadismo e o terrorismo (com a óbvia dificuldade em distinguir as diversas situações), há os riscos associados à exposição à violência, à desordem pós-traumática, à depressão ou ao desenquadramento social. Tal como há o risco, quando não de planearem e executarem atentados, pelo menos de desenvolverem actividades propagandísticas, de recrutamento ou financiamento do terrorismo, bem como de se envolverem com grupos criminosos e em actividades criminosas e violentas (Tomé, 2015: 13).

Por outro lado, o IS não só continua a controlar um imenso território e milhões de pessoas como criou novos *wilayats* para lá da Síria e do Iraque, passou a congregar dezenas de outros grupos jihadistas espalhados pelo mundo, inspirou inúmeros “lobos solitários” e multiplicou o número de atentados e de vítimas, ampliando também as



tragédias humanitárias em vários outros palcos de conflito – obrigando, portanto, quer à redefinição das estratégias de contraterrorismo, contra-radicalização e combate ao *jihadismo* quer a realinharmos em vários teatros de conflito. Embora o alcance e o poder dos grupos afiliados e dos *wilayats* do IS variem - encontrando mais resistência em países consolidados ou, então, onde o jihadismo é dominado pela AQ -, o seu percurso demonstra uma particular habilidade em aproveitar contextos de fragilidade estatal e de conflitualidade para se expandir, como evidenciam os casos da Nigéria, do Egipto, do Líbano, da Líbia, do Iémen, do Paquistão ou do Afeganistão. Também por isso, a ascensão do IS vem contribuindo para acirrar rivalidades históricas e a conflitualidade sectária entre Muçulmanos Sunitas e Xiitas no seio de vários países (além da Síria e do Iraque, também Argélia, Tunísia, Líbano, Egipto, Jordânia, Paquistão ou Iémen) e, colateralmente, entre potências regionais (designadamente, a Arábia Saudita sunita e o Irão xiita), bem como para reforçar o poder e o papel das opositoras milícias Xiitas e para alterar as voláteis conexões dos movimentos jihadistas e insurgentes em vários outros palcos de conflito (como se percebe na Líbia, no Líbano, no Iémen e até no Afeganistão).

Com a AQ, o IS vem oscilando entre a cooperação pragmática e a disputa fratricida. Mas a competição entre as duas entidades em termos de principal “marca jihadista” global – bem como por financiamentos, recruta de jihadistas, a filiação de grupos jihadistas ou ainda a liderança do jihadismo em certos locais -, tende a fomentar ou a agravar conflitos violentos e a instigar atentados de grande envergadura numa lógica de supremacia afirmativa da respectiva “omnipresença”.

Paralelamente, o IS tem mostrado uma habilidade invulgar no uso da internet e dos novos media para efeitos de propaganda, radicalização, recrutamento e terror, a que se somam entretanto sucessivos e poderosos ciberataques informáticos. Este aspecto, associado ao impressionante número de militantes, “combatentes estrangeiros”, grupos jihadistas e “lobos solitários” jihadistas que consegue atrair, torna o IS uma ameaça não apenas para as comunidades que directamente domina e vitimiza no Iraque e na Síria mas também para a segurança e a estabilidade dos países vizinhos e de muitos outros por todo o mundo.

Ou seja, o IS é actualmente uma ameaça mais grave, mais difusa e mais complexa do que há um ano atrás. Representa verdadeiramente a ameaça jihadista pós-Al-Qaeda, pelo que a anterior estratégia de contraterrorismo talvez não seja suficiente para a combater, como argumenta Audrey Kurth Cronin (2015).

A “vitória militar” sobre o IS pode até ser a mais simples de alcançar, apesar dos constrangimentos decorrentes do complexo xadrez regional: afinal de contas, tem uma base territorial onde pode e deve ser combatido e exhibe um nível de barbárie a que a comunidade internacional, a começar pelos países islâmicos, não pode ficar indiferente. Além disso, tem presença em Estados frágeis e instáveis que devem rapidamente ser estabilizados, tal como instrumentaliza conflitos que têm de ser urgentemente contidos sob pena de abrirem espaço à expansão do IS. Mas dada a projecção que o IS atingiu, o combate ao IS é também ideológico e agora global. A estratégia anti-IS não pode ser unívoca e requer múltiplas abordagens, múltiplos instrumentos, em múltiplas frentes e com base em múltiplos vectores. E não deve ser apenas reactiva porque o IS é, tornou-se, um dos maiores perturbadores da segurança e da estabilidade internacionais e uma ameaça também “interna” em muitas sociedades de todas as partes do mundo. Por outro lado, o combate contra o IS não pode descurar a luta contra a al-Qaeda nem



facilitar o reforço desta e dos seus afiliados – porque a AQ não é menos perigosa do que o IS, tem provado ser astuta nas suas metamorfoses e prossegue o mesmo objectivo de criar um “Califado” seu.

Referências

ABC News. “This Week Transcript – Homeland Security Secretary Jeh Johnson”. ABC News, May 10, 2015. Disponível em <http://abcnews.go.com/Politics/week-transcript-sec-jeh-johnson/story?id=30909245> (acesso 12/05/2015).

Adams, P. “The implications of a victory for the Islamic State in Syria and Iraq”. *RIEAS Report*, 26 October 2014.

Al-Baghdadi, Abu Bakr Abu Bakr. *Baqia fi al-Iraq wa-l-Sham* [Remaining in Iraq and Syria], in *Jihadology.net*, published June 15, 2013. Disponível em <http://jihadology.net/2013/06/15/new-audio-visual-message-from-the-islamic-state-of-iraq-and-al-shams-abu-bakr-al-hussayni-al-baghdadi-remaining-in-iraq-and-al-sham/> (acesso 20/03/2015).

Al-Baghdadi, Abu Bakr Abu Bakr. “Sermon in Mosul Grand Mosque”, July 1, 2014. Disponível em *Iraqi News*, July 5, 2014. Vídeo com legendas em inglês, url: <http://www.iraqinews.com/features/urgent-video-isis-releases-abu-bakr-al-baghdadi-sermon-mosul-grand-mosque/> (acesso 29/04/2015).

Al-Adnani, Abu Muhammad [ash-Shami]. *Indeed Your Lord is Ever Watchful*, September 22, 2014. Disponível em CounterExtremism Project, url: https://ia601400.us.archive.org/34/items/mir225/English_Translation.pdf (acesso em 06/04/2015).

Al-Zarqawi, Abu Musab. “Risāla min Abī Mus. ‘ab al-Zarqāwī ilā ‘l-shaykh Usāma ibn Lādin,” 15 February 2004. Tradução in Bernard Haykel, “Al-Qa’ida and Shiism” in A. Moghadan and B. Fishman (eds), *Fault Lines in Global Jihad*. London: Routledge, 2011: 194.

Allen, J. L. Jr. “Vatican backs military force to stop ISIS ‘genocide’” [the Vatican’s top diplomat at the United Nations in Geneva, Archbishop Silvano Tomasi, interview with *Crux*]. *Crux* webpage, 13 March 2015. Disponível em <http://www.cruxnow.com/church/2015/03/13/vatican-backs-military-force-to-stop-isis-genocide/> (acesso 15/04/ 2015).

Barrett, R. *The Islamic State*. The Soufan Group, November 2014. Disponível em <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/10/TSG-The-Islamic-State-Nov14.pdf> (acesso 29/01/2015).

BBC News. *Iraq coalition winning against IS, says US*. June 2, 2015. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-32962870> (acesso 02/06/2015).

Brachman, J. M. *Global Jihadism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge, 2009.

Bunzel, C. “Understanding the Islamic State (of Iraq and al-Saham)”. *NOREF Expert Analysis*, July 2014.



Bunzel, C. *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World. Analysis Paper, No. 19, March 2015. Disponível em

<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state-bunzel/the-ideology-of-the-islamic-state.pdf> (acesso 24/05/2015).

Caffarella, J. "Jabhat Al-Nusra in Syria. An Islamic Emirate for Al-Qaeda". *Middle East Security Report* 25, ISW, December 2014.

Caris, C., Reynolds, S. *ISIS Governance in Syria*. Middle East Security Report [Online]. vol. 22, 2014. Disponível em

http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS_Governance.pdf (acesso 28/04/2015).

Chivers, C. J. "Where the Islamic State Gets Its Weapons" in *The New York Times*, April 27, 2015. Disponível em http://www.nytimes.com/2015/04/27/magazine/where-the-islamic-state-gets-its-weapons.html?_r=0 (acesso 28/04/ 2015).

Conselho da União Europeia – Coordenador da Luta Antiterrorista webpage, disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/> (acesso em 02/05/2015)

Cronin, A. K. "ISIS Is Not a Terrorist Group. Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat". *Foreign Affairs*, Vol 94, nº 2, March/April 2015.

Dabiq - the Islamic State's (ISIS, ISIL) Magazine. Edições disponíveis em *The Clarion Project*, url: <http://www.clarionproject.org/news/islamic-state-isis-isil-propaganda-magazine-dabiq> (acesso em 03/06/2015).

Duarte, F. Pathé. *O Jihadismo global : da teoria à prática. Contributos para o estudo da estratégia de subversão armada de um antimovimento secular*. Tese de Doutoramento, Universidade Católica Portuguesa, Agosto 2012.

Fishman, Brian, *Redefining the Islamic State: The Fall and Rise of Al-Qaeda in Iraq*. New America Foundation, July 18, 2011.

Franco, H. e Moleiro, R. *Os Jihadistas Portugueses*. Lisboa: Lua de Papel, 2015.

Gambhir, H. "ISIS Global Intelligence Summary". *ISW report*, January 7-February 18, 2015.

Gerges, F. A. "The rise of IS - and how to beat it". *BBC News*, 12 January 2015. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30681224> (acesso em 13/04/2015).

Giunchi, E. "La dispersione dell'autorità religiosa nell'Islam contemporaneo: dai tribunali al web" *Memorie dell'Accademia delle Scienze di Torino, Serie V*, vol. 38, fasc. 1, 2014: 3-44.

Hafez, Muhammed M. "Tacticts, *Takfir*, and anti-Muslim Violence" in A. Moghadam e B. Fishman, *Self-Inflicted Wounds: Debates and Divisions Within al-Qa'ida and its Periphery*. NY: Combatting Terrorism Center at West Point, 2010: 19-22.

Holmquist, Erika. *ISIS and Hezbollah. Conduits of Instability*. FOI report 4058, February 2015. Disponível em http://www.foi.se/Documents/foir4058_reducerad.pdf (acesso 06/03/2015).



IEP-Institute for Economics and Peace. *Global Terrorism Index Report 2014*. Disponível em <http://economicsandpeace.org/research/iep-indices-data/global-terrorism-index> (acesso 03/04/2015).

IntelCenter Database. Disponível em <http://intelcenter.com/>, apenas com assinatura (08/05/2015).

Islamic State (IS). *This is the Promise of Allah* [texto oficial com anúncio da instauração do "Califado", em vários idiomas]. Disponível em http://myreader.toile-libre.org/uploads/My_53b039f00cb03.pdf (acesso 21/03/2015).

ISW-Institute for the Study of War, disponível em <http://www.understandingwar.org/> (acesso 02/06/2015).

Johnson, K., "The Islamic State Is the Newest Petrostate". *The Foreign Policy*, 28 July 2014. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/07/28/baghdadis_hillbillies_isis_iraq_syria_oil_terrorism_islamic_state (acesso 07/02/2015).

Keatinge, T. "Finances of jihad: How extremist groups raise money". *BBC News*, 12 December 2014. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30393832> (acesso 14/04/2015).

Kirkpatrick, D., "ISIS Harsh Brand of Islam Is Rooted in Austere Saudi Creed". *The New York Times*, 24 September 2014. Disponível em http://www.nytimes.com/2014/09/25/world/middleeast/isis-abu-bakr-baghdadi-caliph-wahhabi.html?_r=0 (acesso 03/04/2015).

Lister, C. (2014). *Profiling the Islamic State*. Brookings Doha Center Analysis Paper, vol.13, 2014. Disponível em http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2014/11/profiling%20islam%20state%20lister/en_web_lister.pdf (acesso 10/03/ 2015).

Lewis, J. D.. "Al-Qaeda in Iraq Resurgent. Part II". *Middle East Security Report 15*, The Institute for the Study of War, September 2013.

Madani, Iyad Ameen. *Statement of the OIC Secretary General at the Emergency Meeting of the OIC Executive Committee at the Ministerial Level on Combating International Terrorism and Violent Extremism in the Muslim World*. February 16, 2015. Organisation of Islamic Cooperation (OIC), disponível em http://www.oic-oci.org/oicv2/topic/?t_id=9781&ref=3885&lan=en (acesso 23/03/2015).

McFate, J. L, Gambhir, H. e Sterling, E. *ISIS's Global Messaging Strategy Factsheet*. ISW, December 2014.

Moghadan, A. and Fishman, B. (eds). *Fault Lines in Global Jihad*. London: Routledge, 2011.

Mohammed, Omar Bakri. Entrevista concedida a Paulo Moura in revista *Pública*, 18 de Abril 2004: 28-31.

Rabbani, M. "The un-Islamic State". *NOREF Report*, September 2014.

Tomé, L. "A morte de Bin Laden" in *Anuário Janus 2011-2012*. Lisboa, OBSERVARE-UAL, 2012: 100-101.



Tomé, L. "Prefácio" in H. Franco e R. Moleiro, *Os Jihadistas Portugueses*. Lisboa: Lua de Papel, 2015: 11-15.

UN Security Council, *Resolution 2178*, September 24, 2014. Disponível em <http://www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm> (acesso 02/01/2015).

US-ODNI - United States Office of the Director of National Intelligence. *Letter from Ayman al-Zawahiri to Abu Musab al-Zarqawi*, July 9, 2005. ODNI News Release No. 2-05, October 11, 2005. Disponível em <http://fas.org/irp/news/2005/10/dni101105.html> (acesso 14/02/2015).

Wood, Graeme. "What ISIS Really Wants". *The Atlantic*, March 2015 issue. Disponível em <http://www.theatlantic.com/features/archive/2015/02/what-isis-really-wants/384980/> (acesso 14/04/2015).

Notas e Reflexões

O PROCURADOR COMO MAGISTRADO INTERNACIONAL¹

Almiro Rodrigues²

orimla50@hotmail.com

Procurador-Geral-Adjunto jubilado. Ex-juiz do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia e juiz internacional da Secção Crimes de Guerra do Tribunal da Bósnia-Herzegovina. Actualmente juiz internacional no Tribunal Constitucional da República do Kosovo.

*A justiça é um ingrediente indispensável do processo de reconciliação nacional.
É essencial para a restauração das relações normais e pacíficas entre as pessoas que viveram
sob um regime de terror. Quebra o ciclo de violência, ódio e vingança extrajudicial.
Assim, paz e justiça andam de mãos dadas.*

Antonio Cassese, ex-presidente do TPIJ

As atribuições e competências do Procurador como magistrado internacional, em certa medida, equiparam-se nominalmente às do Procurador como magistrado nacional. No entanto, elas diferem substancialmente e metodologicamente no quadro da justiça penal internacional. Os desafios face à investigação e acusação de crimes em larga escala ou violações criminais massivas cometidos há anos num país soberano estrangeiro são únicos e de carácter verdadeiramente singular. Assim, é ao mesmo tempo notável e surpreendente em muitos aspectos que as ferramentas legais de investigação à disposição do Procurador tenham mesmo assim produzido os resultados que é possível observar e quantificar. Embora os desafios continuem, o trabalho do Procurador como magistrado internacional representa já uma realização considerável na luta contra a impunidade das violações graves dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário.

¹ Artigo elaborado no contexto do projeto de investigação "A Justiça Penal Internacional: Um Diálogo entre Duas Culturas", em curso no Observatório das Relações Exteriores – Observare / UAL, coordenado por Mateus Kowalski e Patrícia Galvão Teles.

² As opiniões expressas neste artigo refletem apenas o ponto de vista do autor.



1. Introdução

O tema "O Procurador como magistrado internacional" insere-se no projeto "Justiça Oenal Internacional" que pretende ser um espaço de investigação que reúna investigadores, experiências e metodologias que conceptualmente se situem nos ramos do saber das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

Algumas pessoas conhecem as atribuições, competências e funções do MP a nível nacional; poucas conseguem entender bem o que é o Procurador como magistrado internacional. A própria nomenclatura do cargo provoca alguma confusão: o procurador de justiça, o promotor de justiça, o procurador da República, o procurador, o procurador adjunto, o procurador do Ministério Público, o Procurador-Geral... No mundo contemporâneo, o termo magistrado normalmente remete para o exercício do poder judiciário, com a capacidade e a prerrogativa de julgar, de acordo com as regras constitucionais e leis criadas pelo poder legislativo. A noção de *magistratura*, que em alguns países inclui juízes e procuradores, é desconhecida como tal nos países que pertencem à *common law*, que estendem estas garantias constitucionais apenas aos seus juízes e em que o termo *magistrate* tem um sentido diferente. Os magistrados (juízes e magistrados do Ministério Público) gozam das garantias constitucionais de vitaliciedade e inamovibilidade.

2. O quadro constitucional nacional

Uma melhor compreensão das atribuições, competências e funções do Ministério Público (MP) no enquadramento nacional poderá ajudar a um melhor entendimento da identidade institucional do Procurador como magistrado internacional.

Toda a matéria de organização e competência do MP cabe à Assembleia da República. O Artigo 163º da Constituição estabelece: *"Compete à Assembleia da República, relativamente a outros órgãos: (...) "*

g) Eleger, segundo o sistema de representação proporcional, (...) os membros do Conselho Superior do Ministério Público que lhe competir designar".

Por outro lado, o Artigo 165º determina:

"1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: (...) "

p) Organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, bem como das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos".

Compete ao MP³ nos termos do Artigo 219 (1) da Constituição, *"representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, (...) exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática".* O mesmo Artigo 219 (2) confere ao MP o gozo de "estatuto próprio e de autonomia".

³ Dispositivo idêntico está contido no Artigo 1 do Estatuto do Ministério Público.



Finalmente, o Artigo 219 (4) dispõe que *“os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”*. O Artigo 219 (5) prevê que *“a nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República”*.

Por outro lado, o Artigo 220º da Constituição apresenta a Procuradoria-Geral da República como sendo *“o órgão superior do Ministério Público”*. A Procuradoria-Geral da República *“é presidida pelo Procurador-Geral da República e compreende o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros de entre si eleitos pelos magistrados do Ministério Público”*.

Os preceitos constitucionais referidos permitem derivar algumas regras e princípios fundamentais que sustentam a orgânica e funcionamento do MP. São eles o princípio da autonomia do MP, o princípio da independência e o princípio da legalidade da acção penal.

O Artigo 2 (2) do Estatuto do MP⁴ dispõe que *“a autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às directivas, ordens e instruções previstas nesta lei”*.

De facto, o MP goza de autonomia não só em relação aos órgãos do poder central, regional e local mas também em relação à magistratura judicial. Na sua primeira vertente, a autonomia do MP significa que nenhum órgão do poder central, regional e local pode dirigir ordens ou instruções ao MP, nem influir no respectivo governo e administração. Na segunda dimensão, a autonomia do MP significa que os magistrados do MP estão orgânica e funcionalmente separados dos magistrados judiciais e confere à magistratura do MP uma prerrogativa de estabilidade idêntica à dos juízes.

Assim, o MP é um órgão constitucional de justiça organizado como magistratura processualmente autónoma em dois sentidos: o da independência do poder político no exercício concreto da acção penal; o da separação e paralelismo relativamente à magistratura judicial⁵.

Consequentemente, o MP é autónomo e independente no exercício das suas atribuições, competências⁶ e funções. Este princípio funda-se na ideia de que nenhum crime deve ficar impune e, portanto, o MP é legalmente obrigado a agir.

O princípio da legalidade da acção penal traduz-se na obrigatoriedade de o MP prosseguir a acção penal, desde que tenha notícia do crime e não existam obstáculos que

⁴ Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, e alterado pelas leis n.os 42/2005, de 29 de Agosto, 67/2007, de 31 de Dezembro, 52/2008, de 28 de Agosto, 37/2009, de 20 de Julho, 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 9/2011, de 12 de Abril.

⁵ Esta concepção é reafirmada em vários passos pelo Código de Processo Penal: ao elaborar o princípio de objectividade (artigo 53º), na aplicação aos magistrados do Ministério Público das disposições relativas a impedimentos, recusas e escusas do juiz (artigo 54º), na obrigação do Ministério Público investigar à charge e à décharge (artigo 262º), na exclusão do Ministério Público das regras sobre conduta de advogados e defensores (artigo 326º) e no reconhecimento de legitimidade para recorrer no exclusivo interesse do arguido (artigo 401º).

⁶ Artigo 3.º do Estatuto do Ministério Público especifica as competências do Ministério Público e, no seu parágrafo 3 prevê que *“no exercício das suas funções, o Ministério Público é coadjuvado por funcionários de justiça e por órgãos de polícia criminal e dispõe de serviços de assessoria e de consultadoria”*.



o impeçam de agir. Este princípio tem feição democrática e satisfaz as exigências de defesa social, na medida em que submete a actuação do órgão público ao direito constituído. Desta forma, a actuação impõe-se ao Estado não como uma simples faculdade, mas como obrigação de realizar um dos seus fins essenciais, que é a manutenção e reintegração da ordem jurídica. Portanto, o dever de promover a acção penal impõe-se ao MP, sem se inspirar em critérios políticos de oportunidade ou de utilidade social.

O exercício da acção penal é hoje a função mais importante da magistratura do MP⁷. Por outro lado, a gradual democratização do processo penal foi impondo o princípio acusatório que confere ao MP uma posição de quase monopólio do exercício da acção penal.

Ja foi dito que a Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público” e que o MP é orgânica e funcionalmente independente. A independência do MP repousa num esquema organizativo-institucional através do qual se neutralizam interferências, dependências ou condicionamentos perante os outros poderes do Estado, tais como o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo.

Acresce que o Artigo 219 (4) da Constituição estabelece que “os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados (...)”. A subordinação hierárquica supõe, pelo menos, que os agentes do MP⁸ recebam ordens e intruções da Procuradoria Geral. Aparentemente, a subordinação hierárquica parece contradizer o princípio da independência do MP. É necessario ter em conta que a independência que caracteriza a estrutura e funcionamento do MP, e de que beneficia cada agente do MP, é uma independência funcional que tem que ser vista à luz da unidade e indivisibilidade do MP.

De facto, os agentes que integram o MP estão sob a égide de um único órgão superior, a Procuradoria-Geral da República⁹, de forma a que o MP seja visto como instituição única e sendo a divisão essencialmente funcional. Assim, o princípio da unidade tem natureza administrativa. A organização do MP em diversos sectores apenas visa uma divisão racional do trabalho; mas todos os agentes atuam nos diversos sectores guiados pelos mesmos princípios e com os mesmos objectivos, constituindo assim um único corpo institucional.

A indivisibilidade do MP surge como consequência directa da sua unidade. Assim, um agente do MP pode ser substituído por outro, sem qualquer implicação prática, já que os actos devem ser considerados como praticados pelo MP e não pela pessoa do seu agente. Quem está presente em qualquer processo é o MP, ainda que seja por intermédio de um determinado agente individual. Por isso, a expressão “representante

⁷ O magistrado é a lei que fala; a lei é um magistrado mudo (Cícero)

⁸ O Artigo 8.º (Agentes do Ministério Público) do Estatuto do Ministério Público dispõe:

1 — São agentes do Ministério Público:

- a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Vice-Procurador-Geral da República;
- c) Os procuradores-gerais-adjuntos;
- d) Os procuradores da República;
- e) Os procuradores-adjuntos.

⁹ Artigo 7.º (Órgãos) do Estatuto do Ministério Público

São órgãos do Ministério Público:

- a) A Procuradoria-Geral da República;
- b) As Procuradorias-Gerais Distritais;
- c) As Procuradorias da República.



do Ministério Público"¹⁰ não é tecnicamente adequada para se referir aos agentes do MP.

Este princípio permite que os agentes do MP possam ser substituídos uns por outros no processo. No entanto, a substituição não pode ser feita de maneira arbitrária. A substituição pode ser feita nos casos e termos legalmente previstos (nos casos de promoção, transferência, suspensão, exoneração, aposentação, morte, etc.), sem que isso constitua ou implique qualquer alteração processual. Aliás, o Artigo 4 do Estatuto prevê que *“os magistrados do Ministério Público fazem-se substituir nos termos previstos nesta lei”*.

Assim, o princípio da independência funcional significa que os agentes do MP actuam de modo independente no exercício das suas funções, pautando a sua conduta funcional pela lei e suas convicções, podendo recusar o cumprimento de directivas, ordens e instruções ilegais e podem recusá-lo com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica. Nestes termos, a subordinação hierárquica dos agentes do MP existe no plano administrativo; não no plano funcional.

Em resumo, a autonomia do MP caracteriza-se "pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados e agentes do MP às directivas, ordens e instruções "previstas na lei".

3. O quadro institucional internacional

A apresentação e revisão do quadro constitucional nacional do MP pode facilitar a abordagem e compreensão do Procurador como magistrado internacional já que a percepção do nível internacional é normalmente precedida e influenciada pelo quadro perceptivo e matriz de compreensão do nível nacional. Analisemos, agora, o quadro institucional em que se encontra o Procurador a nível internacional, tentando a sua identidade não tanto pelo que é, mas mais pelo processo evolutivo e circunstâncias históricas em que se tornou e se afirmou.

O Procurador no Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia

Em 1993, o Conselho de Segurança da Nações Unidas criou o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ)¹¹. A enorme dimensão das violações em massa na Bósnia e Herzegovina, acompanhada de imagens de cidades destruídas e de pessoas com ar cadavérico detidas nos "campos de concentração" de Omarska,

¹⁰ O Artigo 4 do Estatuto do Ministério Público (Representação do Ministério Público):

1 — O Ministério Público é representado junto dos tribunais:

a) No Supremo Tribunal de Justiça, no Tribunal Constitucional, no Supremo Tribunal Administrativo, no Supremo Tribunal Militar e no Tribunal de Contas, pelo Procurador-Geral da República;
b) Nos tribunais de relação e no Tribunal Central Administrativo, por procuradores-gerais-adjuntos;
c) Nos tribunais de 1.ª instância, por procuradores da República e por procuradores-adjuntos.

¹¹ Em 25 de maio de 1993, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou formalmente a resolução 827, que institui o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia, conhecida como o TPIJ. Esta resolução continha Estatuto do TPIJ que determinava jurisdição do Tribunal e estrutura organizacional, bem como o processo penal em termos gerais. Este foi o primeiro tribunal de crimes de guerra, estabelecido pela ONU e o primeiro tribunal internacional de crimes de guerra desde os tribunais de Nuremberga e Tóquio. Esta data marcaria o início do fim da impunidade para crimes de guerra na antiga Jugoslávia.



Keraterm e Trnopolje¹², gerou um enorme clamor internacional e levou a comunidade internacional a tentar a primeira experiência de justiça penal internacional desde os julgamentos de Nuremberga e de Tóquio.

O Artigo 16 do Estatuto do TPIJ determina que *“o procurador será responsável pelas investigações e pelo exercício da acção penal contra os [presumidos] autores de violações graves ao direito internacional do direito internacional humanitário (...), é um órgão distinto no seio do Tribunal Internacional, agirá com toda a independência. Não solicitará nem receberá instruções de qualquer governo ou de qualquer outra proveniência”*.

Semelhante determinação foi também aplicada ao Procurador do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR), conforme Artigo 15 do estatuto do TPIR. Acrescente-se que o paragrafo 3 deste Artigo estabelece que *“o Procurador do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia exerce também as funções de Procurador do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (...)”*¹³.

Como se vê dos Artigos 16 e 15, respectivamente dos Estatutos dos TPIJ e TPIR, o Procurador é independente e não solicita nem recebe instruções de qualquer governo ou organização internacional, ou de qualquer um dos outros dois órgãos do Tribunal. O Gabinete do Procurador do TPIJ é mandatado para investigar e processar criminalmente os presumidos responsáveis por violações graves do Direito Internacional Humanitário (DIH) cometidas no território da ex-Jugoslávia¹⁴.

No início de 1994, “o gabinete do Procurador teve de se inventar a si mesmo. A partir do nada (...) foi formulado um plano de pessoal e foram recrutados funcionários qualificados e experientes. Então, foi desenvolvido um sistema de gestão de informação e de apoio contencioso. (...) Após o trabalho dos investigadores, a fase final da tarefa do Procurador começará com o enquadramento das acusações e todo o processo de julgamento que se segue”¹⁵.

De facto, o Gabinete do Procurador do TPIJ investigou muitas das piores atrocidades que tiveram lugar na Europa desde a segunda guerra mundial, tais como o genocídio de Srebrenica de 1995 e processou líderes civis, militares e paramilitares pela sua responsabilidade por tais crimes e atrocidades. Em 2011, os dois últimos acusados pelo Procurador do TPIJ Ratko Mladić e Goran Hadžić foram detidos e transferidos para o Centro de Detenção das Nações Unidas em Haia, depois de muitos anos em fuga, garantindo assim que nenhum dos 161 indivíduos acusados ficaria impune¹⁶.

O Gabinete do Procurador é chefiado por um procurador, nomeado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para um mandato de quatro anos renovável e por um procurador-adjunto, nomeado pelo Secretário Geral das Nações Unidas.

Em conformidade com as Resoluções do Conselho de Segurança e com o Estatuto do Tribunal, e designadamente nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, os

¹² Situação objecto de julgamento no TPIJ, [Kvočka et al. \(IT-98-30/1\) "Omarska, Keraterm & Trnopolje Camps"](#); no Tribunal da Bósnia e Herzegovina, [Mejakić et al. \(IT-02-65\) "Omarska and Keraterm Camps"](#)

¹³ Por esta razão, referimo-nos apenas ao Procurador do TPIJ.

¹⁴ Desde 1 de janeiro de 1991.

¹⁵ Relatório Anual ICTY, A/49/342, S/1994/1007, de 29 Agosto 1994.

¹⁶ Em conformidade com a estratégia de encerramento do Tribunal, as acusações finais foram emitidas no final de 2004.



Estados-Membros da ONU são obrigados a cooperar com o Gabinete do Procurador nas investigações e procedimentos penais.

O Gabinete do Procurador organizava-se em duas divisões: uma divisão de investigações e uma divisão de acusações. Esta última com três secções: de julgamento, de recurso, e de informações e provas. O Gabinete do Procurador empregava funcionários de cerca de 80 países, cuja experiência em sistemas nacionais como polícias, investigadores, peritos forenses, analistas, advogados, advogados de julgamento e consultores jurídicos foi caldeada num sistema único de procedimento criminal internacional.

Quando o TPIJ começou seu trabalho pioneiro de investigar e processar os acusados de violações graves do DIH, o estatuto apenas deu ao Procurador o poder de “iniciar investigações” e de “questionar os suspeitos, vítimas e testemunhas, coligir provas e a realizar investigações no local”¹⁷. Ao contrário dos códigos de processo penal dos sistemas jurídicos nacionais, o Estatuto do TPIJ contém um conjunto bastante limitado de ferramentas legais com vista a investigar e processar crimes abrangidos pela jurisdição do Tribunal Internacional.

A situação que o Procurador do TPIJ vai enfrentar no cumprimento da sua missão é completamente diferente daquela que o Procurador Robert Jackson encontrou no tribunal de Nuremberga. Aqui, os arguidos estão ao alcance, os arquivos abertos e as testemunhas disponíveis; na ex-Jugoslávia, tudo se passa bem à distância (entre Haia e Belgrado, Sarajevo, e Zagreb) e dentro de países soberanos hostis ao Tribunal e fechados à cooperação com o Procurador na sua função de investigação criminal e detenção dos suspeitos.

No início, em 1994, mesmo aqueles que encorajaram e apoiaram a criação do TPIJ duvidaram de que o Tribunal teria algum impacto e qualquer êxito. Quase vinte anos mais tarde, o seu legado jurisprudencial e o seu efeito na paz e reconciliação permanecem um tópico de debate popular e acadêmico vibrante, mas é geralmente aceite que há um antes e um depois do TPIJ para o direito internacional, para a justiça penal internacional e para o direito internacional humanitário, entre outros. “O Tribunal mudou irreversivelmente a paisagem do direito internacional humanitário”¹⁸. De facto, com a criação do TPIJ, o Conselho de Segurança esperava poder dissuadir os funcionários civis e militares da antiga Jugoslávia de cometerem mais atrocidades e, ao mesmo tempo, enviar um sinal claro de que os responsáveis pelas atrocidades cometidas seriam levados perante a justiça. Infelizmente, a criação do TPIJ pouco ou nenhum efeito dissuasor produziu: o genocídio de Srebrenica em Julho de 1995, o maior crime de todo o conflito armado da Bósnia, ocorreu já depois de o tribunal ter sido criado.

Na sequência de Srebrenica, o Procurador deduziu acusação e mandados de captura foram emitidos contra o presidente sérvio-bósnio Radovan Karadžić e seu chefe de estado-maior, general Ratko Mladić. Novamente, muitos duvidaram que eles algum dia enfrentariam a justiça. De facto, eles foram detidos e transferidos para o Centro de Detenção em Haia em 2008 e 2011, respectivamente.

¹⁷ O Estatuto é silencioso quanto ao modo de realizar essas tarefas e com que meios. Na verdade, existem mais parágrafos no Estatuto em matéria de nomeação e a qualificação dos juizes que as competências e as ferramentas de investigação.

¹⁸ <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY>.



Como já foi dito, o TPIJ foi criado em Maio de 1993. O conflito começou em 1991 e terminou em Dezembro de 1995 com os acordos de paz de Dayton. Mesmo antes desta data e no decurso do conflito, o Procurador enviou várias equipas de investigação à Bósnia.

Em 1996, o sérvio-bósnio Duško Tadić tornou-se o primeiro acusado a ser julgado por crimes de guerra e crimes contra a humanidade no TPIJ. Este processo e julgamento forneceu um importante sinal de que o Tribunal processaria os responsáveis por graves crimes internacionais. As provas e testemunhos recolhidos para o julgamento de Duško Tadić mostrou-se muito útil na orientação do Procurador para outros casos, numa estratégia ascendente que culminou em 28 de Junho de 2001 com a detenção do antigo presidente Slobodan Milošević.

O TPIJ criou um grande e rico corpo de jurisprudência que influenciará decisivamente a justiça penal internacional e que, em grande medida, tem sido adoptada pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). Durante cerca de dois anos (1996-1997), o Procurador investigou os massacres de Srebrenica de Julho de 1995. Em 2 Novembro 1998, o Procurador deduziu a acusação. Em 13 Março 2000, foi aberto o julgamento que encerrou em 2 Agosto 2001. Em termos úteis, o julgamento durou 98 dias, com cinco horas de audiência por dia. Os massacres de Srebrenica de Julho de 1995 foram julgados pelo Tribunal como sendo um genocídio, o primeiro em toda a história da Europa.

O objectivo mais imediato do TPIJ era acabar com impunidade e julgar os presumidos responsáveis pelos crimes mais graves na ex-Jugoslávia; outra meta mais ambiciosa e de longo prazo era contribuir para a paz e reconciliação na região, e proporcionar alívio às vítimas e seus familiares.

O Procurador no Tribunal Penal Internacional

Entretanto, em 17 de julho de 1998, a comunidade internacional alcançou um marco histórico, quando 120 Estados adoptaram o Tratado de Roma, pelo qual foi aprovado o Estatuto do TPI. O Tratado de Roma entrou em vigor em 1 de julho de 2002, após ratificação por 60 países, entre eles Portugal.

Um dos órgãos do TPI é o Gabinete do Procurador a quem compete receber participações sobre os crimes que cabem na competência do Tribunal, examiná-las e eventualmente proceder criminalmente junto do Tribunal.

As raízes do Estatuto do TPI podem ser encontradas mais proximamente no Estatutos do ICTY e do TPIR, embora com diferenças em várias características legais e estruturais. De facto, o TPI é um órgão judicial permanente e com alcance universal¹⁹; a atividade judicial do TPI destina-se a complementar os tribunais nacionais²⁰. Além

¹⁹ O TPIJ E TPIR são tribunais ad hoc, com jurisdição territorial e temporal limitada. Pode dizer-se que o TPI é para todos e para sempre. A diferença entre justiça ad hoc e permanente constituiu e ainda constitui um dos grandes obstáculos à ratificação do Tratado de Roma por alguns países que, tendo apoiado as soluções de justiça ad hoc (para alguns e se conveniente) são reticentes em apoiar uma solução de justiça permanente (para todos e sempre que).

²⁰ A jurisdição dos TPIJ E TPIR é concorrente com a dos tribunais nacionais e têm primazia sobre os tribunais nacionais; o TPI actua segundo o princípio da complementaridade, isto é, exerce a jurisdição apenas quando os tribunais nacionais são relutantes ou incapazes de genuinamente proceder criminalmente..



disto, o TPIJ e o TPIR são órgãos subsidiários do Conselho de segurança; o TPI foi criado e é mantido pela Assembleia dos Estados partes no Tratado de Roma. O Procurador do TPIJ e do TPIR é nomeado pelo Conselho de segurança; no caso do TPI, o Procurador é eleito pelos Estados parte no Tratado de Roma. Uma das grandes diferenças em relação aos dois tribunais *ad hoc* é a possibilidade de as vítimas comparecerem no tribunal para expressar suas opiniões e para reivindicar reparação para as injustiças que sofreram²¹.

O exercício da jurisdição do Tribunal depende da denúncia ao procurador por um Estado Parte ou pelo Conselho de Segurança de situação em que haja indícios de ter ocorrido a prática de um ou vários crimes da sua competência (Artigo 13 do Estatuto do TPI). As informações recebidas pelo Procurador sobre a prática de crimes da competência do Tribunal poderão levar a, por sua própria iniciativa, abrir um inquérito se concluir que para tanto existe fundamento suficiente e obtiver autorização do juízo de instrução para abertura do inquérito (Artigo 15 do Estatuto do TPI). No desenvolvimento das suas iniciativas de inquérito, o Procurador terá que desencadear algumas decisões preliminares sobre admissibilidade com vista a garantir o funcionamento do princípio da complementaridade da intervenção jurisdicional do TPI (Artigo 18 do Estatuto do TPI). Isto é, “é dever de todo o Estado exercer a respectiva jurisdição penal sobre os responsáveis por crimes internacionais” (Preâmbulo do Estatuto do TPI); o Procurador pode instaurar o procedimento criminal apenas no caso de o Estado genuinamente não poder ou não querer proceder criminalmente.

O procurador poderá, em regra por uma única vez e antes do julgamento ou no seu início, solicitar ao Tribunal que se pronuncie sobre questões de jurisdição ou admissibilidade. Se for decidido transferir um inquérito para um Estado, o Procurador poderá pedir ao Estado em questão que o mantenha informado do seguimento do processo. Esta informação deverá ser mantida confidencial se o Estado assim solicitar. Se o Procurador decidir, posteriormente, abrir um inquérito, comunicará a sua decisão ao Estado para o qual foi transferido o processo (Artigo 19 do Estatuto do TPI).

O Artigo 42 do Estatuto TPI, nos seus nove parágrafos, apresenta o Gabinete do Procurador do TPI como actuando de forma independente enquanto órgão autónomo do Tribunal; presidido pelo Procurador coadjuvado por Procuradores-adjuntos todos de elevada idoneidade moral; o Procurador será eleito por escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos dos membros da Assembleia dos Estados-Parte; o Procurador e os Procuradores-adjuntos estão sujeitos à regra da exclusividade; podem ser sujeitos a recusa se a sua imparcialidade estiver em causa.

Uma Unidade de Apoio às Vítimas e Testemunhas será criada no âmbito da Secretaria com vista a adoptar medidas de protecção e dispositivos de segurança, a prestar assessoria e outro tipo de assistência às testemunhas e vítimas que compareçam perante o Tribunal e a outras pessoas ameaçadas em virtude do testemunho prestado por aquelas (Artigo 43 do Estatuto do TPI).

²¹ Nos tribunais da Jugoslávia e do Ruanda, as vítimas compareciam no Tribunal sobretudo como testemunhas. No entanto, no estatuto do TPI, aqueles que sofreram foram elevados de um mero auxílio em processo judicial sem interesse próprio proteger mas que do sistema de justiça. Várias disposições no estatuto de Roma estipulam o envolvimento das vítimas durante todas as fases do processo. Mais importante ainda, as vítimas de crimes internacionais podem reivindicar reparação por violação dos seus direitos. Eles vão fazer isso por conta própria ou através de seus representantes, não através de um estado defendendo suas reivindicações participantes legítimos.



O Procurador nomeará “o pessoal qualificado necessário aos respectivos serviços, nomeadamente, (...) o pessoal encarregue de efectuar diligências no âmbito do inquérito”. No tocante ao recrutamento de pessoal, o procurador assegurará “os mais altos padrões de eficiência, competência e integridade”. O Procurador poderá, em circunstâncias excepcionais, recorrer à utilização de pessoal disponibilizado a título gratuito, pelos Estados Partes, organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais (Artigo 44 do Estatuto do TPI).

O Procurador, os Procuradores-adjuntos e o pessoal do Gabinete do Procurador gozam, no exercício das suas funções ou em relação a estas, de privilégios e imunidades e das facilidades necessárias ao cumprimento das respectivas funções (Artigo 48 do Estatuto do TPI).

A função primordial do Procurador é investigar e proceder criminalmente contra os autores de violações massivas dos direitos humanos e do DIH.

É possível vislumbrar algumas semelhanças entre o procedimento penal por crimes em grande escala ou violações massivas a nível internacional e o procedimento penal por crime organizado a nível nacional. Há, no entanto, um número de importantes diferenças que fazem com que os dois tipos de procedimento dificilmente sejam comparáveis. Salientam-se, pelo menos duas diferenças do procedimento penal internacional. A primeira tem a ver com a falta de uma organização executiva que obrigue as autoridades nacionais a realizar investigações no território de um Estado sem sua ajuda, e a ausência de uma força para proceder a detenções, o que confere primordial importância à cooperação do estado. A segunda é o facto de o modelo processual dos tribunais penais internacionais ser uma mistura de elementos do processo acusatório (*common law*) com elementos do processo inquisitório (*civil law*).

De facto, vários conceitos e procedimentos adoptados de ambas as tradições jurídicas podem ser encontrados nos Estatutos dos Tribunais, nas Regras de Procedimento e de Prova, bem como na abordagem do Procurador, dos advogados de defesa e de juízes à introdução de provas e, em geral, à maneira por que o processo é conduzido.

Um dos principais exemplos disso é a aceitação da prova dos factos por meios que não sejam a prova presencial como resultado da influência da tradição do direito civil. Mesmo assim, alguns métodos normalmente usados em processo penal nacional podem vir a ser úteis a nível internacional, tais como recorrer a testemunhas “insiders”. Embora seja conhecida pelos sistemas nacionais, tal prática pode ter um significado particular no contexto da acusação dos crimes internacionais, designadamente em que os acusados são de elevado nível hierárquico. Também pode ser relevante em certas formas de participação criminal (tais como a noção de empresa penal conjunta, *joint criminal enterprise*). O testemunho de um insider num caso de empresa criminal conjunta é uma das melhores maneiras de provar o propósito da empresa criminosa e dos seus membros. Insiders podem e devem ser usados em casos criminais complexos, porque a prova de uma complexa organização criminosa e dos seus dirigentes pode ser extremamente difícil e consumir tempo ou recursos.

Apesar de ferramentas de investigação semelhantes poderem ser utilizadas ou semelhantes conceitos jurídicos aplicados a nível nacional, desafios únicos surgem quando investigando e processando criminalmente a nível internacional. Algumas são óbvias, como a falta de uma força de polícia ou agentes de execução e outras menos óbvias, como o impacto do processo combinado de *common law/civil law*.



Tais desafios têm impacto no tipo de métodos de investigação, no recrutamento de pessoal e ferramentas jurídicas usadas e sua eficácia. Apenas uma mistura de ferramentas tradicionais e inovadoras de investigação criminal e o equilíbrio das diferentes culturas jurídicas nacionais podem assegurar uma eficaz repressão dos crimes internacionais.

À semelhança do que já havia acontecido com o TPIJ, o TPI adoptou o modelo acusatório, um dos pilares fundamentais em que assenta toda a função e actividade do Procurador. Assim, cabe ao Procurador investigar, à *charge et à décharge*, as suspeitas de existência de crimes e, se for caso disso, acusar os suspeitos. No entanto, existem pelo menos três importantes excepções o modelo acusatório.

A primeira é que, como em Nuremberga e Tóquio, não existem regras técnicas para a admissibilidade de provas. Consequentemente, todos os elementos de prova pertinentes podem ser admitidos ao processo, a menos que o seu valor probatório seja substancialmente compensado pela necessidade de garantir um julgamento justo ou a prova foi obtida por uma grave violação dos direitos humanos.

Em segundo lugar, enquanto normalmente no sistema acusatório o tribunal deve contentar-se com as provas produzidas pelas partes, o Tribunal pode ordenar a produção de provas adicionais *proprio motu*. Isso permitirá ao Tribunal ficar plenamente satisfeito com as provas em que baseia as suas decisões finais. Foi considerado que, na esfera internacional, os interesses da justiça são mais bem servidos por essa disposição e que a diminuição, se for o caso, dos direitos das partes é mínima por comparação.

Em terceiro lugar, a concessão de imunidade e a prática da *plea-bargaining* não encontra nenhum lugar nas Regras de Procedimento e de Prova. Continua a ser inteiramente uma questão para o Procurador determinar contra quem proceder criminalmente. A cooperação de um acusado também será tida em conta como circunstância atenuante, bem como para efeitos de concessão de indulto ou comutação da sentença.

O gabinete do Procurador opera independentemente dos juízes do Tribunal. Há, no entanto, uma relação estreita e cooperativa entre o gabinete do Procurador e o resto do Tribunal em assuntos administrativos, pessoal e outros assuntos relevantes sobre o funcionamento do Tribunal como um todo.

A seleção de pessoal para o Procurador é um exercício exigente e demorado. Não é exagero salientar que o sucesso do Tribunal como um todo depende muito do calibre do pessoal de investigação do gabinete do Procurador. Ter procuradores experientes e qualificados é importante: se as provas da acusação não são exaustivas e completas, ou é insuficientemente preparada, o risco de falha da acusação é elevado, face ao princípio *in dubio pro reo*.

O Procurador do TPI, como nos outros casos, rege a sua actuação pelo princípio da obrigatoriedade da acção penal: deve exercer a acção sempre que se verifiquem os elementos constitutivos da conduta penalmente típica, não lhe cabendo a opção de a exercer ou não.

O Procurador não dispõe de forças policiais ao nível internacional. Assim, o Procurador terá que se socorrer dos agentes policiais dos Estados se necessitar de apoio policial no cumprimento das suas funções de investigação, de acusação e de procedimento



criminal. Não há um quadro internacional denominado “policia judiciária”, mas o Procurador pode contar com inúmeros outros mecanismos governamentais ou não de investigações.

O Gabinete do Procurador é um dos órgãos que compõem o Tribunal (Artigo 34 do Estatuto do TPI). O Artigo 42 do Estatuto do TPI garante a autonomia funcional, dispondo que o Procurador actuará de forma independente, em separado do TPI. O Procurador está encarregado de receber, por qualquer forma idónea, *notitia criminis* acerca de crimes da competência do TPI e investigar e exercer a ação penal.

O Procurador pode também propor alterações aos elementos constitutivos dos crimes (Artigo 9 (2) do Estatuto do TPI) e emendas às Regras de Procedimento e de Prova (Artigo 51 (2) c) do Estatuto do TPI). Para a consecução de um TPI independente e imparcial, o Procurador gozará dos mesmos privilégios e imunidades para o cumprimento das suas funções no território de cada Estado-parte (Artigo 48 do Estatuto do TPI).

O gabinete do Procurador é dirigido por um Procurador, com plenos poderes de direcção e administração e poderá ser coadjuvado por procuradores adjuntos, de nacionalidades diferentes e com regime de dedicação total e exclusiva. O Procurador, bem como os procuradores adjuntos, devem gozar de alta consideração moral e elevada competência técnica, além de extensa experiência prática no exercício da ação penal e da sustentação em julgamento. O Procurador será eleito por votação secreta e por maioria absoluta de votos dos membros da Assembleia dos Estados-partes para um mandato de nove anos, sem reeleição. O Gabinete actuará de forma independente, enquanto órgão autónomo do Tribunal, cabendo-lhe receber participações e quaisquer outros tipos de informações devidamente fundamentadas sobre crimes da competência do Tribunal, com o objetivo de as examinar e investigar e, se disso for caso, exercer a ação penal junto do Tribunal.

4. O Procurador e o processo penal internacional

O processo penal internacional é diferente dos processos nacionais em vários aspectos. Uma das diferenças mais salientes é a função simbólica do processo penal internacional, que é considerada essencial para o processo de paz numa sociedade pós-conflito armado; em outras palavras, em que não pode haver paz sem justiça.

No entanto, isto só será possível quando a legitimidade desses processos é conferida pelas comunidades envolvidas, e as mensagens dos processos são recebidas e aceites pelas respectivas comunidades. Assim, se os tribunais devem contribuir para os esforços de reconciliação e de paz nas comunidades atingidas, eles precisam de comunicar com as populações interessadas. Apesar de muito progresso ter sido feito na última década, planos de *outreach* continuam a ser um desafio significativo para os tribunais *ad-hoc* e para o TPI.

Além de obstáculos externos a esta comunicação, existem também barreiras internas. Por um lado, há quem repetidamente peça mais recursos para as acções de divulgação para que os tribunais atinjam os seus ambiciosos objectivos. Por outro lado, há que se questione se é apropriado para os procuradores e juizes envolverem-se em acções de divulgação. Afinal de contas, os tribunais penais internacionais são modelados nos tribunais nacionais que, por regra, não assumem esse papel.



Os procuradores e os juízes, formados nas jurisdições domésticas, focam-se essencialmente nos elementos técnicos dos crimes e nos aspectos processuais do caso. Além da aplicação do direito, qualquer outra actividade é considerada “política” e o “político” é um termo tabu. Apesar disso, deve ser salientado que as funções retóricas do direito penal internacional são fundamentalmente diferentes da legislação nacional: há razões pertinentes para os tribunais internacionais gerirem cuidadosamente sua imagem e avaliação pública, o que aliás deveria ser feito também a nível nacional.

Em primeiro lugar, o direito penal internacional está ainda na sua infância. O TPIJ, como primeiro tribunal *ad hoc* na história recente, foi estabelecido apenas há duas décadas. Ao contrário do direito penal interno que pode ter séculos de história e de jurisprudência, ainda há uma falta de compreensão sobre o que são os tribunais penais internacionais e que objectivo servem; o ICC ainda permanece desconhecido em muitas partes do mundo.

Em segundo lugar, além deste alheamento e desconhecimento, o direito penal internacional destina-se normalmente a comunidades com pouca experiência prévia de um poder judicial imparcial e independente; caso contrário, eles estariam dispostos e seriam eles próprios capazes de investigar e processar os crimes. Portanto, é importante para o direito penal internacional estabelecer um novo começo para estas comunidades e ser um exemplo para os tribunais nacionais. Isto só será possível se o público receber uma imagem positiva e justa dos tribunais penais internacionais.

Em terceiro lugar, o direito penal internacional cuida essencialmente dos crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Naturalmente, as comunidades devastadas por estes crimes estão traumatizadas, cheias de receio e desejosas de encontrar um culpado de quem se vingar. Por sua vez, na maioria dos casos, os políticos locais e os seus meios de comunicação agitam estes sentimentos, o que de põe em risco o processo de paz e de reconciliação e nenhum outro tipo de ajuda está disponível, a não ser a intervenção dos tribunais internacionais. O direito penal nacional visa punir e prevenir os crimes; o direito penal internacional destina-se também a contribuir para paz, segurança e bem-estar da comunidade internacional.

Como caso de violação em massa dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, o genocídio de Srebrenica apresentou desafios legais e logísticos únicos excepcionais, devido ao grande número de vítimas, testemunhas, perícias médico-legais, incidentes e documentos probatórios envolvidos²², bem como as complexidades jurídicas originais dos vários crimes em questão²³.

O TPIJ e o TPIR foram criados como órgãos das Nações Unidas, que até então nunca tinha administrado justiça penal internacional. Por conseguinte, a necessidade de estabelecer um equilíbrio entre as prioridades das operações de investigação criminal e

²² Na primeira instância e depois de muito decantado na preparação para julgamento, o processo teve 103 testemunhas chamadas pelo Procurador; 13 testemunhas chamadas pela Defesa (incluindo, o próprio General Radislav Krstić). O Procurador apresentou 910 documentos (alguns dos quais extensos dossiers) e a Defesa apresentou 183 documentos.

²³ Ver ICTY, [KRSTIĆ \(IT-98-33\) "SREBRENICA DRINA CORPS"](#) e outros casos relacionados: [BLAGOJEVIĆ & JOKIĆ \(IT-02-60\) "SREBRENICA"](#); [ERDEMOVIĆ \(IT-96-22\) "PILICA FARM"](#); [KARADŽIĆ \(IT-95-5/18\) "BOSNIA AND HERZEGOVINA" & "SREBRENICA"](#); [MILOŠEVIĆ \(IT-02-54\) "KOSOVO, CROATIA AND BOSNIA"](#); [MLADIĆ \(IT-09-92\) "BOSNIA AND HERZEGOVINA" & "SREBRENICA"](#); [NIKOLIĆ MOMIR \(IT-02-60/1\) "SREBRENICA"](#); [OBRENOVIĆ \(IT-02-60/2\) "SREBRENICA"](#); [ORIĆ \(IT-03-68\)](#); [PERIŠIĆ \(IT-04-81\)](#); [POPOVIĆ et al. \(IT-05-88\) "SREBRENICA"](#); [STANIŠIĆ & SIMATOVIĆ \(IT-03-69\)](#); [TOLIMIR \(IT-05-88/2\) "SREBRENICA"](#); [TRBIĆ \(IT-05-88/1\) "SREBRENICA"](#).



a detenção de suspeitos e observância de outros princípios das Nações Unidas criou desafios legais, institucionais e operacionais específicos para o Procurador no cumprimento do seu mandato para investigar os crimes e iniciar o procedimento criminal no Tribunal. Tais desafios foram aumentados com a complexidade dos crimes, sua magnitude pura, os desafios colocados pelo ambiente físico na ex-Jugoslávia, as preocupações de segurança das potenciais testemunhas e o facto de que nos primeiros anos as detenções dos suspeitos frequentemente precederam as investigações²⁴.

5. Algumas questões

Os crimes de genocídio, contra a humanidade e de guerra (em geral, crimes de guerra) são, por definição, de carácter massivo. Os crimes internacionais têm carácter sistemático ou generalizado. Assim, pode inferir-se que as ações dos autores foram coordenadas e organizadas por militares e/ou funcionários civis de alto escalão. Por outro lado, o seu carácter massivo implica uma abordagem diferente da do nível nacional em "selecionar", investigar, indiciar, provar, julgar, definir responsabilidades, punir, reparar e executar sanções.

Em suma, isto significa que uma teoria criminal construída com base em casos individuais de violação criminal não é adequada a ser aplicada como tal em casos de violações criminais em massa. Ao todo, processar os casos de crimes de guerra não é o mesmo, nem da mesma maneira, que processar os casos de crime comum.

Além disso, um tribunal nacional com competência para julgar crimes de guerra deve considerar os processos como sendo de natureza urgente e ser tendencialmente internacionalizado porque, devido às circunstâncias e à natureza das violações do DIH, os crimes são internacionais e afectam toda a humanidade e comunidade internacional. Na verdade, os julgamentos de crimes de guerra devem terminar o mais rapidamente possível face às exigências do processo de reconciliação e por juízes completamente independentes e imparciais. Os juízes nacionais, mesmo que não tenham pegado em armas no conflito armado²⁵, de uma certa forma sempre tomaram partido por uma parte no conflito. Em princípio, quem tomou parte num conflito não pode ser completamente independente e imparcial ou, pelo menos, publicamente não pode ser percebido como tal. Justiça deve ser feita e deve ser vista ser feita.

É necessária uma estratégia para a acusação e julgamento de crimes de guerra? A resposta é claramente sim. O Procurador precisa de actuar dentro de uma estratégia de encerramento e conclusão: quando se observa que os crimes de guerra que se destinam a ser julgados já foram cometidos há muito tempo; a maior parte das operações criminosas foram investigadas e documentadas por diferentes entidades

²⁴ Na investigação e procedimento criminal por violação massivas dos direitos humanos ou do direito internacional humanitário, é extremamente importante trabalhar no sentido investigar primeiro as suspeitas de violação, deduzir depois acusação conjunta dos suspeitos que participaram na mesma operação criminal, e proceder à detenção dos acusados de forma organizada. Nas violações massivas, os suspeitos de terem cometido crimes de guerra são heróis para a outro lado do conflito e mantêm circuitos de comunicação e redes de relações que permitem perturbar as investigações, destruir provas, intimidar as testemunhas e organizar a fuga à detenção

²⁵ Como se sabe, a maioria dos conflitos armados acontecidos depois da Segunda Guerra mundial, foram conflitos não internacionais, vulgarmente conhecidos por guerras civis. Assim, a percepção pública da independência e imparcialidade do tribunal torna-se muito importante e decisiva. Sem esta dimensão, os julgamentos por mais justos e rápidos que sejam serão sem efeito e impacto no processo de paz e reconciliação das comunidades.



públicas e privadas; a maior parte dos suspeitos estão identificados; o risco de perder provas, de cansaço e desmotivação das testemunhas aumenta com o decurso do tempo; as novas gerações estão mais focadas no futuro do que no passado; julgamentos rápidos e justos é a única maneira de resolver e fechar a porta do passado e abrir a porta do futuro²⁶; uma resposta judicial não é a única solução para fechar o passado e abrir o futuro; a justiça é sobre o passado e reconciliação é sobre o futuro.

Após ter considerado estes pontos, deve perguntar-se ao Procurador quantos casos e qual é a estratégia²⁷ (selecionar e mapear os casos, estabelecer bancos de dados interativos e centralizados, deduzir acusação). Há ainda que ter em conta a disponibilidade de recursos necessários (humanos, financeiros e materiais) em interação organizada para alcançar o objectivo comum de fechar a porta do passado...

A empresa criminosa conjunta (*joint criminal enterprise*) é particularmente aplicável em circunstâncias em que altos líderes compartilham a intenção de cometer um crime e cada um contribui para atingir o propósito criminoso. A relação entre os autores pode ou não ser hierárquica, mas isso não é determinante²⁸.

É a prática do crime em conjunto com a intenção compartilhada que define a relação. Mesmo se praticado através de outros, os crimes são fundamentalmente os crimes dos membros da empresa, não necessariamente daqueles indivíduos que perpetraram fisicamente o crime. O conceito reflete a realidade em que atrocidades em larga escala são cometidas pela actuação combinada de várias forças ou agentes, e o objectivo criminal pode apenas ser compartilhado pelos líderes que tomam medidas para alcançar o seu resultado.

Em Agosto de 2003, o Conselho de Segurança emitiu a Resolução 1503, exortando o ICTY a "concentrar-se sobre a acusação e o julgamento dos altos dirigentes suspeitos de serem responsáveis por crimes dentro jurisdição do TPIJ" e a transferir os outros casos para os tribunais nacionais competentes.

A transferência de um processo de um tribunal internacional para um tribunal nacional provou ser um assunto complexo e pôs uma série de questões legais e organizacionais difíceis de resolver. Mas deve ser anotada a maneira eficiente e eficaz em que a Secção dos Crimes de Guerra do Tribunal da Bósnia, em cooperação com o ICTY, lidou com a situação²⁹.

²⁶ Em Sarajevo (2008) foi dito por diplomatas que a questão dos "crimes de guerra" na Bósnia foi envenenando o ambiente político, social, económico e o relacionamento pessoal. Era necessário limpar este tipo de veneno e fechar a questão dos crimes de guerra tão rapidamente quanto possível.

²⁷ Ver Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Rule-of-Law tools for post conflict States, Prosecution initiatives, United Nations, New York and Geneva, 2006.

²⁸ Ao contrário, a relação hierárquica é determinante para o apuramento e estabelecimento da responsabilidade do superior hierárquico, seja o superior civil ou militar, seja a responsabilidade de jure ou de facto.

²⁹ O processo de Radovan Stanković foi o primeiro a ser transferido do TPIJ para a Secção dos Crimes de Guerra do Tribunal da Bósnia e Herzegovina. Em 10 de julho de 2002, ele foi colocado sob custódia na unidade de detenção do TPIJ. Em 1 de setembro de 2005, o TPIJ decidiu a transferência do caso para o Tribunal da Bósnia-Herzegovina e, em 29 de setembro de 2005, o acusado foi transferido para a Bósnia e Herzegovina. Em 7 de dezembro de 2005, o Tribunal confirmou/aceitou a acusação. Este também foi o primeiro "caso 11bis" finalizado no Tribunal da Bósnia e Herzegovina. De facto, em 14 de novembro de 2006, o julgamento de primeira instância do Tribunal da Bósnia e Herzegovina condenou Radovan Stanković pelo crime contra a humanidade e aplicou a pena de prisão de 16 anos. Em 28 de março de 2007, a instância de recurso modificou a sentença de prisão para 20 anos. Outros casos transferidos do TPIJ para o Tribunal da Bósnia e Herzegovina foram: [Ljubičić \(IT-00-41\) "Lašva Valley"](#); [Mejakić et al.](#)



Outros princípios jurídicos foram também desenvolvidos como resultado da transferência de processo também merecem análise. Estes incluem o desenvolvimento dos mecanismos de cooperação do Procurador do TPIJ com o Procurador do Tribunal da Bósnia e Herzegovina, da noção de "factos provados" e o regime de "prova documental" do processo do TPIJ. Tais desenvolvimentos contribuem para o património do ICTY e, portanto, para deixar um legado duradouro para futuros tribunais a lidar com crimes internacionais. Apesar da diferente natureza jurídica do ICTY e do TPI, essa experiência pode ser vista como o complemento do princípio da complementaridade e é uma aprendizagem decisiva para o futuro relacionamento entre tribunais penais internacionais e nacionais.

Um dos objectivos do pré-projecto de investigação "A Justiça Penal Internacional" é "suscitar novas propostas para algumas das problemáticas que atualmente se colocam no âmbito da justiça penal internacional".

Face ao exposto e, particularmente, tendo em conta o carácter massivo dos crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, haverá que formular algumas questões relevantes para a acção do Procurador como magistrado internacional, esperando que elas se traduzam em novas propostas para algumas das problemáticas que atualmente se colocam no âmbito da justiça penal internacional.

Assim, que tipo de consequências sobre a independência e imparcialidade de um tribunal, pelo menos ao nível da percepção pública e sobretudo nos casos de conflitos armados não internacionais?

Quais criminosos e crimes que devem ser julgados? Como abordar a acusação de crimes em grande escala a nível internacional? Como desenhar a selecção dos casos que vão ser investigados e ser apresentados a julgamento, sendo impossível julgar todos os presumidos responsáveis pelos crimes cometidos num conflito armado?

Em que forma de participação do suspeito na accção criminosa pode o Procurador basear-se para deduzir a acusação por crimes de grande escala ou empresas criminais conjuntas (*joint criminal enterprises*)?

Como coligir as provas e que provas destinadas a construir o caso de violação massiva para julgamento, tendo em conta que nas circunstâncias não foi possível obter provas contemporâneas (por exemplo, escutas telefónicas, registos de vídeo e áudio) e que a investigação depende da cooperação dos Estados nem sempre disponíveis para cooperar?

Como enquadrar as vítimas/testemunhas no processo, como conceber a reparação das vítimas e que contributo, se algum, da jurisprudência nacional? Que conceito de reparação tendo em conta que as violações são de carácter massivo, que nem sempre as pessoas desalojadas pelo conflito regressam a casa e que qualquer reparação deveria significar uma reparação colectiva e a reconstrução da vida em comum?

Como articular as investigações e procedimento criminal ao nível internacional e nacional, tendo em conta que o tipo legal contém elementos gerais (*chapeau elements*, v.g., *widespread or systematic attack*) e elementos mais específicos (*underlying criminal offenses*, v.g. *murder*)?

(IT-02-65) "Omarska and Keraterm Camps"; Stanković & Janković (IT-96-23/2) "Foča"; Todović & Rašević (IT-97-25/1) "Foča"; Trbić (IT-05-88/1) "Srebrenica"



Como transferir do tribunal internacional para o tribunal nacional os factos dados como provados e os respectivos meios de prova e como partilhar recursos técnicos, humanos e materiais de investigação criminal?

Que tipo de provas se têm demonstrado ser útil para processar violações sérias do DIH? Quais os desafios que afectam a recolha de elementos de prova relevantes? Como otimizar a apresentação dos meios de prova, designadamente recolhendo e estabilizando o depoimento de testemunha com vista a ser utilizado nos diferentes processos? Por exemplo, porque sujeitar uma vítima de violação sexual a diferentes depoimentos em diferentes processos, em diferentes lugares e datas? Será necessário e admissível traumatizar as vítimas em nome da justiça e reconciliação?

Quais são os meios mais eficazes de lidar com os fatores externos que influenciam a investigação e procedimento criminal em suspeita de violações do DIH?

6. Conclusão

O Procurador como magistrado internacional é um órgão que integra a composição do Tribunal Internacional, com autonomia no exercício das suas atribuições e competências. As suas atribuições e competências, em certa medida, equiparam-se nominalmente às do Procurador como magistrado nacional. No entanto, tais atribuições e competências diferem substancialmente e metodologicamente no quadro da justiça penal internacional. A experiência requerida ao nível nacional como requisito de recrutamento ajuda, mas claramente não chega para um eficiente e efectivo desempenho da função. Como especial requisito exige-se uma boa compreensão da dinâmica das violações massivas dos direitos e consequente aproximação do ponto de vista da investigação, procedimento criminal e algumas especificidades do processo penal internacional. Os desafios face à investigação e acusação de crimes em larga escala ou violações criminais massivas cometidos há anos num país soberano estrangeiro são únicos e de carácter verdadeiramente singular. Assim, é ao mesmo tempo notável e surpreendente em muitos aspectos que as ferramentas legais de investigação à disposição do Procurador tenham mesmo assim produzido os resultados que é possível observar e quantificar. É importante lembrar que essas ferramentas legais de investigação foram desenvolvidas em um ambiente mesclado de contribuições provenientes do sistemas de *common law* e *civil law*, e sempre orientadas no sentido de responder à questão essencial de saber como obter um processo justo e rápido (*fair and expeditious trial*). Embora os desafios continuem, o trabalho do Procurador como magistrado internacional representa já uma realização considerável na luta contra a impunidade das violações graves dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário.

Como citar esta Nota

Rodrigues, Almiro (2015). "O procurador como magistrado internacional". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_not1