

TERRORISMO TRANSNACIONAL

VASCO RATO NOS DESERTOS DE AL-ZARQAWI: DA AL-QAEDA AO 'ESTADO ISLÂMICO'
BRUNO CARDOSO REIS TERRORISMO TRANSNACIONAL E A AMEAÇA AO FLANCO SUL
DA NATO: O CASO DO DAESH NUNO LEMOS PIRES DO TERRORISMO TRANSNACIONAL
AO CHOQUE DE VALORES FERNANDO REINARES SOBRE LA AMENAZA DEL
TERRORISMO YIHADISTA EN EUROPA OCCIDENTAL JEAN-FRANÇOIS BLAREL A
AMEAÇA TERRORISTA E A SEGURANÇA EUROPEIA JOSÉ MANUEL DUARTE DA COSTA
A LUTA CONTRA A AMEAÇA TERRORISTA NA EUROPA OCCIDENTAL

TERRORISMO TRANSNACIONAL

VASCO RATO NOS DESERTOS DE AL-ZARQAWI: DA AL-QAEDA AO 'ESTADO ISLÂMICO'
BRUNO CARDOSO REIS TERRORISMO TRANSNACIONAL E A AMEAÇA AO FLANCO SUL
DA NATO: O CASO DO DAESH NUNO LEMOS PIRES DO TERRORISMO TRANSNACIONAL
AO CHOQUE DE VALORES FERNANDO REINARES SOBRE LA AMENAZA DEL
TERRORISMO YIHADISTA EN EUROPA OCCIDENTAL JEAN-FRANÇOIS BLAREL A
AMEAÇA TERRORISTA E A SEGURANÇA EUROPEIA JOSÉ MANUEL DUARTE DA COSTA
A LUTA CONTRA A AMEAÇA TERRORISTA NA EUROPA OCCIDENTAL

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

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

Conselho Consultivo

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

Conselho Consultivo Internacional

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

Antigos Coordenadores Editoriais

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

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 750 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
------------------	---

Terrorismo Transnacional

Nos Desertos de al-Zarqawi: da Al-Qaeda ao 'Estado Islâmico' <i>Vasco Rato</i>	10
Terrorismo Transnacional e a Ameaça ao Flanco Sul da NATO: O Caso do Daesh <i>Bruno Cardoso Reis</i>	43
Do Terrorismo Transnacional ao Choque de Valores <i>Nuno Lemos Pires</i>	59
Sobre la Amenaza del Terrorismo Yihadista en Europa Occidental <i>Fernando Reinales</i>	71
A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia <i>Jean-François Blarel</i>	79
A Luta contra a Ameaça Terrorista na Europa Ocidental <i>José Manuel Duarte da Costa</i>	88

Extra Dossiê

O Último Moicano? A OTAN em 2016 <i>José Cutileiro</i>	96
Economia e Segurança: Públicas e Privadas <i>Jorge Silva Paulo</i>	105
Tecnologias Emergentes e Segurança e Defesa: os Metamateriais no Contexto Português <i>Maria João M. Martins</i> <i>Fernando José Vicente Freire</i>	141

Este número da revista *Nação e Defesa* tem por base os textos elaborados pelos conferencistas convidados para o seminário internacional “A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia”, organizado pelo IDN em 29 de fevereiro de 2016, a que se adicionaram contributos de especialistas no estudo do fenómeno terrorista.

Como bem sabemos, o atual contexto internacional é caracterizado por um importante conjunto de desafios. Os acontecimentos dos últimos tempos vieram reafirmar o terrorismo transnacional com uma das mais sérias ameaças à segurança internacional e ao modo de vida das sociedades democráticas.

A ação do autoproclamado ‘Estado Islâmico’ marcada, por um lado, pela violência extrema, controlo e expansão territorial no Médio Oriente e, por outro, por um carácter pan-islamista global, que ultrapassa as fronteiras da região e chega, designadamente, ao centro da Europa, configura uma nova ameaça que exige respostas complexas na sua prevenção e combate.

O terrorismo não é um fenómeno novo. O que muda são os objetivos, métodos e meios utilizados e, nesse sentido, o seu impacto estratégico.

O terrorismo transnacional, que os atentados de Paris de 13 de novembro de 2015 tão tragicamente voltaram a evidenciar, ilustra bem esta mudança. O objetivo é provocar alterações no quadro de valores e no modo de vida das sociedades democráticas e fomentar o terror e o medo, através da utilização de violência em larga escala e potencial capacidade de atuação a nível global.

Os métodos passam pela utilização de redes de contactos transnacionais, muitas vezes em associação com a criminalidade organizada, e pelo recrutamento de ‘foreign fighters’, designadamente jovens, radicalizados num contexto de desintegração social nas sociedades ocidentais.

Finalmente, também os meios demonstram mudanças. Depois da utilização de aeronaves civis nos atentados de 11 de Setembro de 2001, aproveitando meios do país-alvo confrontamo-nos com a ação de bombistas-suicidas, explosões e utilização de armamento acessível através do recurso a redes criminosas.

A isto acresce o aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicação, a dois níveis: por um lado, através da propaganda e mediatização das ações realizadas, atuando na vertente psicológica de difusão do terror e do medo; por outro lado, através da utilização das redes sociais como meio de comunicação entre operacionais e instrumento de doutrinação, radicalização e recrutamento.

Face a este cenário, fica claro que nenhum país está imune a esta ameaça global e que a sua prevenção e combate exige cooperação internacional reforçada, serviços

1 Adaptação da comunicação do diretor do IDN na sessão de abertura do seminário internacional “A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia” organizado pelo IDN em 29 de fevereiro de 2016.

de informações eficazes – essenciais para prevenir atentados terroristas – e o emprego de estratégias de resposta integradas, quer pelos Estados quer pelas organizações internacionais.

O combate ao terrorismo não se esgota no isolamento e desarticulação de redes terroristas e na destruição da sua capacidade criminosa, ou seja, na frente militar. Ele requer, também, uma política de cooperação internacional multifacetada, capaz de combater eficazmente o subdesenvolvimento, a ausência de Estado de Direito e de boa governação, que são os contextos em que germinam e se desenvolvem muitas lógicas terroristas. Isto exige estratégias integradas, que combinem ações diplomáticas, militares e policiais, com ações de informação pública e de natureza económica, financeira e social.

Da mesma forma, apenas através destas estratégias integradas será possível contribuir para uma solução duradoura dos conflitos e tensões regionais, que persistem em várias zonas do globo, e que alimentam a narrativa de radicalização em que assenta o terrorismo transnacional. O conflito na Síria é disso exemplo.

Falar de terrorismo transnacional é também falar de um importante dilema que está sempre presente nas sociedades democráticas, quando se equacionam as estratégias de prevenção e combate ao terrorismo: falo do equilíbrio entre a defesa e manutenção do quadro de princípios e valores que regulam as democracias e a necessidade de garantir a segurança das sociedades. É que o objetivo deste terrorismo é fazer-nos negar os nossos próprios valores.

Num momento em que se debate a importância da segurança e o seu equilíbrio com direitos, liberdades e garantias conquistados, importa que todos os cidadãos disponham de informação qualificada que alimente a reflexão. É este o objetivo do Instituto da Defesa Nacional, ao organizar este seminário.

Esta *Nação e Defesa* começa com o contributo de Vasco Rato, que traça a evolução ideológica do ‘Estado Islâmico’, desde as suas origens. Destaque particular é dado às divergências teóricas que levaram à rotura entre a Al-Qaeda e o ‘Estado Islâmico’, e que conduziram à emergência deste como um rival da organização liderada por Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri.

Bruno Reis analisa o conceito de terrorismo transnacional, procurando precisar a natureza da ameaça híbrida – terrorista, mas não só – representada pelo autoproclamado ‘Estado Islâmico’ ou Daesh. Aborda o papel da NATO no combate a este tipo de fenómeno, nomeadamente na vizinha Líbia. Defende que o terrorismo transnacional pode ter um impacto regional e global altamente desestabilizador que não deve ser exagerado mas que também não pode ser ignorado – sobretudo quando associado a uma organização numerosa e bem estruturada, com objetivos revisionistas claros, e na disposição de usar todo o tipo de meios violentos para os alcançar, como o Daesh, o que constitui uma ameaça vital ao flanco sul da NATO bem como a uma ampla zona da sua vizinhança.

Nuno Lemos Pires argumenta que a força das ideologias e religiões é muito mais forte quando o quadro de referência onde se vive se deteriora e não representa quem o habita. Tem de se encontrar, por isso, formas muito concretas de contra-argumentar sobre as ideologias que alimentam o terrorismo e, simultaneamente, entender os principais fatores que afetam os sistemas de valores em que muitos se deixaram de rever.

Fernando Reinares alerta para a extensão e intensidade dos processos de radicalização e recrutamento no seio das sociedades europeias, advogando uma cooperação mais estreita com os países do Magreb e da África Ocidental no combate ao grupos terroristas como a Al-Qaeda e seus associados bem como à derrota do 'Estado Islâmico' através de uma maior determinação da coligação internacional.

Jean-François Blarel enquadra o perigo das ações do Daesh na Europa e descreve a estratégia francesa para a luta contra o terrorismo e a segurança europeia.

José Manuel Duarte da Costa enquadra o fenómeno terrorista num quadro sócio-cultural interno dos Estados europeus e descreve algumas das medidas que tanto a União Europeia como Portugal têm e poderão vir a ter de implementar.

A seção extra-dossiê conta com a comunicação de José Cutileiro sobre a NATO em 2016, proferida no III Seminário Internacional de Segurança Transatlântica, realizado em 12 de abril de 2016 no Instituto da Defesa Nacional.

O segundo artigo, da autoria de Jorge Silva Paulo, analisa as relações entre economia e segurança nas dimensões pública e privada, descrevendo o debate existente entre a privatização ou não da segurança e da defesa por parte dos Estados.

Por fim Maria João Martins e Fernando Vicente Freire analisam as futuras aplicações dos metamateriais, uma tecnologia emergente que permite antever um grande impacto na segurança e defesa e na economia.

Terrorismo Transnacional

Nos Desertos de al-Zarqawi: da Al-Qaeda ao 'Estado Islâmico'

Vasco Rato

Professor de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Lusíada de Lisboa.

Resumo

Este artigo traça a evolução ideológica do 'Estado Islâmico', desde as suas origens, ainda conhecido como Al-Qaeda no Iraque, até aos dias de hoje. Destaque particular é dado às divergências teóricas que levaram à rutura entre a Al-Qaeda e o 'Estado Islâmico', e que conduziram à emergência deste como um rival da organização liderada por Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri.

Abstract

In the Deserts of al-Zarqawi: from Al-Qaeda to the 'Islamic State'

This essay traces the evolution of the 'Islamic State' from its origins as Al-Qaeda in Iraq to the present. Particular attention is paid to the ideological influences and that are common to Al-Qaeda and the 'Islamic State', as well as the differences that, ultimately, led to the emergence of 'Islamic State' as an independent, rival of Al-Qaeda.

Quando, no dia 1 de maio de 2011, Barack Obama comunicou ao mundo a morte de Osama bin Laden, uma parte significativa da opinião pública americana (e europeia) concluía que o jihadismo deixaria de ameaçar o Ocidente¹. Poucos anteviam que, a breve trecho, se assistiria ao surgimento de um grupo jihadista consideravelmente mais radical na sua ideologia e bárbaro na sua *praxis*. Todavia, no verão de 2014, os inimagináveis crimes do 'Estado Islâmico', incluindo as decapitações e a destruição deliberada de património cultural da humanidade, desfaziam as ilusões quanto à verdadeira natureza do jihadismo.

Com efeito, a Al-Qaeda e o 'Estado Islâmico' partilham uma história longa e uma identidade comum². Na realidade, só recentemente as duas organizações seguiram rumos diferentes porque o 'Estado Islâmico', fruto das suas divergências com a liderança central da Al-Qaeda, embarcou num caminho autónomo. A Al-Qaeda no Iraque (AQI) adotou, em outubro de 2006, a designação Estado Islâmico do Iraque (EII). Posteriormente, em abril de 2013, muda o nome para 'Estado Islâmico do Iraque e Sham' (EIIIS) – também conhecido por 'Estado Islâmico do Iraque e Levante' (EIIIL) –, denominação que conservaria até junho de 2014, quando passa a intitular-se, simples mas não menos significativamente, o 'Estado Islâmico' (EI)³. Como ficará evidenciado neste texto, as múltiplas alterações de nome expressam as fases de mutação ideológica do grupo, tal como a evolução dos seus objetivos políticos. O intuito deste artigo é, antes de mais, traçar a evolução do 'Estado Islâmico'. Mas, considerando que a entidade que hoje conhecemos pela designação 'Estado Islâmico' foi, ao longo de anos, a filial iraquiana da Al-Qaeda, urge analisar o surgimento do grupo criado por Osama bin Laden e a ideologia que a Al-Qaeda professa. A compreensão dessa ideologia é, na realidade, o segundo propósito deste ensaio: visa-se apontar as influências teóricas que moldaram o jihadismo e as diferenças de *praxis* que conduziram ao divórcio entre a liderança central da Al-Qaeda e da AQI. A figura marcante neste processo de divergência entre as duas organizações é Abu Musab al-Zarqawi, cujo uso da violência extrema contra a comunidade xiita do Iraque abriu o caminho para os conflitos ideológicos e políticos com a liderança da Al-Qaeda e, mais tarde, levou à criação do Estado Islâmico⁴. Convém entender este processo para que possamos perceber que a violência bárbara do

1 Sobre a confirmação da morte de Osama bin Laden por parte da Al-Qaeda ver Reza Jan (2011). Para uma discussão sobre as consequências na política americana da morte de Osama bin Laden ver John Rollins (2011).

2 As diferenças e semelhanças entre as duas organizações são tratadas em Daniel Byman (2015).

3 Os mais completos trabalhos sobre o Estado Islâmico incluem, *inter alia*: Fawaz A. Gerges (2016), Michael Griffin (2016), William McCants (2015), Joby Warrick (2015), Michael Weiss e Hassan Hassan (2015), Jessica Stern e J. M. Berger (2015) e Patrick Cockburn (2015).

4 Sobre a vida e influência de al-Zarqawi, ver Jean-Charles Brisard (2005) e Loretta Napoleoni (2005). Ver também Mary Anne Weaver (2006).

‘Estado Islâmico’ não é um acidente de percurso, reside no código genético deste grupo.

Não parece ser excessivo concluir que o Estado Islâmico, tal como ele hoje existe no Iraque e na Síria, é, a médio prazo, insustentável. Grande parte, se não a totalidade, do território que ocupa será reconquistado. Até porque os Estados Unidos e a Rússia entendem que a degradação do ‘Estado Islâmico’ passou a ser um imperativo geopolítico. Mas a destruição do ‘Estado Islâmico’ não é sinónimo de destruição do jihadismo. Também por isso urge entender as raízes da Al-Qaeda/‘Estado Islâmico’ e, sobretudo, a visão do mundo que motiva os seus dirigentes e combatentes.

O Emergir do Jihadismo

Tal como a Al-Qaeda, o ‘Estado Islâmico’ insere-se no movimento sunita salafista – a palavra *salafista* deriva de *Salaf*, a primeira geração de muçulmanos – que, na sua essência, é uma orientação que visa purificar a fé através do regresso aos exemplos e pureza religiosa da primeira geração de muçulmanos (Wiktorowicz, 2006). Contudo, e em comparação com a Al-Qaeda, o ‘Estado Islâmico’ representa uma corrente salafista consideravelmente mais dogmática na sua ideologia e violenta na sua *praxis*.

Duas grandes influências marcam o pensamento salafista. Desde logo, os escritos de Sayyid Qutb, influente militante da Irmandade Muçulmana, fundada no Egito em 1928 por Hassan al-Banna. A Irmandade advogava a tomada gradual do poder a partir da hegemonização da sociedade civil, isto é, através do ativismo social regenerador do Islão⁵. A longo prazo, pretendia estabelecer o califado. Doutrinalmente flexível, a Irmandade, ao contrário do ‘Estado Islâmico’, não é inerentemente hostil a outras correntes muçulmanas, tais como o xiismo ou o sufismo (Griffin, 2016, p. 13). Também ao contrário do ‘Estado Islâmico’, e porque largamente mantém-se distante da política, usualmente rejeita a violência como instrumento de mudança social e política.

A segunda influência que marca profundamente o salafismo é o wahabismo, movimento fundado no século XVI por Muhammad ibn Abd al-Wahhab, líder religioso inspirado pelos escritos de Ahmad ibn Taymiyya, um teólogo do século XIV (DeLong-Bas, 2004). Convém recordar que as origens da Arábia Saudita moderna remontam ao século XVIII, quando al-Wahhab arquitetou uma aliança com Muhammad ibn Saud, chefe da tribo dominante em Dariyya, local próximo de Riade⁶.

5 Sobre a Irmandade Muçulmana ver Gilles Kepel (2012) e Carrie Rosefsky Wickham (2013). Sobre as diferenças entre a abordagem da Al-Qaeda e da Irmandade Muçulmana ver Marc Lynch (2010).

6 Sobre a história do wahabismo na Arábia Saudita ver Alexei Vassiliev (2000) e John S. Habib (1978).

Formam um movimento religioso-político que conquista a Arábia central, incluindo as cidades santas de Meca e Medina, e une as tribos em volta da reconstituição da comunidade de crentes, estabelecida pelo profeta Maomé no século VII. Este movimento – e o Estado a que deu origem – seria desmantelado pelo Império Otomano.

Mas Abdulaziz ibn Saud, descendente de Muhammad ibn Saud, conseguiu, em 1932, criar o atual Estado saudita, assente na autoridade política da família Al Saud e na autoridade religiosa dos wahabitas⁷. Abdulaziz ibn Saud invoca aos exemplos proporcionados pela vida de Maomé para legitimar o novo Estado saudita, e incentiva a criação de comunidades de crentes cujos membros, instruídos em artes militares e matéria religiosa, prosseguiram uma vida genuinamente islâmica. Altamente motivados pelas exigências da fé, levaram as suas guerras religiosas para toda a Península Arábica. Legitimadas pelos wahabitas, estas guerras em prol do “verdadeiro” Islão permitiram à família Al Saud cimentar um Estado moderno a partir de tribos nómadas que, até então, se guerreavam em permanência. Esta autoridade, assente numa interpretação espartana do Islão, sustinha a legitimidade da monarquia, mas amarrava a casa real aos interesses e preocupações do *establishment* religioso.

Contrariamente a outras correntes do Islão, o wahabismo distingue-se pela interpretação puritana, fundamentalista da fé, incluindo o entendimento literal do Corão e da *Sunnah*, os exemplos deixados por Maomé para imitação – *hadith* ou *sunnah*⁸. Esta abordagem restrita, exclusivista dos wahabitas levou-os a denunciar outras correntes islâmicas como idólatras, e a enfatizar a *jihad* para contrariar os não-crentes (*kufir*). A *jihad* era, pois, entendida como uma obrigação no caminho da constituição da comunidade de crentes. Este legado histórico do wahabismo, e a interpretação asséptica do Islão que os guerreiros do deserto perfilhavam, teria uma influência marcante nas linhas ideológicas traçadas pela Al-Qaeda e, mais tarde, pelo Estado Islâmico.

Nas últimas décadas do século XX, no mundo árabe, assistiu-se à emergência de grupos islamitas violentos influenciados pela Irmandade Muçulmana e por salafistas de persuasão wahabita. Entre estes grupos encontrava-se o egípcio 'Jihad Islâmica', liderado por Ayman al-Zawahiri – colaborador próximo e, posteriormente, sucessor de Osama bin Laden na liderança da Al-Qaeda –, e os argelinos Grupo Islâmico Armado (GIA) e Grupo Salafista para a Predicação e Combate (GSPC)⁹. Líderes e combatentes do Estado Islâmico participaram nestes grupos ou foram

7 A vida do fundador do Estado saudita moderno é tratada em Barbara Bray e Michael Darlow (2012) e Nestor Sander (2009).

8 Sobre estas questões ver Natana J. DeLong-Bas (2004), capítulos I e II.

9 Sobre estes grupos ver Springer, Regens e Edger (2009).

grandemente inspirados pelo seu exemplo. Representativos de uma primeira geração jihadista, estas organizações pretendiam derrubar os regimes dos seus respetivos países e substituí-los por Estados islâmicos. A Al-Qaeda partilhava destes objetivos, mas traçava uma estratégia diferente, enfatizando o combate ao “inimigo longínquo”, ou seja, privilegiava ataques contra os Estados Unidos de forma a enfraquecer os seus Estados clientes no Médio Oriente¹⁰.

Por conseguinte, e muito por causa das atividades da Al-Qaeda, o jihadismo contemporâneo tem sido dominado pela vertente mais exclusivista do salafismo. Se é verdade que tanto a Al-Qaeda como o ‘Estado Islâmico’ se inserem na tradição salafista, é igualmente verdade que o ‘Estado Islâmico’ adota uma severidade doutrinal que torna inevitável a rutura com a Al-Qaeda. Esta versão radical traçada pelo ‘Estado Islâmico’ deve-se, sobretudo, à *praxis* de Abu Musab al-Zarqawi, fundador e líder da Al-Qaeda no Iraque, e à influência doutrinal do *scholar* islâmico Abu Muhammad al-Maqdisi¹¹.

As linhas mestras do pensamento do ‘Estado Islâmico’ enfatizam vários princípios que acolheram a aceitação da generalidade dos grupos jihadistas; *inter alia*, “verdadeiros” muçulmanos devem conviver apenas com muçulmanos “genuínos” e cortar laços com os restantes; governos que não assentam exclusivamente na lei de Deus (*sharia*) são infiéis; combater (mesmo que pacificamente) o ‘Estado Islâmico’ equivale a apostasia; muçulmanos xiitas são apóstatas e, por isso, merecedores da morte; a Irmandade Muçulmana e o Hamas traíram o Islão (Bunzel, 2015, p. 10). Se é verdade que a generalidade dos grupos jihadistas aceita estes princípios, é igualmente verdade que nenhum é tão implacável como o Estado Islâmico na sua aplicação.

Um importante aspeto doutrinal do ‘Estado Islâmico’ prende-se com a conceção da *jihad* defensiva, um conceito também utilizado pela Al-Qaeda¹². Porque considera que o Médio Oriente assiste a um ataque ao Islão por parte de regimes laicos (apostatas) árabes e das potências cruzadas ocidentais que os sustentam, o EI apela à *jihad* defensiva contra os faraós. Contudo, o ‘Estado Islâmico’ distingue-se dos restantes jihadistas pelo ênfase que coloca na *jihad* ofensiva. Trata-se de uma abordagem historicamente associada à tradição wahabita, que urge os verdadeiros muçulmanos a travar um combate permanente contra a idolatria (*shirk*).

Acontece que a “*jihad* ofensiva” preconizada pelo ‘Estado Islâmico’ dirige-se, em primeiro lugar, contra os xiitas, cujas práticas religiosas são vistas pelos salafistas como idolatria. As diferenças históricas em volta de questões teológicas que separam sunitas e xiitas são críticas, mas, por si só, não explicam a inimizade do ‘Estado

10 A mais completa análise do tema pode ser encontrada em Fawaz A. Gerges (2005).

11 Para uma avaliação do pensamento de al-Maqdisi ver Joas Wagemakers (2009).

12 Para uma discussão sobre os significados de *jihad* ver Noor Mohammad (1985).

Islâmico’ relativamente ao xiismo. A hostilidade deve-se ao facto de os salafistas acreditarem que, nos tempos atuais, existe um projeto expansionista, tutelado pelo Irão, para criar um eixo xiita a estender-se de Teerã a Beirute. Daí a urgência de combater o Irão e seus aliados, entre os quais se encontram os partidos xiitas iraquianos, os Houthis do Ansar Allah no Iémen, o Hezbollah do Líbano e o regime alauita de Bashar al-Assad¹³.

Perante as divergências que hoje separam o ‘Estado Islâmico’ e a Al-Qaeda, *scholars* salafistas regularmente expressam concordância com a Al-Qaeda. Para além das lealdades que os ligam à liderança da Al-Qaeda, os *scholars* tendem a rejeitar – ou, no mínimo, sentirem-se desconfortáveis – com a extrema violência, incluindo as decapitações, do ‘Estado Islâmico’¹⁴. Também são críticos dos excessos quanto à prática de *takfir* – a prática de declarar outros muçulmanos como apostatas –, justificando, assim, a sua morte. Tudo isto se torna mais compreensível quando se acrescenta que o ‘Estado Islâmico’ se considera o sucessor do original Estado wahabita, antes de este ser irremediavelmente corrompido pelos Al Saud (al-Ibrahim, 2014). Por isso mesmo, impõe-se a qualquer jihadista apoiar o ‘Estado Islâmico’.

Para compreender as origens remotas do ‘Estado Islâmico’ e da Al-Qaeda, urge, antes do mais, referir três acontecimentos, todos ocorridos em 1979, que seriam determinantes para a evolução do jihadismo contemporâneo: a invasão soviética do Afeganistão, a revolução iraniana e, não menos crucial, a ocupação armada da Grande Mesquita de Meca por um grupo de fundamentalistas sauditas. Estes acontecimentos criaram o caldo político que fomentou a emergência do jihadismo contemporâneo.

Em 1978, o Partido Popular Democrático do Afeganistão, o partido comunista local, tomou o poder através de um golpe de Estado¹⁵. Permeado por batalhas intestinas entre fações, purgas e assassinatos, o regime gerou uma instabilidade crónica que obrigou a União Soviética, em 24 de dezembro de 1979, a invadir e ocupar o país a fim de evitar a decomposição do poder comunista afegão. Esta ação militar juntou a maioria sunita à minoria xiita numa guerra religiosa que atrairia Osama bin Laden e outros jihadistas para o Afeganistão pouco depois da invasão deste pelo Exército Vermelho. Nas remotas e inóspitas montanhas, Osama bin Laden cria a Al-Qaeda com o propósito de auxiliar os Mujahadin a combaterem o invasor soviético.

13 Sobre o “eixo xiita” ver Kayhan Barzegar (2008) e Vali Nasr (2007).

14 Ver, por exemplo, as declarações de dezembro de 2014 de Ahmed al-Tayeb, o Grande Imã da mesquita egípcia Al-Azhar em Joanna Paraszczuk (2014).

15 Sobre este período da história afegã ver Thomas Taylor Hammond (1984) e Anthony Arnold (1983). Sobre a invasão soviética e as suas consequências ver Gregory Feifer (2010) e Rodric Braithwaite (2011).

Também em 1979, na sequência das manifestações de massas que derrubaram a monarquia de Mohammad Reza Pahlavi, o ayatollah Ruhollah Khomeini regressa ao Irão após longos anos de exílio e, em abril de 1979, declara o estabelecimento de uma república islâmica¹⁶. Posteriormente, assume o papel de “Líder Supremo” da revolução, imprimindo assim o carácter teocrático do regime. Esta vitória dos revolucionários islâmicos iranianos provocou um terramoto nos países árabes circundantes – maioritariamente sunitas –, que temiam um regime determinado a exportar a sua revolução para a vizinhança. A revolução iraniana abriu, pois, um novo horizonte de possibilidades: o derrube de regimes ditatoriais através da ação de massas, a constituição de regimes teocráticos, o retorno às práticas sociais islâmicas mais “puras” e a rejeição da tradicional subserviência face aos Estados Unidos e às potências coloniais. Para muitos islamitas, tanto xiitas como sunitas, o Irão dos ayatollahs confirmava que o *status quo* poderia ser demolido, que a repressão dos faraós era incapaz de conter as forças da mudança.

Na manhã de 20 de novembro de 1979, a Grande Mesquita de Meca, o local mais sagrado do Islão, era ocupada por um grupo de fundamentalistas armados liderados por Juhaiman Saif al-Utaibi¹⁷. Centenas de muçulmanos foram sequestrados, enquanto as forças de segurança sauditas se mostravam incapazes de pôr fim à ocupação. As reivindicações do grupo demonstravam o grau de descontentamento relativamente à liberalização social (à ocidentalização) a decorrer na Arábia Saudita que, na ótica dos assaltantes, comprometia a pureza da fé. Passadas duas semanas, o rei Khalid autoriza a intervenção de comandos franceses e paquistaneses que põe termo à ocupação. Porque tropas infiéis tinham profanado o mais sagrado local do Islão, gerou-se uma onda de indignação contra a família Al Saud, incumbida de proteger os locais sagrados da fé.

Terminada a crise, o objetivo de al-Utaibi – pôr fim à corrupção moral e política da família Al Saud – ganha crescente ressonância no reino. Para neutralizar o desagrado que alastrava pelo país, a família Al Saud cede perante o *establishment* wahabita. Concessões são feitas com o intuito de travar algumas das reformas liberalizantes, particularmente no tocante aos costumes. As atividades do Movimento Despertar Islâmico (*Sahwa*), que se bate contra a corrupção e pelo inequívoco regresso à *sharia*, passam a ser toleradas¹⁸. Mais importante, o regime vê-se forçado a renovar o seu compromisso quanto à exportação do wahabismo, pelo que inicia um vasto programa de construção de mesquitas e madraças em vários países muçulmanos, onde o radicalismo religioso aumenta à medida que o wahabismo se

16 Estudos indispensáveis sobre a revolução iraniana incluem, *inter alia*: Roy Mottahedeh (2002), Michael Axworthy (2013), Con Coughlin (2010) e Baqer Moin (1999).

17 Sobre estes acontecimentos ver Yaroslav Trofimov (2007).

18 Sobre o movimento *Sahwa* na Arábia Saudita, ver Stéphane Lacroix (2010).

dissemina. Por último, Riade adere inequivocamente à *jihād* afegã, assumindo um papel crítico no fornecimento de fundos e armas para os Mujahadin¹⁹. É neste quadro de crescente intervencionismo externo por parte da Arábia Saudita que Osama bin Laden decide juntar-se à *jihād* no Afeganistão, país onde combateram numerosos jihadistas que, mais tarde, se juntariam ao 'Estado Islâmico'.

Os Ideólogos: Sayyid Qutb e Abdullah Yusuf Azzam

Para resolver os problemas atuais do mundo muçulmano, os islamitas oferecem uma leitura ideológica que visa cumprir objetivos políticos específicos. Todas as correntes islamitas – incluindo a jihadista – partilham uma narrativa quanto às linhas gerais da experiência histórico-religiosa muçulmana. Proporcionam uma explicação para a questão essencial que se coloca aos muçulmanos: por quê a decadência da civilização islâmica? Por quê a estagnação do mundo muçulmano nos tempos modernos? A convicção de que o “atraso” enfraqueceu a civilização islâmica, sentida de forma particularmente intensa no mundo árabe, gera, por sua vez, uma preocupação com a regeneração do mundo islâmico²⁰. Os islamitas propõem uma saída para este problema, uma saída enraizada nas tradições islâmicas.

Ser-se muçulmano obriga à adesão a duas fontes de ensinamento islâmico: a palavra divina de Alá tal qual foi revelada a Maomé pelo anjo Gabriel e transcrita no Santo Corão, e as ações do profeta – leis conhecidas por *hadith* ou *sunnah* (Dallal, 2000, p. 347). São estas duas fontes que sustentam a organização política da *umma* – a comunidade composta por todos os muçulmanos –, cujo paradigma é a comunidade originária de crenças, estabelecida em Medina por Maomé após a sua fuga de Meca em 622, e consolidada nesta cidade após o regresso do profeta a Meca em 630. É precisamente este modelo político que os jihadistas pretendem reproduzir nos tempos modernos.

Jihadistas que enfatizam a obediência às leis porque o Islão privilegia a submissão à vontade de Deus. Por isso, acreditam que a *sharia* deve constituir a única fonte de direito e de identidade cultural no mundo muçulmano. Entre as várias correntes islamitas, os salafistas são os mais irredutíveis na rejeição de “governos modernos”; em alternativa, advogam a construção de entidades políticas – calafates – de acordo com a primeira geração de intérpretes dos ensinamentos de Maomé. Os salafistas são principalmente influenciados pela escola de Hanbali, em muito semelhante ao wahabismo saudita. Jihadistas, incluindo os seguidores de Osama bin Laden, enquadram-se na tradição salafista. A luta contra os regimes seculares/moderniza-

19 Sobre o jihadismo na Arábia Saudita e o apoio internacional concedido pelo governo de Riade à internacionalização da *jihād* depois do assalto às mesquitas de 1979, ver Thomas Hegghammer (2010).

20 Sobre este tema ver Bernard Lewis (2002) e Tamim Ansary (2009).

dores do mundo muçulmano, aos quais são atribuídas responsabilidades pela decadência do mundo islâmico, sobressai como elemento crítico da narrativa jihadista. Nascido no Egito em 1906, e executado em 1966, Sayyid Qutb, o mais influente pensador contemporâneo islamita, acreditava que o mundo muçulmano deixara de ser “genuinamente islâmico” porque a *sharia* não era assumida como fonte única de direito e organização política²¹. Mantinha, por isso, que era necessário constituir uma vanguarda capaz de demolir paradigmas de cariz não-islâmica, incluindo o socialismo Baath e o nacionalismo árabe, que, com o advento do Estado moderno, conduziram à degradação da “identidade islâmica”. Trata-se, pois, de uma mensagem que explica a decadência da civilização islâmica²².

A radicalização de Qutb cimentou-se quando, em 1948, aos 42 anos de idade, inicia uma estadia prolongada nos Estados Unidos. Parte para a América convencido de que as diferenças entre o capitalismo e o comunismo mascaravam o facto de ambos valorizavam a dimensão material da vida em prejuízo da espiritual. Nesse sentido, o conflito que opunha a democracia ao comunismo era uma disputa dentro da modernidade ocidental; um confronto entre membros da mesma família materialista que virara as costas a Deus. Daí que a linha divisória da contemporaneidade era entre o materialismo ocidental e a espiritualidade muçulmana. Em suma, a verdadeira clivagem residia na incompatibilidade entre o Ocidente cristão e o Oriente islâmico.

A residir nos Estados Unidos, em Greeley no Colorado, Qutb concluía que a decadência evidenciada pelo materialismo e pela permissividade sexual, que o egípcio dizia ter encontrado na América, se generalizara no Ocidente (Siegel, 2003). A rejeição da América era, no fundo, o repúdio da modernidade – a sociedade laica, democrática e individualista que a América simbolizava. As grandes conquistas da modernidade – a separação de Estado-Igreja, do indivíduo e o coletivo, do material e do espiritual – eram anátema para Qutb, a raiz de todos os males. A ilação extraída não poderia ser mais clara: o Islão e a modernidade eram, simplesmente, incompatíveis. E na medida exata em que a modernidade avançava nos países islâmicos, independentemente de ser propulsionada por regimes socialistas, nacionalistas ou pan-arabistas, o Islão seria, fatalmente, corrompido. Retomar a grandeza da civilização islâmica passava, portanto, pela rejeição da modernidade e por um regresso ao Islão pré-moderno²³.

Tal linha de pensamento explica o comportamento político de Qutb após o seu regresso ao Egito, em agosto de 1950. Confronta-se com um país situado numa

21 Sobre a vida e o pensamento de Sayyid Qutb, ver Ibrahim M. Abu-Rabi (1996) e John Calvert (2013). Para uma crítica do pensamento de Qutb ver Dale C. Eikmeier (2007).

22 O livro mais influente de Qutb é Sayyid Qutb, s.d., *Milestones*. Damascus: Dar Al-Ilm.

23 Ver Sayyid Qutb (s.d.), capítulos III e XII.

complexa encruzilhada, atirado para a antecâmara da revolução. Dois anos antes, o regime do rei Faruk ilegalizara a Irmandade Muçulmana. Mas porque a Irmandade já se tinha consolidado como movimento de massas, a ilegalização seria insuficiente para salvar a monarquia. Por conseguinte, em 1952, aconteceu o inevitável: o rei Faruk é derrubado pelo Movimento dos Oficiais Livres, fundado por Gamal Abdel Nasser e Anwar al-Sadat na sequência da derrota militar de 1948. Numa primeira fase, os conspiradores militares e a Irmandade Muçulmana empenham-se em construir pontes, o que leva ao convite feito a Qutb para assumir o cargo de ministro da Educação no novo governo republicano. Todavia, rapidamente se torna claro que a visão teocrática dos islamitas e o projeto modernizador/socialista dos militares consubstanciavam caminhos e fins não compagináveis. As tensões agudizam-se à medida que a junta militar cai sob a influência de Nasser e do seu nacionalismo pan-árabe. No seguimento do atentado contra Nasser, em 26 de outubro de 1954, a Irmandade Muçulmana, acusada de participar no planeamento do assassinato, é ferozmente reprimida. Acusado de ser um dos conspiradores, Qutb é preso e executado.

Se o pensamento de Sayyid Qutb indiretamente influenciou a formação político-ideológica da Al-Qaeda e do 'Estado Islâmico', Abdullah Yusuf Azzam influencia-a direta e profundamente. Respeitado homem de ideias, foi o mais prestigiado *scholar* religioso a assumir a causa da *jihad* afegã. Através dos seus escritos, e da sua ação no terreno no Afeganistão, onde correu risco de vida, moldou o movimento islamita contemporâneo.

Nascido em 1941, no seio de uma família palestina residente na Faixa Ocidental da Jordânia, Azzam parte para o exílio quando os israelitas conquistam este território durante a guerra de 1967²⁴. Militante da Irmandade Muçulmana, refugia-se no Cairo, onde obtém um doutoramento em jurisprudência islâmica (*fiqh*) pela conceituada Universidade Al-Azhar. Regressa à Jordânia, mas, em resultado do seu ativismo político, é expulso da faculdade da Universidade de Amã. Aceita lecionar na Arábia Saudita, em Jeddah, e conhece o jovem estudante Osama bin Laden na Universidade Rei Abdul Aziz. Em 1981 aceita um lugar na Universidade Islâmica Internacional de Islamabad, no Paquistão, onde permanece até 1986, ano em que se dedica por inteiro à *jihad* afegã. Também será no Paquistão, na cidade de Peshawar, que, em 24 de novembro de 1989, Azzam é assassinado por desconhecidos.

Na ótica de Azzam, a decadência do mundo islâmico era indissociável do domínio exercido pelas potências ocidentais, consolidado em finais do século XIX e no início do século XX. Em particular, a desagregação do Império Otomano abriu caminho à

24 Os dados biográficos de Azzam podem ser encontrados em Sheikh Abdullah Azzam (s.d.). Ver também Trevor Stanley (s.d.).

criação do sistema de Estados nacionais nos territórios do Islão, uma forma de organização política que mais não era do que uma imposição colonial destinada a dividir a *umma* (Azzam, s.d.). Pan-islâmica na sua essência, a mensagem formulada por Azzam não consubstanciaria apenas uma rejeição do nacionalismo subjacente aos Estados que emergiram no Médio Oriente no seguimento do desmoronamento do Império Otomano. Para além da divisão territorial do mundo islâmico, outras questões inquietavam Azzam. Definiu as ideologias de cariz ocidental – tais como o socialismo Baath e o nasserismo – como imposições coloniais desenhadas para propagar a divisão do Islão. Na medida em que a modernização preconizada pelos regimes árabes seculares se encontrava enraizada em ideologias de cariz ocidental, a solução que se impunha era o derrube dos regimes que subscreviam esse paradigma e, depois, o regresso ao Islão genuíno do profeta.

Rompendo com a organização política assente em Estados, Azzam advogava o estabelecimento de um califado que englobasse a totalidade das terras muçulmanas. A *jihad* era, pois, um instrumento para, a longo prazo, reunificar o mundo islâmico de modo a permitir a sua regeneração. Por exemplo, em resposta à invasão soviética do Afeganistão, Azzam enfatizava o dever individual de aderir à *jihad* porque se tratava de uma “*jihad* defensiva”; isto é, perante a investida contra terras muçulmanas por um agressor infiel, impunha-se aos crentes o dever de defender a fé através da *jihad* (Azzam, s.d.). Foi esta visão do mundo que tão profundamente seduziu Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri.

A Fundação da Al-Qaeda

Nascido em Riade, em 10 de março de 1957, Osama bin Laden cresceu no caldo cultural wahabita do reino, uma influência reforçada pela devoção à fé existente no meio familiar²⁵. Em 1984, na cidade paquistanesa de Peshawar, Azzam e Osama lançaram o Maktab al Khidmat lil Mujahidin al-Arab – ou MAK, *Bureau* de Serviços Afegão – para promover ações de propaganda, angariar fundos e recrutar combatentes para a guerra contra os soviéticos (Coll, 2004, pp. 155-157). No dia-a-dia, o MAK disponibilizava roupas, alimentos e habitação para os voluntários árabes que chegavam ao Paquistão para se juntarem à resistência afegã. Concebendo o MAK como um polo de atracção para formar uma vanguarda de jihadistas capaz de auxiliar muçulmanos que enfrentavam a agressão em qualquer parte do globo, Azzam estabeleceu uma rede de recrutamento e financiamento mundial que, posteriormente, seria absorvida pela Al-Qaeda.

Abdullah Azzam e Osama bin Laden fundaram a Al-Qaeda em 1988 com o intuito de congregar os jihadistas árabes que, nesse momento, se encontravam no Afega-

²⁵ Sobre a vida e o pensamento de Osama bin Laden, ver Michael Scheuer (2011), Thomas R. Mockaitis (2010) e Jonathan Randal (2005).

nistão combatendo ao lado dos Mujahadin²⁶. A Al-Qaeda era nada menos do que o passo seguinte num trajeto comum, que remontava a 1984, entre Osama e Azzam. A chave para se entender a ressonância da Al-Qaeda no mundo muçulmano reside na forma como Osama bin Laden invocou a necessidade de restituir a grandeza do passado do Islão, que perdeu ao longo de séculos. Porque essa grandeza histórica contrasta marcadamente com a impotência do presente, Osama bin Laden aponta a profundidade da desilusão e do declínio que alastrou pelo mundo muçulmano. Em jeito de resposta, Osama apresenta um caminho para restaurar a grandeza do passado, um projeto de regeneração que busca a sua inspiração nos séculos passados. Assim se restauraria a dignidade a povos humilhados e vitimizados por potências estrangeiras e os seus colaboradores locais. A Al-Qaeda oferece, pois, uma visão mística, a possibilidade de voltar a um passado mais idealizado do que real. Eis a resposta à turbulência do mundo muçulmano em consequência dos efeitos da modernidade e da globalização, e a razão porque a narrativa da Al-Qaeda encontra ressonância.

Esta visão de Osama originou a característica verdadeiramente diferenciadora da Al-Qaeda: o seu alcance mundial. Contrariamente a outros grupos jihadistas, que se limitavam a combater os regimes dos países onde atuavam, a Al-Qaeda assumia que o seu campo de batalha não se restringia às terras muçulmanas. Estendia-se pelo mundo inteiro. Líder de uma organização verdadeiramente global num mundo globalizado, Osama bin Laden assumia-se como inspirador da *jihad* global que visava quebrar o domínio do mundo ocidental sobre o mundo muçulmano. À semelhança de Qutb e Azzam, Osama acreditava que o Estado territorial criado no Médio Oriente após o desmoronamento do Império Otomano não era a forma mais natural de organizar politicamente as sociedades islâmicas. Islamitas acreditam que a nação – a *umma* – engloba todos os muçulmanos, ou seja, o fator constituinte da comunidade que se organiza politicamente é a sua identidade religioso-cultural e não a sua ligação ao sangue e à terra. Nesse sentido, a civilização islâmica não reconhece fronteiras territoriais que dividem os muçulmanos. Por isso, a repressão de muçulmanos em qualquer parte do globo é um assalto à *umma* – a todos os muçulmanos²⁷.

26 Existe uma vastíssima literatura sobre a Al-Qaeda, mas as mais importantes obras incluem: Fawaz A. Gerges (2011), Bruce Riedel (2010), Lawrence Wright (2007), Jason Burke (2004) e Rohan Gunaratna (2002).

27 A Al-Qaeda reiteradamente recordava que o sofrimento das populações muçulmanas mundiais não resulta exclusivamente das políticas prosseguidas por Washington. Se é verdade que Osama bin Laden identificava os Estados Unidos como o principal e mais imediato inimigo do Islão, era igualmente verdade que não se tratava do único inimigo. Em consequência, não surpreende que, repetidamente, o chefe da Al-Qaeda denunciasse a repressão conduzida contra as minorias muçulmanas em países tão diversos como a Índia, a Rússia, as Filipinas, a Bósnia e a

As investidas ocidentais ao longo de séculos contra as terras muçulmanas demonstram a determinação dos cruzados de dividirem a *umma*. Mas o líder da Al-Qaeda também reconhecia que o declínio islâmico não resultava da simples vontade dos cruzados. Responsabilizava igualmente os regimes “apóstatas” árabes – os regimes moderados, pró-ocidentais –, particularmente aqueles que tinham celebrado tratados de paz com Israel ou que permitiam a presença de tropas infiéis no seu território (bin Laden, 2002). Também refere que os desastres e as humilhações que assolavam os países muçulmanos, e o mundo árabe em particular, teriam sido evitados se as massas islâmicas não tivessem virado as costas ao Islão genuíno (bin Laden, 2002). Daí que a desgraça do Islão contemporâneo não seja resolúvel apenas através da substituição dos regimes apóstatas, mesmo que esse seja um passo necessário. Abandonado o caminho da verdade, do Islão genuíno, o problema era consideravelmente mais profundo. Para se penitenciarem por este abandono da religião, os muçulmanos tinham o dever de aderir à *jihad*. Se os muçulmanos vivessem a genuína fé e aderissem à *jihad*, a vitória sobre os infiéis era verosímil e a regeneração da civilização islâmica era certa.

A morte de Azzam, em novembro de 1989, permitiu a Osama bin Laden assumir-se como o líder incontestável da Al-Qaeda. Determinado a contribuir diretamente para o esforço militar no interior do Afeganistão, Osama começou a preparar os seus voluntários, até então incorporados nas fileiras dos mujahadin, mas raramente empregues em missões de combate. Era esta Al-Qaeda que bin Laden pretendia transformar na vanguarda da *jihad* mundial. Composta por guerreiros de várias nacionalidades – egípcios, magrebinos, sudaneses e, maioritariamente, sauditas e iemenitas – a unidade estreia-se no teatro das operações em agosto de 1987. Em março de 1989, nos arredores de Jalalabad, batalhas selváticas envolvendo os jihadistas prolongaram-se durante três meses. Jalalabad terminou numa pesadíssima derrota, e uns 170 jihadistas árabes acabariam por ser mortos. Ferido em combate, Osama emergiu como herói, e a sua fama generaliza-se no mundo islâmico.

Anos de Exílio

Anunciada em 1988, a decisão de Mikhail Gorbatchov de abandonar militarmente o Afeganistão foi interpretada, como um singular triunfo do Islão depois das humilhações de 1948 e 1967 às mãos de Israel. Consumada a retirada do Exército Vermelho das terras afegãs, Osama nunca mais duvidou que as potências que oprimiam as populações muçulmanas poderiam ser derrotadas pela Al-Qaeda (Wright, 2007, p. 187)²⁸. Se era possível obrigar a União Soviética a abandonar militarmente o Afe-

China. A necessidade de defender estas comunidades justificava que se transformasse a Al-Qaeda numa vanguarda militar capaz de agir em qualquer parte do globo.

28 Ver também Osama bin Laden (1998).

ganistão, não seria menos verosímil forçar outras potências igualmente poderosas a retirarem-se das demais terras muçulmanas. Este era um objetivo primordial do líder da Al-Qaeda, até porque, à semelhança de Azzam, Osama reclamava a reconquista das terras que, historicamente, tinham feito parte da *umma*. Contudo, não se limitava a buscar a recuperação de territórios perdidos. Ia mais longe ao reclamar a *jihad* para depor regimes árabes “apóstatas”; isto é, regimes que, por razões várias, abandonaram os caminhos do “verdadeiro Islão”. Mas o derrube destes regimes, por si só, não garantia a regeneração do mundo islâmico, até porque eram amparados pelo “inimigo longínquo”, particularmente Washington. Em suma, na ótica de bin Laden, o objetivo último da *jihad* era a reconstituição da *umma* e, não menos relevante, a recuperação das terras que foram islâmicas, incluindo a Palestina, a Somália e a Al-Andalus. Para isso, era necessário levar a guerra ao inimigo mais poderoso (ao inimigo longínquo), ao inimigo que sustentava os regimes árabes apóstatas (o inimigo próximo). Era, portanto, necessário levar a guerra aos Estados Unidos.

Embalados pelo sucesso conseguido contra o Exército Vermelho, os jihadistas da Al-Qaeda cometeram erros de análise que, depois do 11 de Setembro, acarretariam custos elevadíssimos para a organização. Desde logo, a derrota da potência soviética não significava que a potência americana, em circunstâncias idênticas, não suportaria os custos que levaram Moscovo a abandonar o Afeganistão. Por outro lado, a derrota da União Soviética simplesmente não teria sido possível sem o auxílio militar, diplomático, financeiro e logístico proporcionado aos Mujahadin pelos Estados Unidos, Paquistão e Arábia Saudita.

Em 1989, bin Laden deixa o Afeganistão e regressa à Arábia Saudita, onde é entusiasmaticamente acolhido como herói popular. Mas Osama choca com as realidades da política saudita, particularmente as alianças que o regime mantinha com governos que Osama considerava anti-islâmicos. As diferenças com a casa de Al Saud intensificam-se, e a relação com a família real rapidamente assume contornos de suspeição e antagonismo mútuo²⁹. A permanência de bin Laden no reino coincide com o zénite do movimento ‘Despertar Islâmico’ (*Sahwa*), reunindo teólogos salafistas que, em finais da década de 1980 e no início da década de 1990, exigiam que a família real se comprometesse com a luta contra a corrupção e o regresso à *sharia*. Porque o movimento tinha sido inabalável quanto ao apoio dado à *jihad* afegã, Osama sempre mostrou grande simpatia pelo *Sahwa*. Confrontado com o aumento da contestação, o regime, em 1994, desencadeia uma forte vaga de repressão contra o movimento. Mas seria a invasão do Kuwait pelas tropas de Saddam Hussein que ocasionaria o afastamento definitivo entre Osama e a casa real saudita. Quando, em agosto de

²⁹ A perspetiva de Osama bin Laden sobre o regime saudita pode ser encontrada em Osama bin Laden (1996).

1990, Saddam Hussein ordena a invasão do Kuwait, temia-se que os campos petrolíferos da Zona Leste da Arábia Saudita fossem o alvo seguinte do tirano iraquiano. Osama bin Laden coloca os guerreiros da Al-Qaeda à disposição da família real, argumentado que os seus homens defenderiam o país contra as tropas iraquianas. Mas, à semelhança de 1979, quando a família real solicita tropas francesas para recuperar a Grande Mesquita de Meca das mãos dos fundamentalistas, o rei Fahd opta por recorrer à assistência militar da coligação internacional liderada pelos Estados Unidos. A entrada de forças infiéis em solo muçulmano pela segunda vez leva Osama a tecer duríssimas críticas à família real e aos *scholars* wahabitas que legitimaram a decisão (bin Laden, 1995).

Na sequência da decisão do rei Fahd de colocar forças infiéis no coração do Islão, e que permaneceriam na península após a derrota e retirada de Saddam Hussein do Kuwait, Osama assume-se como adversário aberto dos governantes sauditas. Mais tarde, em 1994, depois de Osama já ter abandonado o país, o rei Fahd retira-lhe a cidadania saudita. Por esta altura Osama já identificava a Arábia Saudita como um “mero protetorado dos EUA”, e o rei Fahd como um aliado dos regimes apóstatas árabes (bin Laden, 1995). A *jihad* defensiva da Al-Qaeda contra o inimigo longínquo era, ao mesmo tempo, uma guerra contra o regime saudita e outros regimes apóstatas que permitiam o domínio ocidental do mundo muçulmano.

Em 29 de dezembro de 1992, a Al-Qaeda executa a sua primeira ação terrorista quando, em Áden, no Iémen, bombardeia o Gold Mohur Hotel, utilizado por soldados americanos que se encontravam em trânsito para a Somália. Segue-se, pouco depois, a divulgação de uma *fatwa*, da autoria de bin Laden, a reclamar ataques contra americanos na Somália a fim de forçar a sua retirada do país. Ao mesmo tempo, a Al-Qaeda inicia treinos de jihadistas somalis, entre os quais se encontra Mohamed Atef, um dos terroristas que participa no 11 de Setembro (Gunaratna, 2002, p. 140).

Em 3 de outubro de 1993, um contingente de Rangers assalta um edifício situado no centro da capital e suspeito de servir de esconderijo de Muhammed Farrah Aidid, chefe de uma milícia somali. A operação termina num redondo fracasso e, nas horas que se seguem, desenrola-se a “batalha de Mogadíscio”. O desfecho desta batalha reforçava a convicção de Osama bin Laden de que era possível expulsar as forças americanas do Médio Oriente, tal como fora possível compelir os soviéticos a abandonarem o Afeganistão. Para quebrar a vontade da opinião pública americana, bastava matar soldados e exibi-los nos *media* internacionais, uma abordagem mais tarde adotada pela Al-Qaeda no Iraque. A decisão do presidente Clinton de ordenar a retirada da Somália, interpretada por Osama como a confirmação do “síndrome do Vietname”, incentiva a Al-Qaeda a prosseguir com a *jihad* (Mockaitis, 2010, p. 43). O “síndrome do Vietname” afigura-se como um dado crítico para compreender a leitura feita dos Estados Unidos por

Osama bin Laden, para entender por que mais tarde aprova os ataques de 11 de Setembro de 2001.

Ao mesmo tempo, para reforçar o número reduzido de veteranos da *jihad* afegã, a Al-Qaeda absorve um conjunto de grupos jihadistas, incluindo a 'Jihad Islâmica' egípcia, liderado pelo médico Ayman al-Zawahiri³⁰. Osama bin Laden conhecera al-Zawahiri em 1986, no Afeganistão, através de Azzam. A 'Jihad Islâmica' foi absorvida pela Al-Qaeda porque al-Zawahiri cometera erros que enfraqueceram a organização, o mais crítico dos quais foi permitir a sua infiltração por agentes da polícia secreta de Hosni Mubarak. Em larga medida, al-Zawahiri junta-se a bin Laden porque, em virtude da infiltração policial, a organização estava severamente debilitada. Bin Laden e a Al-Qaeda foram, pois, a boia de salvação dos jihadistas egípcios. Se Osama era o líder indiscutível da Al-Qaeda, o médico egípcio, como seu número dois, viria a ter uma influência considerável no desenvolvimento da organização.

Antes de fundir a 'Jihad Islâmica' na Al-Qaeda, al-Zawahiri acreditava que o objetivo mais importante era assegurar o derrube do regime do Cairo porque os "inimigos próximos" teriam de ser depostos antes de se proceder com o combate aos "inimigos longínquos" (Al-Zayyat, 2004, pp. 60-72). Quanto a esta questão, a 'Jihad Islâmica' de al-Zawahiri em nada se distinguia dos restantes grupos islamitas ativos no Egito. No período que decorre entre a morte de Qutb (1966) e a invasão do Afeganistão (1979), todos partilhavam da convicção de que a aniquilação do inimigo próximo – o regime de Sadat/Mubarak – era uma pré-condição para destruir os inimigos longínquos – Estados Unidos e Israel. Por isso, em 1973, antes de Anwar al-Sadat atacar Israel, rejeitam alianças com o poder porque consideravam que o regime privilegiava o nacionalismo em detrimento do pan-islamismo. Azzam inverte esta narrativa ao argumentar que seriam os ataques aos inimigos longínquos que permitiriam a derrota dos inimigos próximos. Esta alteração conceptual, por sua vez, transformou as guerras periféricas, como a afegã, em teatros centrais da *jihad* global.

Depois de verificar que a Península Árabe estava sob a ocupação das tropas infiéis, Osama bin Laden adota a análise de Azzam. Pouco antes da sua morte, Maomé exigia aos muçulmanos a expulsão dos infiéis da Península Arábica. Este *hadith* do profeta impunha a todos os muçulmanos, e não apenas aos residentes da Arábia, a obrigação de expulsar os cruzados da região. Mas o *hadith*, na medida em que se dirigia às terras da Península Arábica, significava que, historicamente, o inimigo próximo, ou os invasores da região, era a mais premente preocupação. Ao colocar a prioridade no derrube do regime de Cairo, al-Zawahiri inseria-se nessa linha de

30 Ver Montasser Al-Zayyat (2004).

pensamento. Para Osama bin Laden, a presença das tropas americanas na Arábia Saudita alterava esta prioridade, ou, pelo menos, inviabilizava a distinção nítida entre inimigos próximo e longínquo. Fazer guerra à América era, simultaneamente, contribuir para derrubar a monarquia que transformara a Arábia Saudita num protetorado americano. Era precisamente esta realidade que fazia com que a América fosse, em simultâneo, tanto um inimigo próximo como um inimigo longínquo. Será esta revisão conceptual, e o papel de inimigo central atribuído por Osama aos Estados Unidos, que permite a colaboração entre os jihadistas de al-Zawahiri e os da Al-Qaeda. Porque Hosni Mubarak também era tido como um fantoche do poderio americano, a guerra contra os Estados Unidos equivalia a fazer a guerra contra o Cairo. Tratava-se, no fundo, de aplicar o *template* do Afeganistão à realidade do Médio Oriente. Acrescenta-se que a guerra contra os americanos era também entendida como um primeiro passo para recuperar as terras palestianas. Israel, à semelhança do Egito e da Arábia Saudita, era um Estado cliente de Washington. Por isso, a destruição do Estado hebraico invariavelmente passava pela derrota da América. Não era, portanto, só a estrada para Jerusalém que passava por Washington. As estradas para Riade e Cairo também por lá passavam.

A Jihad da Al-Qaeda

Passou quase despercebida a declaração de guerra contra o Ocidente feita pela Al-Qaeda em 23 de agosto de 1996 (bin Laden, 1996). Imprescindível para entender até que ponto o jihadismo da Al-Qaeda se insere na tradição islâmica, a declaração, publicada no jornal londrino *Al Quds al-Arabi*, indica que Osama bin Laden via a Al-Qaeda como a continuadora da luta histórica dos muçulmanos pela regeneração da civilização islâmica. Por isso, as suas declarações, linguagem e referências simbólicas bebem da tradição, história e teologia do Islão. Desde logo, a Al-Qaeda destaca os exemplos de vida de Maomé, até porque estes são mais genuínos do que as interpretações dos *ulma*, os *scholars* religiosos nomeados e patrocinados pelos governos dos países árabes. À semelhança de outros salafistas, Osama privilegiou uma interpretação literal do Sagrado Corão. Considerando-se um reformista empenhado em remover do poder autocratas que abandonaram o verdadeiro Islão, as referências recorrentes ao profeta servem dois propósitos. Primeiro, uma vez que proporcionam um inequívoco contraste com a *praxis* dos regimes ditatoriais, as palavras e os exemplos do profeta deslegitimam a ação dos ditadores. Segundo, dado este contraste, Osama propõe uma organização política alternativa às ditaduras, ou seja, o regresso à organização política estabelecida por Maomé no século VIII, o califado.

A declaração de guerra de agosto de 1996 presta atenção especial ao “inimigo longínquo” americano. Exorta os muçulmanos a forçar a saída dos Estados Unidos da Arábia Saudita, ao mesmo tempo que condena a monarquia saudita por consentir

a permanência de um exército de infiéis nas terras mais sagradas do Islão (bin Laden, 1996). Descreve a família Al Saud displicentemente como a “sombra” da presença americana no reino, as marionetas de Washington. Justificam-se, assim, os atentados da Al-Qaeda aos interesses dos regimes tirânicos árabes aliados dos Estados Unidos. Mas porque estes regimes só sobreviviam em função do apoio político, militar e financeiro concedido pelos americanos, tornava-se necessário declarar guerra contra os Estados Unidos tal como os mujahadin afeçãs declararam guerra aos invasores soviéticos.

Qual, então, a natureza da guerra declarada por Osama bin Laden contra os Estados Unidos? Tratava-se de uma *jihad* defensiva – e, por conseguinte, inteiramente legítima – porque a atuação externa de Washington oprimia muçulmanos. Com efeito, o mais extraordinário ato de agressão cometido pelos EUA era, justamente, a presença das suas tropas nas terras sagradas do profeta. O *hadith* de Maomé a exigir a expulsão dos infiéis da Península Arábica não deixava dúvidas quanto à centralidade desta blasfémia. Todavia, o apoio concedido por Washington aos regimes apóstatas era, também, uma tremenda injúria aos muçulmanos porque, para além de reprimirem os seus adversários, os tiranos impediam a *umma* de praticar o verdadeiro Islão. Se estas razões não eram suficientemente poderosas para justificar a declaração de guerra contra a América, acrescentava-se que Washington garantia a segurança de Israel, território que, tendo, no passado, integrado a *umma*, seria sempre muçulmano. Cúmplice com o roubo das terras muçulmanas, Washington teria de ser derrotada para que Israel e os inimigos próximos árabes fossem depostos. Esta declaração de guerra de agosto de 1996 é seguida, em fevereiro de 1998, por uma *fatwa* emitida pela “Frente Islâmica Mundial contra Judeus e Cruzados”, uma entidade que agrupava a Al-Qaeda, a ‘Jihad Islâmica Egípcia’ de al-Zawahiri e quatro pequenos grupos³¹. Porque os Estados Unidos desencadearam a guerra contra Alá e o seu profeta, a *fatwa* de Osama bin Laden reclamava ataques contra cidadãos americanos e seus aliados – incluindo civis – em qualquer parte do mundo. A Al-Qaeda concluía, pois, que o dever dos muçulmanos era matar americanos em qualquer parte do mundo. Verdadeiramente notável nesta *fatwa* era o facto de Osama bin Laden não destringer entre alvos militares e civis. Para bin Laden, a distinção era artificial porque os cidadãos americanos eram cúmplices com as políticas do seu governo, pelo que todos eram terroristas. Todos eram, portanto, alvos legítimos da *jihad* defensiva instituída pela Al-Qaeda. Qual era a finalidade deste comando? Osama explicava que se visava libertar as mesquitas, Al-Aqsa situada em Jerusalém e a Mesquita Santa situada em Meca, das mãos do inimigo, obrigando-o a retirar os seus exércitos das terras islâmicas ocupadas.

31 O documento (*fatwa*) foi assinado por Osama bin Laden, Ayman al-Zawahiri e outros três representantes de grupos jihadistas. Ver World Islamic Front (1998).

As imagens de dois aviões a embaterem contra as Torres Gémeas de Manhattan na manhã de 11 de Setembro de 2001 são símbolos marcantes da época contemporânea. Escassos dias depois do 11 de Setembro, George Bush afirma que os Estados Unidos se encontram em guerra contra o terrorismo global³². Na sequência imediata dos ataques, Washington pune o Afeganistão, cujos líderes haviam concedido santuário à Al-Qaeda. Em 13 de novembro de 2001, a Aliança do Norte, apoiada por forças especiais americanas e pelo poderio da Força Aérea, captura Cabul.

A intervenção militar no Iraque na primavera de 2003 salda-se pelo rápido derrube de Saddam Hussein. Todavia, a fase subsequente da guerra – a ocupação e a transição para a soberania iraquiana – evidenciou sérios obstáculos e retrocessos. Dois dados explicam as dificuldades da ocupação: primeiro, a incapacidade de manter a ordem pública nos dias que seguiram à tomada de Bagdad e, depois, a decisão de dismantelar as Forças Armadas e a Administração Pública iraquianas. Esta tentativa de “debaathização” contribuiu para a mobilização da resistência às forças de ocupação e, como corolário, concedeu legitimidade aos grupos que se organizavam para expulsar as tropas da coligação, incluindo a Al-Qaeda no Iraque.

Face à deterioração da situação político-militar no Iraque, George Bush, em janeiro de 2007, anuncia um aumento de 20 mil tropas americanas no terreno, a fim de garantir a segurança em Bagdade e na província sunita de al-Anbar³³. O aumento – *surge* – de efetivos americanos, supervisionado pelo general David Petraeus, inverteu a situação no terreno. As tribos sunitas ergueram-se contra a Al-Qaeda no Iraque e outras organizações que fomentavam a guerra civil entre xiitas e sunitas. A revolta das tribos contra os jihadistas exigia uma aproximação aos americanos, capazes de protegerem a minoria sunita e, assim, criarem condições para a sua integração no processo político. Quanto aos confrontos violentos que alastravam pela comunidade xiita, dividida entre o pragmatismo de Ali al-Sistani e o nacionalismo exacerbado de Muqtada al-Sadr e do seu Exército Mahdi, que exigia a retirada imediata das forças estrangeiras, o reforço do contingente americano permitia que fossem ocupadas as zonas até então dominadas pelas milícias³⁴. Por outras palavras, a capacidade de controlar localidades através de uma presença permanente retirou à resistência grande parte da sua implantação no terreno.

32 Sobre a doutrina Bush, formulada após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 ver Robert G. Kaufman (2007) e Vasco Rato (2008).

33 Sobre estes acontecimentos ver Thomas E. Ricks (2009).

34 Sobre o papel fundamental de al-Sadr durante a guerra civil iraquiana, ver Patrick Cockburn (2008).

O Outro Caminho de al-Zarqawi

A ideologia do 'Estado Islâmico' aclarou-se no contexto da insurgência sunita que seguiu ao derrube de Saddam Hussein. Influenciada pelas correntes mais exclusivistas do salafismo, uma nova geração de jihadistas, oriundos de vários países muçulmanos, deslocou-se para o Iraque para combater os americanos e os seus aliados xiitas iraquianos. Um desses combatentes era o jordano Abu Musab al-Zarqawi, o verdadeiro arquiteto da transformação que leva a Al-Qaeda no Iraque a metaforizar no 'Estado Islâmico'.

A contribuição de al-Zarqawi para a singularidade ideológica do EI reside em duas inovações que surgiram da *praxis* da Al-Qaeda no Iraque durante a insurgência iraquiana: a rejeição absoluta do xiismo e, segunda, a determinação de restaurar o califado. Tanto a Al-Qaeda como o 'Estado Islâmico' enfatizavam a necessidade de criar, com a maior celeridade, o califado. Enquanto partilhava a ênfase que al-Zarqawi colocava no califado, a organização de bin Laden não via a sua realização com a mesma urgência. Por outro lado, o sectarismo de al-Zarqawi, particularmente a postura relativamente ao xiismo, gerou conflitos com a liderança da Al-Qaeda.

Nascido na Jordânia, em 1966, Ahmad Fadil Nazzal al-Khalayila torna-se conhecido pelo seu *nom de guerre* – Abu Musab al-Zarqawi. Apesar de possuir instrução religiosa (e escolar) mínima, afirmou-se, ainda na Jordânia, como um influente expoente da *jihad*. Em finais da década de 1980, abandona a Jordânia e rumo ao Afeganistão para se juntar à *jihad* antissoviética. No Afeganistão, torna-se politicamente cúmplice de Abu Muhammad al-Maqdisi, expoente do salafismo radical que al-Zarqawi, no Iraque, tentará implementar. Regressados à Jordânia, al-Zarqawi e al-Maqdisi são presos em 1994. Libertado do cativeiro em 1999, na sequência de uma amnistia declarada pelo governo de Amã, rumo à região afegã de Herat, onde estabelece um campo de treino para jihadistas árabes.

No Afeganistão, al-Zarqawi mantém-se distante da Al-Qaeda, recusando-se a prestar o juramento de fidelidade (*bay'a*) a Osama bin Laden. Após a investida militar americana no Afeganistão, al-Zarqawi, em 2002, instala-se na zona curda (norte) do Iraque, onde forma o Jamaat al-Tawhid wal-Jihad, o Grupo da Unidade de Deus e *Jihad* (Grier, 2004). Dois anos depois, em 2004, al-Zarqawi finalmente concede *bay'a* a Osama bin Laden, e, em consequência desse juramento, altera o nome da organização jihadista que lidera para Al-Qaeda no Iraque (AQI) (Griffin, 2016, p. 14)³⁵.

Apesar de, na altura, o Iraque se encontrar sob a ocupação militar da coligação internacional liderada pelos Estados Unidos, al-Zarqawi mantinha que a principal ameaça à comunidade sunita iraquiana residia nos planos e ambições dos xiitas iraquianos (Brisard, 2006, p. 146). Afirmava que a presença americana era efémera

35 Ver ainda Jeffrey Pool (2004).

uma vez que as “forças cruzadas irão desaparecer hoje ou amanhã”; em contrapartida, a comunidade xiita afigurava-se como uma ameaça substancialmente mais alarmante na medida em que continuaria a ser o “perigoso inimigo dos sunitas” (Council on Foreign Relations, 2004). Com efeito, partindo desta leitura quanto a um conflito inultrapassável entre xiitas e sunitas, al-Zarqawi logicamente retira a conclusão óbvia: o perigo representado pelos xiitas era “maior e mais destrutivo para a comunidade muçulmana” do que o perigo americano (Council on Foreign Relations, 2004). Até porque, na ótica de al-Zarqawi, os xiitas, para conquistarem o poder no Iraque, iriam voluntariamente cooperar com os americanos.

Determinado a mobilizar os sunitas para a *jihad* no Iraque, o novo líder da AQI ordenava ataques contra a população xiita de forma a encetar uma guerra civil sectária para destrinçar os genuínos muçulmanos dos xiitas (*kafir*) (Wright, 2006). Numa carta enviada à liderança central da Al-Qaeda em fevereiro de 2004, al-Zarqawi explica a legitimidade de atacar os xiitas, argumentado que, na era moderna, a dissimulação histórica dos xiitas traduzia-se na tentativa de alargar a sua hegemonia regional através da construção de um grande Estado xiita do Irão até ao Líbano (Council on Foreign Relations, 2004). Munido destas convicções que atribuíam aos xiitas uma culpa coletiva por pretensos crimes ao longo da história, al-Zarqawi lança uma bárbara campanha de terror indiscriminado contra os xiitas iraquianos. Estava assim aberto o capítulo mais nefasto da guerra civil sectária que surge no Iraque após o derrube de Saddam Hussein.

Se, por um lado, al-Zarqawi e a liderança central da Al-Qaeda divergiam quanto aos xiitas, por outro, partilhavam a ambição de fundar um Estado no Iraque para servir como uma espécie de proto-califado³⁶. Em julho de 2005, al-Zawahiri endereça uma carta a al-Zarqawi a definir os contornos da estratégia que pretendia ver seguida pela Al-Qaeda no Iraque (Global Security, 2005). Zawahiri traçava quatro fases distintas: (1) expulsar os americanos do Iraque; (2) estabelecer um Estado Islâmico; (3) expandir a *jihad* a partir do Iraque para os países circundantes e; (4) preparar para o inexorável confronto com Israel (Global Security, 2005). Quanto às prioridades, al-Zawahiri afirmava que os dois primeiros objetivos eram atingíveis a “curto prazo” (Global Security, 2005). Zarqawi concordava com as indicações, incluindo o estabelecimento do califado. Menos de um ano antes, já al-Zarqawi admitira que o califado poderia ser concretizado “pelas nossas mãos” (Bunzel, 2015, p. 14). Omissas das instruções transmitidas por al-Zawahiri estava a campanha de terror contra os xiitas iraquianos, conduzida por al-Zarqawi.

Em conformidade com a estratégia preconizando o estabelecimento do califado, a AQI formou, no dia 15 de janeiro de 2006, o Conselho Mujahadin Shura, entidade

³⁶ Estas divergências são abordadas em Aaron Y. Zelin (2014).

cujo chapéu congregava a AQI e cinco grupos jihadistas de menor dimensão (Associated Press, 2007). Formalmente liderado por um iraquiano, de modo a respeitar sensibilidades locais, o novo Conselho traça dois objetivos fundamentais (Atawn, 2015, p. 72). Primeiro, a unificação do movimento jihadista numa altura em que a popularidade da AQI era minada pela aliança entre as tribos sunitas e os Estados Unidos, estabelecida pelo general David Petraeus após o *surge* de tropas americanas. Aliança essa que, em larga medida, fora constituída como resposta dos chefes tribais sunitas às barbaridades cometidas pela AQI. Segundo, tal como articulado em abril, numa comunicação vídeo de al-Zarqawi, o Conselho era o “ponto de partida para o estabelecimento de um Estado islâmico” (Islamic State Times, s.d.).

A Rutura que se Adivinha

Ironicamente, al-Zarqawi não vive para ver declarado o emirado em outubro de 2006; é morto a 7 de junho de 2006 num ataque aéreo americano. O escolhido para suceder a al-Zarqawi na chefia da Al-Qaeda no Iraque seria anunciado a 12 de junho de 2006 (Council on Foreign Relations, 2004). Colaborador próximo de al-Zarqawi, o egípcio Abu Hamza al-Muhajir – Abu Ayyub al-Masri – também partilhava um laço com a liderança central da Al-Qaeda – pertencera à Jihad Islâmica egípcia liderada por al-Zawahiri. Mas a organização herdada por al-Muhajir encontra-se em fase de mutação acelerada. No dia 12 de outubro de 2006, o Conselho Mujahadin Shura anuncia que, em resultado de uma nova aliança englobando várias fações jihadistas e líderes tribais sunitas, a Al-Qaeda no Iraque daria lugar a “Estado Islâmico do Iraque (EII)”, que formalmente nasce três dias mais tarde, a 15 de outubro de 2006 (Gerges, 2016, p. 103).

Esta mudança – a criação do ‘Estado Islâmico do Iraque’ – obriga a uma alteração da liderança do grupo. Hamid Dawud Khalil al-Zawi al-Baghdadi – iraquiano, ex-polícia do regime Baath de Saddam Hussein – substituiu o egípcio al-Muhajir, que assume o cargo de ministro de guerra no novo ‘Estado Islâmico do Iraque’. A alteração do nome e da liderança do grupo indicavam uma transformação de alcance maior. Uma vez que os curdos e xiitas tinham estabelecido zonas mais ou menos autónomas depois da invasão americana de 2003, o EII era apresentado como um Estado para os sunitas iraquianos. Libertar os sunitas iraquianos do domínio xiita significava desmembrar o Estado iraquiano. A rejeição das fronteiras coloniais e do espírito do Pacto Sykes-Picot (1916) não eram questões meramente teóricas; passaram a ser imperativos políticos. A alteração das fronteiras coloniais, por sua vez, possibilitava a tomada do primeiro passo rumo à criação do califado. Para todos os efeitos, o Estado Islâmico estabelecido no Iraque era o proto-califado conceptualizado por al-Zarqawi, um Estado para os muçulmanos do mundo.

Meses mais tarde, em janeiro de 2007, os *scholars* do Conselho *Sharia* do ‘Estado Islâmico’ emitiram uma declaração – “Informing Mankind of the Birth of the Isla-

mic State” – a justificar a criação do Estado Islâmico (Bunzel, 2016). O texto argumentava que as forças armadas americanas enfrentavam tremendas dificuldades no Iraque, enquanto o governo iraquiano dominado por xiitas resumia-se a uma farsa. Por isso mesmo, impunha-se (e existia a oportunidade) a criação do novo Estado. E porque os mujahadin detinham o poder nas zonas sunitas do Iraque, a declaração do novo Estado encontrava-se em conformidade com o exemplo do profeta aquando da sua partida de Meca para Medina, em 622 (Bunzel, 2016). Talvez seja desnecessário acrescentar que, na realidade, o território do recém-criado emirato do EII era superior àquele que Maomé estabelecera em Medina.

Dir-se-á que seria expectável que, com a criação do ‘Estado Islâmico’, se assistisse à unificação dos grupos jihadistas ativos no Iraque. Todavia, não seria assim. A realidade que é a fragmentação dos mujahadin expressa-se quando, no início de abril de 2007, o Exército Islâmico do Iraque tece violentíssimas críticas ao novíssimo Estado Islâmico (McCants, 2015, pp. 34-36). A causa imediata da ira do Exército Islâmico era um discurso proferido por Abu Umar al-Baghdadi, em meados de março, a caracterizar como “pecadores” todos os membros de grupos jihadistas que não lhe prestavam fidelidade³⁷. Mas esta incipiente discussão em volta da legitimidade do ‘Estado Islâmico’ esvazia-se porque a crescente popularidade e sucesso do movimento tribal *Sahwa* (despertar) isola o ‘Estado Islâmico’ e o Exército Islâmico do Iraque.

Curiosamente, a decisão de estabelecer o ‘Estado Islâmico’ não fora objeto de consulta prévia com a liderança central da Al-Qaeda. Mesmo assim, e visivelmente agachado com o unilateralismo de al-Baghdadi, a liderança da Al-Qaeda expressa o seu apoio ao novo emirato. Publicamente, e apesar da desconfiança que contaminava o relacionamento entre as partes, al-Zawahiri saúda o estabelecimento do ‘Estado Islâmico’, apealando a todos os mujahidin no Iraque para a ele se juntarem (Bunzel, 2015, pp. 15-16). Pouco tempo depois, em dezembro de 2007, é a vez de Osama bin Laden defender o EI contra as críticas do Exército Islâmico do Iraque e outros grupos (bin Laden, 2008). Bin Laden afirma que não havia justificação para os sunitas iraquianos não prestarem *bay’a* a al-Baghdadi, e reprova a noção maximalista de que “total capacidade política é uma condição para estabelecer o emirato do Estado Islâmico no presente” (bin Laden, 2008). Acrescentou que, se assim fosse, o Islão jamais asseguraria um Estado. Reconhecendo que o poderio militar dos Estados Unidos permitia a Washington “fazer guerra a qualquer estado e derrubar o seu governo”, recordou que o emirato estabelecido pelo profeta também se encontrava cercado por vários inimigos (bin Laden, 2008). Sendo assim, para declarar o emirato, seria escusado esperar até que o Estado tivesse capacidade plena para exercer a sua soberania; isto é, a plena capacidade política não era condição *sine qua non* para conferir legitimidade à fundação do Estado.

37 Sobre o relacionamento entre as duas organizações ver Springer, Regens e Edger (2009).

Esta discussão chegaria à sua conclusão lógica em finais de 2007, altura em que Abu Umar al-Baghdadi proclama que a Al-Qaeda no Iraque encontrava-se “oficialmente dissolvida a favor do Estado Islâmico”. Ao mesmo tempo, al-Zawahiri afirmava que “nada existe hoje no Iraque chamado Al-Qaeda” (McCants, 2015, p. 17). O grupo Al-Qaeda no Iraque fundiu-se com outros grupos jihadistas no ‘Estado Islâmico’ do Iraque, um “emirato legítimo” (McCants, 2015, p. 19). As declarações, porém, mascaravam a tensão que, em privado, caracterizava as relações entre a Al-Qaeda e o EI. Na verdade, as declarações simultaneamente mascaravam e revelavam que o divórcio entre a Al-Qaeda e o EI estava prestes a ser consumado.

Quando, finalmente, chegam notícias fidedignas do Iraque à liderança da Al-Qaeda, al-Zawahiri fica estarelecido com a situação no país. Soube-se que o ‘Estado Islâmico’ perdera o controlo de zonas que alegava controlar, tal como Ramadi. Adicionalmente, era simplesmente falsa a afirmação frequentemente feita por Abu Hamza al-Baghdadi quanto ao apoio que dizia ter obtido junto de vários sheiks sunitas no interior do Iraque. Iguamente espantoso seria a constatação de que, nos seus vídeos de propaganda, o ‘Estado Islâmico’ apresentava antigas operações como se fossem novas. Em suma, o grupo encontrava-se num estado de desnorre. Não surpreendia, pois, que a Al-Qaeda concluísse que o anúncio do novo Estado fora precipitado e a escolha de al-Baghdadi como “comandante dos fiéis” feita “de forma pouco rigorosa” (Bunzel, 2015, p. 22). Dito de forma diferente, a fundação do ‘Estado Islâmico’ fora um fracasso.

O Renascimento do Estado Islâmico

Quando, nas proximidades de Tikrit, em 18 de abril de 2010, Abu Umar al-Baghdadi e Abu Hamza al-Muhajir são mortos durante uma operação conjunta de forças americanas e iraquianas, o ‘Estado Islâmico’ já tinha perdido praticamente todos os elementos constituintes de um Estado. Um mês depois, perante a degradação do projeto político do EI, o Conselho *Shura* nomeia um novo emir, Abu Bakr al-Baghdadi, ainda hoje líder do ‘Estado Islâmico’ (Griffin, 2016, pp. 4-7)³⁸. Tal como o seu antecessor, al-Baghdadi adotou o título “comandante dos fiéis” e afirma ser descendente da tribo de Maomé (Qurayysh), legitimando a sua liderança através da descendência.

Baghdadi é o pseudónimo de Ibrahim ibn Awwad ibn Ibrahim ibn Ali ibn Muhammad al-Badri al-Samarrai, nascido em 1971, em Samarra. Depois de concluir o seu doutoramento em jurisprudência islâmica na Universidade Islâmica de Bagdade, prega em várias mesquitas. Em 2003 forma um pequeno grupo jihadista para resistir à ocupação, mas é preso pelas autoridades americanas e permanece em cativo

38 Dados biográficos relevantes podem ser consultados em Abdel Bari Atawn (2015).

entre fevereiro e dezembro de 2004. Em 2006, junta-se ao Estado Islâmico do Iraque na qualidade de juiz e membro do Conselho de *Sharia* da organização.

Em 9 de abril de 2013, al-Baghdadi anuncia a expansão do 'Estado Islâmico' para o Sham, designação árabe para a Grande Síria/Levante (MEMRI, 2013). Revelou que o grupo jihadista Jabhat al-Nusra – a Frente de Salvação – era “uma extensão do Estado Islâmico do Iraque” e que o seu líder, Abu Muhammad al-Jawlani, era um “soldado” do EI secretamente enviado para a Síria em finais de 2011 para formar a Jabhat al-Nusra, que rapidamente se transforma num dos mais relevantes grupos rebeldes sunita a combater na guerra civil que alastrava no país de Bashar al-Assad (al-Tamimi, 2013). Por isso, acrescentava al-Baghdadi, o 'Estado Islâmico do Iraque' e a Jabhat al-Nusra passavam a ser designados como o 'Estado Islâmico do Iraque e Sham' (EIIS/ISIL). Pretendia-se, depois de seis anos de retração, que o EI voltasse a traçar o caminho rumo à criação do califado.

Surpreendentemente, al-Jawlani recusa acatar esta determinação de al-Baghdadi e, um dia depois de al-Baghdadi ter anunciado a fusão, confirma que não dissolverá a Al-Nusra (al-Tamimi, 2013). Para dissipar qualquer dúvida que pudesse restar quanto a este propósito, al-Jawlani “reafirma” o seu juramento de *bay'a* a Ayman al-Zawahiri, líder da Al-Qaeda depois da morte de Osama bin Laden (Abbas, 2016). Com efeito, a Jabhat al-Nusra preserva assim o seu estatuto de filiado sírio da Al-Qaeda ao mesmo tempo que repudia a liderança de al-Baghdadi. A inequívoca tomada de posição de al-Jawlani leva o 'Estado Islâmico' a tomar a decisão de se instalar na Síria, imediatamente atraindo milhares de combatentes que abandonavam as fileiras da Al-Nusra.

Para pôr um fim definitivo à contenda, al-Zawahiri, em maio de 2013, emite uma missiva – publicitada pela *Al Jazeera* em junho de 2013 – rejeitando a incorporação da Síria no Estado Islâmico, e, como corolário, ordenando que os dois grupos se mantenham separados nas suas respetivas jurisdições – Estado Islâmico no Iraque e Al-Nusra na Síria (Mortada, 2014). Na ótica de al-Baghdadi, o autoproclamado “comandante dos fiéis”, as indicações de al-Zawahiri eram ilegítimas porque levantavam “numerosas objeções legais e metodológicas” (Bunzel, 2013). Por isso, a 15 de junho de 2013, al-Baghdadi, nitidamente admoestando al-Zawahiri, responde que “o Estado Islâmico do Iraque e Sham iria perdurar”, pelo que não se retiraria das terras para onde expandira; isto é, permaneceria na Síria (Bunzel, 2013)³⁹.

Para evitar a ideia que a sua recusa de acatar as indicações da Al-Qaeda era feita a título pessoal, al-Baghdadi afirma que a decisão de desobedecer à liderança da Al-Qaeda fora tomada após consultas ao Conselho de *Shura* e ao Comité de *Sharia* do 'Estado Islâmico'. Com efeito, as razões que levaram o EI a optar pela rutura com a Al-Qaeda eram várias (Mroue, 2013). Desde logo, acusava-a de estar presa à divisão

39 Ver também Radwan Mortada (2013).

do Médio Oriente prevista pelos arranjos territoriais consumadas pelas potências coloniais após o desmembramento do Império Otomano (Bunzel, 2013). Por outro lado, al-Baghdadi sugeria que a missiva de al-Zawahiri efetivamente legitimava a insubordinação da liderança da Al-Nusra, um precedente perigoso que seguramente prejudicaria os mujahadin na região. Também censurava o facto de a missiva ter sido enviada na ausência de consultas às partes, ou, pelo menos, sem auscultação prévia ao EI. E porque ordenava a retirada dos mujahadin da Síria, as indicações de al-Zawahiri contribuíam para o reforço dos inimigos da *jihad* (Bunzel, 2015, p. 22). Com esta afirmação, a Al-Qaeda é, *ipso facto*, caracterizada como um aliado objetivo de al-Assad, dos americanos e dos xiitas.

Chegados a este ponto, o 'Estado Islâmico' empenha-se na consolidação da sua soberania nos territórios sírios que domina. Para este efeito, estabelece tribunais islâmicos para impor a *sharia*. Mas a decisão provoca a contestação de outros grupos jihadistas ativos no terreno, contribuindo assim para aumentar a fragmentação das forças anti-Assad. Em retaliação, no início de janeiro de 2014, vários destes grupos iniciaram uma investida militar contra o 'Estado Islâmico'. Exacerbada a situação, a Al-Qaeda emite, a 2 de fevereiro de 2014, uma declaração a romper definitivamente com o EI – referido como um “grupo” e nunca como um “Estado” (Hubbard, 2014). A Al-Qaeda reiterava que não era “responsável” pelas ações do Estado Islâmico, até porque já não existiam laços orgânicos entre as duas entidades. A antecipada rutura encontrava-se, assim, consumada.

As tensões agudizam-se em meados de 2014, quando al-Zawahiri publicamente clarifica o relacionamento que existira entre a Al-Qaeda e o 'Estado Islâmico'. Zawahiri admitia que o 'Estado Islâmico' fora, de facto, a “sucursal” da Al-Qaeda em território iraquiano. Citando uma troca de correspondência, al-Zawahiri revela que, em 2010, o 'Estado Islâmico' interroga al-Zawahiri quanto à necessidade de “renovar a *bay'a*” à Al-Qaeda⁴⁰. Abu Muhammad al-Adnani, porta-voz do ISIL e seu emir na Síria, responde a al-Zawahiri, acusando-o de falsear os factos. Não nega a veracidade da correspondência citada por al-Zawahiri; diz apenas que se tratava de um modo de trato deferencial para com a liderança da Al-Qaeda. Mais importante declara que o EI “não era, e nunca foi, uma sucursal subserviente da Al-Qaeda”, e que nunca prestara *bay'a* à Al-Qaeda. Não nega a filiação na Al-Qaeda, mas insiste na autonomia histórica do 'Estado Islâmico' relativamente ao grupo de Osama bin Laden e al-Zawahiri. Com efeito, segundo al-Adnani, o 'Estado Islâmico' fora sempre independente dentro das fronteiras do Iraque, apesar de ter deferido para a liderança da Al-Qaeda nos demais teatros jihadistas. Era esta independência que explicava por que razão o EI habitualmente recusava as orientações transmitidas pela Al-Qaeda referentes ao Iraque, incluindo, nas palavras de al-Adnani, a razão

40 Sobre esta troca de acusações entre as duas organizações ver Cole Bunzel (2013).

por que nunca atendeu os “frequentes pedidos para desistir de fazer alvos das massas xiitas”⁴¹. Mas, porque anuiu às exigências da Al-Qaeda fora do Iraque, nunca iniciou operações contra o Irão. As divergências que conduziram à rutura eram, deste modo, confirmadas.

Em junho de 2014, o ‘Estado Islâmico’ voltou a surpreender o mundo. Numa manobra militar vertiginosa, conquistou o Iraque ocidental – os territórios sunitas, incluindo a cidade de Mosul. Perante a investida dos jihadistas, as forças armadas iraquianas implodiram quando um número considerável de oficiais e soldados simplesmente deserta o teatro das operações. No seguimento imediato da sua vitória militar, em 29 de junho de 2014, através de um discurso radiofónico, Abu Muhammad al-Adnani declarou o estabelecimento do califado – o ‘Estado Islâmico’⁴². Cinco dias depois, Abu Bakr al-Baghdadi fez a sua primeira aparição pública na Grande Mesquita de Mosul, onde declara formalmente o califado e se proclama califa (Strange, 2014).

Conclusão

A emergência do ‘Estado Islâmico’ em 2013 e 2014 deu novo alento ao movimento jihadista, atraindo dezenas de milhares de jovens muçulmanos de todo o mundo para as suas fileiras. Por muito que tenha horrorizado o mundo, a violência sectária que perpetuava no Iraque e na Síria revigorou a organização, permitindo-lhe criar, em junho de 2014, o desejado califado. Dir-se-á que o extremismo ideológico do EI tem, gradualmente, substituído a abordagem mais “moderada” da Al-Qaeda. Com efeito, a rutura entre a Al-Qaeda e o ‘Estado Islâmico’, que continua a ser uma marca da guerra civil a decorrer na Síria, aponta os dois caminhos possíveis para o movimento jihadista no futuro próximo.

Em agosto de 2014, uma coligação internacional liderada pelos Estados Unidos conseguiu travar a ofensiva militar iniciada pelo ‘Estado Islâmico’ meses antes. Mais recentemente, os sucessos da coligação no Iraque, e da aviação russa na Síria, começaram a inverter algumas das conquistas territoriais do ‘Estado Islâmico’. Paradoxalmente, as ações militares ocidentais também reforçam a narrativa jihadista de que as potências estrangeiras, em coluio com os xiitas da região, estão determinados a subjugar os sunitas do Médio Oriente. O acordo nuclear que Washington celebrou com Teerão apenas reforça esta tese conspirativa, hoje tão popular junto das populações muçulmanas dos países árabes.

Contrariamente à Al-Qaeda, o ‘Estado Islâmico’ – mesmo na sua encarnação anterior de AQI –, sempre privilegiou a luta contra o “inimigo próximo”. Esta prioridade levou o EI a exercer domínio sobre um território e a subverter governos nos

41 Um desses “pedidos” pode ser encontrado em Mortada (2013).

42 Ver Al Jazeera (2014). A declaração pode ser encontrada em Roggio (2014).

países circundantes ao Iraque. Na sequência da campanha aérea americana, em 21 de setembro de 2014, o porta-voz do 'Estado Islâmico', Abu Muhammad al-Adnani apelou à matança de ocidentais, civis ou militares, em qualquer parte do mundo. Os ataques recentes em Paris e Bruxelas são a consequência de uma viragem estratégica que trouxe uma dimensão verdadeiramente universal à guerra contra o terrorismo. A fase seguinte será, necessariamente, a destruição do proto-Estado criado pelo ISIL no Iraque e na Síria.

De qualquer forma, as sociedades ocidentais continuarão a ser fustigadas por atos terroristas organizados e executados por organizações jihadistas. Porém, de forma a combater mais eficazmente os jihadistas, urge desenvolver um conhecimento aprofundado das semelhanças e diferenças ideológicas que separam e unem os grupos que recorrem à *jihad*. E, sobretudo, urge reconhecer que a violência extrema dos jihadistas não é destituída de sentido quando vista a partir do prisma destes grupos. Dito de forma diferente, não se trata de métodos irracionais por parte de grupos niilistas, mas sim de atos premeditados assentes numa leitura ideológica do mundo coerente que reúne adeptos em grande parte do mundo muçulmano, incluindo nas comunidades muçulmanas acolhidas na Europa.

Referências Bibliográficas

- Abbas, Y., 2016. Another 'State' of Hate: Al-Nusra's Quest to Establish an Islamic Emirate in the Levant. *Hudson Institute* [online], 29 de abril. Disponível em <http://www.hudson.org/research/12454-another-state-of-hate-al-nusra-s-quest-to-establish-an-islamic-emirate-in-the-levant>.
- Abu-Rabi, I. M., 1996. *Intellectual Origins of Islamic Resurgence in the Modern Arab World*. Albany: State University of New York Press.
- Al Jazeera, 2014. Sunni rebels declare new Islamic Caliphate. *Al Jazeera* [online], 30 de junho de 2014. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/isil-declares-new-islamic-caliphate-201462917326669749.html>.
- Al Tamimi, A. J., 2013. The Islamic State of Iraq and al-Sham. *Middle East Review of International Affairs*, outono de 2013. Disponível em <http://www.aymennjawad.org/14151/the-islamic-state-of-iraq-and-al-sham>.
- Al Zayyat, M., 2004. *The Road to Al Qaeda: The Story of Bin Laden's Right-Hand Man*. Sterling, VA: Pluto Press.
- Al-Ibrahim, F., 2014. Why ISIS is a threat to Saudi Arabia: Wahhabism's deferred promise. *Al Akhbar English* [Translation from the Arabic Edition], 22 de agosto de 2014. Disponível em <http://english.al-akhbar.com/node/21234>.
- Ansary, T., 2009. *Destiny Disrupted: A History of the World Through Islamic Eyes*. New York: Public Affairs.

- Arnold, A., 1983. *Afghanistan's Two-Party Communism: Parcham and Khalq*. Palo Alto: Hoover Institution Press.
- Associated Press, 2007. Al Qaeda linked group moves to patch up rift among insurgent factions. *Associated Press*, 17 de abril. Disponível em <http://web.archive.org/web/20080127050439/http://www.iht.com/articles/ap/2007/04/17/africa/ME-GEN-Iraq-Insurgent-Split.php>.
- Atawn, A. B., 2015. A Portrait of Caliph Ibrahim. *The Cairo Review of Global Affairs* nº19, pp. 76-75. Disponível em <http://cdn.thecairereview.com/wp-content/uploads/2015/10/CR19-BariAtwan.pdf>.
- Axworthy, M., 2013. *Revolutionary Iran: A History of the Islamic Republic*. Oxford: Oxford University Press.
- Azzam, S. A., s.d.. Defense of the Muslim Lands: The First Obligation after Iman. *Religioscope*. Disponível em http://www.religioscope.com/info/doc/jihad/azzam_defence_1_table.htm
- Barzegar, K., 2008. Iran and the Shiite Crescent: Myths and Realities. *Brown Journal of World Affairs*, 15(1), pp. 87-99.
- bin Laden, O., 2008. The Way to Foil the Conspiracies. *Pietervanostaeyen* [online], [transcription] 6 de janeiro de 2008. Disponível em <https://pietervanostaeyen.wordpress.com/2014/11/29/the-way-to-foil-the-conspiracies-by-usama-bin-laden/>.
- bin Laden, O., 2002. Letter to the American People. *Information Clearing House* [online], 24 de novembro de 2002. Disponível em <http://www.informationclearinghouse.info/article6537.htm>.
- bin Laden, O., 1998. Who is bin Laden? Interview with Osama bin Laden. *Frontline* [online], maio de 1998. Disponível em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/binladen/who/interview.html>.
- bin Laden, O., 1996. Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Tow Holy Places. *Mid-East Web* [online], agosto de 1996. Disponível em <http://www.mideastweb.org/osamabinladen1.htm>.
- bin Laden, O., 1995. An Open Letter to King Fahd from Osama bin Laden. *Wikisource* [online]. Disponível em https://en.wikisource.org/wiki/An_Open_Letter_to_King_Fahd_on_the_Occasion_of_the_Recent_Cabinet_Reshuffle.
- Braithwaite, R., 2011. *Afgantsy: The Russians in Afghanistan, 1979-89*. New York: Oxford University Press.
- Bray, B. e Darlow, M., 2012. *Ibn Saud: The Desert Warrior Who Created the Kingdom of Saudi Arabia*. New York: Skyhorse Publishing.
- Brisard, Jean-Charles 2005. *Zarqawi: The New Face of Al Qaeda*. Cambridge: Polity Press.
- Bunzel, C., 2016. The Kingdom and the Caliphate: Duel of the Islamic States. *Carnegie Endowment for International Peace*, 16 de fevereiro de 2016. Disponível em http://carnegieendowment.org/files/CP_265_Bunzel_Islamic_States_Final.pdf.

- Bunzel, C., 2015. From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State. *Brookings Analysis Paper* nº19. Disponível em <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state-bunzel/the-ideology-of-the-islamic-state.pdf>.
- Bunzel, C., 2013. The Islamic State of Disobedience: al-Baghdadi Triumphant. *Jihadica*, 5 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.jihadica.com/the-islamic-state-of-disobedience-al-baghdadis-defiance/>.
- Burke, J., 2004. *Al Qaeda: The True Story of Radical Islam*. London: I.B. Tauris.
- Byman, D., 2015. *Al Qaeda, the Islamic State, and the Global Jihadist Movement: What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Calvert, J., 2013. *Sayyid Qutb and the Origins of Radical Islam*. Oxford: Oxford University Press.
- Cockburn, P., 2015. *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*. New York: Verso.
- Cockburn, P., 2008. *Muqtada Al-Sadr and the Battle for the Future of Iraq*. New York: Scribner.
- Coll, S., 2004. *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, From the Soviet Invasion to September 10, 2001*. New York: Penguin.
- Coughlin, C., 2010. *Khomeini's Ghost: The Iranian Revolution and the Rise of Militant Islam*. New York: Harper Collins.
- Council on Foreign Relations, 2004. Letter from Musab al-Zarqawi to Osama bin Laden. *Council on Foreign Relations*, 1 de fevereiro de 2004. Disponível em <http://www.cfr.org/iraq/letter-abu-musab-al-zarqawi-osama-bin-laden/p9863>.
- Dallal, Ahmad 2000. Appropriating the Past: Twentieth-Century Reconstruction of Pre-Modern Islamic Thought. *Islamic Law and Society*, 7(1), pp. 325-358.
- DeLong-Bas, Natana J., 2004. *Wahhabi Islam: From Revival and Reform to Global Jihad*. Oxford University Press, USA.
- Eikmeier, D. C., 2007. Qutbism: An Ideology of Islamic-Fascism. *Parameters: US Army War College Quarterly*, 37(1), pp. 85-98.
- Feifer, G., 2010. *The Great Gamble: The Soviet War in Afghanistan*. New York: Harper Perennial.
- Gerges, F. A., 2016. *ISIS: A History*. Princeton: Princeton University Press.
- Gerges, F. A., 2011. *The Rise and Fall of Al-Qaeda*. Oxford: Oxford University Press.
- Gerges, F. A., 2005. *The Far Enemy: Why Jihad Went Global*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Security, 2005. Letter from al-Zawahiri to al-Zarqawi. *Global Security* [online], 9 de julho de 2005 [translated version]. Disponível em http://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm.
- Grier, Peter 2004. Iraq's Bin Laden? Zarqawi's Rise. *The Christian Science Monitor*, 14 de maio de 2004. Disponível em <http://www.csmonitor.com/2004/0514/p03s01-usfp.html>.
- Griffin, M., 2016. *Islamic State: Rewriting History*. London: Pluto Press.

- Gunaratna, R., 2002. *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. New York: Columbia University Press.
- Habib, J. S., 1978. *Ibn Sa'ud's Warriors of Islam: The Ikhwan and Their Role in the Creation of the Sa'udi Kingdom, 1910-1930*. Boston: Brill.
- Hammond, T. T., 1984. *Red Flag over Afghanistan: The Communist Coup, the Soviet Invasion, and the Consequences*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hegghammer, T., 2010. *Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979*. New York: Cambridge University Press.
- Hubbard, B., 2014. Al Qaeda Breaks with Jihadist Group in Syria Involved in Rebel Fighting. *The New York Times* [online], 3 de fevereiro de 2014. Disponível em http://www.nytimes.com/2014/02/04/world/middleeast/syria.html?_r=0.
- Islamic State Times, s.d.. Emir of Martyrs, Shaykh Abu Mus'ab al-Zarqawi. *Islamic State Times* [online]. Disponível em <https://timesofis.wordpress.com/leadership/zarqawi/>.
- Jan, Reza 2011. Al Qaeda Speaks: Statement Confirms Osama Bin Laden's Death. *AEI Critical Threats* [online], 7 de maio, American Enterprise Institute (AEI). Disponível em <http://www.criticalthreats.org/Al-Qaeda/Al-Qaeda-speaks-statement-confirms-osama-bin-ladens-death-may-7-2011>.
- Karagiannis, E., 2014. Defining and Understanding the Jihadi-Salafist Movement. *Asian Security*, 10(2), pp. 188-198.
- Kaufman, R. G., 2007. *In Defense of the Bush Doctrine*. Lexington: The University of Kentucky Press.
- Kepel, G., 2012. *Le Prophète et Pharaon: Les Mouvements Islamistes dans l'Égypte Contemporaine*. Paris: Folio.
- Lacroix, S. L., 2010. *Les Islamistes Saoudiens: Une Insurrection Manquée*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lewis, B., 2002. *What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynch, M., 2010. Islam Divided Between Salafi-jihad and the Ikhwan. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(6), pp. 467-487.
- McCants, W., 2015. *The ISIS Apocalypse. The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. New York: St. Martin's Press.
- MEMRI, 2013. ISIS Confirms That Jabhat Al-Nusra Is Its Extension in Syria, Declares 'Islamic State of Iraq and Al-Sham' As New Name of Merged Group. *The Middle East Media Research Institute (MEMRI)* [online], 8 de abril de 2013. Disponível em <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/7119.htm>.
- Mockaitis, T. R., 2010. *Osama Bin Laden: A Biography*. Santa Barbara, CA: Greenwood.
- Mohammad, N., 1985. The Doctrine of Jihad: An Introduction. *Journal of Law and Religion*, 3(2), pp. 381-397.

- Moin, B., 1999. *Khomeini: Life of the Ayatollah*. New York: St. Martin's Press.
- Mortada, R., 2014. Al-Zawahiri calls on ISIS leader to return to Iraq. *Al-Akhbar English* [online], 3 de maio. Disponível em <http://english.al-akhbar.com/content/al-zawahiri-calls-isis-leader-return-iraq>.
- Mortada, R. 2013. Al-Qaeda's New Orders: Avoid Killing Christians and Shia. *Al-Akhbar English* [online], 10 de outubro. Disponível em <http://english.al-akhbar.com/content/Al-Qaedas-new-orders-avoid-killing-christians-and-shia>
- Mottahedeh, R., 2002. *The Mantle of the Prophet: Religion and Politics in Iran*. Oxford: Oneworld Publications.
- Mroue, B., 2013. Syria and Iraq Al Qaeda Merger Annulment Announced by Ayman Al Zawahri. *Huffington Post* [online], 10 de junho, 3.20 PM. Disponível em https://web.archive.org/web/20130611193925/http://www.huffingtonpost.com/2013/06/10/syria-iraq-Al-Qaeda-merger-annulment_n_3415138.html.
- Napoleoni, L., 2005. *Insurgent Iraq: Al Zarqawi and the New Generation*. New York: Seven Stories Press.
- Nasr, V., 2007. *The Shia Revival: How Conflicts Within Islam Will Shape the Future*. New York: W.W. Norton.
- Paraszczuk, J., 2014. Grand Sheikh of Al-Azhar: Islamic State 'Barbaric, Distorts Islam'. *Radio Free Europe | Radio Liberty* [online], 3 de dezembro de 2014. Disponível em <http://www.rferl.org/content/under-black-flag-egypt-sheikh-tayeb/26723627.html>.
- Pool, J., 2004. Zarqawi's Pledge of Allegiance to Al-Qaeda: From Mu'asker al-Battar, Issue 21. *Terrorism Monitor*, 2(24), The Jamestown Foundation. Disponível em http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=27305#.V0NExce4-t9.
- Qutb, S., s.d.. *Milestones*. Damascus: Dar Al-Ilm.
- Randal, J., 2005. *Osama: The Making of a Terrorist*. New York: Vintage.
- Rato, V., 2008. A Herança de Bush. *Relações Internacionais* n°19, pp. 33-53.
- Ricks, T. E., 2009. *The Gamble: General Petraeus and the American Adventure in Iraq*. New York: Penguin.
- Riedel, B., 2010. *The Search for Al Qaeda: Its Leadership, Ideology, and Future*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Roggio, B., 2014. ISIS announces formation of Caliphate, rebrands as 'Islamic State'. *The Long War Journal* [online], 29 de junho de 2014, Foundation for Defense of Democracies. Disponível em http://www.longwarjournal.org/archives/2014/06/isis_announces_formation_of_ca.php.
- Rollins, J., Coord., 2011. Osama bin Laden's Death: Implications and Considerations. *Congressional Research Service*, 5 de maio de 2011. Disponível em <https://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41809.pdf>.
- Sander, N., 2009. *Ibn Saud: King by Conquest*. Vista, CA: Selwa Press.

- Scheuer, M., 2011. *Osama Bin Laden*. Oxford: Oxford University Press.
- Siegel, R., 2003. Sayyid Qutb's America: Al Qaeda Inspiration Denounced U.S. Greed, Sexuality. *National Public Radio (NPR)* [online], 6 de maio, 12:00 AM ET. Disponível em <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=1253796>.
- Springer, D. R., Regens, J. L. e Edger, D. N., 2009. *Islamic Radicalism and Global Jihad*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Stanley, T., s.d.. Abdullah Azzam: The Godfather of *Jihad*. *Perspectives on Worlds History and Current Events (PWHCE)* [online]. Disponível em <http://www.pwhce.org/azzam.html>.
- Stern, J. e Berger, J.M., 2015. *ISIS: The State of Terror*. New York: Harper Collins.
- Strange, H., 2014. Islamic State leader Abu Bakr al-Baghdadi addresses Muslims in Mosul. *The Telegraph* [online], 5 de julho, 3:25 PM BST. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10948480/Islamic-State-leader-Abu-Bakr-al-Baghdadi-addresses-Muslims-in-Mosul.html>.
- Trofimov, Y., 2007. *The Siege of Mecca: The 1979 Uprising at Islam's Holiest Shrine*. New York: First House.
- Vassiliev, A., 2000. *The History of Saudi Arabia*. New York: New York University Press.
- Wagemakers, J., 2009. A Purist Jihadi-Salafi: The Ideology of Abu Muhammad al Maqdisi. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 36(2), pp. 281-297.
- Warrick, J., 2015. *Black Flags: The Rise of ISIS*. New York: Penguin.
- Weaver, M. A., 2006. The Short, Violent Life of Abu Musab al-Zarqawi. *The Atlantic* [online], 8 de junho. Disponível em http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2006/07/the-short-violent-life-of-abu-musab-al-zarqawi/304983/?single_page=true.
- Weiss, M. e Hassan, H., 2015. *ISIS: Inside the Army of Terror*. New York: Regan Arts.
- Wickham, C. R., 2013. *The Muslim Brotherhood: Evolution of an Islamist Movement*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiktorowicz, Q., 2006. Anatomy of the Salafi Movement. *Studies in Conflict & Terrorism*, 29(3), pp. 207-239.
- World Islamic Front, 1998. Jihad against Jews and Crusaders. World Islamic Front Statement. *Federation of American Scientists* [online], 23 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>.
- Wright, L., 2007. *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11*. New York: Vintage.
- Zelin, A. Y., 2014. The War between ISIS and Al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement. *Research Notes* n°20, The Washington Institute for Near East Policy. Disponível em http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/ResearchNote_20_Zelin.pdf.

Terrorismo Transnacional e a Ameaça ao Flanco Sul da NATO: O Caso do Daesh

Bruno Cardoso Reis

Mestre em Historical Studies pela Universidade de Cambridge e doutor em War Studies pelo King's College. Investigador auxiliar no ICS e investigador associado do Michael Howard Center for Military History no King's College sendo também assessor do IDN. Professor auxiliar convidado do ISCTE-IUL e no IEP-UCP.

Resumo

Neste artigo apresenta-se o conceito de terrorismo transnacional, procurando precisar a natureza da ameaça híbrida – terrorista, mas não só – representada pelo autoproclamado 'Estado Islâmico' ou Daesh. Aborda-se o papel da NATO no combate a este tipo de fenómeno, nomeadamente na vizinha Líbia. Defende-se que o terrorismo transnacional pode ter um impacto altamente desestabilizador ao nível da segurança regional e mesmo global que não deve ser exagerado, mas também não pode ser ignorado – sobretudo quando associado a uma organização numerosa e bem estruturada, com objetivos revisionistas claros, e na disposição de usar todo o tipo de meios violentos para os alcançar, como é o caso do Daesh. A chave para derrotar este tipo de ameaça não convencional é uma resposta informada e tanto quanto possível calibrada, coordenada e holística. O Daesh é uma ameaça vital ao flanco sul da NATO bem como a uma ampla zona da sua vizinhança. E mesmo que por si só a Aliança Atlântica não lhe possa dar resposta, não o pode ignorar, em nome de uma viragem a Leste e a Norte, ameaças não menos prementes a Sul.

Abstract

Transnational Terrorism and the Threat to NATO's Southern Flank: The Case of Daesh

In this article it is introduced the concept of transnational terrorism, seeking to specify the nature of the hybrid threat – terrorist, but not only exclusively terrorist – represented by the self-proclaimed Islamic State or Daesh. It is analyzed the role of NATO in fighting this type of threat, particularly in neighboring Libya. This article will also argue that transnational terrorism can have a highly destabilizing impact on regional and even global security. The impact of terrorism should not be exaggerated, but it cannot be ignored. This is especially the case when terrorism is but one in a number of tools of a large and well-structured organization with clear revisionist goals, and a willingness to use all kinds of violent means to achieve them, as is the case Daesh. The key to defeating an unconventional threat like this is a response as far as possible calibrated, coordinated and holistic according to good intelligence. Daesh is a vital threat to the southern flank of NATO and a wide area of its neighborhood. If the Atlantic Alliance alone cannot provide an answer, even by giving priority only to the East and North, it can't ignore these no less pressing threats in the South.

Neste artigo iremos começar por apresentar brevemente o conceito de terrorismo transnacional. Depois iremos procurar precisar a natureza da ameaça híbrida – terrorista, mas não só – representada pelo autoproclamado ‘Estado Islâmico’ ou Daesh. Por fim, avançaremos com algumas tentativas de resposta seja relativamente à questão do seu eventual papel na Líbia, seja em termos do papel da NATO no combate a este tipo de fenómeno.

Defenderemos que o terrorismo transnacional pode ter, porque já teve no passado, um impacto altamente desestabilizador ao nível da segurança regional e mesmo global. Seria errado tanto sobrevalorizar o terrorismo deixando-se influenciar pela estratégia terrorista de guerra psicológica – desenhada precisamente para ter um efeito mediático e político desproporcionado face à realidade dos seus efeitos – como continuar a subestimá-lo, como tendem a fazer os estudos de segurança mais convencionais e a disciplina das relações internacionais. A chave para derrotar este tipo de ameaça não convencional é uma resposta informada e tanto quanto possível calibrada, coordenada e holística. Algo mais fácil de dizer do que fazer, mas a necessidade de lidar com o Daesh é algo que a NATO não poderá ignorar é uma prioridade para a segurança do seu flanco sul e de uma ampla zona da sua vizinhança, mesmo que por si só a Aliança Atlântica não lhe possa dar resposta.

Terrorismo Transnacional

Definir o terrorismo não é uma tarefa tão desafiadora como combater o terrorismo, mas não deixa de colocar dificuldades. Este é um conceito altamente contestado, tendo Walter Laqueur (1977) numa obra clássica apontado para 100 variantes na definição do fenómeno. O facto de qualquer definição do terrorismo ser controversa não nos dispensa de trabalhar no sentido da clareza conceptual, mesmo que sem ilusões de que qualquer definição suscita críticas.

Os esforços de definição mais pertinentes do conceito de terrorismo descrevem-no como um conjunto de táticas de ação armada, essencialmente assentes no recurso a ataques surpresa por uma organização clandestina que desafia violentamente a legitimidade dos Estados alvos e as normas internacionais do conflito armado, nomeadamente a que proíbe o ataque deliberado a alvos civis. O terrorismo é uma tática de guerra psicológica no quadro mais geral das insurreições armadas (Cable, 1993).

A controvérsia que rodeia o conceito é ela própria reveladora. Ela resulta não só da dificuldade de descrever as ações muito variadas de grupos necessariamente secretos, é também o resultado de terrorismo não ser uma palavra simplesmente descritiva mas também pejorativa; designar uma organização ou um agente como terrorista raramente é lido como uma simples descrição, mas também ou sobretudo como uma condenação. A controvérsia e as conotações negativas do conceito de terrorismo resultam também de ser uma forma de propaganda política pela ação

armada, pelo que muitas organizações condenadas por alguns como terroristas foram consideradas por outros, com simpatia pela ideologia política ou religiosa que as motiva, como movimentos legítimos de resistência. O que resulta de fundamental de tudo isto é que o combate ao terrorismo nunca é meramente uma tarefa policial e militar, mas também fundamentalmente política.

O terrorismo tem, portanto, por objetivo a subversão violenta do poder político dominante. É uma forma de guerra psicológica. O terrorismo é a arma típica dos fracos face a um adversário mais forte.

Uma dificuldade adicional na definição de terrorismo resulta do facto de que frequentemente, e nomeadamente nos casos de maior sucesso, o terrorismo é um de um conjunto dos meios não convencionais de conduzir um conflito assimétrico, desde a luta política e de propaganda por um lado, até ao recurso à guerrilha ou mesmo a ações combinadas com forças convencionais, levam a que muitos destes conflitos sejam caracterizados como híbridos.

O conceito de conflito híbrido é necessariamente, pela sua própria natureza, pouco claro, mas parece-nos que necessário para designar a fluidez e a enorme variação no nível de intensidade deste tipo de adversários irregulares, tão distintos das forças armadas convencionais de um Estado, na recusa da batalha em campo aberto, e na opção sistemática pela clandestinidade e pelo ataque surpresa, como única forma de procurar ultrapassar uma enorme assimetria de poder e capacidade armada (Murray e Mansoor, 2012)¹.

Faz sentido acrescentar ao conceito já controverso e complexo de terrorismo o qualificativo transnacional? Sim, porque transnacional ainda mais do que internacional é o termo cada vez mais frequentemente associado ao terrorismo, para o distinguir de terrorismo dito doméstico ou meramente interno.

Esta opção crescente pela designação terrorismo transnacional corresponde ao crescente consenso de que o terrorismo raramente foi puramente interno, as ligações além-fronteiras tendem a ser fundamentais para potenciar este tipo de ameaça, desde logo em termos de financiamento e fornecimento de armamento. Mesmo movimentos terroristas profundamente nacionalistas e que portanto tendem a focar a sua ação num determinado território tendem a ser fortemente financiados por diásporas globais – como foi o caso paradigmático do terrorismo nacionalista irlandês. Em suma, os grupos terroristas raramente respeitam fronteiras, e têm tirado o máximo partido do fenómeno da globalização entendida como a intensificação de todo o tipo de interações – também violentas – entre atores e regiões das mais diversas partes do mundo. O terrorismo transnacional é uma das faces mais

1 Esta obra torna claro que este conceito não é apenas de aplicação recente. Na verdade entre os antecessores deste conceito deliberadamente ambíguo, deve ser incluído André Beaufre com o seu conceito de *grand guerrilla* – ou seja, *grand petit guerre*.

importantes da globalização também das ameaças e da violência (Findley, Nielson e Sharman, 2014)².

O Daesh é pela sua propaganda, pela sua estratégia de recrutamento e pelas suas ações um caso exemplar desta noção de terrorismo transnacional. Estima-se que no território central do autoproclamado califado, mais de metade dos combatentes do Daesh não são nem iraquianos, nem sírios, mas voluntários estrangeiros de mais de 100 nacionalidades. Destacam-se em termos relativos o grande número de combatentes estrangeiros recrutados nos dois lados do Mediterrâneo, como a Tunísia e a França, e a surgirem em lugares de topo na lista de recrutas (BBC News, 2016).

O Daesh apela ativamente e aceita sem grandes restrições a adesão de quem quer que seja que se converta ao Islão e aceite a leitura violenta do mesmo pelo autoproclamado califado, ou de qualquer grupo armado que declare a sua obediência ao autoproclamado califa. Esta forte dimensão transnacional torna a ameaça do Daesh particularmente fluída, complexa e difícil de combater. Tanto mais quanto a esta dimensão de rede clandestina terrorista transnacional o Daesh acrescenta uma ambição territorial, que se manifesta no controlo direto de um território significativo na Síria e no Iraque, e também de um enclave na Líbia.

Uma Ameaça Híbrida

O Daesh não é evidentemente um Estado no sentido tradicional. Mas também não é apenas um “normal” grupo terrorista (Cronin, 2015). Todavia, como todos os grupos terroristas, organizou uma rede clandestina, e tem ainda menos escrúpulo em atingir alvos civis do que a grande maioria deste tipo de grupos. Tem, como todo o grupo terrorista de sucesso, uma importante máquina de propaganda. O terrorismo é, por excelência, uma forma de guerra psicológica bem traduzido pela ideia de propaganda pela ação violenta. O impacto pretendido é mais mediático e moral do que simplesmente físico: procura-se promover uma causa ideológica chocando, aterrorizando.

Neste sentido importa sublinhar que o Daesh tem, nomeadamente, uma presença virtual muito eficaz, tirando o máximo partido das múltiplas plataformas da internet, cada vez mais encriptadas e, portanto, ideais para a comunicação clandestina, para efeitos de propaganda e recrutamento. Entre as prioridades da propaganda do Daesh está promover ataques nos países europeus e ocidentais, nomeadamente no flanco sul da Europa.

Os emblemáticos e sangrentos ataques em Paris em novembro de 2015 e em Bruxelas em março de 2016, e uma quantidade de outras tentativas falhadas de ataques terroristas na Europa, em particular no seu flanco sul, inclusive por esta mesma

2 Ver também Enders e Sandler (2000) e Hoffman e Reinares (2016).

rede, mostram que estes são o resultado de um esforço organizado e continuado. Não tinham razão aqueles que vinham argumentando que o Daesh não era (também) uma organização de terrorismo transnacional, mas era uma ameaça mais convencional e meramente local ou regional. E não se trata de uma viragem de última hora do Daesh para o terrorismo transnacional como parte do seu diversificado arsenal, pois ataques como os de Paris e Bruxelas e a rede que os organizou não se improvisam de um momento para o outro³.

O Daesh é uma ameaça tanto mais significativa e fluída quanto está disposto a recrutar de forma praticamente indiscriminada, exceto na devoção a uma doutrina totalitária e na vontade de usar todos os meios violentos para alcançar os seus fins. Uma doutrina ou ideologia com base numa leitura muito violenta e muito minoritária do Islão, mas nem por isso menos perigosa. A violência religiosa tem sido geralmente associada a uma maior predisposição para causar vítimas entre os descrentes sejam eles civis ou não à luz da lei internacional (Stern e Berger, 2015; Fishman, 2016; Ruthven, 2015; Wood, 2015).

Se há movimento relativamente aos quais os receios quanto ao chamado novo ou superterrorismo parecem justificados é o Daesh, nomeadamente relativamente à questão da utilização de armas químicas, biológicas ou radiológicas, caso as consiga obter. Este é um movimento que já demonstrou abraçar a violência mais extrema e não há razão para pensar que o Daesh hesitaria em usar armas de destruição maciça ou bomba com material radioativa, ditas bombas sujas, tendo em conta a sua leitura extrema, revolucionária, e violentamente messiânica e literalmente apocalíptica do Islão. As dificuldades aqui estarão não na vontade do Daesh, mas no facto, de que a experiência tem mostrado, de que os grupos terroristas têm dificuldade em obter secretamente e usar eficazmente este tipo de armamento. Mas seria um erro ignorar que esta ameaça, mesmo que remota de muito elevado impacto, existe (Laqueur, 1999; Freedman, 2002; Duyvesteyn, 2004).

O Daesh é, no entanto, mais do que um grupo terrorista, mesmo do que um grupo de superterrorismo transnacional. É um proto-Estado revolucionário (Walt, 2015). Mas o facto de se autoproclamar formalmente um Estado, o 'Estado Islâmico', no entanto, está longe de significar que o movimento esteja disposto a integrar-se no sistema de Estados existentes. O Daesh deixou claro que não pretende ser reconhecido pelos demais Estados. Que considera a ONU como uma instituição ilegítima, usurpadora de um poder legitimador que apenas pode vir de Deus. Nesse aspeto é bem mais revolucionário do que a República Islâmica do Irão alguma vez o foi. Pretende afirmar-se pela insurreição armada, pela *jihad*, como o único 'Estado Islâmico' legítimo, pois é isso que significa a proclamação do Califado.

3 Posição defendida por peritos distintos como Daniel Byman (2016), mas que nos parece duvidosa à luz da informação conhecida.

Califa, ou seja, sucessor legítimo de Maomé, como líder do Islão, só deve existir um. Historicamente isso nem sempre foi assim, e desde 1924 que o califado foi extinto por iniciativa dos próprios muçulmanos, mais concretamente do líder fundador da Turquia contemporânea, Mustafa Kemal Atatürk. Mas este desejo do Daesh de reconstituir o Califado e expandir-se por todo o mundo, pelo menos por todo o mundo que é ou foi muçulmano, dá-nos uma ideia dos seus objetivos estratégicos extraordinariamente ambiciosos. Ele ajuda também a explicar a sua particular atenção ao Norte de África e ao flanco sul da Europa, territórios que são ou foram muçulmanos. A adoção de métodos pelo Daesh de extrema violência são, portanto, o resultado da combinação de uma versão sectária particularmente virulenta do Islão, e da perseguição de finalidades estratégicas invulgarmente ambiciosas por meios assimétricos excepcionalmente violentos.

Os meios e objetivos do Daesh são tão extremos que levaram mesmo à sua separação da Al-Qaeda, e criaram uma competição entre ambos pela liderança das redes jihadistas violentas a nível global que é mais um elemento importante a ter em conta no sério risco de escalada e difusão da violência terrorista transnacional.

O carácter híbrido do Daesh, nem puramente não convencional, nem puramente convencional, resulta manifesto, aliás, também no facto de se empenhar não só no recrutamento de redes clandestinas de terroristas, mas também em obter a adesão à sua rede transnacional de grupos que também estão empenhados em controlar e governar territórios como é o caso do Boko Haram.

O Daesh tem portanto colecionado um número (crescente) de afiliados regionais, mais de 30, sendo os mais importantes simbolicamente integrados como províncias no Califado desde o Sinai até à Argélia.

Neste contexto é de particular interesse para o nosso tema o enclave controlado pelo Daesh na Líbia, centrado em torno de Sirte, cidade natal do ex-líder líbio, coronel Muammar Khadafi. Desde logo, por que está bem dentro da área fronteira do flanco sul da Europa, a escassas centenas de quilómetros de Itália. Depois, porque há notícias que parecem apontar para a Líbia como uma prioridade para a liderança do Daesh.

É claramente altamente variável o grau de controlo dos líderes do Daesh sobre os seus variados afiliados, e mesmo sobre as "chamadas" províncias. Não é evidente que a liderança central do Daesh deseje exercer grande controlo direto, procurando antes de um alinhamento genérico de métodos e objetivos destes grupos variados. Mas no caso da Líbia não merece dúvida que a própria liderança "local" do Daesh foi escolhida e destacada pessoalmente pelo líder Abu Bakr al-Baghdadi.

Esta importância dada à presença na Líbia pela liderança do Daesh parece refletir uma avaliação que merece séria ponderação. Primeiramente, os líderes do Daesh parecem estar convencidos de que a Líbia poderá ser um campo propício para a sua expansão, como o foram os Estados fragilizados do Iraque e da Síria; segundo, com

isso o Daesh procura explicitamente aproximar-se do flanco sul do seu inimigo ocidental, que o Daesh designa frequentemente, na sua leitura deliberadamente “arcaizante” do Alcorão e do Islão, simplesmente por Roma (Wood, 2015).

A natureza violenta radical extremo do Daesh pode revelar-se contraproducente no futuro, como já o foi no passado – nomeadamente na campanha relativamente bem sucedida dos EUA no Iraque contra a sua anterior encarnação, ou seja, a Al-Qaeda no Iraque, entre 2006-2011. Mas de momento ela representa uma ameaça significativa ao recrutar alguns dos indivíduos mais predispostos para a violência em toda a bacia do Mediterrâneo, inclusive na Europa, e oferecendo-lhes acesso a treino, a armas, a fundos e uma causa.

As características multidimensional, fluída, híbrida do Daesh multiplica as suas opções sobre como e onde recorrer à violência, o que torna ainda maior o desafio de formular uma resposta eficaz a esta ameaça. A sua contenção parece, se não impossível, pelo menos extremamente difícil. Afinal estamos a falar neste momento e de acordo com as estimativas de algumas dezenas de milhares de recrutas estrangeiros, muitos deles com passaportes europeus.

Isto não quer dizer, evidentemente, que o Daesh seja uma ameaça invencível. Significa sim que tudo parece indicar que será difícil, custoso, e provavelmente demorado lidar com esta ameaça. E que esta vanguarda jihadista *takfiri* radical pode transfigurar-se e ressurgir de surpresa e onde forem propícias.

O indício de que Daesh está longe de ser invencível é que o território administrado pela sua liderança na Síria e no Iraque terá sido reduzido em quase metade do que já foi sob o peso de ataques aéreos e ofensivas terrestres. Mas derrotar a componente mais convencional, mais territorial do Daesh será sempre o elemento mais fácil, só não tendo já acontecido por causa da ausência de acordo entre os seus múltiplos inimigos sobre como o fazer e sobre quem o deveria fazer.

A prova de que a ameaça multidimensional, híbrida, representada pelo Daesh é especialmente difícil de conter eficazmente ou eliminar completamente, é o fato de que este grupo sobreviveu já a repetidas tentativas de eliminá-lo nas suas várias encarnações desde 2003, inclusivamente à morte do seu fundador Abu Musab al-Zarqawi num raide norte-americano em 2006. Além disso, menos sucesso na frente convencional levou a um aumento de ações não convencionais pelo Daesh, nomeadamente ataques com bombistas suicidas, em grande escala, contra a Tunísia e a França na área geográfica que mais nos importa, mas também, convém não esquecer, no próprio Iraque e na Síria e em regiões adjacentes como o Líbano e a Turquia. Há, portanto, duas ameaças que correspondendo aos objetivos estratégicos de longo prazo do Daesh, tanto quanto nos é possível conhecê-los, podem aumentar de intensidade como resposta deste último a uma ofensiva bem-sucedida contra o seu núcleo territorial no Iraque e na Síria. A primeira grande ameaça é um esforço de expansão territorial em regiões periféricas para compensar as perdas na região

nuclear. E aqui, há poucas razões para duvidar que o Daesh teria a Líbia como alvo prioritário na sua lista (Kirkpatrick, Hubbard e Schmitt, 2015; Gatehouse, 2016). A segunda grande ameaça é um aumento das tentativas de ataques terroristas de retaliação, tanto por combatentes estrangeiros, retornados da Síria ou do Iraque, como por elementos recrutados no estrangeiro e com dificuldades crescentes em chegar ao Levante, ou por uma combinação de ambos como foi o caso dos ataques de Paris e Bruxelas.

Em suma, o Daesh pode muito bem tornar-se mais mortal no flanco sul europeu e de um modo geral em termos de terrorismo transnacional na medida em que fique mais vulnerável a um avanço mais convencional contra o seu núcleo territorial no Iraque e na Síria. Não temos dúvidas tendo em conta o tipo de estratégia deste tipo de grupos e o histórico do próprio Daesh de que procura e procurará fazê-lo. Isto não quer dizer que os progressos significativos alcançados no Iraque e na Síria contra o Daesh não tenham potencialmente um impacto positivo, nomeadamente nesta guerra psicológica, afetando a aura de invencibilidade que o Daesh procura passar na sua propaganda, e conseqüentemente, reduzindo a sua capacidade de recrutar combatentes estrangeiros. Mas esse efeito positivo a prazo, não resolve o problema da ameaça já existente, dos jihadistas já recrutados. Isso exigirá estratégias complexas de recuperação de alguns desses combatentes numa abordagem que não deverá ser meramente carcerária, sob o risco de ainda aumentar o contágio do jihadismo radical, que tem tido nas prisões um ambiente frequentemente favorável à sua expansão, mas também de desradicalização e de reintegração (Neumann, 2014).

O flanco sul da Europa está deste modo em particular risco se o Daesh tomar uma opção pela difusão e pela escalada do conflito por meios convencionais e não convencionais. Em primeiro lugar, por razões de proximidade geográfica que pode facilitar a transferência de homens. Em segundo lugar, porque o Daesh já tem uma presença territorial na região, a Líbia. Em terceiro lugar, porque existe uma percentagem relativamente elevada de combatentes estrangeiros no Daesh provenientes de alguns países do flanco sul nomeadamente da França.

Desse ponto de vista parece-nos fundamental em termos de resposta: primeiro, lidar de alguma forma com a presença do Daesh na Líbia; segundo, reforçar a cooperação regional e multilateral – nomeadamente em termos de capacitação na resposta e troca de informações – e nesse contexto referiremos especificamente o caso da NATO. É sobre estes dois temas que nos iremos debruçar de seguida antes de apresentarmos as conclusões deste texto.

O Daesh na Líbia

A Líbia já era um Estado com fraco grau de institucionalização, apenas independente e unificado a partir de 1951, e tendo os dois líderes do país, o rei Idris (1951-1969) e o coronel Muammar Khadafi (1969-2011), mostrado pouco interesse na

construção do Estado. As dificuldades acentuaram-se com o processo violento de colapso do regime autoritário e personalista de Muammar Khadafi, em 2011, que resultou numa de guerra civil de fraca intensidade e numa forte fragmentação do país. Esta fragmentação e em particular o vazio de poder em Sirte, a cidade natal do ex-líder líbio, permitiu o surgimento de um enclave controlado por combatentes do Daesh, com estimativas que vão dos 1.500 a vários milhares de homens, a maioria deles aparentemente combatentes estrangeiros (Vandewalle, 2012).

Parece-nos expectável dada a natureza do Daesh expressa no seu mote oficial, “resistir e expandir”, que procure tirar partido do conflito na Líbia. Porém, a presença de milícias fortes e fortemente enraizados localmente e a existência de grandes áreas desérticas de território sem a cobertura significativa, parece ter dificultado uma expansão significativa do Daesh na Líbia. Mas a aparente presença de grupos clandestinos leais ao Daesh noutras localidades líbias pode ser um perigoso prenúncio. E há a possibilidade de cooptação dos grupos locais pelo Daesh ou até de que este esteja a preparar alguma ação surpresa como foi o caso da queda de Mosul no Iraque. Não sendo provável tal eventualidade não é impossível (Pelham, 2015; Porter, 2016).

Conter a presença territorial do Daesh a um pequeno enclave na Líbia não deve, portanto, ser vista como algo garantido. Tal vai depender da evolução da situação no terreno na Líbia, em termos de resiliência das milícias locais e da possível, mas ainda muito incerta, construção de um real governo de unidade nacional controlando um aparelho de defesa e segurança interna. E mesmo na ausência de expansão territorial significativa a mera presença do Daesh na Líbia representa uma ameaça múltipla para a segurança do flanco sul europeu. Desde logo, uma ameaça potencial para a segurança marítima dado o acesso do Daesh à costa do Mediterrâneo, mesmo que de momento nada tenham sido feito nesta área. Depois, uma ameaça para a segurança energética com ataques à infraestrutura de extração e exportação do petróleo e gás da Líbia. Genericamente o Daesh na Líbia é uma ameaça para a segurança regional, em geral, dando-lhe maior capacidade de organizar e coordenar células terroristas e ataques numa zona segura a escassas centenas de quilómetros da Europa.

A NATO e as Ameaças ao Flanco Sul

Parece haver algum consenso que uma ameaça transnacional, que não respeita fronteiras, e que usa em seu proveito as facilidades de circulação da globalização, exigiria idealmente respostas de segurança cooperativa por organizações de tipo multilateral. Mas que devesse ser assim, não significa que seja facilmente assim. Depois da primeira grande vaga de terrorismo transnacional dominada por correntes anarquistas e outras ideologias radicais, que se estendeu do final do século XIX até às décadas iniciais do século XX, a Sociedade das Nações, a primeira organiza-

ção multilateral permanente encarregada de velar pela segurança coletiva, resolveu ocupar-se do assunto, na década de 1930, procurando criar um regime legal global. O trabalho no sentido de criar uma convenção universal contra o terrorismo foi complexo, longo, num contexto internacional cada vez mais adverso, e acabou em falhanço. Décadas depois a ONU conseguiu dar alguns passos adicionais, mas não ao ponto de criar um regime normativo forte e consensual contra o terrorismo (Boulden e Weiss, 2004).

Desse e de outros fracassos mais graves do regime de segurança coletiva pós-Primeira Guerra Mundial resultou a Segunda Guerra Mundial, durante a qual, por sinal, a promoção de movimentos de resistência armada que recorriam ao terrorismo e à guerrilha, teve um papel nada irrelevante na recolha de informações e na erosão das forças militares italianas e alemãs. Foi assim nomeadamente no caso da Líbia, por via da aliança dos britânicos com a resistência clandestina dos Sanusi contra a colonização italiana, liderados pelo Emir Idris, que veio a tornar-se o primeiro rei de uma Líbia independente em 1951.

A partir de 1947, viveram as décadas de Guerra Fria entre as duas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial – os EUA e a URSS – e os respetivo blocos de aliados. Foi neste contexto que os EUA lideraram, em resposta à forte pressão de várias potências europeias, o processo de criação da NATO culminando na assinatura do Tratado de Washington que a instituiu em 1949. E desde esse momento fundador que se colocou a questão do que fazer do flanco sul europeu, seria de o incluir ou não nesta nova organização de defesa coletiva do Ocidente. A resposta foi controversa. Houve reservas da parte de vários países do norte da Europa, da Bélgica até à Noruega, relativamente à presença de Portugal ou da Itália nesta nova organização. Desse ponto de vista o empenho da Grã-Bretanha, da França, e, em última análise, dos próprios EUA, foram decisivos para a inclusão desses dois países do flanco sul da Europa logo a partir da fundação da NATO.

A NATO rapidamente passou de uma aliança defensiva, a uma instituição político-militar multilateral com uma estrutura permanente, um secretariado, representantes permanentes dos Estados-membros, e um sistema de comandos conjuntos que deram corpo à mais importante organização regional multilateral de defesa coletiva a nível global. Este processo de institucionalização foi muito acelerado em resposta à ameaça sentida pelas potências ocidentais com a Guerra da Coreia, iniciada em 1950, com um ataque surpresa da Coreia do Norte, apoiada pela URSS e pela China comunista. Na Europa Ocidental muitos viram nesse ataque um precursor de uma ofensiva semelhante contra a Alemanha Ocidental. Nesse cenário de ameaça aparentemente eminentemente, deu-se o primeiro alargamento da NATO precisamente no sentido de melhor garantir a segurança do flanco sul europeu com a integração da Turquia e da Grécia em 1952 depois completado com a integração da Espanha já nos anos 1980. Ou seja, desde o início o

flanco sul foi um elemento controverso, mas que mostrou ser indispensável à segurança dos aliados ocidentais⁴.

Veio a ser precisamente no flanco sul, no sentido mais restrito e no sentido mais amplo, que a NATO viria a envolver-se nas suas primeiras missões militares de grandes dimensões. Primeiro nos Balcãs, na Bósnia (em 1995) e no Kosovo (1999) e depois no Médio Oriente, sobretudo no Afeganistão onde se envolveu na sua primeira missão de combate da sua história. Mais, a NATO aprofundou e alargou o seu envolvimento na zona fronteira ao flanco sul europeu, o Mediterrâneo e mesmo do Médio Oriente em sentido amplo através dito Diálogo do Mediterrâneo e da Iniciativa de Istanbul, e desenvolveu ainda parcerias bilaterais relevantes com países tão importantes na região como a Jordânia, Marrocos ou a Argélia.

Apesar da dificuldade histórica de todas as organizações internacionais em conseguirem agir consensualmente contra o terrorismo, a NATO também aqui se revelou relativamente excecional. A primeira vez que o artigo 5.º do Tratado de Washington (NATO, 1949), relativo à defesa mútua, foi acionada foi a seguir aos ataques do 11 de Setembro de 2001. Ou seja, com mais ou menos controvérsias quanto ao que fazer, tratando-se de organizações terroristas transnacionais como a Al-Qaeda, visando atingir países ocidentais por meio de ataques de grandes dimensões, a NATO reagiu. E esse papel adjuvante dos EUA foi importante, quer nas missões navais no Mediterrâneo, que nas missões de treino no Iraque, quer nas missões propriamente operacionais no quadro da ISAF no Afeganistão, de longe a mais importante missão militar da história da NATO. Significativamente tratou-se de uma campanha de tipo não convencional, de contrainsurreição e capacitação, e em resposta a ameaças também de tipo de não convencional, um ataque terrorista contra alvos em Nova Iorque e Washington, e uma campanha de guerrilha no Afeganistão onde se refugiava o núcleo duro do grupo de terrorismo transnacional conhecido como Al-Qaeda⁵.

Mas será que a NATO tem os meios mais eficazes para conduzir campanhas de contrainsurreição em sentido genérico, e em particular de combate ao terrorismo? Qual deve ser o seu grau de envolvimento na defesa do flanco sul europeu face a esse tipo de ameaças? Esse é um ponto central que iremos abordar na conclusão.

Conclusão: Ameaças Não Convencionais, Flanco Sul e o Papel da NATO

O terrorismo é uma das formas de conflito armado estruturalmente assimétrico que se tem tornado a forma cada vez mais dominante da conflitualidade violenta pós-

4 Este continua a ser um tema relativamente negligenciado, entre as exceções ver Jacobs (2006) e Brogi (2006).

5 Estranhamente este facto tem merecido pouca atenção. Uma exceção, mas já algo desatualizada é Nevers (2007).

-1945. Desde a Segunda Guerra Mundial que se estima que mais de 80% dos conflitos é de tipo não convencional, ou seja, não são guerras convencionais entre as forças armadas profissionais de um Estado (Brown, 2003, p. 3)⁶.

Numericamente este tipo de conflitos não convencionais tornaram-se demasiado importantes para poderem continuar a ser ignorados. É verdade que existe uma tendência em estudos relevantes no sentido de argumentar que a maior parte dos grupos terroristas não conseguem atingir os seus objetivos (Abrahms, 2007; Cronin, 2006)⁷. Mas isso não significa que durante todo o processo não causem enormes estragos. Estamos cientes que a visão tradicional tem sido a de que o terrorismo não pode ter um impacto sério ao nível do sistema internacional e regional. Durante muito tempo a resposta prevalecente no campo da segurança internacional tendeu a ser a de que isso não era possível. O terrorismo tem sido tradicionalmente visto como uma ameaça de demasiada baixa intensidade para poder ameaçar seriamente sequer um Estado, e menos ainda o sistema regional ou global dos Estados.

Porém esta posição tradicional de subestimar o terrorismo e o seu impacto parece-me questionável. Claro que a maioria dos atentados terroristas têm um impacto limitado, mas o mesmo sucede com muitas ações armadas convencionais. Poderemos ignorar, no entanto, que o século XX se iniciou verdadeiramente com a Primeira Guerra Mundial, o conflito mais marcante de todo o século, na origem de vários outros, e que a crise que despoletou este conflito global há cem anos atrás, resultou diretamente de um atentado terrorista, em Sarajevo, em junho de 1914? Será um caso único de impacto na segurança global do terrorismo? Não me parece. No século XXI parece inegável o impacto enorme que os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 tiveram em toda a estratégia dos EUA, com evidente impacto global. O terrorismo, sobretudo quando parte de um arsenal mais vasto, quando ligado a uma resiliente organização clandestina e uma causa radical, deve ser tratada como uma ameaça séria e pode ser altamente perturbador da ordem regional e até global.

Se a NATO quer continuar a ser levada a sério como organização de defesa coletiva não pode deixar de tomar seriamente este tipo de ameaças não convencionais. Pode-se evidentemente questionar a sabedoria de algumas prioridades e mais ainda do tipo de respostas armadas dos EUA no contexto muito complicado pós-atentados do 11 de setembro de 2001, as quais inevitavelmente condicionaram muito a ação da Aliança Atlântica. Pode-se questionar qual deve ser o papel da NATO nessa resposta a par e em cooperação com outras organizações e parceiros.

6 Para anos posteriores ver SIPRI, *SIPRI Yearbooks* (2004-2014).

7 Para uma visão mais positiva ver Pape (2005) e Kydd e Walter (2006).

Há que contrariar o risco de que uma resposta NATO seja bem organizada, mas também demasiado militarizada. Porém, cabe lembrar que a NATO não é apenas uma organização militar. E que o conceito estratégico da NATO (2010), aprovado na cimeira de Lisboa em 19-20 de novembro, adicionou, a par da tradicional defesa territorial convencional, como missões prioritárias da Aliança Atlântica: a gestão de crises e a segurança cooperativa por via da capacitação de aliados. Se a NATO quer continuar a ser relevante tem de levar a sério esta mudança. Como tal deveria ser possível colaborar em respostas mais diversificadas à ameaça do Daesh ao flanco sul europeu em cooperação com uma série de outras organizações, desde logo a UE, e uma série de aliados e parceiros, nomeadamente na própria África do Norte e do Levante.

Para a NATO poder cumprir plenamente os seus objetivos, mesmo o mais tradicional de defesa coletiva dos seus membros, mas sobretudo as novas prioridades da gestão de crises – preferencialmente preventiva – e de segurança cooperativa por via do apoio e da capacitação de aliados, não pode olhar apenas para o Norte e para o Leste, exigem que continue a olhar igualmente para o seu flanco sul.

A história mostra que a Aliança Atlântica não conseguiu consolidar-se sem pilares sólidos a Sul. No contexto geoestratégico atual com Estados em colapso e fragilizados fronteiras ao flanco sul europeu, com a presença na região de uma ameaça como a do Daesh, um proto-Estado abertamente revolucionário dedicado a atacar o Ocidente de todas as formas possíveis e com o máximo de violência que lhe for possível, seria um erro subalternizar as ameaças presentes e prementes no flanco sul europeu da NATO, e as relações consolidadas com parceiros a sul, no momento em que estes mais precisam de ajuda e o Ocidente mais precisa de aliados seguros, mesmo que estes não sejam sempre os ideais em termos normativos, são certamente melhor que a possibilidade de uma expansão significativa do Daesh ou mesmo a consolidação do seu controlo de território, recursos e população significativos. Nesse caso uma ação também convencional concertada entre vários atores será provavelmente inevitável. E se o caso da Líbia, em 2011, nos mostra algo, é que nesse caso, só a NATO, neste momento, tem as capacidades de comando e os meios necessários para realizar uma ação militar eficaz, mesmo que, sabiamente, tal não implique a presença de tropas significativas no terreno e dê prioridade a combatentes árabes.

Em termos da situação geopolítica atual e tendo em conta as dinâmicas consensuais da regra na NATO poderá perceber-se uma opção pela paridade entre conflitos mais ou menos congelados e ameaças relativamente conhecidas e de natureza essencialmente convencional e portanto relativamente fáceis de identificar no Ártico e no Leste Europeu, e os conflitos altamente voláteis, dinâmicos, híbridos, e de evolução incerta no Sul. Aliás, se a preocupação de muitos Estados-membros da NATO é, por razões compreensíveis de proximidade geográfica, o ressurgimento

da Rússia como potência revisionista, é de sublinhar que Moscovo não deixou de prestar atenção ao seu flanco sul e tem tido um papel crescente e ativo no quadro do conflito na Síria. Portanto, não faria sentido que os que na NATO defendem que conter a Rússia deve ser a prioridade, daí retirassem a conclusão de que isso significaria ignorar ou subalternizar a segurança do flanco sul da organização. Claramente a Rússia não comete esse erro.

Nada disto, evidentemente não dispensa a NATO de pensar bem nas lições aprendidas nos Balcãs e no Afeganistão, ou da intervenção na própria Líbia em 2011, assim como relativamente ao histórico das parcerias em curso, para melhorar a sua performance em termos de capacitação, prevenção, ajuda supletiva e, em último caso, algo do tipo de intervenção armada, preferencialmente limitada. Mas até tendo em conta a intervenção da NATO na Líbia em 2011, seria difícil defender que a organização poderia agora ignorar o que aí se passa, e deixar de responder na medida em que isso lhe seja pedido, útil e necessário.

E se há questão que parece clara é que é do interesse de Portugal defender que a NATO continue empenhada na defesa do seu flanco sul contra os que argumentam que se olhe para o Leste ou o Norte ou o mundo em geral. Tanto quanto é importante haver uma contribuição portuguesa para o debate sobre a melhor forma de a NATO contribuir para estes problemas em colaboração estreita com outras organizações multilaterais e parceiros vários. Aqui destacaremos o aprofundamento da troca entre países aliados e parceiros de informações, assim como, de experiência na prevenção e resposta à radicalização violenta e na capacitação da resposta ao terrorismo a todos os níveis.

Referências Bibliográficas

- Abrahms, M., 2006. Why Terrorism Does Not Work. *International Security*, 31(2), pp. 42–78.
- BBC News, 2016. Islamic State Group: Crisis in seven charts. *BBC News* [online], Middle East, 26 de maio. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>.
- Boulden, J. e Weiss, T. G., eds., 2004. *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press.
- Broggi, A., 2006. 'Competing Missions': France, Italy, and the Rise of American Hegemony in the Mediterranean. *Diplomatic History*, 3(4), pp. 741-770.
- Brown, M., ed., 2003. *Brave New World: Security Challenges in the Twenty First-Century*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Byman, D., 2016. ISIS' Big Mistake: Why Global Might End Badly. *Foreign Affairs*, 95(2), pp. 76-85.
- Cable, L., 1993. Reinventing the Roundwheel: Insurgency, Counterinsurgency, and Peacekeeping Post-Cold War. *Small Wars & Insurgencies*, 4(2), pp. 228-262.

- Cronin, A. K., 2015. ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat. *Foreign Affairs*, March/April. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/143043/audrey-kurth-cronin/isis-is-not-a-terrorist-group>.
- Cronin, A. K., 2006. How al-Qaida Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups. *International Security*, 31(1), pp. 7–48.
- Duyvesteyn, I., 2004. How New Is the New Terrorism? *Studies in Conflict and Terrorism*, 27(5), pp. 439–454.
- Enders, W. e Sandler, T., 2000. Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening? *Journal of Conflict Resolution*, 4(3), pp. 307–332.
- Findley, M. G., Nielson, D. L. e Sharman, J. C., 2014. *Global Shell Games: Experiments in Transnational Relations, Crime, and Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishman, B., 2016. Defining ISIS. *Survival*, 58(1), pp.179–188.
- Freedman, L., 2002. *Superterrorism: Policy Responses*. London: Blackwell.
- Gatehouse, G., 2016. Top IS commanders 'taking refuge' in Libya. *BBC News* [online], Africa, 3 de fevereiro. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-africa-35486158>.
- Hoffman, B. e Reinares, F., eds., 2016. *The Evolution of the Global Terrorist Threat: From 9/11 to Osama bin Laden's Death*. New York: Columbia University Press.
- Jacobs, M., 2006. The Perils and Promise of Islam: The United States and the Muslim Middle East in the Early Cold War. *Diplomatic History*, 30(4), pp. 705-739.
- Laqueur, W., 1999. *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. London: Phoenix Press.
- Laqueur, W., 1977. *The Age of Terrorism*. Boston: Little, Brown & Comp.
- Kirkpatrick, D. D., Hubbard, B. e Schmitt, E., 2015. ISIS' Grip on Libyan City Gives It a Fall-back Option. *The New York Times* [online], 28 de novembro. Disponível em http://www.nytimes.com/2015/11/29/world/middleeast/isis-grip-on-libyan-city-gives-it-a-fall-back-option.html?_r=0.
- Kydd, A.H. e Walter, B., 2006. The Strategies of Terrorism. *International Security*, 31(1), pp. 49–79.
- Murray, W. e Mansoor, Peter R., eds., 2012. *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NATO, 2010. *Active Engagement, Moderne Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, pp. 40. Disponível em http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.
- NATO, 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C., 4 de abril de 1949, *North Atlantic Treaty Organization* [online], Official Texts. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.
-

- Neumann, P. R., ed., 2015. *Radicalization*. London: Routledge.
- Nevers, R. de, 2007. NATO's International Security Role in Terrorism Era. *International Security*, 31(4), pp. 34-66.
- Pape, R., 2005. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York: Cambridge University Press.
- Pelham, N., 2015. Libya against Itself. *The New York Review of Books* [online], 22 de janeiro. Disponível em <http://www.nybooks.com/articles/2015/02/19/libya-against-itself/>.
- Porter, G. D., 2016. How Realistic Is Libya as an Islamic State. *Sentinel*, 9(3), pp. 1-9.
- Ruthven, M., 2015. Inside the Islamic State. *The New York Review of Books* [online]. Disponível em <http://www.nybooks.com/articles/2015/07/09/inside-islamic-state/>.
- SIPRI. *SIPRI Yearbooks* (2004-2014).
- Stern, J. e Berger, J.M., 2015. *ISIS: The State of Terror*. New York: Ecco/Harper Collins.
- Walt, S. M., 2015. ISIS as Revolutionary State: New Twist on an Old Story. *Foreign Affairs*, 94(6), pp. 42-51.
- Wood, G., 2015. What ISIS Really Wants. *The Atlantic* [online], março. Disponível em <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2015/03/what-isis-really-wants/384980/>.
- Vandewalle, D., 2012. *A History of Modern Libya*. Cambridge: Cambridge University Press.

Do Terrorismo Transnacional ao Choque de Valores

Nuno Lemos Pires*

Coronel de Infantaria/Operações Especiais, Doutorado em História, Defesa e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL, é atualmente o Comandante do Corpo de Alunos e Professor na Academia Militar. Esteve mais de 5 anos em serviço na NATO e participou em diversas missões internacionais, entre as quais se destacam: Moçambique, Angola, Paquistão e Afeganistão. Tem oito obras publicadas e é autor de mais de 100 capítulos ou artigos em várias publicações, em língua portuguesa, inglesa e espanhola.

Resumo

A força das ideologias e religiões é muito mais forte quando o quadro de referência onde se vive se deteriora e não representa quem o habita. Tem de se encontrar, por isso, formas muito concretas de contra-argumentar sobre as ideologias que alimentam o terrorismo e, simultaneamente, entender os principais fatores que afetam os sistemas de valores em que muitos se deixaram de rever. O que não podemos mais fazer é, deliberadamente, ignorar que há um fortíssimo choque de valores, que existem *hodiernos Cavaleiros do Apocalipse* que transportam e arrastam novas dimensões da desagregação, e que esta importantíssima dimensão, a dos valores, se constitui numa base cada vez mais premente e estruturada, a partir de onde se alimentam muitos dos inúmeros grupos terroristas.

Abstract

From Transnational Terrorism to the Clash of Values

The impact of ideologies and religions is much stronger when the surrounding environment suffers from deterioration and does not represent those who inhabit it. In such case, it becomes necessary to find very concrete ways to counter-argument the structured ideologies that feed terrorists everywhere and, at the same time, to understand the main factors affecting the systems of values which many have ceased to identify with. What cannot be done anymore is to ignore, deliberately, that there is a very deep clash of values, that there are new and modern 'Horsemen of the Apocalypse' who cultivate new dimensions of chaos and disaggregation and that the very important dimension of values has become an ever more urgent and structured ground, which feeds many of the countless existing terrorists groups.

* Agradeço ao Coronel Tirocinado de Infantaria João Pedro Boga Ribeiro as excelentes sugestões.

Terrorismo pode ser apenas uma tática, uma técnica, ou, de forma mais estruturada, uma escolha estratégica, alimentada por uma determinada ideologia ou religião, para atingir determinado fim. Terrorismo não existe de forma isolada e, provavelmente, o adjetivo de terrorista a determinado grupo ou pessoa, é um atributo bastante complicado de escolher e, conforme os contextos, profundamente divergente. Classificar um ato, um grupo, uma pessoa, mesmo um Estado ou uma entidade supranacional, como terrorista, depende do contexto, de quem classifica, de quem interpreta e da época histórica – os “terroristas” de uns podem ser os “combatentes da liberdade” para outros. Sobre definições e interpretações sobre o que é ou não o terrorismo, já tivemos oportunidade de publicar várias vezes sobre o mesmo, pelo que não nos queríamos repetir¹. No entanto, as reflexões e os inúmeros debates em que temos participado, em especial, nos últimos dois anos, levaram ao reforçar da importância que têm as motivações e os variados sistemas de valores que justificam as causas que perseguem alguns dos grupos. O que é relevante não é a tentativa de classificar grupos, pessoas, atos ou entidades como terroristas, mas sim, conseguir determinar as motivações valorativas antes das ambições políticas que perseguem.

Hoje, talvez mais do que em décadas passadas, temos de fugir das simplificações explicativas assentes, apenas, em racionais geopolíticos, em jogos de interesses entre os principais atores do sistema internacional ou em simples análises sociológicas sobre ambições de poder. Esta análise não chega e pode até ser contraproducente. O percurso de alguns movimentos, que normalmente classificamos de terroristas, pode ter raízes muito profundas ou mesmo muito antigas, que o contexto exponencia, positiva ou negativamente, que nos deve obrigar a uma reflexão sobre a origem da crença humana em sistemas de valores, em códigos de conduta social, em suma, em traços de união civilizacional.

O terrorismo, como é comumente (empiricamente) entendido, tem atualmente uma dimensão enorme porque os fatores que o potenciam são, exageradamente, facilitadores da sua utilização. Na origem da explosão recente do fenómeno, que não se traduz em número de vítimas nem em quantidade de ataques, mas antes, na percepção do mesmo pela instabilidade que causa, está uma soma de vários fatores que são os que mais nos interessam refletir. Por outro lado, embora o fenómeno do terrorismo seja tão antigo como a própria história, temos hoje uma realidade estratégica que é verdadeiramente nova: o número de pessoas no planeta, as alterações climáticas e o choque de valores entre as várias regiões no mundo potenciam um acelerar de causas e efeitos numa escala nunca antes antecipada.

Vamos assim tentar abordar a problemática do terrorismo numa leitura de três passos, que correspondem a três dimensões diferentes de análise: primeiro entender os

1 Deixamos na bibliografia as referências.

elementos base, ou seja, os potenciadores ou fatores disruptivos, que permitem a exponenciação do fenômeno; em segundo lugar tentar encontrar um padrão que permita encontrar as grandes causas que podem estar na base das escolhas por técnicas terroristas por parte de cidadãos, grupos, organizações ou mesmo, Estados; por último, em terceiro lugar, identificando e analisando apenas alguns destes grupos, concentrando o estudo sobre os objetivos que perseguem, tentando apurar se é a dimensão do poder, da política, da geopolítica ou da estruturação de uma base valorativa, o que pesa mais na ação de cada.

O fenômeno do terrorismo é antigo e permanente mas, a dimensão que o mesmo poderá atingir nas próximas décadas, poderá adquirir uma dimensão de caráter global, com efeitos de alcance muito maior do que no passado e assente em pressupostos diferentes do que estamos habituados a classificar. As soluções do passado simplesmente não têm aplicação nesta dimensão do futuro mas, da mesma forma que o fenômeno apresenta contornos e dimensões novas, também as respostas são possíveis, desde que também sejam novas, para poderem ser exequíveis e adaptáveis. Vamos aprofundar.

Os Fatores Potenciadores e Disruptivos

Há inúmeras ilações que aprendemos com uma leitura atenta da história, como sempre fizemos e teremos de continuar a fazer, que são essenciais para entender o fenômeno do terrorismo. Mas também existem novas dimensões que são, verdadeiramente, uma variável nova e ainda não medida(s) na sua plenitude. É uma dimensão, ou melhor, são grandes dimensões, e das que mais nos devem preocupar, porque são a essência do problema, são a verdadeira base e origem exponenciadora dos fenômenos que propiciam, e que deve orientar uma completa busca de soluções. O terrorismo não deve, mas apenas pode, ser também encarado na análise do seu alcance e força, como consequência, ou simples manifestação, desta gigantesca dimensão. Os fatores disruptivos e potenciadores são a principal razão, a principal causa e a dimensão mais difícil de solucionar, e que justifica o alcance, os números e as ações tão alargadas que simples causas e ambições não explicam.

Por uma questão de espaço de escrita não iremos aprofundar muito este tema² mas elencamos (aglutinamos) os principais fatores, utilizando para o efeito uma imagem simplificadora, que pensamos, ilustra de forma gráfica o que se deseja, através de uns novos quatro Cavaleiros (*hodiernos*) do Apocalipse³:

O primeiro Cavaleiro simboliza a dispersão e a decadência do poder, arrasta consigo o sentimento de caos e de anarquia que modernamente, neste mundo de fron-

2 Ver Pires (2016c).

3 Os originais Cavaleiros do Apocalipse, tal como vem no Livro da Revelação (ou do Apocalipse), são a Peste, a Guerra, a Fome e a Morte.

teiras porosas, de limites sem existência, assenta em relações que se transitam no hiperespaço, nos domínios cibernéticos e em sistemas muito complexos e globais. Um Cavaleiro que galopa em grande velocidade, sobre nascimentos e desaparecimentos bruscos de empresas, de organizações, de partidos e de movimentos, em mudanças gigantes de capital, de recursos e de sedes de poder, que ocorrem por vezes em poucos dias, horas ou mesmo minutos. Arrasta consigo rotações de pessoas, de grupos, de polos regionais e mesmo, de lideranças sem nome, sem rosto, impessoais mas com poder sobre milhões de pessoas, que nos fazem temer sobre a coerência e convergência das tomadas de decisão fundamentais sobre um futuro global que necessita de grande reflexão e análise. É o Cavaleiro da vertigem e da volatilidade, do improvisado sobre a reflexão, da velocidade sem rumo, em suma, é o “Cavaleiro do Caos”.

O segundo Cavaleiro corre sobre o descontrolo a que levámos o planeta que partilhamos. Simboliza as inevitáveis e crescentes ameaças climatéricas e ambientais somadas a um fortíssimo desequilíbrio demográfico que, num brevíssimo espaço de tempo, nos levou de uma população de cerca de 1,6 mil milhões de habitantes do princípio do século XX para uns previsíveis 9 mil milhões em 2050. É a montada que abre fendas de um planeta, elevando a temperatura ambiente e o nível das águas do mar, tornando maiores, mais prolongadas e com menores intervalos, períodos de secas terríveis que, entre outras consequências, afetam o acesso a, cada vez, menos água potável e, em geral, à água doce fundamental para a vida. É um Cavaleiro que nos surge entre nuvens e fumos de mais poluição e efeitos climáticos extremos como ciclones, cheias e incêndios descontrolados, que tudo destrói na sua passagem levando à forte diminuição do cultivo de alimentos, do pastorício de animais e, em suma, que simboliza a redução drástica, para muitos e em extensas regiões do planeta, da quantidade disponível de água e de alimentos. É o Cavaleiro que empurra uma população cada vez maior, que os encurrala em urbes cada vez maiores e mais perto da costa oceânica e que, agravando o efeito do número, também sabendo que se consome cada vez mais, em média, por habitante – por outro lado, uma boa notícia, que traduz o acesso de milhões de pessoas a mais recursos –, este efeito terá ainda resultados muito piores. Persegue centenas de milhões de pessoas, em todo o mundo, forçando-as a sair as regiões em habitam na demanda de áreas mais férteis, com mais alimentos e condições de vida. A tradução da ação deste Cavaleiro manifesta-se nos números dos refugiados do clima, que pela primeira vez na história, ultrapassaram os milhões dos refugiados da guerra. Naturalmente que fugindo de áreas sem condições vão sobrelotar outras onde as populações, também em crescimento exponencial, se juntam e competem pelos mesmos e mais escassos recursos, propiciando um ambiente que pode levar a um aumento de Estados fragilizados e de guerras civis. Este é o “Cavaleiro das Tormentas”.

O terceiro Cavaleiro é o símbolo da desunião, capitaliza a impotência generalizada da humanidade em encontrar soluções globais para problemas gerais. Na ausência de um poder global sobre o planeta falta a centralização e a aplicação de soluções políticas coordenadas, acertadas e efetivas que resolvam as graves crises mundiais. Cavalgando perto e alinhado com o primeiro Cavaleiro, ou seja, ciente da dispersão e decadência do poder, este simboliza a desunião crescente entre os inúmeros povos do planeta, a incapacidade de tomar decisões com efeitos a médio e longo prazo. Alimenta-se da desconfiança e das arrogâncias entre os que se julgam no poder de saber o que é melhor para a governação de outros, sem olhar à história, à realidade geopolítica, às tradições culturais de cada povo e região. É o “Cavaleiro da Anarquia” e do Paradoxo, o de um mundo sem fiscal e sem garante na aplicação de intenções anunciadas.

O quarto, e último, Cavaleiro representa a injustiça entre seres humanos, simboliza as gravíssimas desigualdades e gigantescos desequilíbrios em que vivemos. Mostra a enorme iniquidade de uma humanidade em que 62 pessoas têm tanta riqueza acumulada como a metade mais pobre do planeta, ou seja, de cerca de 3,6 mil milhões de pessoas. Indica que há uma minoria de habitantes que moram onde abundam recursos e que há milhares de milhões a viver em zonas onde tudo falta. Representa a equação “diabólica” entre a constatação simples de que há gente a mais onde há recursos a menos e gente a menos onde há recursos em excesso sendo, que a tendência é o de um crescimento gradual de mais pessoas nas zonas carenciadas e de um diminuir progressivo dos nascimentos nas zonas mais desenvolvidas. Simboliza a diferença e o desequilíbrio, onde sem encontro, sem equilíbrio, o que não for encontrado voluntariamente e por acordo, poderá evoluir para um choque inevitável. É o “Cavaleiro da Desigualdade”, representa a incapacidade de uma melhor distribuição de recursos e meios entre todos, dentro de todos, e com todos. São brevemente, estes quatro Cavaleiros, o problema principal da humanidade. Sobre eles deverá recair a grande atenção, tudo o que se seguirá são simples manifestações e resultados da ação destas gravíssimas, e sem precedentes, alterações da vida partilhada no planeta. A ação conjugada destes fatores, eivada de intencionalidade consciente ou não, pode gerar um nível de instabilidade que, por sua vez, pode exceder a capacidade de absorção/contenção/resolução de problemas⁴. Nunca haverá políticas nem estratégias eficazes, que tenham sucesso contra o fenómeno do terrorismo se, à partida, ignorarem a gigantesca dimensão dos fatores que o potenciam, alimentam e agravam. Conscientes destes fatores, passemos então à análise do patamar (dimensão) seguinte.

4 Dá-se a infeliz coincidência de que, quando se começa a criar esta perceção é justamente quando o sistema não consegue gerar lideranças capazes de contribuir para a diminuição dos seus efeitos – União Europeia, EUA, Rússia, Brasil, etc.

Causas, Ideologias, Motivações e Religiões

A sistematização e a crescente racionalização sobre os fenómenos sociais e políticos levaram a um entendimento matricial sobre as opções dos vários grupos. Leituras realistas ou liberais, neorealistas ou construtivistas, assentes nas teorias das Relações Internacionais, interpretações economicistas sobre a ambição pelo dinheiro e do poder financeiro, essencialmente efetuadas pelas visões dos *gurus* da gestão, racionalizações a partir dos interesses e ajustamentos sociais, entre as inúmeras escolas da sociologia, para além de muitas outras aproximações académicas, levaram a um crescer de certezas sobre denominadores de entendimento cultural e sobre a sociedade em que vivemos. É difícil sair fora destas matrizes de análise, corroboradas pelos quadros sociais em que crescemos e nos desenvolvemos. Por mais que tentemos racionalizar comportamentos e referências, simplesmente não é verdade, para centenas de milhões de pessoas que, por exemplo, Estado e Religião tenham de estar separados, como também não é absoluto que a democracia seja um sistema único e universal, adaptável a qualquer sociedade.

Voltando à essência da forma de como nos organizamos, deveremos entender que os seres humanos buscam, desde sempre, segurança e bem-estar. Mas nem todos querem, ou desejam ou, fundamentalmente, se podem “dar ao luxo”, de ambicionar, que esta condição tenha de estar identificada imediatamente com princípios de liberdade “completa” e com a livre escolha em modelos inspirados essencialmente no desenvolvimento europeu ou norte-americano. Há outras formas de governação no mundo que geram a anuência de milhões de pessoas, há outras formas de juntar e de organizar grupos sociais que causam aceitação, compreensão e aderência a ideologias ou religiões que outros consideram, por vezes arrogantemente, como sendo inaceitáveis. O problema reside em encontrar o equilíbrio entre o impositivo e o tolerável, entre o regionalmente diferente e o profundamente atentatório aos valores humanistas. A solução está em compreender e entender diferentes quadros culturais sem tentar impor, cegamente, modelos desenhados e desenvolvidos em contextos muito distintos, ou seja, é substituir a palavra “expandir” pela ação de “ajudar e apoiar” o que as populações pedem e reclamam.

São equações muito complexas que requerem muita humildade de quem se julga na capacidade de impor modelos. São formulações que exigem muito diálogo por quem vive em zonas visadas e construídas em ambientes societários muito diferenciados. Ao contrário do fim da História, como nos falava Fukuyama, caminhamos, desejavelmente, para um reequilibrar civilizacional entre vários modelos políticos e societários, ou pelo menos a um sentimento de equivalência entre todos, que têm de ser analisados sem arrogâncias e sem julgamentos apressados sob o risco de se continuar a criar certezas relativas entre, quem pensa e age de uma determinada forma, sobre quem vive de forma diferente.

O peso das motivações, das causas, das ideologias e das religiões não pode ser confundido com a intenção, que sempre houve e continuará a haver, por parte de alguns, de os manipular em proveito de políticas ou ambições regionais. Aproveitamentos e manipulações são uma constante mas não são a regra base para todas as situações e, muito menos ainda, se constituem como o principal fator, como muitos querem sempre crer, que se sobrepõem às ações e objetivos perseguidos.

O peso das causas, das ideologias e das religiões é profundamente motivador para milhões de pessoas e esta dimensão não pode ser, arrogantemente, descartada, ou simplesmente amesquinhada, como simples manipulação em face de interesses de poucos, de muitos, ou de atores exteriores que querem determinados benefícios locais. Também são relevantes mas, afirmamos claramente que são um fator estruturante, fortemente aglutinador, em especial os de índole religiosa, assentes em teologias muito bem disseminadas e estruturadas ao longo de séculos⁵ e motivador que faz movimentar milhões de pessoas em todo o mundo.

Nem tudo se pode resumir a dinheiro, a poder, a projetos de soberania ou a simples manifestações psicopáticas de líderes perturbados. Conscientes dos fatores disruptivos e potenciadores (primeira dimensão), das causas, motivações, ideologias e religiões (segunda dimensão), chegamos finalmente á materialização do fenómeno terrorista: dos grupos e das pessoas.

Pessoas, Grupos e Organizações que Podem Fazer Uso do Terrorismo

Finalmente chegamos aos utilizadores do terrorismo. Que sempre existiram, sempre foram muitos e variados e que utilizaram esta técnica como estratégia, por razões muitíssimo diferentes de acordo com a época histórica, a região, a política ou a simples motivação ideológica, incluindo a religiosa. Por isso não se pode generalizar a partir de um determinado grupo sobre o que significa ser terrorista. O que devemos tentar saber é o que move determinado grupo ou organização a escolher o uso do terrorismo para atingir as suas finalidades.

Mesmo quando o denominador que caracteriza determinados tipos de ação terrorista pareça ser parecido ou quase igual, os objetivos que perseguem são sempre distintos na forma, no alcance, no meio e no caminho para lá chegar. Se analisarmos os grupos de inspiração jihadista radical vemos, por exemplo, que as bases ideológicas da Al-Qaeda e do Daesh são praticamente idênticas mas, no terreno, a forma e a sua aplicação são muito diferentes. Por exemplo a Al-Qaeda defende uma comunidade de crentes única, com Sunitas e Xiitas, enquanto o Daesh defende a luta contra os Xiitas, ou a Al-Qaeda privilegia a ação do jihadismo global como primeiro objetivo, enquanto o Daesh pensa que o seu primeiro alvo são os governos

5 Ver, por exemplo, a expressão do neo-salafismo radical, descrito nas obras referenciadas na bibliografia.

locais, considerados corruptos e apóstatas. O que os une é tanto a motivação na expulsão dos infiéis como também a mesma teologia baseada no neo-salafismo radical mas, o que os separa, para além das duas ideias anteriores, materializa-se na forma bem diferente como atuam face aos respetivos aliados regionais nas diferentes partes do globo. Por isso vemos escolhas de técnicas e de táticas bem distintas entre, por exemplo, o Boko Haram na Nigéria e a Al-Qaeda da Península Arábica no Iémen, ou mesmo entre a Al-Nusra e o Daesh no mesmo território da Síria.

Mais difícil será tentar encontrar fatores de união entre os denominados “lobos solitários” que, suggestionados por múltiplas mensagens de ideologias radicais, se autocriam em qualquer região do planeta. Nestes casos, além das ideologias e das causas que aparentemente defendem e anunciam, teremos de somar os comportamentos sociológicos e psicológicos, frustrações a ambições pessoais, além dos projetos mais vastos, inspirados a partir de grandes redes e grupos terroristas. Teremos de ir para além do que se apregoa e tentar entender o que o(s) leva, caso a caso, a romper com os quadros culturais e sociológicos onde cresceram e a aderir a um sistema de valores completamente oposto. É necessário então ter a disponibilidade para entender o quadro desagregador social em que se vive em muitas das regiões do mundo, incluindo as supostamente mais desenvolvidas, e perceber que o que move um ser humano em se prontificar a morrer por uma causa num determinado local e circunstância poderá ser muito distinta de outro contexto, por maiores que sejam as semelhanças anunciadas. Na distância não há o espírito de grupo e a empatia pessoal, como a que se cria quando existe contacto físico, há apenas motivações comuns pelo que, na forma de ação, as diferenças serão sempre evidentes.

Mais complexa ainda é fazer a análise sobre grupos que se transformam em Estados ou Emirados – que se autodenominam sem a maioria dos restantes Estados os reconhecerem como tal –, como foi o Emirato Islâmico do Afeganistão nos anos 1990, sob o regime Talibã, ou o atual ‘Estado Islâmico’, sob dominação do Daesh. Aqui grassa a confusão entre terrorismo e a escolha por políticas ditatoriais impositivas que causam medo e terror entre os que neles vivem. São sistemas de governação que apresentam formas de governação, baseadas em assunções políticas de caráter “divino”, indiscutíveis, e que devem levar à aceitação total e completa por parte dos “bons” muçulmanos. Que lembra que um muçulmano, sem um “Califado” para servir, está órfão na causa que persegue, que um devoto que não cumpra, escrupulosamente, os mandamentos divinos, traduzidas na conduta diária ditada pela *Sharia*, é imperfeito e pecador. Não se pense que estes Estados apenas causam desconfiança e afastamento porque, muitas das suas ações são aceites e toleradas nas regiões onde se implantam, são autodenominados Estados que apresentam resultados profundamente visíveis em áreas sensíveis e populares, como na gestão das desigualdades, ou seja, que incluem pobres e ricos sob o mesmo regime, que garantem, como obrigação sagrada, o acesso livre e gratuito à saúde, à educação – não

livre, mas de acordo com os preceitos corânicos –, ao apoio social, a uma justiça implacável e imediata, e mesmo a uma sobrevivência base – através de uma prática de caridade e redistribuição de alimentos básicos. São soluções transversais que, muitos mais do que imaginamos aderem, porque transportam consigo, ao lado de uma gestão violentíssima e brutal da autoridade, supostamente de inspiração divina, a imagem de uma preocupação solidária e igualitária entre todos.

Em suma, uma coisa é a dimensão social e geopolítica que possibilita o aparecimento de um comportamento terrorista, outra é a dimensão das motivações e ideologias que enquadram as opções anunciadas e, finalmente, apenas com um estudo profundo, sobre o que faz mover um terrorista ou um determinado grupo terrorista, é que poderemos entender se a causa corresponde a um desejo ou a uma a uma mesquinha manipulação, a uma escolha ou a um ato forçado, a uma opção deliberada ou a uma percepção errada dos objetivos, a uma luta ideológica ou uma simples tentativa de conquista de poder, de território ou de recursos. Não se pode, não se deve, não se consegue, generalizar o que é não é nem geral, nem global, nem universal.

Uma Reflexão entre Dimensões

A ordem com que apresentámos as dimensões de análise correspondem à prioridade dos pesos relativos de cada uma delas. A primeira dimensão, a dos fatores disruptivos e potenciadores é o verdadeiro e o grande problema base. Talvez muitos ainda não se tenham apercebido, talvez ainda seja difícil de comprovar da verdadeira gravidade do mesmo mas, parece bastante consensual, que muitas das análises sobre conflitos e tensões no mundo, se baseiam nesta novidade global, e que resulta de um aumento das populações em simultâneo com as alterações climáticas. É verdade que nem sempre se faz a ligação entre esta dimensão e a emergência de fenómenos terroristas mas começa a parecer mais evidente, a cada dia que passa, que as condições de vida onde os fenómenos nascem estão cada vez mais conectadas com o grau de adesão que conseguem obter. Daí a enorme importância que tem esta dimensão sobre todas as restantes, sendo esta a fonte, o multiplicador e o exponenciador dos fatores que permitem o espalhar de ideologias radicais e violentas e o crescimento de grupos a elas associados.

Sem retirar importância à primeira dimensão também pensamos que está amplamente demonstrado que, por detrás das intenções anunciadas de um grupo ou de um “lobo solitário”, há sempre outros objetivos que se somam ou, mais grave, de que se servem, para serem atingidos. As ideologias e as religiões podem e sempre foram usadas como arremesso de interesses políticos ou circunstanciais, almejados pelos próprios ou manipulados, influenciados e apoiados por fora, de acordo, também, com a inevitável dimensão dos interesses. Por isso, desde um simples “Lobo Solitário” aos complexos e autodenominados Califados, Estados ou Emirados, tere-

mos de somar à análise dos objetivos regionais e políticos de cada um, as ideologias base que anunciam e efetivamente defendem. A dimensão da ação de um determinado grupo implica conhecer o contexto histórico, cultural, regional e local em que se desenvolve, as divisões e complexas redes étnicas e sociais. Mesmo quando analisamos uma determinada rede “terrorista” como a Al-Qaeda teremos de saber ler, de forma separada, a ação do pensamento central, da forma muito distinta do que faz cada uma das suas afiliadas. Neste caso, da Al-Qaeda, o peso das ambições de cada filial é ainda mais importante porque a estrutura central do grupo não tem, nem meios nem recursos, para distribuir e para afetar cada afiliado. Recorre-se por isso a um estudo, caso a caso, afiliado a afiliado, apoio externo por apoio externo, por financiamento direto e indireto, e sobre o que cada um transporta de interesses exteriores, interiores e dispersos.

Então ficamos com a segunda dimensão para aprofundar mais. É a segunda dimensão, a dos sistemas de valores, a das motivações, que mais traduz a novidade dos últimos tempos. Porque embora sempre presente também sempre foi a mais “descartada” em termos das explicações sobre o fenómeno terrorista. No passado, a cada atentado terrorista, buscava-se imediatamente “os que estavam por detrás”, se eram as grandes superpotências em disputa ou se eram as teias de cadeias multinacionais sequiosas por lucros que buscavam, no caos e na desordem, oportunidade para expandirem mercados, produtos, ou simplesmente, prevenirem o crescimento de concorrências adversas. Foi, ainda é, o tempo em que tudo era híper realista, ou seja, nada ocorria sem ter interesses fortíssimos por detrás, fossem eles de caráter político, do lucro ou de simples travagem de futuros concorrentes de mercado. Sem repetir argumentos, afirmamos que esta simplificação, que transforma todas as visões em agentes usados e manipulados por outros, viciou uma análise mais matricial das verdadeiras dimensões das várias ameaças. Em suma, sempre existiram e existem, também, motivações e interesses, lucros e ambições pessoais, locais e regionais mas, a força das motivações e das ideologias pode ser, nalguns casos sê-lo-á certamente, maior do que a força da geopolítica.

As pessoas não aderem a causas extremas por simples caprichos da geopolítica ou dos interesses comerciais de determinados grupos. O número dos desesperados que podem ser manipulados ou levados ao engano, e de se deixarem morrer, pressionados ou não, são sempre, em extensão e redes, limitados no tempo e nas adesões. O que explica a aderência de tantos, milhares, dispostos a lutar, a sofrer, a deixarem-se morrer por causas é, para além dos poucos que se deixam levar por manipulações ou forçamentos, a crença num sistema de valores diferentes, em causas que partilham e apoiam, na certeza que os valores em que vivem não lhes resolve o que ambicionam para si e para o futuro dos seus.

Teremos de rever o sistema de valores, a organização política em que nos incluímos, para saber determinar o que causa, crescentemente, tantos desapegados às socieda-

des que criámos. Temos de analisar, caso a caso, país a país, dos que nos estão mais próximos para os que se encontram mais afastados em sistema de valores tão diferentes, o que leva tantos, cada vez mais, a não se identificarem com os espaços que habitam, a declararem que não estão dispostos a sacrificar a vida na defesa dos seus países, a mostrarem completa indiferença sobre os destinos e a forma como se governam os países que habitam.

Depois teremos de analisar, sempre caso a caso, as motivações, as ideologias e as versões das religiões que são oferecidas a milhões de pessoas como alternativa ao sistema social onde vivem. Tentar entender porque se sacrifica liberdade em nome de uma maior distribuição de riqueza ou por uma aplicação (de uma suposta) justiça mais imediata e eficaz, como é o exemplo público da *Sharia*. Não se pode ignorar que as pessoas fazem escolhas em função do que querem para si e para os seus, ou seja, para a família que constroem. Não se pode admitir, por isso, que tantos, milhares, se deixem enganar por simples ambições conjunturais e específicas.

Há códigos, há valorações sociais que se tornam apelativas para que se encontrem tantos a aderir a formas muito alternativas de viver e de estar em sociedade. Muitos o fazem porque o escolhem fazer, muitos mais o farão porque não se querem afirmar em concordância ou discordância, outros tantos poderão recusar o quadro que lhe oferecem, muitos apenas o aceitam, na defesa da sua família e da sua estabilidade. Está na natureza humana, faz parte do instinto de sobrevivência, de simples acomodação e indiferença, ou de um sentimento humilde na proteção sobre a família. Estas motivações, que alguns considerarão mundanas, andam sempre a par, quando não se sobrepõem por vezes, à escolha consciente de princípios e valores. Basta recordar que a história, também nos ensinou que, embora a maioria dos alemães não fossem nazis, tivessem aceitado viver naquelas condições, tal como os russos sob o sistema estalinista, ou os cambojanos sob o regime de Pol Pot. A adesão consciente, por identificação com as causas, ou a aceitação conivente por razões circunstanciais, a verdade é que sempre houve ideias que hoje consideramos absurdas, que formaram a base de sistemas complexos políticos e levaram ao caos e à imposição de sistemas de valores sobre milhões de pessoas em muitas regiões do mundo.

A força das ideologias e religiões é muito mais forte quando o quadro de referência onde se vive se deteriora e não representa quem o habita. É ainda mais apelativo quando vários fatores estranhos – como os da dimensão climática e demográfica – exponenciam a perceção da desagregação. Tem de se encontrar, por isso, formas muito concretas de contra-argumentar sobre as ideologias que alimentam o terrorismo e, simultaneamente, entender os principais fatores que afetam os sistemas de valores em que muitos se deixaram de rever. É uma ação em dois tempos que requer a colaboração de todos, os que usam a mesma base ideológica, mas com formas muito diferentes na sua aplicação, ou seja, entre e dentro da política,

entre e dentro das variadas religiões, entre e dentro dos grandes blocos regionais e globais.

Poderá até resultar em equilíbrio, afinal também essa é uma tendência humana, e mudar radicalmente de sistemas que parecem inaceitáveis para depois “recuarem” para sistemas minimamente aceitáveis e convergentes com patamares exequíveis de diálogo. O que não podemos mais fazer é, deliberadamente, ignorar que há um fortíssimo choque de valores, que existem *hodiernos Cavaleiros do Apocalipse* que transportam e arrastam novas dimensões da desagregação, e que esta importantíssima dimensão, a dos valores, se constitui numa base cada vez mais premente e estruturada, a partir de onde se alimentam muitos dos inúmeros grupos terroristas.

Referências Bibliográficas

- Pires, N. L., 2016a. Combate aos Jihadistas Radicais: Quando um Mau Diagnóstico Provoca Soluções Incompletas. *Revista Militar*, Vol. 68, nº 2/3, pp. 163-180.
- Pires, N. L., 2016b. Das Ameaças e Riscos Intangíveis aos Estados Frágeis e às Guerras Civis, in João Vieira Borges e Teresa Ferreira Rodrigues (Coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos, pp. 153-174.
- Pires, N. L., 2016c. *Resposta ao Jihadismo Radical: Políticas e Estratégias para vencer grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh*. Lisboa: Nexo.
- Pires, N. L., 2015a. *Cidadania e Conflitualidade*. Publicado na Academia das Ciências, Lisboa. Disponível em <http://www.acad-ciencias.pt/wordpress/livraria-2/>.
- Pires, N. L., 2015b. As Forças Armadas e o Terrorismo Internacional. *Segurança & Defesa* nº 31, pp. 08-14.
- Pires, N. L., 2013. Portugal, os Estados Unidos da América e as Guerras do Século XXI. *Nação e Defesa* nº 135, pp. 134-152.
- Pires, N. L., 2012a. Terrorismo: uma Tecnologia ‘off the shelf’. *Dragões d’Entre Douro e Minho do Regimento de Cavalaria* nº 6, pp. 46-49.
- Pires, N. L., 2012b. Terrorismo: Uma ameaça Perene. *Revista Militar*, Vol. 64, nº 6/7, pp. 663-680. Disponível em http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=714.
- Telo, A. J. e Pires, N. L., 2013. *Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação 1973-2013*. Cascais: Tribuna da História.

Sobre la Amenaza del Terrorismo Yihadista en Europa Occidental

Fernando Reinares

Investigador principal de Terrorismo Internacional y director del Programa sobre Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano, catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos, Wilson Center Global Fellow y Adjunct Professor de la Universidad de Georgetown en Washington. Entre sus libros más recientes destacan “¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España” (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2014) y, con Bruce Hoffman, “The Evolution of the Global Terrorist Threat” (Nueva York: Columbia University Press, 2014).

Resumen

La amenaza del terrorismo yihadista existe en Europa Occidental desde el inicio de la década de los noventa del pasado siglo. Pero los procesos de radicalización y reclutamiento asociados con esa amenaza nunca antes han sido tan extensos e intensos en las sociedades europeas como lo son ahora. Es preciso que los países de la Unión Europea contribuyan a evitar, en acción colectiva con los del Magreb y los de África Occidental, que se fortalezcan la rama de Al Qaeda que opera en ese escenario y sus correspondientes afiliados, que en conjunto son fuente de amenaza para ciudadanos e intereses europeos. Más perentorio aún es debilitar, degradar y derrotar, en el marco de una coalición internacional más decidida, al denominado Estado Islámico en su foco central de Siria e Irak.

Abstract

About the Jihadist Terrorist Threat in Europe

The threat of jihadist terrorism is real in Western Europe since the beginning of 1990s. But the radicalization and recruitment processes associated with this threat have never been so extensive and intensive among the European societies as they are today. It is necessary that European Union countries contribute collectively with Magreb and Western Africa countries to fight Al Qaeda and its associates attacks against European citizens and European interests. More important is to debilitate, degrade and defeat the so called 'Islamic State' both in Syria and Iraq under the flag of a more determined international coalition.

La amenaza del terrorismo yihadista – es decir, del terrorismo cuya práctica se justifica desde una visión fundamentalista y belicosa del credo islámico que se conoce como salafismo yihadista – existe en Europa Occidental desde el inicio de la década de los noventa del pasado siglo. Pero los procesos de radicalización y reclutamiento asociados con esa amenaza nunca antes han sido tan extensos e intensos en las sociedades europeas como lo son ahora. Cuando el terrorismo yihadista es un fenómeno global en auge desde 2011, año en que se iniciaron las revueltas antigubernamentales en algunos países del mundo árabe que han extendido los conflictos y la inestabilidad a buena parte del mismo, su amenaza alcanza en Europa Occidental el mayor nivel de la última década.

Fuentes y Focos de la Amenaza

En la actualidad, las fuentes genéricas de la amenaza yihadista en Europa Occidental son dos: por una parte, el denominado ‘Estado Islámico’ (EI). Por otra, Al Qaeda y sus ramas o entidades afines. Hasta 2013 fue una amenaza directa o indirectamente relacionada con Al Qaeda, organización formada en 1988 y que durante unos veintiocho se mantuvo como la única matriz del yihadismo global. Pero desde 2014 la amenaza de terrorismo yihadista en Europa Occidental procede asimismo de EI, constituido a partir de lo que con anterioridad fue la rama iraquí de Al Qaeda, si bien ahora se presenta como matriz alternativa y rival de la misma por la hegemonía del yihadismo global.

El primer atentado con víctimas mortales en Europa Occidental asociado al yihadismo global ocurrió el 25 de julio de 1995 en París, cuando miembros del Grupo Islámico Armado (GIA), de origen argelino y entonces vinculado con Al Qaeda, mataron a ocho personas e hirieron a más de cien en un céntrico ramal de la *Réseau Express Regional* (RER). Trenes de Cercanías fueron asimismo blanco de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, preparados y ejecutados por integrantes de una red terrorista que tuvo tres componentes – el inicial, constituido por integrantes de la célula que Al Qaeda fundó en España en 1994 y que no fueron detenidos cuando se desmanteló en noviembre de 2001; otro introducido por el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM); finalmente, el correspondiente a una banda de delincuentes comunes radicalizados – y estuvo vinculada con mando de operaciones externas de Al Qaeda. Causaron 191 muertos y más de 1.800 heridos.

La implicación de Al Qaeda quedó asimismo de manifiesto en los atentados que, el 7 de julio de 2005, produjeron en Londres 56 muertos y más de 500 heridos. Diez años después, a lo largo de 2015, Ayman al Zawahiri, emir de Al Qaeda desde que Osama bin Laden fue abatido por fuerzas especiales estadounidenses en su escondite paquistaní de Abbottabad en mayo de 2011, apeló en varias ocasiones a “trasladar la batalla al propio hogar del enemigo”, con especial mención los países de Europa Occidental.

Por su parte, fue al poco de configurarse como tal, en el verano de 2014, cuando los dirigentes del denominado ‘Estado Islámico’ decidieron articular dentro de Europa Occidental – principalmente, aunque no sólo, en Bélgica y Francia – al menos una red operativa para desarrollar atentados en esos y posiblemente también en otros países de la región. Atentados mediante los cuales producir un miedo a través del cual incidir sobre las conductas de los ciudadanos europeos y condicionar las decisiones de sus gobernantes, ahondando al mismo tiempo la fractura existente entre musulmanes y resto de la población, en beneficio de EI y de sus objetivos.

Terroristas pertenecientes a una red operativa de EI, de la que existía constancia desde al menos el 15 de enero de 2015 – cuando en la localidad belga de Verviers se desarrolló una operación antiterrorista en el curso de la cual fueron abatidos dos miembros de la misma y detenido un tercero mientras otros se daban a la fuga – llevaron a cabo en París, el 13 de noviembre de este mismo año, una serie espectacular de atentados cuyo balance fue de 130 muertos y no menos de 350 heridos. Otros yihadistas pertenecientes al mismo entramado articulado por EI para ejecutar actos de terrorismo en países de Europa Occidental fueron quienes perpetraron el 22 de marzo de 2016 – muy probablemente al verse los terroristas, que tenían planes diferentes, acosados por una nueva operación antiterrorista iniciada en el entorno de Bruselas el 15 de marzo – los atentados de Bruselas, con al menos 32 fallecidos y más de 300 heridos.

Aludiendo a los mayores atentados que miembros de ‘Estado Islámico’ han conseguido ya perpetrar en capitales europeas, esta organización yihadista difundió en abril de 2016 un nuevo número de *Dabiq*, su órgano de propaganda en lengua inglesa, en cuyo prefacio pueden leerse unas palabras que denotan el persistente señalamiento de Europa Occidental como blanco: “París fue una advertencia. Bruselas ha sido un recordatorio. Lo que está por venir será más devastador y más amargo, con el permiso de Alá.”

Los focos de la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para Europa Occidental – es decir, las zonas de conflicto donde se encuentran asentadas las organizaciones que han venido practicando esa violencia en el territorio europeo y tienen voluntad de seguir haciéndolo – se encuentran fuera de dicho ámbito. Esta dimensión externa de la amenaza yihadista para Europa Occidental se localiza sobre todo en regiones del mundo como, sobre todo, el Sur de Asia, Oriente Medio y el Magreb, sin que ello suponga ignorar otras demarcaciones como el espacio que discurre entre la franja occidental del Sahel y el Golfo de Guinea o el Este de África. Esas son las demarcaciones donde asimismo se encuentran los escenarios en los cuales el terrorismo yihadista registra las mayores tasas de frecuencia y letalidad, siendo musulmanas de una u otra confesión la inmensa mayoría de sus víctimas. En el caso de la amenaza relacionada con Al Qaeda o las cinco extensiones territoriales que en estos momentos existen dentro de su estructura global descentrali-

zada y las diversas entidades afiliadas con la misma, sus principales bases están ubicadas en Afganistán, Pakistán, Siria, Yemen, Argelia y Malí. Incluso Somalia podría añadirse a este listado. En el caso de la amenaza relacionada con el denominado 'Estado Islámico', los focos fundamentales de amenaza, en lo que atañe a Europa Occidental, se sitúan principalmente en los dominios con que dicha organización yihadista cuenta en Siria e Irak, pero existe potencial para que a estos dos países haya que sumar el caso de Libia.

Dimensión Interna de la Amenaza

Pero la amenaza del terrorismo yihadista en Europa Occidental tiene actualmente, junto a la dimensión externa de sus focos en otras regiones del mundo, una inusitada dimensión interna. A partir de 2012, la insurgencia de destacado repertorio terrorista desarrollada en Siria e Irak por las organizaciones ahora conocidas como Frente al Nusra – es decir, la rama siria de Al Qaeda – y 'Estado Islámico' ha estimulado una movilización yihadista de alcance mundial y sin precedentes, al menos durante el cuarto de siglo transcurrido desde que existe el fenómeno del yihadismo global propiamente dicho. Movilización yihadista en la que destaca un notable contingente europeo.

Procedentes de Europa Occidental es, de hecho, aproximadamente una quinta parte del total de los entre 25.000 y 30.000 individuos que se habrían desplazado como combatientes terroristas extranjeros a Siria e Irak en los últimos cuatro o cinco años. Principalmente – pero no sólo – con el propósito de unirse a las filas de EI o de instalarse en los amplios territorios contiguos de esos dos países donde esta organización yihadista ha conseguido imponer su dominio efectivo, que implica una brutal aplicación de la sharia o ley islámica como base del ordenamiento social y sobre los cuales ha proclamado un pretendido nuevo Califato. Sea como fuere, los yihadistas procedentes de la Unión Europea (UE) están entre 15 y 20 veces sobrerrepresentados entre los combatientes terroristas extranjeros respecto a los que se han desplazado desde cualquier otra región del mundo.

Nunca antes, desde que el yihadismo global se extendió al ámbito europeo, habían sido de tal magnitud e intensidad los procesos de radicalización y reclutamiento relacionados con dicho fenómeno como lo son ahora. Ni las conflagraciones en Bosnia o Chechenia, ni los conflictos en Afganistán después del 11-S o en Irak tras la invasión del país en 2003, ocasionaron en los países de la UE una movilización yihadista como lo es la actual. No puede afirmarse que este flujo esté remitiendo, sino más bien que al día de hoy continúa. Más aún, los combatientes terroristas extranjeros procedentes de países de la UE son una parte del conjunto de la movilización yihadista que está afectando a nuestras sociedades, como queda asimismo de manifiesto con el inusualmente elevado número de detenciones efectuadas por los servicios policiales de las mismas a lo largo de los últimos tres años.

El insólito nivel de la actual movilización yihadista en la UE nos remite, desde luego, a antagonismos religiosos y pugnas por el poder en el mundo árabe, pero tanto o más nos remite a graves desajustes en el propio tejido de las sociedades europeas. Especialmente al acomodo en su seno de jóvenes descendientes de inmigrantes originarios de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas. No en vano, estos jóvenes, que corresponden a lo que se conoce como segunda generación, destacan sobremanera entre los combatientes terroristas extranjeros nacionales o residentes en la UE. Poco puede extrañar que los países de la UE más afectados por dicha movilización yihadista sean aquellos – como Francia, Bélgica, Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Austria, Suecia o Dinamarca – con poblaciones musulmanas en cuya composición sobresalen las segundas generaciones. España o Italia, por el contrario, son países que tienen importantes poblaciones musulmanas pero todavía ampliamente compuestas por una primera generación de inmigrantes y registran niveles muy inferiores de movilización yihadista.

Por otra parte, los combatientes terroristas extranjeros procedentes de Europa Occidental denotan una notable diversidad en su caracterización social. Todo ello concede verosimilitud a la hipótesis de acuerdo con la cual lo que subyace a la movilización yihadista en la región es, ante todo – aunque no exclusivamente – una generalizada crisis de identidad entre los musulmanes jóvenes. Muchos no muestran afecto hacia la nación en que han nacido o donde han crecido, pero tampoco hacia la nación de la que son originarios sus padres. Expuestos con facilidad a la propaganda yihadista a través de Internet o de redes sociales y mediante el contacto cara a cara con agentes de radicalización activos en ámbitos locales, en no pocos casos terminan por mostrarse receptivos a la idea de que la única nación a la que en realidad pertenecen es la “nación del Islam”, tal y como la promueven ‘Estado Islámico’ y su pretendido Califato al igual que, en menor medida, Al Qaeda. Así se conectan identidad y terrorismo.

La *Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento Terrorista* que se aprobó en noviembre de 2005 y cuyo cumplimiento correspondía a los Gobiernos nacionales, solos o conjuntamente, ha fracasado en su aplicación a esas segundas generaciones que, se diga lo que se diga, eran su destinatario fundamental. Una reciente Resolución del Parlamento Europeo, de fecha 25 de noviembre de 2015, sobre *Prevención de la Radicalización y el Reclutamiento de Ciudadanos Europeos por Organizaciones Terroristas*, constata este fracaso al subrayar tanto las grandes variaciones entre los distintos Estados miembros a la hora de asumir la responsabilidad de contrarrestar la radicalización y el reclutamiento terrorista, como la urgencia de emprender una acción europea concertada para contener y prevenir con eficacia esos procesos.

Lo peor es que en las Instituciones Europeas, al igual que en los países de la UE, la confusión acerca de cuál es el auténtica naturaleza del problema y lo que debe

hacerse al respecto está generalizada. Apremia repensar el concepto mismo de radicalización, para aclarar si las medidas que hay que adoptar ante dicho proceso se refieren únicamente a evitar que haya individuos implicados en actividades terroristas o supone también hacer frente a visiones rigoristas y extremistas del credo islámico, como las salafistas u otras similares, cuyas actuaciones provocan la segregación de colectividades enteras de musulmanes en el interior de las sociedades europeas, así como fracturas entre musulmanes y no musulmanes que explotan los terroristas.

Combatir la Amenaza Yihadista

Siendo como son los focos y fuentes de la amenaza que el terrorismo yihadista supone para Europa Occidental – aun considerando que la intensidad de la procedente de ‘Estado Islámico’ se estima comparativamente más elevada en la actualidad que la relacionada directa o indirectamente con Al Qaeda –, el rango de sus posibles expresiones es amplio. Este rango oscila entre, por una parte, los atentados planificados de manera centralizada desde el exterior, preparados por responsables de células operativas locales con atención a las circunstancias específicas del lugar en que van a ser llevados a cabo y ejecutados con una letalidad elevada, y, por otra parte, los cometidos por individuos que se desenvuelven aislados y están únicamente inspirados por la propaganda que difunden las organizaciones yihadistas. Entre uno y otro polo caben distintas manifestaciones intermedias. Por otra parte, no deben descartarse atentados no convencionales en los que se utilicen, por ejemplo, elementos radioactivos o sustancias químicas.

¿Qué hacer frente a esta amenaza yihadista? Combatir con eficacia el terrorismo yihadista en Europa Occidental requiere – aunque sea menester recordar que la protección absoluta frente al mismo es imposible – que cada uno de los Estados de la región, de acuerdo con los principios y procedimientos de la democracia liberal que son comunes a todos ellos, disponga de agencias de seguridad con secciones específicamente adaptadas para la lucha contra esa amenaza, de un adecuado tratamiento jurídico de los delitos inherentes a la misma y de unidades de inteligencia especializadas en desbaratar su financiación, entre otras medidas antiterroristas. Es preciso que cuenten también con programas a través de los cuales proporcionar una debida atención a las víctimas del terrorismo y planes a distintos niveles de gobierno mediante los cuales construir resiliencia social y hacer frente a la radicalización violenta.

Sin embargo, la percepción que sobre la amenaza del terrorismo yihadista tienen las élites políticas y las opiniones públicas varía de unos países europeos a otros, lo que se traduce en marcadas diferencias entre sus correspondientes sistemas antiterroristas nacionales. Ahora bien, pese a estas disparidades, es oportuno señalar que los 28 Estados de la UE y los cuatro más asociados al Acuerdo Schengen cuentan

con un marco comunitario de cooperación sin parangón en el mundo. Este marco es el que ha permitido aproximar legislaciones penales, instrumentos policiales y otro tipo de iniciativas antiterroristas – es decir, el que ha permitido europeizar en buena medida las políticas nacionales antiterroristas en Europa Occidental –, a partir de algo tan fundamental como una avanzada definición común de terrorismo adoptada en 2002 y de una estrategia compartida de lucha contra dicho fenómeno que data de finales de 2005.

Pero los países europeos, debido sobre todo a los intereses nacionales y a la desconfianza entre sus respectivas agencias estatales de seguridad, han preferido hasta ahora privilegiar el intercambio bilateral de información antiterrorista, en detrimento de los mecanismos multilaterales propios – como Europol o el Sistema de Información Schengen (SIS) y de otras instancias internacionales – por ejemplo, Interpol – existentes para compartir a tiempo esa información. Ello implica, hay que reconocerlo sin ambages, deficiencias que inciden muy negativamente sobre la inteligencia tan necesaria para desbaratar células terroristas y prevenir atentados en diferentes estadios de planificación o preparación, lo cual hace al conjunto de los europeos marcadamente más vulnerables de lo que de otro modo podríamos ser frente a una amenaza yihadista que en la última década, si bien no ha dejado de existir, no ha sido tan severa como lo es en la actualidad ni va a remitir a corto plazo. El antiterrorismo europeo debe pasar de la cooperación a la integración.

Reducir los niveles de la amenaza terrorista y contener o hacer que remitan los procesos de movilización yihadista que son inseparables de la misma, dentro del espacio de Europa Occidental o – ampliando el escenario hacia algunos países del Este – de la UE en su conjunto, requiere también actuar selectivamente en y con terceros países concernidos. Países con cuyas autoridades la colaboración supone un dilema, pues los europeos compartimos con ellas unos mismos intereses en contener y erradicar la amenaza del terrorismo yihadista pero a menudo no los valores que informan una actuación contra dicho fenómeno proporcionada y respetuosa con los derechos humanos. Reducir los actuales niveles de la amenaza terrorista y de la movilización yihadista en el seno de las naciones europeas requiere en cualquier caso debilitar las organizaciones que son fuente de dicha amenaza en los focos geográficos donde están asentadas, tanto para degradar sus capacidades operativas como para erosionar sus estrategias de movilización de recursos humanos y materiales. Por ejemplo, prevenir la radicalización yihadista en Europa Occidental reclama debilitar a ‘Estado Islámico en Siria e Irak’, de modo que no pueda mostrarse como una organización yihadista victoriosa y con expectativas de éxito capaz de estimular la movilización de jóvenes musulmanes mal acomodados en nuestras sociedades occidentales con el señuelo de una sociedad alternativa en la que dejar atrás insatisfacciones existenciales o crisis de identidad.

Ello implica el uso de medios militares como parte de una acción multifacética y sostenida de la comunidad internacional. Por ejemplo, es preciso que los países de la Unión Europea contribuyan a evitar, en acción colectiva con los del Magreb y los de África Occidental, que se fortalezcan la rama de Al Qaeda que opera en ese escenario y sus correspondientes afiliados, que en conjunto son fuente de amenaza para ciudadanos e intereses europeos. Más perentorio aún es debilitar, degradar y derrotar, en el marco de una coalición internacional más decidida, al denominado 'Estado Islámico' en su foco central de Siria e Irak.

A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia

Jean-François Blarel

Embaixador da República Francesa em Portugal.

Resumo

Comunicação de Abertura do Seminário “A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia”, realizado em 29 de fevereiro de 2016 no Instituto da Defesa Nacional.

Abstract

The Terrorist Threat and European Security

Keynote speech at the International Seminar “The Terrorist Threat and European Security”, organised on February 29th, 2016, at the National Defense Institute.

O Contexto Atual das Relações Internacionais

A ameaça terrorista a que estamos sujeitos actualmente inscreve-se no contexto das relações internacionais distinguindo-se por um aumento dos fenómenos globais que colocam novos desafios à segurança europeia: terrorismo, migrações, fenómenos climáticos. O terrorismo desenvolve-se assim ao mesmo tempo que o fenómeno de dispersão do poder e de enfraquecimento das capacidades dos Estados em certas zonas do globo, particularmente em África e no Médio Oriente.

O terrorismo alimenta-se e prolifera nas ruínas das actuais crises internacionais com que se defrontam todos os países europeus e que apresentam características novas, transversais e multidimensionais:

- A globalização surgiu da estruturação das crises que perderam o rigor dos limites geográficos: o recrutamento, o financiamento, a transferência de tecnologias, são agora pensados à escala mundial;
- Os modelos tradicionais da condução da guerra foram invertidos: as normas habituais do uso da força já não são pertinentes e os nossos adversários dispõem de capacidades niveladoras que contornam a nossa superioridade tecnológica;
- Com efeito, as modalidades de acção aliam procedimentos convencionais, táticas assimétricas ou guerras híbridas numa estratégia de conjunto que se assume como podendo resultar no pior cenário;
- Existe a partir de agora um *continuum* entre a defesa externa (a frente avançada) e a segurança interna, como o demonstraram os recentes ataques terroristas em França, que exige uma maior coordenação das agências encarregadas destas diferentes áreas;
- Existe uma ligação estreita entre ameaça militar, terrorismo, e criminalidade organizada, sendo que esta última constitui os recursos financeiros que permitem conduzir as operações das duas primeiras;
- Os movimentos terroristas atuais já não estão compartimentados: existem relações de cooperação ou de concorrência entre a Al-Qaeda, o Daesh e o Boko Haram, para citar apenas os mais conhecidos;
- A influência das redes sociais tornou-se determinante, quer em matéria de recrutamento, que é agora global – mais de 1.000 combatentes franceses no Iraque e na Síria –, de emulação entre os diferentes grupos (exposição mediática), ou de radicalização de certas células (pregação pela internet);
- As crises atuais acontecem num período prolongado, em meses e em anos.

Tudo isto se inscreve num sentimento de cansaço da guerra por parte dos países ocidentais, que se traduz numa grande relutância em correr riscos em matéria de política externa, pelo que a maior parte dos nossos parceiros se remete às organizações internacionais cujos instrumentos não estão adaptados à situação actual.

Hoje o terrorismo encerra várias facetas, sendo a mais tristemente célebre simbolizada pelo autodenominado 'Estado Islâmico', designado em França por Daesh. Ora o Daesh representa um perigo, não só para a França, onde tivemos recentemente uma trágica demonstração, mas também para toda a segurança europeia. O estudo sobre a sua organização, os seus objectivos estratégicos, ajuda a compreender melhor como este grupo consegue ameaçar as civilizações ocidentais.

Por que Razão o Daesh Representa um Perigo para a Segurança Europeia

Num relatório publicado a 25 de janeiro de 2016, o Director da Europol, Senhor Rob Wainwright, indicou que o Daesh estava a preparar outras operações terroristas com amplitude nos Estados-membros da UE e, particularmente, em França. A prioridade dos ataques é sobre os "alvos moles" (sociedade civil), por causa do impacto que provocam, precisa o relatório que descreve "uma mudança de estratégia do Daesh que quer agir globalmente".

O Senhor Wainwright salienta "uma mudança no modo de operação" da organização jihadista implantada na Síria e no Iraque, agora capaz de realizar "quando quiser", em qualquer parte do mundo, "séries de ataques complexos e bem coordenados" graças a combatentes locais bons conhecedores do terreno.

Este relatório contraria a ideia de que o Daesh envia os seus combatentes para a Europa infiltrando-os no meio das centenas de milhares de refugiados que vão para a Grécia a partir da costa turca antes de seguirem para Norte. Não há provas concretas de que os viajantes terroristas utilizem sistematicamente o fluxo de refugiados para entrarem incógnitos na Europa.

O Daesh apresenta três grandes características:

- A tentação de um Estado:

Não há a mínima dúvida de que o Daesh procura construir um verdadeiro Estado apoiando-se em meios militares e financeiros, entre os quais uma moeda, e um território com mais de 10 milhões de habitantes, no qual promove a criação de serviços públicos e sociais. Também é verdade que se trata certamente de um empreendimento assente numa ideologia totalitária que se constrói através da luta que o opõe aos apóstatas, aos judaico-cristãos, aos xiitas e aos pagãos.

- Uma ideologia conquistadora e expansionista:

Esta ideologia defende a constituição do califado que se constrói não só a Leste, como também através de metástases que representam uma ameaça global que transmite uma utopia global. A atracção desta utopia é, além disso, impressionante: até à data, contam-se mais de dez mil combatentes estrangeiros na Síria e no Iraque.

- Uma capacidade de causar danos à escala mundial:

O Daesh dá efectivamente provas de uma dinâmica de conquista adoptando uma estratégia directa, principalmente no Iraque e na Síria, assim como uma

estratégia indirecta apoiando-se nas metástases que aparecem no mundo inteiro. A este propósito, o Daesh demonstra, uma notável plasticidade estratégica, recorrendo simultaneamente a uma propaganda em massa por intermédio de doze agências de comunicação e, ao mesmo tempo, por uma propaganda individualizada nas redes sociais para atrair novas recrutas.

O Daesh demonstra, assim, uma grande resiliência e visa permanentemente a sobrevivência do movimento procurando novos santuários (Líbia, Iémen).

Feita esta constatação, como poderemos lutar contra o Daesh para impedir a sua expansão? Em primeiro lugar, foi constituída uma coligação militar internacional, da qual fazem parte muitos países europeus, que adoptou um plano de acção que a França subscreve inteiramente:

- Reduzir o reduto sírio-iraquiano;
- Lutar contra a subversão utilizando as mesmas armas que os terroristas utilizam, ou seja, a internet e a comunicação;
- Associar os países árabes à solução do problema;
- Antecipar os efeitos, apoiar as populações deslocadas, reforçar o *continuum* segurança-defesa;
- Avaliar os efeitos da concorrência e da escalada entre o Daesh e a Al-Qaeda;
- Implementar uma estratégia global, internacional, multidimensional e em vários teatros.

Em segundo lugar, acelerando a campanha e os seus efeitos desestabilizadores sobre o grupo. Com efeito, a luta contra o Daesh encontra-se neste preciso momento numa viragem: apesar da expansão do grupo ter sido travada – 13 mil km² e perda de 10 mil homens –, a sua atratividade continua intacta. Convém acelerar a campanha e tentar obter os seguintes efeitos:

- A rutura da continuidade territorial das posições do Daesh;
- A destruição dos seus dois centros nevrálgicos: Raqqa e Mossoul;
- A retoma da iniciativa impedindo a mobilidade dos grupos terroristas;
- O enfraquecimento das suas capacidades de regeneração através da aniquilação das infraestruturas, das explorações petrolíferas, etc.
- A luta contra a sua ideologia.

A Estratégia Francesa para a Luta contra o Terrorismo e a Segurança Europeia

Perante a ameaça terrorista, é necessário reflectir sobre o lugar da França, insistindo no seu papel na resolução dos conflitos.

A França Assume as Suas Responsabilidades Militares

Em primeiro lugar, Paris assume as suas responsabilidades com um empenhamento militar historicamente elevado: a 1 de Fevereiro, a totalidade das forças empenhadas nos diferentes teatros de operação e seus elementos de apoio eleva-se

a 41 mil homens. As operações seguintes mobilizam, a título de exemplo, os seguintes efectivos:

- 3.500 militares a Oriente para a operação *Chammal*;
- 3.500 militares para a operação *Barkhane* na faixa Sahelo-saariana;
- 900 militares na RCA para a operação *Sangaris*;
- 900 militares para a FINUL, no Líbano;
- 10 mil militares no teatro nacional, operação *Sentinelle*.

A estes números, deverão juntar-se os 2.600 militares das forças permanentes preposicionadas em África – Senegal, Costa do Marfim, Gabão e Djibuti – e nos Emirados Árabes Unidos.

A França Também Fez uma Avaliação dos Seus Esquemas de Pensamento

Em segundo lugar, as crises actuais obrigam-nos a rever os nossos esquemas de pensamento e as nossas restrições mentais resultantes do fim da Guerra Fria:

- As ferramentas militares são pouco adaptadas ao terreno: agora trata-se de restabelecer a autoridade do Estado, mais do que somente reconquistar um território;
- Nas crises actuais intervêm imensos actores, reagrupados no seio de coligações *ad hoc*, que já não se sobrepõem forçosamente às organizações de segurança colectiva, e que levantam o problema da interoperabilidade dos meios empenhados.

Em consequência, a França desenvolveu modalidades de acção assentes nos seguintes princípios, que têm assegurado até agora o seu sucesso:

- Apoiar e preservar a nossa cultura expedicionária;
- Ter a possibilidade de agir a qualquer momento e em todos os locais da zona de operações;
- Acentuar a nossa capacidade de agir no domínio do imaterial: ciberdefesa e ciberataque;
- Agir de forma fulminante graças a um processo de decisão rápido;
- Manter o nosso inimigo na incerteza mantendo um ritmo acelerado das operações.

A estratégia francesa implementada desde 2013 é, portanto, de evitar que as diferentes células “crisógenas” não consigam conectar-se, através de uma lógica de compartimentação dos focos, dos empenhamentos militares directos e da procura do apoio dos nossos parceiros e aliados. A França deseja preservar a sua liberdade de acção e agir, só ou como líder, quando a sua intervenção for legítima (Mali), quando puder fazer a diferença no terreno e quando os efeitos militares esperados forem importantes. Por fim, procura-se que uma acção das organizações internacionais assegure as fases de estabilização e de saída da crise.

A França Procura que Haja uma Maior Implicação dos Seus Parceiros Europeus

A França, que foi duramente atingida pelos atentados terroristas que causaram 130 mortos e 352 feridos no dia 13 de novembro de 2015, apelou à solidariedade dos seus parceiros da União Europeia. Fê-lo por ocasião de duas reuniões de Ministros da Defesa, por um lado e, por outro, de Ministros do Interior e da Justiça.

O Ministro francês da Defesa invocou, a 17 de novembro passado, o Artigo 42.7 do Tratado de Lisboa que prevê uma cláusula de solidariedade entre países membros em caso de ataque sofrido por qualquer um deles. Em muitos aspectos, este anúncio constituiu uma surpresa estratégica em Bruxelas e permitiu pôr os nossos parceiros europeus face às suas responsabilidades. A este respeito, a França agradece todas as iniciativas concretas realizadas posteriormente. Aconteceu um verdadeiro impulso e, com base em discussões bilaterais, foram disponibilizados a nosso proveito, meios críticos para o sucesso das operações que, devo lembrar, visam a segurança de todo o continente europeu. Aproveito para agradecer muito sinceramente a Portugal pelo apoio político, mas também militar, que nos foi prestado.

Deste impulso, todos nós, europeus, devemos tirar conclusões para construirmos, juntos, uma arquitectura de cooperação perene e adaptada aos desafios actuais e futuros.

Por ocasião da reunião dos Ministros europeus do Interior e da Justiça, em Bruxelas, a 20 de novembro, a França pediu o “reforço da resposta europeia” depois dos atentados de 13 de novembro. Segundo o Ministro do Interior Bernard Cazeneuve “é urgente que a Europa se refaça, se organize e se defenda face à ameaça terrorista” lembrando que a “cooperação na luta antiterrorista é crucial”.

Estes pedidos já tinham sido apresentados nalgumas reuniões europeias, nomeadamente a declaração sobre a luta contra o terrorismo que os membros do Conselho Europeu adotaram a 12 de fevereiro de 2015. Durante a reunião de 20 de novembro de 2015, obteve-se um amplo consenso a nível dos ministros. O projecto de conclusões teve o apoio das autoridades portuguesas que, em termos globais, estavam em total concordância com a sua posição. Portugal “apoia a visão francesa sobre a necessidade de uma resposta firme e comum face aos acontecimentos que se registaram, assim como de uma aplicação rápida das medidas concretas que contribuem para a prevenção e para a luta contra o terrorismo que atinge a União Europeia”.

Por ocasião da reunião extraordinária de 20 de novembro, os ministros insistiram sobre a importância em acelerar a execução das medidas previstas em todos os domínios evocados na declaração do Conselho Europeu de 12 de fevereiro de 2015 e, em particular, das seguintes medidas: directiva relativa ao sistema europeu de dossiês de passageiros (PNR), armas de fogo, controlo de fronteiras externas, troca de informações, financiamento do terrorismo e resposta penal ao terrorismo e ao extremismo violento.

No que se refere ao PNR da UE, a França, que sempre quis fazer valer a necessidade de se chegar a uma directiva forte e eficaz com um alto nível de protecção dos dados, felicita-se pelo acordo encontrado quando do Conselho Justiça e Assuntos Internos dos dias 3 e 4 de dezembro de 2015 e do compromisso político de todos os ministros em incluírem nas respectivas execuções nacionais, os voos intra-UE e os voos *charters*, que são mencionados no texto só a título facultativo. A Comissão LIBE do Parlamento Europeu votou o texto de compromisso a 10 de dezembro que ainda terá de ser votado em plenário, antes da sua adopção definitiva durante o próximo Conselho. O Ministro Bernard Cazeneuve indicou que “é hoje, mais do que nunca, necessário que a Europa adopte o texto sobre o PNR (...) como condição da nossa segurança colectiva porque precisamos de ter garantias sobre as pessoas que entram no espaço Schengen”.

No que respeita o reforço dos controlos nas fronteiras externas do espaço Schengen, a França considera que é essencial, para poder identificar as deslocações dos combatentes estrangeiros, proceder a controlos sistemáticos e coordenados de direito constante, incluindo de pessoas que gozem da livre circulação. Além disso, a proposta de revisão ajustada do Código das Fronteiras Schengen, feita pela Comissão a 15 de dezembro, responde igualmente à necessidade exprimida pela França de harmonização das práticas em matéria de controlo da passagem das fronteiras externas dos beneficiários da livre circulação, com base numa consulta sistemática e obrigatória das bases de dados pertinentes, em especial do SIS. Esta proposta é particularmente necessária no âmbito da luta contra o terrorismo a fim de identificar melhor, tanto à entrada como à saída do território da União, os cidadãos europeus susceptíveis de partirem, para se alistar, ou de regressar da *jihad*. A França espera que as propostas equilibradas da Comissão obtenham um acordo rapidamente.

Sobre a questão da troca de informações, a França considera que a sua fluidez e a sua sistematização são condições indispensáveis para uma luta eficaz contra o terrorismo. É imperioso que sejam intensificadas e sistematizadas a alimentação e a consulta das bases existentes ao nível europeu e que seja garantida uma maior interoperabilidade.

Quanto aos meios necessários às agências para cumprirem as suas missões, a França saúda a criação do “centro europeu de luta contra o terrorismo” no seio da Europol, a 1 de janeiro de 2016, assim como a assinatura, a 4 de dezembro, pela Europol e pela Frontex, de um acordo de cooperação referente à troca de dados pessoais.

O centro europeu compreenderá um certo número de capacidades, tais como a vigilância da internet, a contrafação de documentos de identidade, o acompanhamento do financiamento do terrorismo, o percurso das armas de fogo, e permitirá nomeadamente melhorar o itinerário dos combatentes estrangeiros. Foram conseguidas melhorias nestes últimos anos, mas existe ainda uma grande margem para se progredir.

Esta estrutura está actualmente dotada de cerca de 40 analistas mas os meios de que dispõem têm de ser reforçados nos próximos meses ora que os países da UE se comprometeram a melhorar a partilha de informações, depois dos atentados de Paris.

Relativamente à luta contra o tráfico de armas de fogo, a França sublinha a importância deste assunto na luta contra o terrorismo. A França foi particularmente activa nos trabalhos que conduziram à adopção, a 18 de novembro passado, do regulamento de execução em matéria de neutralização que estabelece normas comuns para a neutralização das armas mas, também na elaboração da proposta de directiva formulada pela Comissão no que se refere à revisão da directiva 91/477 sobre as condições de aquisição e de detenção das armas de fogo. A França, globalmente satisfeita com esta proposta que visa nomeadamente melhorar a partilha de informação, aumentar o registo dos trajectos, harmonizar os registos ou ampliar o campo de aplicação da directiva, desejaria a adopção de uma rápida abordagem geral do Conselho, o mais tardar até junho, como o prevê a Presidência holandesa.

Além disso, tendo em conta a grande dimensão externa desta problemática, a França apoia o desejo da Comissão de executar totalmente o plano de acção operacional estabelecido em dezembro de 2014 com os Balcãs ocidentais. Esta zona continua a constituir uma fonte de aprovisionamento de armas de guerra provenientes, essencialmente, de pilhagens feitas durante os conflitos dos anos 1990 e do conflito generalizado de 1997 na Albânia, que afectaram muitos depósitos de equipamentos das forças militares ou de segurança dos países da zona.

Em matéria de luta contra o financiamento do terrorismo, a França pretende a execução acelerada do pacote “antibrunqueamento e financiamento do terrorismo” adoptado a 20 de maio de 2015. A França, solicitou por ocasião do Conselho ECOFIN de 27 de janeiro de 2016, que seja inscrito na ordem do dia do Conselho, a aceleração das medidas já iniciadas de luta contra o financiamento do terrorismo e a ampliação destas medidas, incitando todos os países a transcrever para o seu direito nacional o conjunto das disposições. O Conselho Europeu dos Chefes de Estado e de Governo, de 12 de fevereiro de 2016, compromete os Estados-membros a procederem rapidamente à execução do pacto antibrunqueamento, esforçando-se para que se concretize antes do final de 2016.

O Conselho Europeu compromete-se a intensificar os trabalhos visando melhorar ainda a cooperação e a troca de informações entre as células de informação financeira dos Estados-membros e, nomeadamente, partilhando as boas práticas relativas à troca de informações.

Quando do Conselho de 20 de novembro de 2015, os ministros adoptaram igualmente sem debate conclusões sobre o reforço da resposta penal à radicalização que conduz ao terrorismo e ao extremismo violento. Os ministros referem nomeadamente as seguintes medidas:

- Os Estados-membros são convidados a executar uma política reflectida e por medida que vise prevenir a radicalização que conduz ao terrorismo e ao extremismo violento nas prisões, que seja adaptada à situação nacional e às necessidades das pessoas envolvidas;
- Os Estados-membros são convidados a utilizar todas as possibilidades do ECRIS – Registo de Identificação Civil e Criminal – e a Comissão é convidada a apresentar uma proposta que vise alargar o ECRIS aos cidadãos de países terceiros.

O Conselho Europeu de 17 e 18 de dezembro referiu novamente a execução urgente das medidas anunciadas na declaração dos Chefes de Estado ou de Governo de 12 de fevereiro de 2015 e as que o Conselho especificou nas suas conclusões de 20 de novembro de 2015. O Conselho Europeu examinará periodicamente a evolução da situação.

Além disso, em matéria de informações, o Comissário Europeu para a Migração e para os Assuntos Internos, Dimitris Avramopoulos, incitou os 28 a trocarem informações, o que não agrada a alguns serviços de informações: “Nestes tempos tão difíceis, devemos trabalhar em conjunto, e não isoladamente”.

A Presidência da República indicou recentemente num comunicado que os serviços de informação europeus entendem dever melhorar a sua “cooperação” perante uma ameaça terrorista “de uma amplitude sem precedentes”. No dia 1 de fevereiro, realizou-se em Paris uma reunião de responsáveis governamentais europeus, por iniciativa do Coordenador Nacional da Informação da UE, sob a égide do Ministro do Interior. O Senhor Gilles de Kerchove fez o ponto da situação das ferramentas existentes assim como das propostas apresentadas pelos Estados-membros junto da União Europeia visando reforçar a prevenção do terrorismo e da radicalização. Em conclusão, através das suas intervenções, a França assume um risco político que nos torna mais atento sobre as modalidades de funcionamento das coligações ou das nossas relações bilaterais. A cooperação internacional e principalmente a cooperação europeia continua a ser indispensável para reforçar a nossa segurança comum, apoiar a criação de capacidades soberanas de segurança nos países em dificuldade, nomeadamente e, sobretudo, em África.

A Luta contra a Ameaça Terrorista na Europa Ocidental

José Manuel Duarte da Costa

Coronel Tirocinado de Infantaria. Chefe do Estado-Maior do Comando das Forças Terrestres. Comandou uma FND no Teatro de Operações do Afeganistão, foi Intel Analysis Section Chief na Operação Concórdia da EUFOR no Teatro de Operações da FYROM/Macedónia. Foi Professor de Estratégia no Instituto de Altos Estudos Militares. Possui um MBA da Universidade Católica Portuguesa e um Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada.

Resumo

Comunicação efetuada no Seminário Internacional “A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia”, realizado no dia 29 de fevereiro de 2016, no Instituto da Defesa Nacional.

Abstract

The Fight against the Terrorist Threat in Western Europe

Speech at the International Seminar “The Terrorist Threat and European Security”, organised on February 29th, 2016, at the National Defense Institute.

O terrorismo pode ser considerado uma forma de violência cinética ou não cinética, contra pessoa e bens e é uma forma instrumental de fazer disseminar o pânico no seio de um povo, um governo, um Estado ou um grupo de Estados. Independentemente das causas e das desculpas invocadas pelos seus agentes para o justificar, o terrorismo é uma forma de exercer poder que ambiciona alcançar consequências, pelo que é planeado pragmaticamente. O que significa que um atentado terrorista pode ocorrer em qualquer lugar e em qualquer altura, sim, até em Lisboa.

O terrorismo é um fenómeno com uma longa história nas relações internacionais sendo reportado em textos antigos desde há pelo menos dois mil anos, desde os tempos dos *sicarii*, não tendo deixado de ser utilizado ao longo dos séculos para produzir resultados concretos e imediatos. Sendo assim, é útil analisá-lo ao nível das causas e consequências, que acabam por ser mais ou menos padronizadas e estudadas, e que conferem características especiais a este fenómeno, mesmo agora que adotou um perfil mais pós-moderno e transnacional na contemporaneidade, mas também muito mais sanguinário em termos dos efeitos produzidos.

A ameaça terrorista não se confina meramente às fronteiras estáticas dos Estados individualmente considerados: é um problema transfronteiriço que deve ser tratado com soluções a nível Europeu. Portanto a sua luta pode e deve ser feita no interior dos Estados mas também na faixa das fronteiras de segurança desses mesmos Estados, muito mais longe da Europa geográfica. O terrorismo, como forma de criminalidade que não respeita fronteiras, tem de ser confrontado com medidas adequadas num espaço de livre circulação. É um problema europeu e internacional que requer respostas da União, quer internas, quer nas relações com países terceiros.

Mas não basta encarar o terrorismo apenas de um ponto de vista repressivo pois a realidade mostra-nos que neste momento de intensos fluxos migratórios é essencial a Europa compreender as causas básicas do terrorismo e repensar as suas políticas de integração social pois o isolamento e a exclusão social mesmo que inadvertidamente promovidos conduzem ao racismo e à xenofobia nas sociedades anfitriãs, rastilhos endémicos desta forma de violência.

Também o Direito Internacional Público continua falho de uma definição única, uniformemente aplicável nos *fora* multilaterais mais emblemáticos onde possam ser debatidas de forma alargada a luta contra este fenómeno. Tal situação cria obstáculos à implementação do seu combate coordenado no terreno. Temos como certo que uma abordagem coordenada e alargada na Europa seria uma forma de limitar danos e acima de tudo de atuar de forma preventiva. A ação europeia neste domínio não é apenas vantajosa: é necessária.

Mas seria um erro olharmos o fenómeno como uma questão puramente criminal, como um mero assunto de polícia a ser resolvido pelos tribunais e pelas autoridades policiais. Os últimos atentados de Londres, Madrid, Paris e Bruxelas, para citar apenas os do continente europeu corresponderam a um terrorismo com caracterís-

ticas específicas que se afastam do terrorismo a que estávamos habituados na Europa – da ETA ao IRA, das Brigate Rosse ao Baader-Meinhof.

É, desde logo, um terrorismo de matriz islâmica radical, cujos protagonistas são oriundos principalmente dos países do Norte de África. E começamos perigosamente a identificar terrorismo com Islão e com imigração – o que, para além de não ser verdade, é perigoso.

Importa antes de mais perceber que os autores confessos dos atentados não são marginais que emergiram e se assomaram da clandestinidade para executar estes atos. Pelo contrário, são pessoas inseridas nas respetivas comunidades onde vivem, que levam existências aparentemente normais. Isto deve levar-nos a fazer algumas reflexões e a colocar determinadas questões que tornem mais perceptível e fundamental o entendimento de que há fatores que propiciam o terrorismo e o fundamentalismo na Europa, e que têm de ser encarados de frente: não podemos consentir que as comunidades islâmicas sejam isoladas e marginalizadas pela pobreza, porque a exclusão social é um terreno fecundo para fundamentalismos e radicalismos.

Urge portanto perceber que estas pessoas que se arrogam na missão de levar a cabo os ataques terroristas em solo europeu, não entram clandestinamente no território da União Europeia mas já cá estão, vivem connosco e têm na sua maioria um comportamento social em nada diferente do resto da população. Pelo que o problema não parece ser o da entrada de agentes ilegais pelas fronteiras externas. Presenciamos, por esta razão, já mais um fenómeno de insurgência ou de insurreição interna, nas suas matizes mais diversificadas do que uma tipologia uniforme de movimentos terroristas. E a luta contra este fenómeno deve ser vista mais como uma sequência de operações contra a insurgência do que meros assuntos de índole de ordem pública tratados apenas pela ordem policial. É uma luta em que todas as capacidades dos Estados devem convergir para o fim em vista: prevenir e reduzir ao máximo os efeitos de potenciais ataques desta tipologia.

Quem são estas pessoas? O que as leva a agir? E, sobretudo, em que contextos desenvolvem uma ideologia que as leva a reagir contra as sociedades em que estão inseridas?

Não se pode afirmar categoricamente que o multiculturalismo praticado por alguns Estados europeus tenha falhado irremediavelmente, ou que o único modelo aceitável de integração seja uma assimilação fracionada. Mas devemos olhar criticamente para as políticas de imigração dos Estados-membros: são propícias à “guetização”, à marginalidade e à xenofobia? Sobretudo é importante que uma política de integração permita fazer face também a riscos de xenofobia e racismo nas sociedades de acolhimento.

E não é saudável que o único contacto que a maioria da população não islâmica dos Estados-membros tem com o Islão seja quando há relatos de ataques terroristas.

Mas também não podemos ser ingênuos e não perceber as sinergias de transferência entre este terrorismo de matriz islâmica e as sedes de tensões e moldagem ideológica, pois sabemos que a organização de células terroristas deste tipo, apesar de muito fragmentada, se revelam no papel importante de algumas comunidades islâmicas em torno de algumas mesquitas na Europa. Estas tensões passam despercebidas à maioria dos cidadãos e mesmo a muitos políticos, e devem levar-nos a repensar os modelos de integração de imigrantes nos Estados-membros. E esta abordagem é essencial para uma Europa que se quer estável e segura para os seus cidadãos.

Importa perceber o terrorismo como algo que se situa a nível do espectro dos conflitos e a nível de escalada como um problema entre o militar e o policial. Muitas vezes ouvimos a pergunta: é um problema policial o militar?

Mas será verdadeiramente importante responder a esta pergunta? Importa aos cidadão, a quem paga os seus impostos, saber se face ao fenómeno do terrorismo quem lhes confere segurança e bem-estar são os militares ou os polícias?

Tenho a certeza que não.

O problema do terrorismo é que esta é uma ameaça que ultrapassa as fronteiras dos Estados-membros, e não é adequado estar a combatê-lo exclusivamente com base em regras destinadas à criminalidade localizada dentro de um território e portanto de uma jurisdição meramente militar ou policial em termos de segurança e defesa. Num espaço de livre circulação, um problema transfronteiriço desta natureza carece de respostas que permitam uma coordenação adequada e dos esforços de todas as entidades que possam colaborar para um Estado securitário que atenuar as consequências potencialmente gravosas para a segurança interna.

Ou seja, a luta contra o terrorismo não é da responsabilidade deste ou daquele setor do Estado, mas sim uma responsabilidade do Estado em si e portanto de todos os órgãos do próprio Estado.

Que pode então a União Europeia fazer para combater este fenómeno?

Quanto ao combate ao terrorismo na Europa propriamente dito, há que revitalizar vários aspetos:

- Abordar de forma determinada o problema das trocas de informações para efeitos de investigações criminais entre as autoridades dos Estados-membros, já que estes num espaço sem fronteiras internas, não podem assegurar sozinho a sua segurança interna, ou seja, têm de contribuir para a segurança da União no seu conjunto e de poder contar com os outros Estados;
- Estabelecer um “princípio da disponibilidade”, segundo o qual um funcionário competente num Estado que necessite de informações para o desempenho das suas funções poderá obtê-las de outro Estado-membro, que lhas facultará para os devidos efeitos. Um Estado deve trazer espontaneamente à atenção de outro Estado informações que digam respeito a ameaças à segurança interna deste;

- Utilizar dados de passageiros para efeitos de segurança aérea e fronteiriça ou o combate ao financiamento do terrorismo;
- Desenvolver uma estratégia de longo prazo para examinar os fatores que contribuem para a radicalização e o recrutamento dos terroristas;
- Alargar os poderes da Europol, e ao mesmo tempo conferir maior controlo sobre estas entidades ao Parlamento Europeu e aos Parlamentos nacionais;
- Reforçar o Comité de Segurança Interna no Conselho para assegurar a cooperação operacional em matéria de segurança interna;
- Reforçar a jurisdição do Tribunal de Justiça sobre as áreas de cooperação em matéria penal e cooperação policial;
- Potenciar a integração entre forças policiais e forças armadas por forma a que num plano de ação conjunta possam ser articuladas as capacidades e prevenção, luta e controle de zonas e áreas sensíveis mesmo sem que sejam declaradas situações de exceção.

Finalmente será porventura importante determo-nos por um momento na ideia de que a baixa taxa de natalidade na Europa e as necessidades laborais do espaço europeu talvez venham a ditar os destinos demográficos do velho continente. A Europa e os europeus de amanhã não terão obrigatoriamente de ser idênticos aos de hoje. Os Estados-membros e a União terão de ter sensatez e imaginação para, com políticas de preservação da segurança dos seus cidadãos, aproveitarem a riqueza que traz a diversidade que é, afinal, a história da Europa e dos europeus.

E em Portugal?

Em Portugal existe uma Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo desde fevereiro de 2015, mas o plano de articulação operacional – já referido nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 – ainda não foi totalmente implementado. Este plano de articulação operacional irá permitir operacionalizar e definir a cooperação e coordenação entre autoridades policiais e forças armadas. Este plano deverá contemplar medidas de coordenação associadas aos diferentes tipos de ameaças transnacionais, como os procedimentos e as relações de comando. Nestas situações, fora do quadro da Defesa Nacional, facilmente se entende que as forças militares devem atuar debaixo do controlo de uma autoridade nacional de segurança.

De acordo com a lei, a cooperação entre as forças armadas e as forças de segurança é aprofundada, no quadro constitucional e legal em situações de intervenção perante agressões terroristas, de acordo com o Plano de Articulação Operacional, que contemplará medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e equipamentos, serviços de proteção civil, emergência médica e forças armadas.

Positivo é já termos o núcleo da Unidade de Coordenação Antiterrorista com representantes de nove entidades – Sistema de Segurança Interna, Sistema de Informações da República Portuguesa e os dois serviços de informações (SIS e SIED), PJ,

PSP, GNR, SEF e Polícia Marítima. Sempre que o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, que preside, entender, o Conselho pode ainda ser ampliado a mais oito entidades. Entre elas, as Forças Armadas, os Serviços Prisionais, a Proteção Civil e o Ministério Público.

Esta Unidade de Coordenação passa a ser constituída por um Conselho, que integra os chefes máximos de todas entidades e reúne trimestralmente e por um Grupo de Execução que integra representantes de nível intermédio e reúne semanalmente ou sempre que convocado e tem a responsabilidade de garantir e desenvolver os planos de prevenção da radicalização e de recrutamento, o de proteção das infraestruturas críticas e o de articulação operacional entre as forças policiais e as forças armadas.

Elevar a Unidade de Coordenação Antiterrorista a um patamar superior, não só na partilha de informações, mas também na coordenação, execução e operacionalidade, em tudo o que diz respeito ao terrorismo, foi o objetivo principal do Sistema de Segurança Interna.

Em meu entender e como corolário, quatro conceitos são fundamentais para nacionalmente fazer face ao fenómeno do terrorismo:

- Planeamento;
- Coordenação;
- Cooperação;
- Treino.

Estes conceitos devem envolver todas as entidades com capacidades para combater o terrorismo, pois sendo os recursos escassos, não deverá haver duplicação de meios que sendo onerosos impediriam investimentos noutras áreas de combate ao terrorismo. E nesta área, todo o investimento é pouco.

Extra Dossîe

O Último Moicano? A OTAN em 2016*

José Cutileiro

Embaixador aposentado. Vive actualmente em Bruxelas.

Resumo

Comunicação proferida no 3.º Seminário Internacional de Segurança Transatlântica, realizado em 12 de Abril de 2016 no Instituto da Defesa Nacional, numa parceria entre o Instituto da Defesa Nacional, o Instituto Português de Relações Internacionais e a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

Abstract

The Last Mohican? NATO in 2016

Keynote speech at the 3rd International Seminar 'Transatlantic Security', organized on April 12th, 2016 by the National Defense Institute in partnership with the Portuguese Institute of International Relations and the Luso-American Development Foundation.

* Por decisão pessoal, o autor não escreve segundo o novo Acordo Ortográfico.

Num artigo do internacional *The New York Times* publicado no passado dia 12 de Março, sobre as misérias dos emigrantes sírios que demandavam a Europa entrando nela pela Grécia, lê-se a certa altura: “NATO is patrolling the territorial waters of Turkey and Greece where [...] more than 100.000 [...] migrants have made perilous crossings since January. NATO is working to improve information exchanges between both countries and Frontex, Europe’s border agency” (Alderman, 2016).

A OTAN mostra a sua utilidade neste caso – ou melhor a sua indispensabilidade – por lhe ser mais fácil do que seria a uma força ou instituição da União Europeia (UE) garantir uma comunicação simples e fluida entre a Grécia e a Turquia. Até há alguns anos os europeus dispunham de instrumentos que permitiam articular com menos dificuldades as trocas de informações entre as duas: a União da Europa Ocidental (UEO). A sua arquitectura permitia pôr a trabalhar juntos Grécia, que era membro, e Turquia, que era membro associado. Com a sua extinção e a transferência das suas funções e capacidades para a União Europeia, esse instrumento desapareceu.

Lembro isto não por ter sido referido como antigo Secretário-geral da UEO mas porque a extinção desta é um bom exemplo de *vertige de la cohérence* – a fórmula, salvo erro é de Braga de Macedo – que se apossa de vez em quando dos políticos europeus continentais, sobrepondo-se ao bom senso e impedindo-os de dar um passo atrás, ou, pelo menos, de se deixarem ficar onde estavam naquilo a que se continua a chamar “construção europeia”.

A noção de que a União Europeia se deveria também ocupar não só de segurança mas também de defesa foi proposta, defendida e adoptada, sem troça nem ironia, pelos governos da UE. Como se ignorassem, por um lado, os orçamentos de defesa vasta e manifestamente insuficientes de quase todos os Estados-membros e, por outro, a incapacidade geral de, para o efeito, aceitar a primazia de um deles sobre todos os outros – ao contrário do que acontece na OTAN quanto à primazia dos Estados Unidos.

Seja como for, de há 15 anos para cá, e não obstante dificuldades como a que acabei de referir, questões de defesa e segurança europeias são tratadas pelos respectivos países num quadro institucional simplificado: a UEO desapareceu; a CSCE, desfeita a ambição soviética original de criar uma “Casa Europeia”, tendo servido de “cavalos de Troia” para obrigar Moscovo a levar em conta direitos humanos e, uma vez adoptada o Acta Final de Helsínquia, transformou-se na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) tendo passado para segundo plano. Sobreviveram a OTAN e, à sua maneira, a União Europeia.

Por outras palavras: não existe, pelo menos até agora, maneira realista de imaginar uma defesa europeia que exclua a participação dos Estados Unidos da América. Desde o Tratado de Washington de 1949 (NATO, 1949) e do estabelecimento da organização (OTAN) em 1952 que tem sido assim – é claro que já havia indicação de

ser assim na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais embora nesses momentos os europeus estivessem divididos de formas diferentes. O esforço europeu, por seu lado, depois do fiasco da Comunidade Europeia de Defesa, rejeitada pela Assembleia Nacional Francesa, uma vez assinado o Tratado de Roma em 1957, manteve-se em lume brando até ao acordar da UEO, fundada em 1948 – para mostrar a Washington que os europeus eram capazes de se organizarem sozinhos em matéria de defesa – e logo adormecida pouco depois até à sua transferência de Londres para Bruxelas em 1994, à criação das missões de Petersberg – manutenção de paz e semelhantes –, aos acordos com a OTAN conhecidos por “Berlim Plus” poucos anos depois – isto é, a possibilidade de uso de meios materiais da OTAN pela UEO – e, por fim, à absorção das funções da UEO pela UE.

Falamos hoje de OTAN e de União Europeia como pilares constantes do panorama internacional. É claro que não existiram sempre e vale a pena recordar porque é que elas apareceram.

Paul-Henri Spaak (1970) que foi ministro do governo belga exilado em Londres durante a Segunda Guerra Mundial, primeiro-ministro belga depois da guerra ganha, e secretário-geral da OTAN, num dos seus muitos artigos, publicado na colectânea de textos chamada *Combats Inachevés*, conta que desde há algumas décadas vários estadistas europeus foram chamados de “pai da Europa” – não diz quais, mas eram geralmente Schuman, de Gasperi, Adenauer, de Gaulle, vários outros, e ele próprio. Nada disso, diz Spaak. O “pai da Europa” foi Estaline. Sem ele, sem o terror salutar que ele e a Rússia soviética infundiam ao Ocidente, nem a OTAN nem tampouco a sucessão de entidades que começou pela Comunidade do Carvão e do Aço no pós-guerra e chegou à União Europeia dos nossos dias teriam aparecido sobre a Terra.

Estaline morreu em 1953. Em 1956 Krushev denunciou parte importante dos seus crimes em relatório que ficou famoso, apresentado ao XX Congresso do Partido Comunista da URSS, a qual durou até 1991. Depois do seu colapso, essencialmente provocado de dentro como George Kennan previra nos anos 50, mas acelerado no fim pelo Papa polaco João Paulo II e pelo “cowboy da Califórnia”, Ronald Reagan, muitos pensaram que se poderiam receber os “dividendos da paz” e a maioria dos aliados europeus da OTAN julgou ter encontrado mais uma razão para gastar menos em defesa. Ao mesmo tempo, alguns a Ocidente sugeriram o desmantelamento da OTAN, por esta ter deixado de ser necessária.

Sensatamente, tais sugestões não foram seguidas e cedo a OTAN confirmou ser muito útil e benéfica mesmo quando não se tratasse de nos defender da agressão militar. Quando começou a crise da dissolução da Jugoslávia em 1991, Jack Poos, ministro dos negócios estrangeiros luxemburguês disse que “tinha chegado a hora da Europa”. Infelizmente, como Simon Serfaty comentou depois “*the clock had stopped at a quarter to Europe*”. Entre a inépcia europeia e o oportunismo americano

– Bill Clinton queria ser reeleito e a guerra da Bósnia não ajudava –, Richard Holbrooke negociou os acordos de Dayton, aproveitando o projecto europeu que Washington anteriormente sabotara e, para garantir a sua aplicação, uma força da OTAN – a IFOR – foi colocada na Bósnia sendo, passados poucos anos, substituída por uma força europeia. Em 1998/99, aquando da crise do Kosovo, foi a OTAN que procedeu aos bombardeamentos que fizeram retirar as forças sérvias de Milosevic e ainda hoje lá se encontra uma força militar para ajudar à paz: a KFOR.

Não vou enumerar aqui outras missões da OTAN a não ser para lembrar o Afeganistão, quanto ao qual, de resto, todos os Aliados estiveram solidários com os Estados Unidos desde o dia 11 de Setembro de 2001 – foi a única vez em que o Artigo 5.º do Tratado de Washington (NATO, 1949) foi evocado. Durante alguns anos essas missões pareciam cumprir o destino traçado para a OTAN uma vez acabada a Guerra Fria, enquanto a União Europeia se ia preparando para poder vir a ocupar-se das missões de “tipo Petersberg”, maiores e mais exigentes. Alguns diziam então que a “História tinha acabado” e houve quem acreditasse.

Mas não tinha. A História voltou e voltou para se vingar. Como é sabido, para o antigo e actual presidente russo, Vladimir Putin, o fim da União Soviética foi a maior catástrofe geopolítica do século XX e ele tem dado e continua a dar sinais de querer remediar tanto quanto possível no século XXI esse erro da História. Quer afirmar a Rússia como uma grande potência – ou melhor como “a outra grande potência”. E parece só conhecer uma maneira de fazê-lo. Agredindo vizinhos – como fez na Geórgia, na Crimeia e na Ucrânia Oriental – ou ameaçando implicitamente agredir, provocando, como tem feito com os Países Bálticos – que foram além disso alvo de ataques cibernéticos – e outros membros da Aliança, incluindo Portugal com voos não devidamente sinalizados, incursões por espaços aéreos estrangeiros – na Turquia tal já provocou o derrube de um avião militar russo pelos turcos. Em tempo de petróleo a baixo preço, com a Rússia a arriscar parecer-se cada vez mais com a União Soviética de Brejnev – a que Helmut Schmidt chamava “o Alto Volta com bombas atómicas” – Putin sai-se bem entre os seus e continua com níveis altíssimos de popularidade.

Numa pseudodemocracia, com controlo praticamente completo de televisões, rádios, jornais, limitações impostas na internet – mesmo que não sejam tão radicais quanto são na China –, com o poder judicial às suas ordens, com um parlamento dócil, com controlo acrescido do centro da Federação sobre a periferia – nomeação em vez de eleição local de governadores –, Putin é sempre apresentado em termos favoráveis ao público e, até agora, é muito estimado pela vasta maioria dos russos. E se as suas aventuras estrangeiras correrem mal, a culpa será atribuída aos seus inimigos, sobretudo aos Estados Unidos, que na mente russa estão apostados na humilhação da Rússia e não lhe dão o respeito que ela merece. Não estou a falar de estepes e lugarejos da Rússia profunda. Mesmo em Moscovo e São Petersburgo,

nestes tempos duros de preço baixo do petróleo e de uma economia que pouco mais se diversificou do que a de Angola, Putin é visto pelos seus como o paladino defensor dos valores e da alma russa. Até porque as aventuras estrangeiras lhe têm corrido bem. Já depois do ataque à Geórgia, os Jogos Olímpicos de Inverno não foram boicotados; na Ucrânia, conversações em “formato Normandia” – Rússia, Ucrânia, Alemanha, França, isto é, sem os Estados Unidos – darão os resultados que convierem a Putin. É certo que foi possível impor sanções que “vão mordendo” e têm sido renovadas – Angela Merkel conseguiu levar a melhor da laxidão alemã pró-russa proverbial, que tivera expressão na *Ostpolitik* social-democrata, cujo protagonista nas décadas que precederam o colapso da União Soviética fora Hans-Dietrich Genscher e cujo lema perante a URSS poderia ter sido *reculer pour mieux reculer*. Mas manter os europeus nessa disposição poderá não ser fácil e, mais além, muito provavelmente não se irá.

Na Síria, a impressão de que Vladimir Putin está a ganhar a Barack Obama enche os russos de satisfação patriótica e não é completamente falsa – a não ser talvez do ponto de vista do próprio Obama. Este ainda não parece ter percebido que ao ter traçado uma linha vermelha para lá da qual Bashar al-Assad não poderia passar, e depois de ele passar essa linha não o ter atacado, é uma derrota moral e cria perplexidade assustada entre os aliados dos Estados Unidos. O vice-presidente Joe Biden ter-lhe-ia lembrado que *big powers don't bluff* mas o presidente continua convencido de que agiu bem, quer estratégica quer moralmente.

O célebre juiz do Supremo Tribunal dos EUA, Oliver Wendell Holmes Jr., disse que Roosevelt possuía “a second class intellect but a first class temperament”. Tem-se dito agora que Barack Obama tem “a first class intellect but a second class temperament” – embora com muitos “Obamistas” a discordarem e com especialistas eruditos sustentando que o juiz estava a falar de Theodore, o outro presidente Roosevelt. Seja como for, a animação agressiva de Vladimir Putin fez soar os alarmes na OTAN. Primeiro foram os Aliados mais directamente visados – Países Bálticos e Polónia – depois um pouco por toda a parte, com o tradicional arrastar de pés na Alemanha – salvo Merkel – e na Itália, bem como a irritação quase geral contra os queixosos que vinham perturbar o *business as usual*.

Acabou por se perceber que o *usual* tinha mudado e essa mudança reflectiu-se no comunicado da OTAN da Cimeira de Gales em 2014 que restaurou o primado defensivo da Aliança e começou a prepará-la de novo para confrontar um inimigo específico, desta vez a Rússia de Vladimir Putin. Muitos dos 113 artigos do comunicado tratam directamente do trabalho de defesa a fazer urgentemente pela Aliança para garantir a segurança a Leste. Tem havido progressos específicos na matéria e aumenta a nossa segurança os russos saberem que esses progressos continuam a ser feitos: “podem ladrar mais mas mordem menos”; e podem até ver vantagem estratégica em moderar as suas provocações.

Vai realizar-se dentro de pouco tempo a primeira reunião Rússia-OTAN desde 2014. A Turquia e os Estados Bálticos acolhem-na com o maior desagrado; outros aliados insistem nela com entusiasmo. Nestas coisas, ao contrário do que alguns às vezes imaginam, não há *win-win situations*. Teremos de esperar para ver se o Kremlin se acalmou ou não quanto à percepção do seu próprio estatuto no mundo e se a realização do encontro acabará por ser melhor para nós ou para eles.

A atitude russa tem sido uma espécie de primeiro alarme para os europeus mas não foi suficiente para os mobilizar. As provocações de Putin assustam alguns e são incômodas para todos, mas não ao ponto de juntarem os Aliados – como no tempo da Guerra Fria estes eram juntos pela simples existência da União Soviética. Entre as percepções de risco dos Estados Bálticos e da Alemanha, por exemplo, há distância demais para garantir uma frente unida constante como existiu no passado.

Em Julho deste ano haverá nova Cimeira da Aliança, desta vez em Varsóvia. A escolha do lugar reafirma simbolicamente a reiteração da vocação defensiva da OTAN. Mas, um pouco como às vezes se disse de generais que queriam ganhar guerras de hoje com estratégia das guerras de ontem, a Cimeira terá de discutir não só a defesa contra – e prevenção de – possíveis ataques vindos de Leste – e sobre isso há décadas de trabalho e de experiência – mas também defesa contra ataques, alguns dos quais já aconteceram, outros certamente em curso de preparação, vindos do Sul. De tudo isso sabemos muito menos e a questão é muito mais complicada.

Não é esta a ocasião para uma discussão pormenorizada das guerras em curso no Médio Oriente e das suas contradições e paradoxos – talvez se lhe devesse chamar Próximo Oriente, como os franceses fazem – nem das características e perspectivas do denominado “Estado Islâmico do Iraque e da Síria”. Mas o terrorismo deste põe problemas novos e aumenta a importância de problemas já existentes às relações transatlânticas de defesa e segurança, como, por exemplo, as dificuldades no Parlamento Europeu – único Parlamento no mundo que não pode ser dissolvido por outro poder e cujos membros, por definição, se consideram construtores de um futuro melhor – quanto a comunicação de listas de passageiros em aviões e privacidade dos cidadãos, opondo a Europa aos Estados Unidos e dificultando o combate ao terrorismo do auto-denominado ‘Estado Islâmico’¹.

O problema é complexo. Desde os ataques ao aeroporto de Zaventem e ao metropolitano de Bruxelas, mesmo desde antes disso, logo a seguir às atrocidades de Novembro passado em Paris, a Bélgica tem estado na berlinda e as asneiras e desleixos dos seus serviços devem realmente ter sido tantos que os ministros federais do interior e da justiça pediram a demissão, o que não foi aceite – dá que pensar que os assassinos do comandante Massoud no Afeganistão em Setembro de 2001

1 A legislação foi entretanto aprovada pelo Parlamento Europeu em 14 de abril de 2016. Consultar DW (2016).

tenham vindo do bairro de Molenbeek. Mas, mais geralmente, os serviços secretos dos diversos países europeus visados têm tradições de secretismo mesmo dentro do próprio país e pouca experiência de comunicação com agências equivalentes de outros países, mesmo que estes sejam membros da União Europeia ou aliados na Aliança Atlântica. Espiava-se e continua a espiar-se o que fazem países amigos. Os arranjos de cooperação que existem, de geometria e alcance variáveis, terão de ser muito mais e melhor utilizados do que o têm sido. Por outro lado, propor nesta altura um órgão geral de informação europeu parece-me má ideia: iria aumentar a burocracia, reduzir a utilidade e tornar menos eficaz e mais opaco o controlo político.

Nesta nova guerra, a cooperação transatlântica será tão ou mais importante do que é agora e tal será também a cooperação entre os Estados-membros da União Europeia entre si. E as incertezas são muitas.

O próprio uso da palavra guerra pode ser posto em causa. Os europeus habituaram-se a mais de meio século de paz – com ocasionais problemas circunscritos, País Basco e Irlanda do Norte – porventura convencidos de que ao banirem a guerra entre si teriam também, magicamente, banido a possibilidade de guerra contra eles, vinda de fora. Durante dezenas de anos, *les trente glorieuses* chamavam-lhe os franceses, tudo ia sempre cada vez melhor.

A partir de 2008 as coisas mudaram: declarou-se uma crise financeira e entre a crise do Euro e as medidas tomadas para a debelar dividiu-se a Europa entre o Norte e o Sul. Nestes últimos anos os refugiados da guerra da Síria dividem a Europa entre Leste e Oeste. A perspectiva de novos actos de terrorismo encontra os europeus politicamente desorientados: por exemplo, dificuldades inéditas – excepto na Bélgica que esteve há poucos anos mais de 500 dias com um governo de gestão – para formar governo depois de eleições na Espanha e na Irlanda; governos incomodamente autoritários na Hungria e na Polónia; risco de eleição de um populista de extrema-direita como presidente de França em 2017; e no começo deste Verão o risco de um referendo fazer o Reino Unido abandonar a União Europeia.

Além disso, notícias constantes de rádio e televisão, internet, Facebook e companhia, dramatizam – e trivializam, ao mesmo tempo – tudo quanto se passe à volta de cada um de nós. Inteligência artificial e realidade virtual avançam a passos largos. As hierarquias baralham-se.

É neste ambiente de incerteza e ansiedade, com uma classe política nos Estados Unidos e na Europa merecendo cada vez menos crédito do público – “*The best lack all conviction while the worst/Are full of passionate intensity*”, como versejou Yeats entre as duas Grandes Guerras do século XX – que são desferidos os ataques do denominado ‘Estado Islâmico’ e é contra eles que é preciso estabelecer estratégia e táticas sem existir um corpo de doutrina e de experiência como o da OTAN, donde partir. E, repito, há muita gente a recusar-se a estar, ou sem perceber que está, em guerra.

É como se as atrocidades de Bruxelas, como antes as de Paris, fossem catástrofes naturais, actos de Deus, como os ingleses dizem. Mas foram atrocidades premeditadas, actos de guerra que têm de ser tomados como tal.

Temos pela frente dias difíceis e poucas certezas. Uma talvez seja a Rússia de Putin que, com papel mais importante agora na questão da Síria, procurará continuar a afirmar a sua grandeza e, dado o seu contencioso próprio com o Islão radical, irá provavelmente colaborar melhor com o Ocidente – arranjando um parêntesis onde meter Erdogan. Isso seria bom – desde que não a deixemos pôr pé em ramo verde alhures.

No Ocidente, isto é, entre nós, vai ser também precisa determinação de quem comande. Nos Estados Unidos, em Novembro saberemos quem será o novo Presidente e embora Donald Trump seja uma escolha praticamente impossível, a sua campanha nas primárias levantou pontos de que o novo – ou a nova – presidente terá de se ocupar, alguns deles lidando com questões de política externa. Hillary Clinton seria, como se diz em inglês, *a safe pair of hands* mas teremos ainda que esperar quase sete meses para saber. O entendimento entre os Estados Unidos e a Europa, vital durante a Guerra Fria para alguma decência no mundo, continua a ser necessário para o mesmo efeito. A despeito do marasmo económico europeu, muitos milhões de homens e mulheres no resto do mundo estão a sair da miséria e a violência em geral está a diminuir. Mas o estado dos BRICS, por exemplo, sugere que quem deseje democracia e relações toleráveis entre governantes e governados em qualquer parte do mundo, tem o maior interesse em que o tandem EU-UE se mantenha forte.

Quanto aos europeus, lembro-me da história que me foi contada há muitos anos. O último Kaiser, Guilherme II, quando era Príncipe Herdeiro, perguntou ao *Freiherr* prussiano seu mestre de equitação o que é que tinha mais importância para saltar bem obstáculos: as características do cavalo, a técnica do cavaleiro, o tipo de selim, os arreios? “O coração, Sire, o coração!”, respondeu o *Junker*, “O resto vai atrás”.

Olhamos à roda na Europa política de hoje e corações que pareçam capazes de levar o resto atrás são poucos – e assustam. Lembram demais chefes dos anos vinte e trinta do século XX, de direita e de esquerda, que fizeram muito mal à sua própria gente e ao resto do mundo.

Há-de existir entre nós gente boa com dons excepcionais de chefia mas talvez só apareça quando o caldo já estiver entornado.

Lamento que este *keynote speech* tenha sido, por assim dizer, em modo menor, mas é a isso que a Europa e, na animação das suas eleições primárias, os Estados Unidos nos levam nestes dias. Esperemos que para o ano, na quarta edição deste exercício, governantes e governados nos Estados Unidos e na Europa inspirem, a quem o fizer, um *keynote speech* em modo maior.

Referências Bibliográficas

- Alderman, L., 2016. Smugglers Prey on Migrants Desperate to Find Back Doors to Europe. *The New York Times* [online], 11 de março. Disponível em http://www.nytimes.com/2016/03/12/world/europe/european-union-migrant-crisis-smuggling.html?_r=0 [acedido em 8 de Abril de 2016].
- DW, 2016. European Parliament passes anti-terrorism data sharing law, *DW.com* [online], 14 de abril de 2016. Disponível em <http://www.dw.com/en/european-parliament-passes-anti-terrorism-data-sharing-law/a-19186732> [acedido em 17 de Abril de 2016].
- NATO, 1949. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C., 4 April 1949, *North Atlantic Treaty Organization* [online], Official Texts. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/nato-live/official_texts_17120.htm.
- Spaak, Paul-Henri, 1970. *Combats Inachevés*. Paris: Fayard. 2 Vol.

Economia e Segurança: Públicas e Privadas

Jorge Silva Paulo

Capitão de Mar-e-Guerra (Reserva).

Resumo

A ciência económica desenvolveu um modelo de análise, positivo e normativo, das decisões coletivas e, em particular, do Estado, que explica a existência de forças armadas e de polícias para produzir o bem público-segurança para os membros duma comunidade. Esse modelo admite o tradicional modo de provisão e produção pelo Estado, e o modo de provisão pelo Estado e produção privada, neste caso por empresas militares e de segurança, pois há uma dimensão privada da segurança que pode ser mais eficaz e eficientemente obtida pela provisão e produção privadas. Em algumas situações, como Estados falhados e a pirataria no alto mar, o Estado tem sido mesmo substituído pelas empresas que combinam capacidades militares e policiais. Esta realidade tem décadas e tem-se imposto, mas é contestada pelas correntes ideológicas e políticas que atribuem ao Estado o monopólio da violência legítima e um papel diretor nas comunidades.

Abstract

Economy and Security: Public and Private

Economic science developed a model of analysis, positive and normative, of collective decisions particularly the state's, which explains the existence of Armed Forces and Police Forces to produce the public good of security for the members of the community. This model accommodates the traditional mode of state provision and production, and the state provision with private production, in this case by military and security firms, since there is a private dimension of security that can more effectively and efficiently be obtained by private provision and private production. In some instances, like failed states and maritime piracy, the state has been replaced by firms that combine military and police capabilities. This reality is decades old and has been asserting itself, but is contested by ideological and political schools of thought that assign to the state the monopoly of legitimate violence and a directing role in communities.

Introdução

Este artigo analisa o sector da segurança, e em especial as empresas de segurança e militares (privadas), e visa explicar e avaliar a privatização da segurança em curso no mundo, com base num raciocínio económico, sobretudo de economia pública e institucional, apoiando-se no conhecimento do direito e da politologia.

As pessoas necessitam individual e coletivamente de segurança, cuja produção exige recursos. Os recursos têm usos alternativos e devem ser afetados eficientemente a vários fins, para maximizar o bem-estar individual e social. Esta é a dimensão económica da segurança e é incontornável.

Nos últimos séculos, firmou-se o conceito de monopólio da violência legítima, que determina a provisão e a produção da segurança pelo Estado, através de polícias – para a segurança interna – e de forças armadas – para a segurança externa ou defesa. A escassez de recursos financeiros e humanos no Estado, face às necessidades e aos desejos dos cidadãos, anima a competição por recursos, a que as funções básicas do Estado não escapam. A ausência de ameaças letais sentida pelas populações ocidentais e o colapso de instituições em Estados falhados ou em guerra civil incentivam e impõem a procura de novas soluções.

Nas últimas décadas, vários governos, para aumentar a eficiência na afetação dos recursos, contrataram serviços de segurança com empresas privadas: provisão pública, produção privada. A falta generalizada de segurança e ordem públicas, isto é, onde está ausente a autoridade do Estado, como em Estados falhados e no alto mar, é um desafio moderno e conduz a produção privada para satisfazer a procura privada. As empresas militares têm décadas, evoluíram sobre os mercenários e respondem a procuras públicas e privadas. Têm emprego no mar para dissuadir e combater piratas, e ocupam um segmento na divisão do trabalho estratégico: os Estados mantêm, através das suas forças armadas, a provisão e a produção públicas da defesa do seu território, e recorrem a empresas privadas para missões nas distantes fronteiras de segurança. As empresas militares concretizam a separação da provisão e da produção. Já a maioria das empresas de segurança trata de responder à procura de segurança individualizada, que não tem natureza de bem público; por isso são ubíquas.

Na primeira parte definem-se os conceitos, passo essencial neste domínio, pois demasiadas vezes as palavras têm significados muito diversos consoante os autores e a sua origem, ou os âmbitos de análise. E apresenta-se a evolução da obtenção da segurança no mundo, notando como e porquê se segmenta entre o setor público e o privado. Subsequentemente discutem-se os fundamentos das soluções organizativas públicas e privadas, militares e policiais, e as posições político-ideológicas sobre a segurança privada. Termina-se com algumas considerações finais onde também se sugerem tópicos para investigação futura.

Conceitos Fundamentais

Ameaças e Segurança

As pessoas têm uma necessidade básica e individual de segurança, como de água, alimentos e abrigo, todas indispensáveis à vida humana; crescem as de alto nível, como afiliação e realização. A segurança requer paz e passa pela ausência de obstáculos e ameaças à realização das necessidades e fins das pessoas e dos grupos em que se integram: *“the discussion is about the freedom from threat”* (Buzan, 1991, p. 18).

As ameaças são situações potencialmente causadoras de danos (e custos), por impedirem as pessoas de extrair, contra as suas expectativas e vontade, benefícios da realização de determinadas ações ou usufruto de determinados bens. Os impedimentos podem ser naturais ou criados por outras pessoas ou grupos. Os custos manifestam-se em sofrimento de pessoas e grupos e, no limite, na sua sobrevivência: *“security is about survival”* (Buzan, Waever e Wilde, 1998, p. 21). Considerada a ameaça como uma situação limite pode justificar-se recorrer a todos os meios, incluindo a coerção, para lhe resistir ou a eliminar: o fim justifica os custos. Mas ainda que pareça absoluta, a segurança coloca-se sempre em termos relativos, como no dilema *guns versus butter*: *“How much is needed for defense more than it is needed for other purposes?”* (Hitch e McKean, 1960, p. 48). A segurança é ainda uma questão de poder e, por isso, política: *“security is a political matter par excellence”* (Van Buuren, 2010, p. 181).

Segurança como Bem Público

A segurança é um bem em sentido ético (é apreciado) e técnico (é produzido). Para produzir a segurança é preciso obter e aplicar recursos. Para a ciência económica, em princípio¹, a segurança é um bem público, por ter como propriedades:

- Não-rivalidade ou indivisibilidade: uma vez disponíveis para consumo por uma pessoa podem ser consumidos por mais sem nenhuma perder por isso; o custo marginal de servir mais um consumidor é zero, até haver congestionamento. Este critério é muito restritivo, o que lhe retira utilidade prática; por isso, mesmo em análises teóricas, pode aliviar-se, definindo-se bens públicos puros e bens públicos impuros – estes servem uma grande parte do *publicum*, mas não todo. A defesa do território (pátria) face a ameaças externas é o exemplo clássico de bem público (Barbosa, 1997, pp. 8-10).
- Não-exclusão: não é comportável excluir do seu consumo quem não pague diretamente por eles; por isso, a defesa é suportada por impostos (Barbosa, 1997, p. 9).

1 Adiante ver-se-á que a segurança pode ser um bem privado e até produzido por privados.

Os bens públicos não o são por servirem a muitas pessoas, nem pela utilidade que lhes dão, nem por serem providenciados pelo Estado, mas sim pelas suas características objetivas em relação àquelas propriedades; a evolução tecnológica pode fazer com que bens públicos numa data deixem de o ser mais tarde (Barbosa, 1997, pp. 11-12). Além disso, são bens não por serem tangíveis, mas por serem apreciados: um mal público tem as mesmas propriedades do bem público, mas é ativamente rejeitado, ou seja, tem procura negativa (Samuelson e Nordhaus, 1992, p. 377).

Os bens públicos criam o problema da boleia ou “borlismo”, o qual consiste em usufruir dos benefícios sem suportar os correspondentes custos, tornando difícil ou impossível obter receitas – da venda aos seus consumidores – que cubram o custo de produção; quem consome sem pagar tem um “almoço grátis”; mas, dada a realidade da escassez de recursos – face às necessidades e aos desejos das pessoas –, alguém tem de pagar o que alguém obtém gratuitamente (Barbosa, 1997, p. 28). Por isso, faltam incentivos ao setor privado para produzir bens públicos (como a defesa). E se houver produção privada destes bens para venda no mercado (e ela existe) então tende a fazer-se em quantidade subótima. Logo, o mercado é uma opção economicamente ineficiente: há uma falha de mercado e justifica-se a provisão pelo Estado.

Mas há uma exceção: a existência de um ou mais privados que decidam suportar os custos da produção, e produzir uma quantidade tal que satisfaz a procura do coletivo em que se integram. Será um ato de beneficência, pois os financiadores têm de pagar mais do que a quota que lhes cabe se mais consumidores pagarem; mas pode dar-se o caso de os financiadores extraírem tantos benefícios da segurança que lhes compense pagarem muito mais pela sua produção do que lhes caberia se mais pagassem, produzindo assim a segurança que os demais procuram, com satisfação generalizada. É o que ocorre, por exemplo, com a segurança de locais públicos e comerciais ou nos casos em que o salvamento marítimo é efetuado por organizações privadas beneméritas, ou por navios privados que visam obter recursos da salvação de bens – cargas e os próprios navios – após acidentes marítimos.

Como são os cidadãos dum Estado que procuram e beneficiam da segurança, é de esperar que eles tenham a iniciativa de a produzir e que sejam eles a suportá-la², por impostos e, se existe, pelo recrutamento militar obrigatório, ou conscrição. Se não suportarem a sua segurança, dificilmente alguém a suportará por eles, pelo menos, sem uma remuneração. A ciência económica admite que a mais eficiente afetação de recursos (escassos) pode levar, e até recomendar, a separar a provisão e a produção: os cidadãos pagam a segurança mas contratam outros para a produzir.

2 De acordo com o princípio de justiça, traduzido na norma romana *ubi commoda, ibi incommoda*.

A produção de segurança, como decisão humana, tem também uma dimensão ética, sensível, pois envolve o poder e o uso da força, que afetam a liberdade e a vida das pessoas; e tem vertentes ideológicas, simbólicas e culturais, estruturantes da natureza humana e da vida social, que se podem sobrepor à eficiência na afetação de recursos, o que pode causar empobrecimento coletivo.

Estado e Segurança

Desde os Tratados de Westphalia (1648) que o Estado-nação é a solução institucional favorita para resolver o problema da segurança das pessoas e das comunidades: *“Unacceptable chaos becomes the motive for sacrificing freedom in order to improve levels of security, and in the process, government and the state are born”* (Buzan, 1991, p. 38).

Agregando-se, as pessoas podem explorar a divisão do trabalho e a especialização, produzir mais e melhor, viver mais seguras, e aumentar o seu bem-estar. O instrumento legal para produzir segurança e resolver o problema da boleia é a autoridade – poder formal ou legítimo –, cuja eficácia reclama o monopólio da violência legítima. É a tese de Max Weber, com raízes em Jean Bodin e Thomas Hobbes: *“[...] une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revient avec succès, dans l’application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime”* (Weber, 1995, p. 97).

Para Joseph Stiglitz (1993, p. 37) na ciência económica, os elementos essenciais do Estado são os poderes de coerção – ou monopólio do uso da força legítima – e os fins gerais. O atributo da legitimidade é crucial, pois o uso da força está ao alcance de qualquer pessoa, o que torna irrealista ambicionar o seu monopólio (Wendt, 1999, p. 204; Held e McGrew, 2007, pp. 58 e 198). Note-se que o Estado desenvolveu-se antes de as ciências sociais e económicas encontrarem a fundamentação teórica para o justificar (e antes de elas existirem); por agora, as fundamentações teóricas e empíricas confirmam-se e reforçam-se.

Os Estados decidem como providenciar a sua segurança, e criaram três instrumentos para a obter, pelo conhecimento e dissuasão das ameaças (prevenção); e, caso estas se concretizem, para enfrentá-las e derrotá-las (repressão). Dois, as Forças Armadas (FA) e as Forças e Serviços de Segurança (FSS), ou polícias – tradicionais, de fronteiras e outras especializadas –, têm a função de gestão do uso da força:

“One – let us call them ‘soldiers’ – is directed against other armed forces with the object of defeating them. The action of the other – let us call them ‘police’ – sets out to maintain or re-establish the required degree of law and public order within an existing political entity, typically a state. Victory, which has no necessary moral connotation, is the object of one force; the bringing to justice of offenders against the law, which does have a moral connotation, is the object of the other. Such a distinction is easier to draw in theory than in practice, however” (Hobsbawn, 2010, p. 22).

Um terceiro, os serviços de informações, discretos, contribuem para ambas as anteriores, sem se centrarem (mas podendo fazê-lo) no uso da força ou na sua gestão. Nos Estados de Direito Democrático (EDD), as FA têm uma orientação externa – “segurança externa”, “defesa nacional” ou apenas “defesa” – e atuam contra um inimigo, o que as obriga a ser capazes de dissuadir, resistir e retaliar, até aos mais altos níveis de intensidade da violência; militar “significa o treino para o uso da força máxima numa dada organização social” (Matos, 2008, p. 91); ou ainda “[...] *military force can be used to hurt. In addition to taking and protecting things of value it can destroy value. In addition to weakening an enemy militarily it can cause an enemy plain suffering [...]*” (Schelling, 1966, p. 2).

Note-se que não é por uma ameaça ser externa, ou por as FA terem as melhores capacidades, que se justifica, automaticamente, empregar as FA ou estabelecer a lei marcial – isto é, subordinar a comunidade à autoridade militar. No EDD, é a lei, e não as capacidades, que determina quem actua e como (competências).

As FSS têm uma orientação interna – “segurança interna” ou apenas “segurança” – de defesa e proteção dos cidadãos. Os desafios da segurança interna, de mais baixa intensidade no contexto do império da lei (*rule of law*), são enquadrados pela segurança pública, pela manutenção e reposição da ordem pública, pela investigação criminal e pelas informações, e subordinam-se às exigências de obtenção e preservação da prova para, com os suspeitos, serem apresentados em tribunal.

A disponibilidade dos mais altos níveis de intensidade do uso da força – que é a essência das FA – no âmbito interno raramente é proporcional ao desafio e raramente tem oposição comparável, podendo até involuntariamente destruir a prova. Além disso, atribuir missões internas às FA cria oportunidades para os militares interferirem na governação ou extraírem benefícios setoriais. Como a desproporcionalidade e o abuso de poder são inaceitáveis no EDD, e podem ocorrer por excessos por parte dos militares e por uso viciado por um governo para resolver crises internas, é melhor evitar que as FA tenham competências domésticas. Por isso, a Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui às FSS as tarefas de segurança interna (n.º 1 do Art.º 272) e às FA a função de defesa militar (n.º 1 do Art.º 275), estando assente a doutrina de que as FA só têm competências próprias domésticas no Estado de sítio³ ou lei marcial. Isso não impede as FA de cooperarem com as FSS, em apoio destas, ou de outras autoridades, quando os governos decidam que isso é necessário (n.º 6 do Art.º 275).

As pessoas aceitam sujeitar-se à autoridade do Estado para obterem segurança. Os Estados não reconhecem autoridade política superior à sua, nem interna nem externamente, que lhes imponha a lei e a ordem, e monopolize a violência legíti-

3 Previsto no Art.º 19.º da CRP e regulado pela Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio, que alterou a Lei n.º 44/1986, de 30 de setembro.

ma⁴: são soberanos e o sistema chama-se anarquia: “*Anarchy is a self-help system in which political entities are responsible for their own survival*” (Buzan, 1987, p. 6). Além disso “na anarquia, a segurança é o fim mais importante. Apenas se a sobrevivência for assegurada é que os Estados podem com segurança procurar outros objetivos como a tranquilidade, o lucro e o poder” (Waltz, 2002, p. 175).

Mas há um dilema: o Estado, as FA e as FSS podem ser, em simultâneo, causa de segurança – pelos instrumentos de coerção e pela legitimidade, que advém da confiança que a sociedade neles deposita – e ameaça e insegurança – usados contra as pessoas e grupos que são supostos defender:

“While the state provides some security to the individual, it can only do so by imposing threats” (Buzan, 1991, p. 50). E ainda, “The state is a major source of both threats to and security for individuals. Individuals provide much of the reason for, and some of the limits to, the security-seeking activities of the state” (Buzan, 1991, pp. 35-37).

Dito isto, em geral, a hierarquia de prioridades é clara: a segurança externa ou defesa nacional está acima, pois é anterior à segurança interna, ou outra:

“Although individual security does represent a distinct and important level of analysis, it is essentially subordinate to the higher-level political structures of state and international system. Because this is so, national and international security cannot be reduced to individual security” (Buzan, Waever e Wilde, 1998, p. 54).

Reconhecem-se as seguintes cinco dimensões da segurança (Buzan, Waever e Wilde, 1998, pp. 21-23):

- A segurança do Estado, orientada para a defesa do território, ou santuário – que inclui as infraestruturas críticas e as redes de telecomunicações e energéticas em particular – face a ameaças externas; mas as atuais fronteiras de segurança são bem mais distantes do que as fronteiras físicas e políticas do Estado (Moreira, 2000, p. 319). É uma atribuição típica das FA, sempre que não seja necessária a obtenção e a preservação de provas para serem apresentadas em tribunal – que pode não ser nacional.
- A segurança do sistema político, centrada na liberdade de ação dos órgãos do poder político. É uma atribuição típica das FSS, embora as FA possam apoiar as FSS.
- A segurança de grupos com identidade própria, como minorias religiosas ou etnias em Estados multiétnicos; e no limite, de cada pessoa, segurança humana, como um fim em si mesma e com identidade própria. É uma atribuição interna e típica das FSS.

4 Genericamente, uma vez que existem as exceções previstas na Carta das Nações Unidas, que atribui ao seu Conselho de Segurança competências supranacionais no âmbito da segurança internacional.

- A segurança ambiental, que visa manter a biodiversidade e os equilíbrios ecológicos; é uma atribuição típica das autoridades ambientais, e das FSS.
- A segurança do sistema económico, na economia de mercado, a concorrência obriga as empresas a nascer, viver e morrer; por isso, a segurança consegue-se pela fiabilidade do abastecimento às entidades vitais à sobrevivência do Estado e ao bem-estar das pessoas. É uma atribuição típica de autoridades especializadas no sector, e das FSS.

Militares Nacionais: Solução Racional para a Defesa

As FA nacionais concretizam o modelo de provisão e produção pelo Estado do bem público-segurança perante ameaças externas, com integração vertical – isto é, com unidade de produção e de direção; isto é, quem produz está hierarquicamente – e não contratualmente – dependente de quem dirige, logo, servem todos a mesma organização. É um modelo que se foi construindo ao longo de séculos, é racional e é económico. Por isso, é o mais comum entre os Estados soberanos, sejam eles EDD, Estados ditatoriais ou outros.

Necessidade de Integração Vertical

A profissionalização e as necessidades de coordenação de responsabilização eficaz foram exigindo a integração vertical em vez da prestação descentralizada de serviços individualizados, que é a norma nas empresas. A aquisição no mercado de produtos acabados ou caso-a-caso através de contratos obriga a realizar acordos vinculativos que impõem: custos de transação, ou custos de colocação ou obtenção dos produtos no mercado (Coase, 1960, p. 6), ou ainda, custos da procura e da remuneração dos fornecedores, e custos de especificação e negociação dos contratos (Williamson, 1985); e custos de agência, ou custos de acompanhamento, inspeção e solução de conflitos sobre os contratos (Jensen e Meckling, 1976, p. 310). A eficiência na afetação de recursos exige que, para serem adequados, os contratos têm de ser completos, explicitando clara e inequivocamente os resultados a obter, os controlos e os limites a respeitar, e os prémios e penalidades; terão de ser muitíssimo pormenorizados, à medida do cliente e específicos para cada missão o que dificulta a exploração de economias de escala (talvez não de economias de gama) entre várias missões e contratos. Contudo, as operações militares são:

- Específicas. Únicas e irrepetíveis, e dependem da interação com outra vontade autónoma, num único trinómio espaço-tempo-inimigo, cujo desfecho é sempre impossível de prever, pelo menos com precisão.
- Complexas. Está em causa o uso da força letal sobre pessoas; a proporcionalidade e as exceções têm de ser previstas, e todas elas são sensíveis às circunstâncias e à cultura.

- Superiormente valiosas. Está em causa a sobrevivência de uma comunidade e dos seus valores. Depois, o prestador arrisca a sua vida; poucas pessoas têm essa disponibilidade, já que a morte torna inútil a remuneração terrena acordada. E quem procura está vulnerável, pelo que aceitará pagar bastante – por exemplo, com longas e exclusivas concessões de recursos minerais (Douglas, 1999, pp. 175-200; Chatterjee, 1997; Cilliers e Fraser, 1999) – ou até perda de autonomia política⁵.

Importa distinguir as operações militares, dos recursos necessários para as executar: seguindo o mesmo raciocínio, é frequentemente mais económico adquirir no mercado os bens e serviços de que as FA precisam para executar as operações militares do que produzi-los internamente.

A maior parte dos custos de transação da contratação externa de operações militares deve-se à negociação dos contratos. Esta envolve discussões complexas longas e difíceis, entre as partes. É de esperar que a soma dos custos de transação dos contratos em separado exceda o total dos custos de transação da produção interna, porque as organizações que os têm de negociar e fiscalizar são mais complexas e mais difíceis de coordenar, devido à Lei dos Grandes Números (Barbosa, 1997, pp. 31-41). O mesmo sucede com os custos de agência, devido ao risco moral que “[...] aparece quando existe informação assimétrica e [...] diz respeito *ex-post* à celebração do contrato, em que uma das partes tenta esconder ou manipular uma das características do bem (ou serviço) para seu benefício ou exerce um comportamento que pode ser prejudicial para a outra parte. Por outras palavras, o problema do *moral hazard* surge quando as probabilidades dos eventos podem ser influenciadas pelas ações do agente” (Mateus, 2002, p. 655).

No caso da segurança, surge sob a forma de oportunismo pós-contratual: quem presta o serviço assume uma postura cobarde para aumentar a duração (mas não os riscos) do contrato (Machiavelli, 1996, p. 77). Se existir, a concorrência entre fornecedores pode limitar os preços, mas os custos de agência podem não baixar, pois com um contrato em vigor e operações militares em curso é muito difícil mudar de fornecedor. Para que este não abuse da sua vantagem é preciso fiscalizar apertadamente as suas atividades, o que tem elevados custos e riscos. Em suma, é muito difícil e dispendioso, se for viável, conceber e acordar previamente bons contratos de segurança externa. E ainda que se consigam conceber e acordar, os custos da fiscalização dificilmente ficarão abaixo dos custos da realização das operações pelo cliente-contratante, como este deseja.

Estes problemas são comuns a muitos contratos de prestação de serviços que visam resultados e que não se limitam a contratar uma função. Por exemplo, a maioria dos

5 Não tem que haver perda de soberania – incluindo perda dos símbolos formais, como a bandeira ou o hino nacional; basta que os governantes tenham de sujeitar as suas decisões à aprovação de um sujeito externo (protetorado).

contratos com médicos têm por objeto só o exercício da profissão e não o resultado desse exercício, porque é complicado e complexo acordar o resultado e dispendioso fiscalizar o exercício; nestes casos, é necessária uma deontologia – o juramento de Hipócrates e os códigos deontológicos – que guie os profissionais e dê garantias aos contratantes. A alternativa é exercer a profissão sob a direção e o controle de quem a procura – diretamente ou por intermédio de representantes legais; é o caso das FA nacionais.

Forças Armadas Nacionais

Já foi demonstrado que deve ser mais caro (e dispendioso) remunerar terceiros pela produção da defesa própria do que ter FA nacionais – só profissionais, ou profissionais e conscritos; por isso, a maioria dos Estados concluiu que a provisão da defesa nacional, pública e por nacionais, é mais econômica – embora poucos Estados tenham capacidade suficiente para opor-se a todas as ameaças e reduzir todos os riscos que identificam, a grande maioria suprirá as lacunas através de alianças com outros Estados ou por contratos com entidades privadas. E a produção descentralizada e gerida por contratos caso a caso também não é a forma mais econômica de obter segurança externa. Para baixar os custos de transação e de agência há que reduzir o número de contratos: só um contrato com um só prestador de serviços ou fornecedor (*prime contractor*), que é responsável por subcontratar e integrar os vários serviços especializados:

“[...] although production could be carried out in a completely decentralized way by means of contracts between individuals, the fact that it costs something to enter into these transactions means that [organizations] will emerge to organize what would otherwise be market transactions whenever their costs were less than the costs of carrying out the transactions through the market. The limit to the size of the [organization] is set where its costs of organizing a transaction become equal to the cost of carrying it out through the market” (Coase, 1960, p. 6).

Quando, como na defesa, existem ativos humanos específicos, valores superiores e incerteza, são vitais a unidade e o poder de direção, o qual “[...] consiste na faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno” e é “inerente ao desempenho das funções de chefia” (Amaral, 2000, pp. 641-642). A elevada diferenciação e qualificação das pessoas permitirá realizar atividades complexas e com autonomia; mas é indispensável alguém que centralize as informações, considere os impactos das atividades, atualize os objetivos, reduza a incerteza de quem executa e assuma a responsabilidade pelos resultados, perante o nível superior de decisão e, no caso dos EDD, perante o povo:

“Precisely because there will be so much ambiguity, so much flexibility, so many variations, far more clarity will be needed in respect to mission, values

and strategy; in balancing long-range and short-range goals; in defining results. Above all, absolute clarity will be needed as to who makes ultimate decisions and who is in command in a crisis" (Drucker, 1997, p. 4).

Já no século XVI, Maquiavel defendeu o modelo de FA nacionais:

"Não há nada melhor para conservar – se se quer conservar – uma cidade acostumada a viver livre do que fazer com que seja governada pelos seus próprios cidadãos" (Machiavelli, 1996, p. 54, tradução nossa). E acrescentou: "[...] um principado ou uma república devem ter as suas milícias próprias; que, num principado, o príncipe deve dirigir as milícias em pessoa e exercer o cargo de comandante; e nas repúblicas, um cidadão [...]" (Machiavelli, 1998, p. 78, tradução nossa).

Criticou a produção privada da guerra, pelos custos – o treino e manutenção eram caros e fraca coleta de impostos – e porque os mercenários não lhe mereciam confiança, concluindo:

"As [tropas] mercenárias e auxiliares [aliados] são inúteis e perigosas; e o príncipe cujo governo descansa em soldados mercenários não estará nunca seguro nem tranquilo, porque estão desunidos, porque são ambiciosos, desleais, valentes entre os amigos, mas cobardes quando se encontram frente aos inimigos; por que não têm disciplina [...]; [...] não têm outro amor nem outro motivo que os leve à batalha que o pagamento do príncipe, o qual, pelo seu lado, não é suficiente para que desejem morrer por ele" (Machiavelli, 1996, p. 77, tradução nossa).

E afirmou ainda: "Estas tropas [dos aliados] podem ser úteis e boas para os seus senhores, mas para quem as convoca são quase sempre funestas; posto que, se perdem, ficam derrotados, e se ganham, ficam seus prisioneiros. [...] Conclui-se daqui que todo aquele que não queira vencer não tem mais do que servir-se dessas tropas, muitíssimo mais perigosas do que as mercenárias, porque estão perfeitamente unidas e obedecem cegamente aos seus chefes [...]. Por isso, todo o príncipe prudente [...] preferiu perder com as suas [tropas] a vencer com as outras [aliadas] considerando que não é vitória verdadeira a que se obtém com armas alheias" (Machiavelli, 1996, pp. 82-83, tradução nossa).

Este modelo foi sendo adotado e sedimentou-se com o patriotismo e o nacionalismo, que emergiram da Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688) e, sobretudo, da Revolução Francesa (1789), e que as Guerras Napoleónicas (1793-1814) difundiram ao politizar e difundir causas sedutoras para as populações, como a ideia de "Liberdade, Igualdade, Fraternidade" e de *la patrie*, ambas em França, e de *volk* na Prússia:

"[...] the year 1792, and the country France, might be set as its date and place of birth [of nationalism]. For it was the French Revolution that established the People as a self-conscious unit; foreign attack upon the Revolution created the Nation in arms [...]" (Herz, 1951, p. 68).

A lealdade a causas está na origem da nação em armas (*nation aux armes*): havendo ameaças à segurança da sua pátria, nação, Estado, bem-comum, ou santuário – *la patrie en danger* – devem ser, por direito e por dever, os respetivos cidadãos a tratar da sua defesa (Forrest, 2003, p. 8). A ideia da nação em armas – exclui os contratados e os estrangeiros – tem vantagens económicas e sustenta moralmente o recrutamento em massa – *levée en masse* ou *volkskrieg*: o seu custo é mais baixo para os governos, pois a remuneração dos conscritos é menor do que a dos profissionais e é mais barato impor do que ter as FA a competir no mercado de emprego para recrutar voluntários; e é mais justo recrutar todos do que só os mais desfavorecidos. Mas esses efeitos não são exclusivos de um Estado:

“Above all, because the French soldier was not a product of many years of arduous training designed to inhibit his natural reactions, he was more expendable. Bonaparte’s armies could be continually and quickly replenished. Bonaparte was defeated when the patriotic fervor of other populaces was awakened and turned against him [...]” (Rapoport, 1974, p. 218).

As comunidades democráticas não aceitam esta crueza. Assim, foi emergindo a doutrina que defende a conscrição pelas elevadas virtudes e valores de cidadania e comunidade que ela incute nos jovens em cada país (Santos, J. L., 2001, pp. 235-239). Mas isso pode não passar de um mito, já que há Estados ocidentais onde a conscrição foi episódica e outros onde foi mais duradoura, sem que daí se possam extrair conclusões seguras sobre aquelas virtudes e valores.

Certo é que a conscrição serviu a vontade de afirmação e centralização do poder do Estado-nação, assim como as necessidades e os objetivos das guerras do séc. XX, e da guerra total, na qual todos os cidadãos, e não só os militares, defendem a pátria e, em teoria, não suportam condutas agressivas (Forrest, 2003, p. 24). Mas como estas podem estar encobertas pela retórica da defesa e de elevados valores morais, o único efeito evidente é a centralização e aumento do poder do Estado. Nos EDD, o povo, de quem deriva a legitimidade para a atuação das FA, como entidade nacional, delega nos órgãos de soberania a responsabilidade e o poder de as organizar e dirigir, para que elas o defendam de ameaças externas e lhe deem segurança. Contudo, um governo pode ter de confiar a segurança externa à produção externa ou descentralizada.

Limites das Forças Armadas Nacionais

Embora constituam uma solução racional e eficaz para um problema perene, as FA nacionais têm limites, sublinhados pelas mudanças nas relações internacionais. O fim da Guerra Fria instalou em quase todos os países ricos a ideia de ausência de ameaças que justifiquem elevadas despesas com, ou até a existência de, FA – a preferência por *butter, not guns*; por isso, é escassa a vontade de as empenhar em mis-

sões expedicionárias, arriscadas e dispendiosas. Tal ideia ainda será tributária dos seguintes factos:

- A eficácia e a eficiência das FA dependem de sistemas sofisticados e de pessoal treinado e muito especializado, difíceis e dispendiosos de mobilizar para fora do território nacional.
- A aquisição de bens e serviços críticos nos mercados, por vezes externos – como as armas, os combustíveis e os alimentos –, ainda que indispensável para reduzir despesas, torna as FA parcialmente vulneráveis, o que tem custos quicá impossíveis de quantificar.
- As FA estão vocacionadas e treinadas para destruir e dominar espaços, mas não para o diálogo nem a recolha de provas, por vezes essenciais nos modernos cenários operacionais.

A conscrição tem sido abandonada em vários Estados quando parecem remotos os cenários de guerra total (Hobsbawn, 2010, pp. 29, 40-41 e 93-94). Por um lado, a conscrição tem custos de oportunidade muito altos para as sociedades modernas, que precisam de muitos jovens produtivos e a pagar impostos para sustentar o Estado-providência (*welfare state*) (Warner e Asch, 1995, pp. 373-379; Paulo, 2003); por outro, os povos não se mostram dispostos a admitir a conscrição sem uma ameaça existencial, implausível, dado o potencial de destruição das guerras modernas. Por fim, a restrição à liberdade inerente à conscrição é dificilmente compatível com o EDD, que privilegia a liberdade individual.

Polícias Nacionais: Solução Racional para a Ordem Pública

Ao invés do bem público-segurança externa, a segurança interna é difusa e descentralizada. Há dimensões coletivas na ordem pública, mas a segurança interna tem mormente a ver com cada um dos cidadãos, ou grupos limitados, e a respetiva propriedade:

“[...] the state alone is not, and cannot be, responsible for preventing and controlling crime. Everyone has to recognize that they have their own responsibility in reducing crime opportunities and increasing informal control [...]” (Van Buuren, 2010, p. 174).

Ou, mais brevemente: “*Policing now belongs to everybody-in activity, in responsibility, and in oversight*” (Bayley e Shearing, 1996, p. 591).

O uso da força contra as pessoas e a propriedade é mais fácil e pode ser mais eficaz do que contra o Estado ou o santuário (Jones e Newburn, 2002, pp. 133-134; Claassen, 2009); por isso, sempre foi maior o esforço individual de cada pessoa para cuidar da sua segurança, pelos seus próprios meios (Van Buuren, 2010, pp. 167-177). Domesticamente, a questão centra-se na definição das condições em que é legítimo (e proporcional) – eventualmente necessário e, crucialmente, legalmente

quase só às FSS confiado⁶ – o uso da força, ou a dissuasão, através da ameaça do seu uso (Loader e Walker, 2001). A segurança privada pode ser mais eficaz, mas também pode criar mais insegurança:

“[...] the police were not established to catch scoundrels and put down riots – which citizens may be able to do more quickly and efficiently themselves – but rather for the fear of abuse of power, arbitrariness, disproportionality, bias, discrimination, and conflict of interest. [...] society originally set up organized police and justice systems not to catch criminals and reduce crime but to do so less emotionally, less prejudicially, more decently, and with fewer vested interests than citizens” (Kolthoff, 2010, p. 42).

Enquanto as FA nacionais são o modelo dominante e preferido pela maioria dos Estados para a defesa, na segurança interna impera a diversidade de modelos organizativos, com grande presença (ver a tabela 1) e variedade de privados em funções de segurança, articulados ou não com as FSS:

“[Policing] is no longer carried out exclusively by governments. Indeed, it is an open question as to whether governments are even the primary providers. Gradually, almost imperceptibly, policing has been “multilateralized”: a host of nongovernmental groups have assumed responsibility for their own protection, and a host of nongovernmental agencies have undertaken to provide security services” (Bailey e Shearing, 1996, p. 585).

Tabela 1 – Números da Segurança Privada (2013)

País	População (milhões)	Empresas		Privados (milhares)	Polícias (milhares)	Privados/Polícias	
		(#)	(€ m)			(%) 2013	(%) 1996
Alemanha	82	3.700	4.390	169	251	67	60
Áustria	8,4	200	350	16	22	73	---
Bélgica	10,9	220	640	15	41	38	---
Dinamarca	5,5	470	430	5	11	45	55
Espanha	46	1.494	3.386	90	216	42	78
Finlândia	5,4	250	400	6	8	78	55
França	65	9.425	5.290	148	239	62	78
Grécia	11,3	1.200	275	30	26	114	76
Itália	60	1.299	2.700	48	107	45	95
Noruega	5	250	934	12	8	147	86
Portugal	10,6	160	730	39	47	83	74
Reino Unido	62	2.500	3.970	365	162	225	53
EUA	310	10.000	>15.000	>1.500	>500	300*	42

Fontes: Beauvau (2002, pp. 10-12); Abrahamsen e Williams (2009, p. 2); CoESS (2011); CoESS (2015).
* Dados de 2009

6 Há uma exceção que é a legítima defesa, admitida na lei como causa de exclusão da ilicitude.

A tabela 1 permite perceber que são elevados os números de agentes privados de segurança nos países indicados, e que a sua proporção em relação às FSS cresceu na maioria deles; naqueles em que não cresceu, isso deveu-se sobretudo ao crescimento absoluto das FSS. As empresas de segurança privadas faturaram na UE em 2013 um total de 34,5 mil milhões de euros (CoESS, 2015).

Um caso muito notado de atuação de agentes privados de segurança tem sido o alto mar, e em especial os espaços marítimos fora da jurisdição dos Estados. O espaço amplo e desimpedido, o uso livre, a lei vaga, a fraca vigilância e quase nulo policiamento (regular), abrem oportunidades para atividades ilícitas com valor económico – como a pirataria, definida no Art.º 101 da Convenção Internacional do Direito do Mar – que afetam a segurança dos que lá passam ou operam (Kraska, 2011, pp. 10 e 128-130). O alto mar constitui um tipo de *commons* (Hardin, 1968), onde cada utilizador se vê obrigado a tratar da sua segurança e da proteção dos seus bens – incluindo de natureza pessoal, cargas de navios e os próprios navios – e pessoas – vulneráveis a sequestro e extorsão. A presença de forças navais de vários Estados nalguns locais mais afetados pela pirataria reduziu os ataques, mas não os eliminou, nem reduziu a procura das empresas e de serviços de segurança marítima privados, que poderão também ter sido instrumentais na redução do número de ataques.

Uso da Força por Privados

Falar em segurança por privados significa para muitos a transformação da segurança numa mercadoria transacionada em mercados; é em parte assim. As receitas das empresas de segurança e militares privadas foram US\$ 100 mil milhões em 2006, US\$ 160 mil milhões em 2010, e prevê-se que atinjam US\$ 244 mil milhões em 2016 (Freedonia, 2012), traduzindo crescimentos acima de 7% por ano; mas os serviços não se referem todos ao uso da força (Spear, 2006, p. 11; Van Buuren, 2010, pp. 165-168).

Exceções às Forças Armadas Nacionais

Hoje, há três exceções à produção da defesa por FA nacionais:

- A subcontratação a um Estado estrangeiro, ou “islandização”, na qual um Estado, sem perder a sua soberania, contrata com outro a sua defesa. Os exemplos mais frequentes são a Costa Rica e a Islândia (Santos, 1983, p. 352).
- As alianças militares nas quais um Estado, sem perder a sua soberania nem abdicar de ter FA próprias se alia a outro(s) Estado(s), que o apoiem na sua defesa em caso de necessidade.
- A produção por privados, incluindo mercenários ou empresas.

Em todos os casos, está em causa a provisão pública e produção privada – pois um estrangeiro, neste contexto, não visa os fins comuns e gerais do Estado benefi-

ciário –, separação frequente antes de Vestfália, mas controversa mais recentemente (Silverstein, 1997; Harker, 1998; Wrigley, 1999; Markusen, 2001; Leander, 2002; ICIJ, 2002; Held e McGrew, 2007; Kowalski, 2009; Pattison, 2010; Prado, 2010). Em Estados cujas FA se desagregaram, Estados falhados ou em guerra civil, empresas privadas ou indivíduos podem ser a única forma de pacificar regiões nas quais outros governos não queiram intervir e empenhar-se. Os privados são também uma opção para os Estados ricos, no caso, cada vez mais frequente, de falta de militares e de apoio social para algumas missões nas fronteiras de segurança, longe das fronteiras físicas: se as populações não sentem ameaças diretas, não querem gastar dinheiro ou perder vidas dos seus concidadãos nesses locais. Mas os privados não são todos iguais, devendo distinguir-se os mercenários (indivíduos) das empresas.

Mercenários

Um mercenário é uma pessoa que se ocupa de atividades bélicas fora do seu país de origem, contra uma remuneração: “*Le mercenaire est un homme d’armes qui fait le commerce de ses competences militaires*” (Chapleau, 2006, p. 7). São pessoas que se associam e formam um grupo para executar um contrato, desfazendo-se o grupo no fim, sem responsabilização (*free lancers ad hoc*), ao invés das empresas. Há vários instrumentos de direito internacional que definem o mercenário (Davis, 2000, pp. 34-76; Zarate, 1998; Nossal, 2001):

- A Convenção da Organização de Unidade Africana para a Eliminação do Mercenarismo em África, de 3 de julho de 1977, em vigor desde 1985, tem carácter regional, e só vincula os Estados que são parte, os quais só poderão ser africanos. No seu Art.º 1.º define o mercenário por seis condições cumulativas: recrutado para combater num conflito armado; participa no combate; atua pela remuneração privada; não é nacional nem membro das FA dos Estados em conflito; nem é enviado oficialmente por outro Estado.
- O Protocolo Adicional à Convenção de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, de 8 de junho de 1977, em vigor desde 7 de dezembro de 1978. No n.º 2 do Art.º 47, define-se o mercenário como na anterior Convenção, dando mais ênfase ao fim lucrativo, sem o criminalizar; no n.º 1 priva-o do estatuto de prisioneiro de guerra.
- A Convenção Internacional contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Treino de Mercenários, de 4 de dezembro de 1989, entrou em vigor em 20 de outubro de 2001, vincula 22 Estados, havendo nove que a assinaram – cinco dos quais em África – mas não ratificaram – os EUA nem assinaram. No n.º 1 do Art.º 1, define-se o mercenário como nas anteriores convenções, mas no n.º 2 alarga-se a definição aos fins materiais perseguidos e aos efeitos sobre a segurança de um Estado.

Estas convenções têm pouca aplicação prática e por isso não cristalizaram nem estimularam a densificação dos conceitos. Exigem a verificação cumulativa de várias condições, a cuja letra não custa escapar, dificultando muito a demonstração da existência de mercenários.

À luz destes instrumentos de direito internacional, os Gurkha nepaleses e os estrangeiros das Legiões Francesa ou Espanhola não são considerados mercenários, porque são membros das FA, respetivamente, do Reino Unido, da França e da Espanha; além disso, são legionários, isto é, são voluntários e profissionais (não são conscritos).

O recurso a mercenários para fazer a guerra era típico desde o Antigo Egipto até Vestefália (Schelling, 1966; Fawcett, 1999; Davis, 2000; Singer, 2003):

“England, France, Germany, Switzerland, Ireland, Canada, the United States, Japan, China, Mexico, Chile, Greece, and a host of others all had their emerging national destinies shaped by mercenary soldiers” (Davis, 2000, p. 172).

Ficaram famosos a Guarda Suíça, “[...] the evolution of a regiment hired in 1502 to fill out the forces of Pope Julius II” (Singer, 2003, p. 27), e os *condottiere* das repúblicas italianas do tempo de Maquiavel.

O recente mau nome dos mercenários deve-se sobretudo às ações de alguns, nas décadas de 1960 e 1970, de apoio a ditaduras e contra a autodeterminação de povos:

“When President Mobutu hired Serbian mercenaries to save his government in Zaire in 1997, the Serbs murdered so many Congolese that even the president’s loyal army units turned on them” (Davis, 2000, p. 182).

Destacam-se as ações do irlandês *Mad Mike Hoare*, do belga Christian Tavernier e do francês Bob Denard, em guerras civis e golpes de Estado em África, por vezes contra as FA dos seus países (Hoare, 1967; O’Brien, 2002, p. 8; The Economist, 2002), referidas no livro *Dogs of War* (Forsyth, 1974), que popularizou esta designação de mercenários, com raízes na expressão *sea dogs*, que os ingleses aplicavam aos piratas que serviam Estados (*privateers*) no século XVI (Kraska, 2011, p. 29).

As contrações das FA devidas ao fim da Guerra Fria, em especial no Leste europeu, aliadas à subsequente profissionalização das FA colocaram nos mercados de trabalho centenas de milhares de militares nos anos de 1990, cujas qualificações a pouco mais os habilitavam do que o mercenarismo ou o emprego em empresas privadas militares e de segurança.

Empresas Militares

As empresas militares – Private Military Contractors (PMC) ou Private Military and Security Companies (PMSC) –, ao contrário dos mercenários, não têm duração pré-definida – as empresas são um *going concern* por isso são passíveis de responsabilização. Distinguem-se das Private Security Companies (PSC) que se dedicam a

tarefas de segurança de pessoas e bens. Muitas PMC e PSC combinam a ação interna e externa, pelo que PMSC dá uma ideia mais rigorosa da sua natureza.

As PMC e os mercados de segurança, interna e externa, estão em crescimento, com vasta cobertura pela literatura mediática, técnica e científica.

“An overall global pattern is emerging, one of growing reliance by individuals, corporations, states, and international organizations on military services supplied not just by public institutions but also by the non-sovereign private market. [...] The emergence of a privatized military industry may well represent the new business face of warfare” (Singer, 2003, p. 1).

Mas têm uma conotação negativa, pois estão associadas, nalguns meios com *ecologia* *media*, a mercenários dos anos 60 e 70 do século passado.

As PMC respondem a uma procura mais vasta do que os mercenários, pela integração vertical fora do Estado: existem Estados que as contratam – em vez de recorrerem às suas FA ou às de aliados –, em determinadas missões além da segurança externa, dentro ou fora do seu território. Pode defender-se que as PMC, bem reguladas, podem ser responsabilizadas e respondem bem a um problema sentido por alguns Estados:

“[...] customary international law banning the use of mercenaries should not apply to security companies that are hired by legitimate governments or by internationally recognized movements of national liberation for either training or combat support. [...] Security companies cannot be considered ‘mercenaries’ because their activities have not challenged the sovereignty of states or the right of populations to self-determination. Instead, security companies have restricted their contracts solely to work for legitimate regimes or organizations. The laws banning mercenaries do not apply to these companies when they are employed in such a capacity” (Zarate, 1998, p. 81).

E mais adiante: “[...] security companies pose a danger if they are taken out of the state-controlled system” (Zarate, 1998, p. 146)⁷.

Foi também esta a conclusão de Enrique Ballesteros (2002), relator especial da ONU para a questão da “utilização de mercenários como meio de violar os direitos do Homem e de impedir o direito dos povos à sua autodeterminação”, que, ao fim de cinco anos e quatro relatórios contra, veio a mudar de posição. A Comissão da ONU para os Direitos Humanos concluiu em 2005 o mandato de Ballesteros e criou um Grupo de Trabalho sobre Empresas de Segurança Privadas, composto por cinco especialistas independentes, um por cada “região geopolítica”, com um mandato de 3 anos, presidido por José Luís Gomez del Prado, genericamente descrente do mérito do modelo de segurança privada e das empresas, sobretudo militares, do setor (Prado, 2008).

7 No mesmo sentido, ver Davis (2000, pp. 182-188) e Cummins (2002, pp. 7-8).

A Comissão Europeia já financiou estudos sobre os mercados da segurança, que designou por “mercadoria” (ESRIF, 2009; Van Buuren, 2010, p. 166; ECORYS, 2011). A procura pelos Estados de serviços privados – por vezes, prestados por militares do próprio país que deixaram o serviço ativo – visa satisfazer uma crescente diversidade de tarefas de fraca intensidade do uso da força:

“[...] the security companies market has developed because there is a need for such services in the world. Security companies provide valuable services in restoring order and preventing internal conflicts from becoming international in scope in countries often ignored by the rest of the world” (Zarate, 1998, p. 152).

Estão interiorizadas as separações entre a provisão (pública) e a produção (privada); e entre a defesa nacional e a ordem pública (ambas públicas) e a proteção de pessoas e bens (privada) (Krahmann, 2008). Os seguintes exemplos ilustram as diferenças ou combinações:

- A defesa face a agressão externa ou de um governo legítimo quando as FA nacionais não estão capazes de o fazer, e não têm Estados aliados que as apoiem. Por exemplo, o contrato de Angola com a Executive Outcomes para derrotar forças insurretas (Deen, 1997; HC, 2002, p. 8; Hasham, 2003), ou o contrato da Papua-Nova Guiné com a Sandline International (Spicer, 1999; Mbogo, 2001):

“UN intervention in Angola cost \$1 million a day –\$365 million in one year– and achieved absolutely nothing. The South African PMC, Executive Outcomes, charged the Angola government \$80 million over two years and got UNITA to the conference table, putting an end to the war in a matter of months” (Spicer, 1999, p. 23).

Ou segundo outro autor:

“Executive Outcome’s total fee for the nineteen months it was in Sierra Leone was \$35 million against more than \$600m for the current number of troops [of ECOMOG]” (Shearer, 2001, p. 34).

- A pacificação de conflitos externos, onde os Estados pacificadores:
 - Demorariam demasiado a colocar as FA nacionais prontas a atuar no terreno.
 - Querem uma intervenção sem ver as suas FA ou o seu Estado diretamente envolvidos ou sem os custos políticos que um envolvimento direto acarreta:

“The contracting country can use and dispose of these services readily without concern for the company’s political ambitions or for political favors which may need to be repaid. This ‘clean hands’ approach to foreign policy appears dangerous to those who see transparent nation-state accountability as essential to controlling human rights violations and the type and quality of military activity throughout the world” (Zarate, 1998, p. 75).

Por outro lado:

“If the great powers, collectively or individually, are not willing to take up the role of global police in unlikely or unrewarding places, it is equally certain that others will fill that vacuum for good or for ill. In the end, the issue of mercenaries comes down to a question of deciding what kind of world we want and are willing to pay for, both in blood and money” (Adams, 1999, p. 115).

E por fim:

“[...] little evidence suggests that the leading powers will militarily re-engage in regions unless they have strategic importance” (Singer, 2003, p. 231).

- Onde se julgue que as FA (estrangeiras) podem ser vistas como ameaça e faltem FSS; se as FA forem desproporcionadas, podem induzir um dilema de segurança local: os nativos podem sentir que as FA, pela sua capacidade de usar a força e até por serem estrangeiros, são ocupantes e uma ameaça à sua segurança, reagindo agressivamente em relação a elas (Bronson, 2002).
- Não querem sofrer baixas militares. Muitas pessoas dizem em sondagens que é preciso “resolver” crises humanitárias e guerras civis, mas poucas compreendem e toleram os custos humanos, especialmente se for em países distantes e pobres ou com fracas afinidades culturais. É difícil para um governo democrático explicar a pessoas livres, mesmo a militares profissionais, todos eleitores, que fronteiras ou que pessoas vão defender e pelos quais poderão ter que morrer:

“The world’s political leaders are afraid of political or military involvement in the world’s endemic conflicts because they don’t want the body bags coming home as in Vietnam or, more recently, Somalia, or because they don’t want to take risks or to be blamed if matters go awry, or, rather less creditably, because they simply want to be popular and garner votes at home” (Spicer, 1999, p. 16).

- Querem gastar menos do que gastariam com as suas FA. A preparação, a mobilização, o apoio logístico ao pessoal e sistemas das FA tornam-nas muito capital-intensivas e, por isso, muito onerosas em missões de fraca e média intensidade de uso da força.
- Prevenir a erupção da violência entre partes em conflito, onde este pareça iminente, pois é economicamente mais eficiente e socialmente menos polémico resolver um conflito antes de ele deflagrar em pleno (Brown e Rosecrance, 1999, pp. 221-226).
- A conceção e criação de organismos militares.
- A formação e o treino de operações militares. Por exemplo, o apoio dado pelos EUA no treino das Forças Armadas Croatas foi canalizado através da empresa Military Professional Resources Incorporated (MPRI) (Kelly, 2000) e por mui-

tas mais, de que se salientou a Blackwater, no Iraque (Elsea, Schwartz e Nakamura, 2008).

- Missões humanitárias – por exemplo, a proteção de comboios de alimentos ou de pessoal em risco – em Estados falhados ou em guerra alheia. Apesar do seu fim pacífico, as missões humanitárias são onerosas e têm custos humanos que os governos e os eleitores não gostam de suportar diretamente (Barber, 1999, p. 36; IA, 2001a; IA, 2001b; Vaux *et al.*, 2001, pp. 11-29).

As PMC há anos que satisfazem uma procura muito diversificada (Fawcett, 1999; Avant, 2001; Berndtsson, 2001, pp. 11-13; Brooks, 2002, p. 3; Avant, 2005). Algumas articulam-se com os Estados e a interdependência sugere a formação de redes, como quase-agências públicas: “[...] *the emergence of security companies represents a new form of state agency which will persist as long as governments need military aid*” (Zarate, 1998, p. 116).

Muitas PMC e PSC servem clientes particulares, como por exemplo:

- Em missões privadas de apoio humanitário:

“[...] even when (as is often the case) aid workers and firms dislike to rely on PMCs, the alternative is often not to engage in conflict areas. This is not an option. [...] For ‘humanitarians’ it would imply that they could not work where they are needed. Consequently, both firms and humanitarians rely extensively on PMCs [...] In the UN system the UNHCR, UNICEF, UNDP, WFP amongst others declare to have used private security services [...]” (Leander, 2003, p. 4).

Ou segundo outro autor:

“Virtually every major international aid organization now employs its own shadow professionals to organize security and logistics. While the advertising and fund-raising pitch may focus on the noble, neutral, and peaceful efforts of the aid groups in zones of conflict, the reality on the ground is much different. [...] In Somalia, Rwanda, the Sudan, Ethiopia, and numerous other African states, aid organizations must hire armed guards to defend them both while out in the communities and in their base camps” (Davis, 2000, pp. 179-180).

- Para garantir a segurança do pessoal e das instalações de exploração mineira e de petróleo (Lilly, 2000a; Singer, 2001; O’Brien, 2002), e navios.
- Ou apenas consultoria de segurança.

O reconhecimento da existência e utilidade das PMC revela-se através de:

- *The Montreux Document* (2009)⁸, um regime internacional, quer dizer, um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão à volta dos

8 Foi assinado inicialmente por 17 Estados em 17 de setembro de 2008. Até final de 2014 tinham aderido 51 Estados, a União Europeia, a OSCE e a NATO. Consultar Confédération Suisse (2014).

quais convergem as expectativas dos sujeitos internacionais (Krasner, 1982), criado por iniciativa conjunta da Suíça e da Cruz Vermelha (ICRC), que complementa o Direito Internacional Humanitário aplicável às PMC, no contexto de conflitos armados.

- O *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (ICoCA, 2010)⁹, outro regime internacional que estabeleceu padrões mínimos para toda a indústria de segurança privada, incluindo PMC; numerosos governos anunciaram que só contratam a prestação de serviços de segurança a empresas que subscrevam o ICoC.

Empresas de Segurança Marítima

O mar é um meio adverso às pessoas, no qual elas atuam intermediadas pela tecnologia e em situações tipificadas. As pessoas raramente se movem pelos seus meios no mar, ou sem um plano de atividades, e raramente interagem diretamente umas com as outras. A liberdade de movimentos e o fraco policiamento dá espaço a atividades ilícitas, mas rentáveis, como a pirataria, cujas estatísticas mais recentes constam da tabela 2, constatando-se que é nos meses de janeiro a maio que ocorrem mais atos de pirataria marítima.

Tabela 2 – Atos de Pirataria Marítima 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Somália	19	80	139	160	49	7	3
Golfo de Aden	92	117	53	37	13	6	4
Nigéria	40	29	19	10	27	31	18
Total	293	410	445	439	297	264	245

Fonte: IMB (2013; 2014).

As águas do Índico, no Golfo de Aden e ao largo da Somália, têm sido as mais referidas nos *media*, por se tratar de um Estado falhado, incapaz de garantir a segurança no seu território e nas águas sob a sua jurisdição. Também ao largo da Nigéria, no Leste do Índico e no Estreito de Malaca ocorrem ataques de piratas, que visam mais roubos rápidos, pois o policiamento local pelos Estados é maior.

Estes atos envolvem sobretudo o sequestro de navios, com cargas e guarnições, e a exigência de pagamentos para os libertar. Já foram sequestrados superpetroleiros

9 O *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (ICoC), foi assinado por 58 empresas em 9 de novembro de 2010. Até setembro de 2013, tinham aderido 708 empresas. Consultar ICoCA [website] disponível em <http://www.icoca.ch/en/history>.

com cargas de petróleo no valor de dezenas de milhões de dólares, e resgates nessa ordem de grandeza. O uso da força pelos piratas ou as reações das guarnições aos ataques já causaram vítimas mortais. Portanto, as respostas cujos custos fiquem abaixo dos resgates têm racionalidade económica e têm-se desenvolvido em três frentes, complementares:

- A dissuasão, com natureza de bem público, através de forças navais bem armadas, da Rússia, da China, ocidentais – pela NATO e a UE –, e outros, visa persuadir os piratas a não atacar, criando-lhes custos logísticos e operacionais que excedam os benefícios do ataque.
- A imposição da ordem por parte de forças navais, numa função policial, mas respeitando o direito internacional, repelindo os ataques, apreendendo ou destruindo os meios e armas dos piratas, e entregando-os (vivos) às autoridades de Estados da região, ou também acabar com sequestros pelo uso da força.
- A segurança individual de cada unidade, baseada no princípio da legítima defesa, através de equipas armadas privadas a bordo dos navios cujas guarnições e cargas visam proteger.

Este modelo traduz, com as devidas adaptações, a realidade da segurança interna dos Estados. Mas há Estados e organizações internacionais com atribuições na matéria e âmbito mundial que não aprovam a existência de equipas armadas privadas a bordo de navios civis; a International Maritime Organization (IMO) reconhece que essa matéria é da competência do Estado de bandeira, mas opõe-se por três razões: tal emprego sugere que as forças navais são dispensáveis, levando os Estados a reduzi-las (reduzindo a dissuasão); o fraco controlo dos Estados abre oportunidades a excessos, ante piratas que tipicamente fazem uso limitado da força e com fraco armamento; e podem incentivar os piratas a serem mais violentos. Porém, a IMO procurou adaptar-se à realidade e emitiu orientações não-vinculativas para lidar com as empresas e as equipas armadas em concreto, articuladas com o *Montreux Document* e o ICoC. Já houve menos ataques a navios com equipas armadas privadas; por isso, os EUA e outros Estados já autorizam a contratação de empresas militares e de segurança em navios com a sua bandeira (Kraska, 2011, pp. 70-73).

Segurança Pública ou Privada?

Existia consenso sobre a legitimidade e a fundamentação quando só as FA nacionais e as FSS providenciavam e produziam segurança: elas produziam no Estado o bem público, segundo códigos morais de serviço público: “[...] *private interests should not interfere with organizational and public responsibilities. [...] politics and public administration have the ethical obligation to arrange and organize society in a just and honest way*” (Kolthoff, 2010, p. 43).

A mudança operou-se em dois pontos: reconhecem-se hoje méritos na produção de segurança por privados mantendo a provisão pública; e prefere-se a empresa ao

modelo *ad hoc* (mercenários) (Abrahamsen e Williams, 2009, pp. 6-12). Mas perdeu-se o consenso:

“[...] privatized security highlights a clash between some basic deeply-held values. There are tensions between the goals of security and profit, revolving around both (1) whether regime perpetuation or revenue maximization should take precedence and (2) whether coercive force should be a market commodity or a prerogative of the state” (Mandel, 2001, p. 147).

Segurança Privada: Racionalidade da Mudança

A segurança privada e organizada com mercenários caso a caso (*ad hoc*) eram a norma até há poucos séculos; nos anos de 1950 voltou a crescer internamente; e com o fim da Guerra Fria, cresceu no plano externo.

Racionalidade Interna

As pessoas tratam de resolver os seus problemas dos modos que creem ser os melhores, dados os constrangimentos e a informação que possuem (racionalidade). E têm uma capacidade infinita de conceber e implementar opções, nem sempre consensuais nas suas comunidades, para as suas vidas e dificuldades. A transação voluntária entre quem procura (necessita) e quem vende (tem excedente) pode merecer a oposição dos demais, individual ou coletivamente, mas raramente é fácil de impedir, se os interessados estiverem decididos; é fácil constatar que eles podem deslocar-se, e deslocam-se, para uma jurisdição onde seja aceite essa transação, e até operar na clandestinidade.

Ao contrário do que pode parecer, as PMC são uma opção válida para resolver os problemas indicados anteriormente, também por a cultura europeia ter mudado em 1945: a destruição e o sofrimento causados pelas duas guerras totais do século XX convenceram os europeus a abandonar a possibilidade de fazerem a guerra entre si para resolverem os seus conflitos, e a encetar um processo progressivo de integração económica e política, que criou “Estados civis”:

“These civilian states were organized for peace, not war; in them, social change was translated into economic production, not battle potential.” [...] E mais adiante: “When was the last time a European city built a monument to a military hero or named a street after a battle?” (Sheehan, 2007, p. 173).

Esta opção está também associada à natureza do Estado-providência: quando as populações não sentem ameaças, os custos de oportunidade da segurança são os benefícios das políticas sociais – saúde, educação e prestações sociais –, as quais são preferidas às missões militares, sobretudo nas longínquas fronteiras de segurança, cujos benefícios não são imediatos nem óbvios. Muitas pessoas de países ricos mostram-se chocadas com imagens de desgraças que veem nas televisões ocorridas em Estados falhados ou em guerra civil, ou as migrações que eles originam, e exigem

que “alguém faça algo”; mas não é fácil para os dirigentes eleitos das democracias representativas saber o que fazer e ter vontade de atuar, se os custos de oportunidade obrigarem a cortar no Estado-providência e a aceitar baixas entre os seus militares:

“There is considerable doubt [...] about [European Union member states] willingness to devote a larger share of their resources to defense, particularly considering the growing fiscal constraints confronting every state” (Sheehan, 2007, p. 218).

As PMC dão aos governos a possibilidade de manter a defesa do santuário nacionalizada e privatizar a paz nas fronteiras de segurança, aplicando um tipo de divisão do trabalho estratégico (Santos, J. L., 2001, pp. 141-156; Santos, V. M., 2001, p. 104), que adapta uma tese de Shimon Peres (2006): não será recomendável abdicar da defesa do santuário, ou confiá-la só a aliados, porque tal pode trazer custos no longo prazo, pois quem defende um Estado pode apoiar um vizinho mais tarde, e passar-lhe informação vital que coloque o primeiro em risco; já as PMC, livres de emoções patrióticas ou nacionalistas, atuando por contrato, empenhadas longe do santuário e bem reguladas com pessoal bem recrutado, podem usar a força mais comedida e proporcionalmente do que as FA nacionais.

Política Internacional

É consensual que, desde o fim da Guerra Fria, baixaram muito as probabilidades de voltar a haver uma guerra total – menos ainda nuclear –, exceto em regiões bem definidas – como o caso de Caxemira ou da Palestina; portanto, as FA nacionais, que serviram esse modelo, estão desatualizadas. Hoje, as missões realizam-se nas fronteiras de segurança – em Estados falhados e terrorismo, para imposição e manutenção da paz, reforma do setor da segurança e edificação de Estados –, longe do santuário, por forças expedicionárias – parecidas com as antigas forças imperiais nas colônias –, e quase sempre com explícita fundamentação moral: “*Especiallly since the end of the Cold War, military personnel are increasingly deployed on the basis of moral considerations. Fighting human rights violations plays a crucial role*” (Verweij, 2010, p. 136).

Os cidadãos e os Estados ocidentais podem julgar justas e moralmente bem fundadas as suas decisões de enviar forças expedicionárias para pacificar e/ou edificar Estados. Mas os nativos, cujas doutrinas éticas e códigos morais podem divergir dos pacificadores, podem reear a ocupação pelas forças militares internacionais, o que dificulta a sua missão. As PMC, de aspeto mais ligeiro e com menor bagagem moral podem causar menos receios e, assim, ser mais eficazes (Bures, 2005; Paulo, 2005; Magalhães, 2005; Al-Fattal, 2007). O êxito do *Montreux Document*, devedor do empenho da Suíça e da Cruz Vermelha, ambas símbolo de neutrali-

dade, confere legitimidade ao emprego de PMC e sugere que a regulação concentrar-se-á nos aspetos técnicos e procedimentos da execução. Além disso, como empresas, as PMC têm menos meios de fugir à revelação de informação do que têm os Estados e as suas FA. Por estas razões, a responsabilização das PMC pode ser cada vez menos um problema – sem que se possam eliminar de todo embaraçosas exceções.

Causará surpresa o empenho da Comissão Europeia nos mercados de segurança, que incluem a prestação de serviços militares. Poderá ser por inclinação ideológica, “neoliberal” para alguns; ou mais prosaica: o empenho nestes mercados será um passo subtil para revogar as derrogações das indústrias e mercados de defesa ao Mercado Único e à jurisdição das Comunidades (e da Comissão Europeia), fechando uma exceção ao controlo comunitário e avançando o processo de integração no setor da defesa.

Muitos Estados têm reservas quanto ao emprego de PMC, ou mais reservas do que os EUA e o Reino Unido. Isso cria dificuldades adicionais de coordenação nas operações, nunca fáceis entre FA nacionais, ainda que aliadas, quando, como é frequente, os Estados têm de trabalhar em conjunto, pois as missões exigem recursos e empenho acima do que cada um dispõe ou está disposto a ceder.

Avaliação Política da Privatização da Segurança

A avaliação faz-se segundo três perspetivas ideológicas: as esquerdas, representadas pelas escolas construtivistas e dos estudos para a paz – inspiração marxista; as direitas conservadoras, espelhadas no realismo nacionalista; e o liberalismo.

As ideologias conservadoras de direita opõem-se às PMC. Não são pacifistas, nem são contra o privado, mas concordam com várias esquerdas em que a segurança é um dever de todos, e que o Estado não pode ficar à mercê da contratação. O realismo admitirá o recurso a mercenários para realizar certos fins limitados e necessários ao Estado no exterior, como instrumento e expressão do poder nacional; mas internamente, não.

A oposição do marxismo ao lucro e ao sector privado é consistente com a preferência explícita dos marxistas pelo Estado: “[...] *nosotros, los del “Ordine Nuovo” somos adoradores del Estado, queremos al Estado ab aeterno [...]. La concurrencia es la enemiga mas acérrima del Estado*” (Gramsci, 1919).

São pacifistas – no mundo ocidental –, creem que esta privatização facilita o uso da força e suscitam a questão: “*How can a person be trained to kill and likewise be trained to act in a morally responsible way?*” (Verweij, 2010, p. 121)¹⁰.

Atribuem ao Estado e ao serviço público valores simbólicos e morais, que negam ao sector privado: o público é bom, e o privado é, pelo menos, duvidoso; e o que o

10 No mesmo sentido ver Horn (2011).

privado ganha é à custa do Estado, num jogo de soma zero (Loader e Walker, 2001). Não custa prever a aversão das esquerdas de inspiração marxista à produção privada de bens públicos e à segurança privada: *“Ce qui est au centre du débat est donc avant tout l’idéologie stato-nationale et non les entreprises elles-mêmes”* (Olsson, 2004, p. 13).

Atribuem o crescimento da segurança privada ao “neoliberalismo” iniciado nos anos de 1980, que dizem visar eliminar os bens e serviços públicos (Olsson, 2004, p. 17; Held e McGrew, 2007, pp. 186-189; Abrahamsen e Williams, 2009, pp. 10-12). Estas posições, com eco e apoio nos *media*, desvalorizam a eficácia do fim lucrativo e da concorrência, instrumentais na motivação das pessoas, eficiente afetação de recursos e crescimento económico. A insustentabilidade do Estado-providência não tem convencido estas esquerdas a admitir a privatização da segurança, no plano normativo, mas vários autores já reconhecem a sua existência e passaram a pugnar pela regulação das PMC (Leander, 2005, 2006; Fitzsimmons, 2009; Kowalski, 2009).

O modelo das PMC é bem aceite entre liberais e pragmáticos, que constatarem que o Estado e as FA nacionais não conseguem responder à variedade e quantidade de solicitações atuais, acima dos recursos disponíveis e colocadas nas fronteiras de segurança distantes das fronteiras físicas. Para os liberais, esta opção é sobretudo técnica e não moral; não ignoram as questões éticas, mas confiam que as PMC são uma solução, desde que se adotem adequada regulação, limites precisos de atuação, regras de responsabilização e exigências de integridade: *“The emerging private security field and hybrid security practices are therefore not the result of an unwanted alien invasion, but are part of a desired political, social and economic order”* (Van Buuren, 2010, p. 181).

Tentam que as PMC adotem a formação das suas FA nacionais; a maneira mais eficiente e eficaz de o alcançarem passa por facilitar a translação de militares que queiram sair das FA para as PMC, e depois manter uma relação próxima entre ambas. Assim, as PMC podem realizar ações que as FA nacionais dificilmente fariam, como já sucede com agentes privados em relação às FSS: *“[...] there exist structural pressures, perhaps ones that can never be measured satisfactorily, of delegating some ‘dirty work’ to the private police”* (Joh, 2004, p. 124). A expressão *dirty work* tem duplo sentido: refere-se a missões tecnicamente desagradáveis – por exemplo, em locais poluídos e com grande miséria – e a missões eticamente controversas – por exemplo, neutralizar criminosos muito violentos. Isto é o que se designa por *hydraulic principle*, por aplicar o princípio dos vasos comunicantes (Marx, 1987). Em casos controversos, aplica-se o *kite principle*: se as coisas correm mal ou há má imprensa, corta-se a relação entre as PMC e o Estado, e elas ficam sozinhas ante o problema (Hoogenboom, 2010, p. 103). É moralmente reprovável, mas a alternativa pode ser muito pior para um Estado ou um governo.

As PMC têm muitos problemas comuns à segurança pública; por exemplo, os abusos devem-se mais ao poder conferido pelas armas, e a deficiências da formação ética de quem as opera, do que à natureza da propriedade: “Both public and private security actors have their dark sides and can be functional alternatives to each other in a political and social order that is organized around risk, control, surveillance and pro-active security practices” (Van Buuren, 2010, p. 172).

Em síntese: “The ‘banality of evil’ is not reserved for a particular group of people, neither is the barbarization of warfare” (Verweij, 2010, p. 137).

Considerações Finais

A produção de segurança suscita questões morais, ainda mais vincadas nos debates público *versus* privado e sobre as empresas militares e de segurança; mas não é a propriedade que importa: “It may be more prudent to speak of the necessity to bring public values, instead of public organizations back into the forefront of security practices” (Van Buuren, 2010, p. 183).

Nos Estados falhados e em guerra civil, a privatização da segurança pode ser a única opção de governos no poder, legítimos ou não; e dos governos que queiram ajudar sem intervir. Nos Estados em que o *welfare state* está sob pressão a divisão do trabalho estratégico é incontornável: a defesa do santuário mantém-se nacionalizada; e privatiza-se a atuação nas fronteiras de segurança. Podem assim satisfazer-se os contribuintes dos países ricos, que se chocam com imagens de desgraça pelo mundo fora, que desejam “que se faça algo”, mas que não querem baixas entre os seus militares nem abdicar do seu *welfare state* para pacificar Estados ou salvar vidas “lá longe”.

Referências Bibliográficas

- Abrahamsen, R. e Williams, M., 2009. Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics. *International Political Sociology*, 3(1), pp. 1-17.
- Adams, T. K., 1999. The New Mercenaries and the Privatization of Conflict. *Parameters* [online], Summer, pp. 103-116. Disponível em <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/99summer/adams.htm>.
- Al-Fattal, R., 2007. The Privatization of Peace: Private Military Firms, Conflict Resolution and the Future of NATO. *Central European Journal of International Security Studies*, 1(1), pp. 50-66.
- Amaral, D. F., 2000. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, Vol. I.
- Avant, D., 2005. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Avant, D., 2001. *Selling Security: Post-Cold War Private Security Services in Historical Perspective*. 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, 30 August-02 September.
- Ballesteros, E. B., 2002. *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur, pursuant to Commission resolution, 2002/5, E/CN.4/2003/16, 29 November 2002*. *United Nations* [online], Economic and Social Council, Commission of Human Rights, pp. 21. Disponível em <http://www.refworld.org/pdfid/3f4b1e594.pdf>.
- Barber, M., 1999. *Private Security Companies and Humanitarian Assistance*. Wilton Park Conference, pp. 35-36.
- Barbosa, A. S. P., 1997. *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.
- Bayley, D. e Shearing, C., 1996. The Future of Policing. *Law & Society Review*, 30(3), pp. 585-606.
- Beauvau, F.-X., 2002. *Les Moyens de la Sécurité Publique*. Paris: Fondation Robert Schuman.
- Berndtsson, J., 2001. *The Future of Peacekeeping or 'Corporate Dogs of War'?* Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Bigo, D. et al., eds., 2004. *Cultures & Conflits*. Paris: L'Harmattan.
- Bourge, C., 2003. Analysis: Mercenary as Future Peacekeeper? *United Press International*, 25 August. Disponível em <http://www.informationclearinghouse.info/article4550.htm>.
- Brauer, J., 1999. An Economic Perspective on Mercenaries, Military Companies, and the Privatization of Force. *Cambridge Review of International Affairs*, 13(1), Autumn/Winter, pp. 130-146.
- Bronson, R., 2002. When Soldiers Become Cops. *Foreign Affairs*, 81(6), November-December, pp. 122-132.
- Brooks, D., 2002. *Protecting People: the PMC Potential. Comments and Suggestions for the UK Green Paper on Regulating Private Military Services*. International Peace Operations Association. Alexandria: VA, 25 July.
- Brown, M. e Rosecrance, R., 1999. *The Costs of Conflict*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bures, O., 2005. Private Military Companies: A Second Best Peacekeeping Option? *International Peacekeeping*, 12(4), pp. 533-546.
- Buzan, B., 1991. *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd Edition. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., 1987. *An Introduction to Strategic Studies, Military Technology and International Relations*. London: MacMillan.
- Buzan, B., Waever, O. e Wilde, J. de, 1998. *Security. A New Framework of Analysis*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.

- Chapleau, P., 2006. *Les Mercenaires: De l'Antiquité a nos Jours*. Paris: Éditions Ouest-France.
- Cilliers, J. e Fraser, D., eds., 1999. *Profit and Plunder: The Privatization of War and Security in Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Claassen, R., 2009. The useful myth of state security: Reflections on the state's special role in security provision. *Res Publica*, 18(1), pp. 1-23.
- Coase, R., 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics* n° 3, pp. 1-44.
- CoESS (Confederation of European Security Services), 2015. *Private Security Services in Europe - CoESS Facts & Figures*. Wemmel: CoESS.
- CoESS (Confederation of European Security Services), 2011. *Private Security Services in Europe - CoESS Facts & Figures*. Wemmel: CoESS.
- Confédération Suisse, 2014. *Participating States of the Montreux Document*. Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland [online]. Disponível em <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html#>.
- Creehan, S., 2002. Soldiers of Fortune 500 International Mercenaries. *Harvard International Review* n°4. Disponível em <https://www.questia.com/library/journal/1G1-81390333/soldiers-of-fortune-500-international-mercenaries>.
- Cummins, H., 2002. *Perception and Profit: Understanding Commercial Military and Security Service Provision*. Birmingham: University of Birmingham, Discussion Paper.
- Davis, J., 2000. *Fortune's Warriors: Private Armies and the New World Order*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Deen, T., 1997. Disarmament: UN Alarm over Increase in Mercenaries. *World News-Inter Press Service*, 16 March.
- Den, B. e Kolthoff, M., eds., 2010. *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Douglas, I., 1999. Fighting for Diamonds – Private Military Companies in Sierra Leone, em Fraser e Cilliers, eds., *Profit and Plunder: The Privatization of War and Security in Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies, pp. 175-200.
- Drucker, P., 1997. Introduction: Toward the New Organization, em Goldsmith, Hesselbein e Beckhard, eds., *The Organization of the Future*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, pp.1-5.
- ECORYS, 2011. *Study on Pre-commercial Procurement in the Field of Security*. Final Report ENTR/09/050. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/security/pdf/pcp_sec_finalreport_en.pdf.
- Elsa, J. K., Schwartz, M. e Nakamura, K. H., 2008. *Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues*. Washington, DC: Congressional Research Service, August, RL32419. Disponível em <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32419.pdf>.

- ESRIF (European Security Research & Innovation Forum), 2009. *Final Report*, December. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/security/pdf/esrif_final_report_en.pdf.
- Fabricius, P., 2000. Private Security Firms Can End Africa's Wars Cheaply. *Saturday Star* (Johannesburg), 23 September. Disponível em <http://www.sandline.com/hotlinks/article4.html>.
- Fawcett, B., ed., 1999. *MERCs: True Stories of Mercenaries in Action*. New York: Avon Books.
- Fidler, S. e Catán, T., 2003. The Jobs of War. *FT.com*, 10 August.
- Fitzsimmons, S., 2009. A Rational-constructivist Explanation for the Evolution and Decline of the Norm against Mercenarism. *Journal of Military and Strategic Studies*, 11(4), pp. 2-32.
- Forrest, A., 2003. *La Patrie en Danger: The French Revolution and the First Levée en Masse*, em Daniel Moran e Arthur Waldron, eds., *The People in Arms: Military Myth and National Mobilization since the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 8-32.
- Forsyth, F., 2000. Send in the Mercenaries. *Wall Street Journal*, 15 de maio. Disponível em <http://www.sandline.com/hotlinks/archive/archive5.html>.
- Forsyth, F., 1974. *The Dogs of War*. London: Hutchinson.
- Freedonia, 2012. *World Security Services. Industry Studies with Forecasts for 2016 & 2021*. Study n° 2978, January 2012. *The Freedonia Group* [online], pp. 566. Disponível em <http://www.freedoniagroup.com/brochure/29xx/2978smwe.pdf>. Acedido em 30.04.2015.
- Gramsci, A., 1919. El Estado y el Socialismo. *L'Ordine Nuovo*, 28 de junio a 5 de julio. *La Caja de Herramientas* [online], Biblioteca Virtual de la Union de Juventudes Comunistas de España. Disponível em <http://archivo.juventudes.org/textos/Antonio%20Gramsci/Articulos%20L'Ordine%20Nuovo.pdf>.
- Hardin, G., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* n° 162, pp. 1243-1248.
- Harker, J., 1998. Private Power, Public Insecurity. *Ploughshares Monitor*, September. Disponível em http://ploughshares.ca/pl_publications/private-power-public-insecurity-the-growing-reality-of-security-for-profit.
- Hasham, M., 2003. Executive Outcomes: An Unconventional Army. *British Army Review* n° 132, pp. 1-10.
- Held, D. e McGrew, A., 2007. *Globalization/Anti-Globalization*. Washington: Polity Press.
- Herz, J., 1951. *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hitch, C. e McKean, R., 1960. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoare, M., 1967. *Mercenary*. London: Corgi Books.
- Hobsbawn, E., 2010. *Globalization, Democracy, and Terrorism*. New York: Abacus.

- Hoogenboom, B., 2010. The Jack Bauer Culture: Imbalance between Publicity, Privacy and Secrecy, em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 85-109.
- Horn, J., 2011. The security sector: an awkward space for engagement. *Open Democracy*, 25 May. Disponível em <http://www.opendemocracy.net/5050/jessica-horn/security-sector-awkward-space-for-engagement>.
- HC (House of Commons), 2002. *Private Military Companies: Options for Regulation*, HC 577. London: The Stationery Office.
- IA (International Alert), 2001a. *Written Statement to UNCHR*, E/CN.4/2001/NGO/174, 12 March.
- IA (International Alert), 2001b. *The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security*. Boston: International Workshop, 23-24 April.
- ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists), 2002. *Privatizing Combat, the New World Order*. The Center for Public Integrity.
- IMB (International Maritime Bureau), 2014. *Piracy and Armed Robbery against Ships-Report for the Period 1 January to 31 December 2013*. London: ICC-IMB.
- IMB (International Maritime Bureau), 2013. *Piracy and Armed Robbery against Ships-Report for the Period 1 January to 31 December 2012*. London: ICC-IMB.
- ICoCA (International Code of Conduct Association), 2010. *International Code of Conduct for Private Security Service Providers*. International Code of Conduct Association (ICoCA) [online]. Disponível em http://www.icoca.ch/en/the_icoc. Acedido em 30-04-2015.
- Isenberg, D., 2000. Combat for Sale: The New, Post-Cold War Mercenaries. *USA Today*, 01 March, pp. 12-16.
- Isenberg, D., 1999. Have Lawyer, Accountant, and Guns, Will Fight: The New, Post-Cold War Mercenaries. *International Studies Association Convention "Getting Guns off the Streets of the Global Village Panel"*, 19 February.
- Isenberg, D., 1997. *Soldiers of Fortune Ltd: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*. Washington: Center for Defense Information.
- Jensen, M. e Meckling, W., 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, October, 3(4), pp. 305-360.
- Joh, E., 2004. The Paradox of Private Policing. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 95(1), pp. 49-131.
- Keegan, J., 1998. Private Armies Are a Far Cry From the Sixties Dogs of War. *UK News*, 13 May.
- Kelly, J., 2000. Safety at a Price: Security is a booming, sophisticated, global business. *Post-Gazette National Bureau*, 13 February. Disponível em <http://old.post-gazette.com/headlines/20000213security1.asp>.

- Kolthoff, E., 2010. The Importance of Integrity in the Security Profession: Bringing in Human Rights, em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 39-55.
- Kowalski, M., 2009. As Empresas Militares Privadas. *Nação e Defesa* n.º 124, Outono-Inverno, 4ª Série, pp. 259-277.
- Krahmann, E., 2008. Security: Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, 14(3), pp. 379-404.
- Kraska, J., 2011. *Contemporary Maritime Policy: International Law, Strategy, and Diplomacy at Sea*. Westport: Praeger.
- Krasner, S., ed., 1982. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leander, A., 2006. *Eroding State Authority? Private Military Companies and the Legitimate Use of Force*. Roma: Rubbettino Editore.
- Leander, A., 2005. The Power to Construct International Security: On the Significance of Private Military Companies. *Millennium – Journal of International Studies*, 33(3), pp. 803-826.
- Leander, A., 2003. The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States. *Working Paper* n.º11, Copenhagen Peace and Research Institute.
- Leander, A., 2002. Global Ungovernance: Mercenaries and the Control over Violence. *Working Paper* n.º4, Copenhagen Peace and Research Institute. Disponível em http://catalogue.sipri.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=24544&query_desc=au%3A%22Leander%2C%20Anna%22.
- Lilly, D., 2000a. *The Privatization of Security and Peacebuilding*. London: International Alert.
- Lilly, D., 2000b. The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities. *Disarmament Forum* n.º3, pp. 53-62.
- Machiavelli, N., 1996. *El Príncipe*. Madrid: Alba.
- Magalhães, A., 2005. As Empresas Militares Privadas e a Resolução de Conflitos no Quadro da ONU. *Nação e Defesa* n.º 111, pp. 155-174.
- Mandel, R., 2001. The Privatization of Security. *Armed Forces and Society*, 28(1), pp. 129-151.
- Marguin, J., 2000. La Privatisation des forces armées: une évolution inéluctable?, *L'Armement* n.º 69, pp. 144-150.
- Markusen, A., 2001. The Case Against Privatizing National Security. *Governance*, June. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.4568&rep=rep1&type=pdf>.
- Marx, G., 1987. The Interweaving of Public and Private Police Undercover Work, em Shearing e Stenning, eds., *Private Policing*. London: Sage, pp. 172-193.

- Mateus, A. e Mateus, M., 2002. *Microeconomia: Teoria e Aplicações*. Lisboa: Verbo.
- Matos, L. S., 2008. *Como Evitar Golpes Militares*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mbogo, S., 2001. Mercenary Report Card – A New Study of PMC Takes on Tough Questions. *Toward Freedom*, February. Disponível em <http://www.hoosier84.com/westafricaartcle.pdf>.
- Mbogo, S., 2000. Mercenaries? No, PMCs. *West Africa*, 18 September. Disponível em <http://www.hoosier84.com/westafricaartcle.pdf>.
- Micklethwait, B., 1982. In Praise of Mercenaries. *Libertarian Alliance, Political Notes* n.º 11. Disponível em <http://www.libertarian.co.uk/lapubs/polin/polin011.pdf>.
- Moran, D. e Waldron, A., eds., 2003. *The People in Arms: Military Myth and National Mobilization since the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreira, A., 2000. Situação Internacional Portuguesa. *Análise Social*, XXXV(154-155), pp. 315-326.
- Nossal, K. R., 2001. Global Governance and National Interests: Regulating Transnational Security Corporations in the Post-Cold War Era. *Melbourne Journal of International Law* n.º 2, pp. 459-476.
- O'Brien, K., 2002. *PMC: Options for Regulation*. Santa Monica: RAND.
- Olsson, C., 2004. Vrai procès et faux débats: perspectives critiques sur les argumentaires de légitimation des entreprises de coercition para-privées, em Bigo *et al.*, eds., *Cultures & Conflicts*. Paris: L'Harmattan, pp. 11-47.
- Pattison, J., 2010. Deeper Objections to the Privatization of Military Force. *Journal of Political Philosophy* n.º4, pp. 425-447.
- Paulo, J. S., 2005. Empresas Militares. *Nação e Defesa* n.º 111, pp. 113-154.
- Paulo, J. S., 2003. Custo de Oportunidade: Peso do Serviço Militar Obrigatório. *Economia Pura* n.º 58, pp. 76-78.
- Peres, S., 2006. *The Current Conflict in the Middle East*. New York: Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.cfr.org/publication/11213/current_conflict_in_the_middle_east_rush_transcript_federal_news_service_inc.html?breadcrumb=%2Feducators%2Fmodules%3Fgroupby%3D1%26page%3D2 [acedido em 30-04-2015].
- Prado, J. L. G., 2010. The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC). Beyond the WikiLeaks Files. *Global Research* [online], 8 de novembro. Disponível em <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=21826>.
- Prado, J. L. G., 2008. Private Military and Security Companies and the UN Working Group on the Use of Mercenaries. *Journal of Conflict and Security Law* n.º3, pp. 429-450.
- Rapoport, A., 1974. *Conflict in Man-Made Environment*. London: Penguin Books.
- Samuelson, Paul e Nordhaus, W., 1992. *Economia*. Lisboa: McGraw-Hill.

- Santos, J. L., 2001. *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*. Mem Martins: Publicações Europa América.
- Santos, J. L., 1983. *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, V. M., 2001. A Privatização da Violência Legítima. *Nação e Defesa* n.º 98, pp. 87-113.
- Schelling, T., 1966. *Arms and Influence*. Yale: Yale University Press.
- Schulhofer-Wohl, J., 2000. Should We Privatize The Peacekeeping? *Washington Post*, 12 May.
- Selber, J. e Jobarteh, K., 2002. From Enemy to Peacemaker: The Role of Private Military Companies in Sub-Saharan Africa. *Medicine & Global Survival*, 7(2). Disponível em <http://www.ipnw.org/pdf/mgs/7-2-selber.pdf>.
- Shearer, D., 2001. Privatising Protection. *The World Today*, August/September. Disponível em <https://www.globalpolicy.org/nations-a-states/private-military-a-security-companies/pmscs-and-the-un/40933-privatising-protection.html>.
- Shearer, D., 1998. Private Armies and Military Intervention. *Adelphi Paper* n.º 316. London: IISS.
- Sheehan, J., 2007. *The Monopoly of Violence: Why Europeans Hate Going to War*. London: Houghton Mifflin Company.
- Sidos, F.-X., 2003. Mercenaire, Espèce en Voie de Disparition? *Défense Nationale* nº 652.
- Silverstein, K., 1997. Privatizing War: How Affairs of State are Outsourced to Corporations Beyond Public Control. *The Nation*, 28 July.
- Singer, P., 2003. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- Singer, P., 2001. Corporate Warriors: The Rise and Ramifications of the Privatized Military Industry. *International Security*, 26(3). Disponível em <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2002/1/01us-military-singer/20020128.pdf>.
- Smith, E., 2002. The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications. *Parameters', The US Army War College Quarterly* nº 4, pp. 104-119.
- Spear, J., 2006. *Market Forces: The Political Economy of Private Military Companies*. New Security Program, Fafo Report 531. Disponível em http://www.fafo.no/~fafo/media/com_netsukii/531.pdf
- Spicer, T., 1999. *An Unorthodox Soldier*. Edinburgh: Mainstream Publishing Company Ltd.
- Stiglitz, J., 1993. *El Papel Económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- The Economist, 2002. Mercenaries: Mad Mike Comes in from the Cold, 36(8259), 16 February, pp. 21-23.
- The Montreux Document, 2009. *The Montreux Document. On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies*
-

- during armed conflict. International Committee of the Red Cross/Confédération Suisse-Département Fédérale des Affaires Étrangères, pp. 48. [online] Disponível em http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf [acedido em 30-04-2015].
- Van Buuren, J., 2010. Private Security Ethics: Reintroducing Public Values, em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 165-187.
- Vaux, T. et al., 2001. *Humanitarian Action and Private Security Companies*. London: International Alert.
- Verweij, D., 2010. Military Ethics: a Contradiction in Terms? em Boer e Kolthoff, eds., *Ethics and Security*. The Hague: Eleven International Publishing, pp. 121-139.
- Waltz, K., 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Warner, J. e Asch, B., 1995. The Economics of Military Manpower, em Hartley e Sandler, eds., *Handbook of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier Science, pp. 347-398.
- Weber, M., 1995. *Économie et Société*. Paris: Pocket.
- Wendt, A., 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wrigley, C., 1999. *The Privatization of Violence: New Mercenaries and the State*. CAAT.
- Zarate, J. C., 1998. The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law, and the New World Disorder. *Stanford Journal of International Law* n.º 34, pp. 75-162.

Tecnologias Emergentes e Segurança e Defesa: os Metamateriais no Contexto Português

Maria João M. Martins

Licenciada e Doutorada em Engenharia Eletrotécnica pelo Instituto Superior Técnico (IST), em Lisboa, onde foi docente até 2012, atualmente é professora na Academia Militar. Foi Professora convidada nas Universidades de Karlsruhe, Alemanha, e na Université de Rennes I, em França. Foi Expert-evaluator da Comissão Europeia no 5.º e 6.º Programas-quadro, nos Programas IST, GROWTH e Marie-Curie. É especialista no domínio da radiação e meios complexos onde tem sido autora de vários artigos.

Fernando José Vicente Freire

Coronel do Exército (reserva). Investigador não residente do IDN. Investigador do IUM. Docente da Academia Militar e ISCEM. Mestre em Gestão da Informação nas Organizações.

Resumo

As futuras aplicações dos metamateriais, uma tecnologia emergente, permitem antever grande impacto na segurança e defesa e também na economia. Portugal, se tiver uma orientação estratégica, poderá também colher os seus benefícios.

Os metamateriais são materiais fabricados pelo homem que têm uma característica impossível de encontrar em materiais que ocorrem na natureza, *i.e.*, apresentam um índice de refração negativo, permitindo aplicações inovadoras como a construção de superlentes com resoluções da ordem dos nanómetros e a possibilidade de fabricar “mantos de invisibilidade”, tornando objetos invisíveis ao radar e possivelmente também na banda do visível. As pesquisas científicas relacionadas com os metamateriais têm merecido atenção e investimento de governos e empresas de países mais desenvolvidos dadas as incríveis tecnologias que permitem viabilizar. Além dos mantos de invisibilidade que potenciam inúmeras capacidades ao “mundo da defesa”, estas permitem, entre outras, o desenvolvimento de sensores com enorme sensibilidade, antenas mais diretas e com menor dimensão e células fotovoltaicas mais eficientes. Esta tecnologia levanta questões à volta de segurança e defesa quanto ao seu potencial e emprego.

Abstract

Security, Defence and Emerging Technologies: Metamaterials in the Portuguese Context

Great impact on security and defence as well as in economics fields is expected from future applications of metamaterials, an emergent technology. If Portugal could create a strategic orientation it could also receive some benefits from this technology.

*Metamaterials are man-made materials which have characteristics impossible to find in natural materials, *i.e.* they present a negative refractive index, which allows applications such as the Pendry super lenses with resolutions of the order of the nanometer, and the possibility to fabricate invisibility cloaks, which can make objects invisible to radars and possibly even in the visible part of the spectrum. Scientific research related to metamaterials has received a lot of attention and investment from governments and private companies of developed countries due to the possibilities offered by these technologies. The invisibility cloaks, also allow the design of sensors with increased accuracy, antennas with higher directivity and smaller dimensions and photovoltaic panels with increased efficiency. This technology has strong implications in the security and defence fields concerning both its use and its potential.*

Introdução

Nos próximos anos a Europa, continuará a enfrentar uma série de ameaças, quer dentro do seu espaço territorial, quer na sua vizinhança próxima, e simultaneamente estará envolvida em atividades de manutenção de paz e solução de crises por força dos seus compromissos internacionais.

É também conhecido, que os desafios ligados à segurança estão em evolução constante, e influenciam de forma direta e de modo mais ou menos óbvio, as políticas Europeias (de que Portugal é também destinatário) em diversas áreas: transportes, ambiente, energia, telecomunicações e espaço. Todas estas políticas têm efeitos, ainda que num âmbito mais vasto, na Política Europeia de Segurança e Defesa – European Security and Defence Policy (ESDP) – e da *Smart Defence*.

Partindo deste contexto, este artigo pretende relevar as futuras aplicações de uma tecnologia emergente, os chamados metamateriais, e avaliar o seu impacto na segurança e defesa, nomeadamente em Portugal. Os metamateriais são materiais fabricados pelo homem que apresentam uma característica interessante e impossível de encontrar em materiais que ocorrem na natureza. Essa característica consiste em apresentarem macroscopicamente um índice de refração negativo, o que permite aplicações pouco usuais como, entre outras, a construção de superlentes com resoluções da ordem dos nanómetros e a possibilidade de fabricar “mantos de invisibilidade”, que permitiriam tornar objetos invisíveis ao radar e possivelmente, no futuro, permitir a invisibilidade também na banda do visível.

As pesquisas científicas relacionadas com os metamateriais têm recebido particular atenção e investimento de agências governamentais e privadas de países mais desenvolvidos dadas as incríveis tecnologias que permitem viabilizar. Por um lado, o desenvolvimento da tecnologia dos metamateriais depende diretamente do desenvolvimento da nanotecnologia abrindo perspectivas duma dinâmica económica acelerada. Por outro lado, os metamateriais entre outras aplicações para fins militares, não só oferecem mantos de invisibilidade que potenciam inúmeras capacidades ao “mundo da defesa” como permitem, por exemplo, o desenvolvimento de sensores com enorme sensibilidade, antenas mais diretivas e com menor dimensão e células fotovoltaicas mais eficientes. Esta tecnologia levanta questões no âmbito da segurança e defesa quanto ao seu potencial, ao seu uso e representa um mercado potencial com uma dimensão muito elevada na economia dos países que a ela aderirem.

Nanotecnologias e Metamateriais

A Europa – bem como qualquer comunidade em qualquer outra parte do mundo – tem obrigação de mobilizar as suas competências – técnicas, tecnológicas, científicas, investigação – para se defender de possíveis cenários de agressão, que constituam uma ameaça efetiva para os seus cidadãos, quer no seu próprio espaço,

quer fora dele. As linhas de ação a adotar beneficiarão diretamente de desenvolvimentos científicos e tecnológicos, que permitirão combater as ameaças, assegurar melhores condições à segurança da sociedade, bem como o funcionamento do mercado global.

No fim do século XIX e dealbar do século XX, assistiu-se a grandes evoluções na física, nomeadamente no domínio do eletromagnetismo, que deram origem às modernas telecomunicações. Citem-se como exemplos, a telefonia sem fios, o radar, os computadores, os sensores de infravermelhos, os satélites, o GPS e as comunicações por fibra ótica. Estas descobertas tiveram um impacto profundo, na sociedade civil e também na organização e condução de operações militares não só pela forma como densificou as comunicações e as alavancou em rede, mas também porque alterou formas de pensar, renovou processos e ofereceu novas estruturas. Esta mudança de paradigma, no ambiente militar, intitulado de “Revolução dos Assuntos Militares” (Telo, 2006) resulta sobretudo da evolução da eletrónica que na prática se tem traduzido em equipamentos / armamentos militares mais precisos e no aumento da capacidade de processamento, transmissão e partilha de informação que permitem uma vigilância em tempo real do campo de batalha. Neste particular, para o efeito, muito contribuem radares situados em terra ou em aeronaves, e as informações recolhidas por sensores, com especial ênfase para os óticos instalados em veículos aéreos não tripulados, Unmanned Aerial Vehicles (UAV), vulgos drones. Estes meios de vigilância, mas também de controlo e de capacidade dissuasora, permitem, quando operados corretamente, economizar meios materiais e humanos, otimizar a logística e poupar ou reduzir na perda de vidas humanas. É portanto crucial a capacidade tecnológica para instalar, operar e desenvolver estes meios quer na esfera nacional quer no seio de uma efetiva colaboração militar, no domínio internacional.

Na última década os desenvolvimentos na fotónica e na ciência dos materiais, conduziram ao aparecimento de materiais com propriedades extraordinárias devido às aplicações inovadoras que permitem em diversos campos de atividade. Designam-se esses meios por metamateriais. O termo “metamateriais”, tal como o nome indica, – meta é um prefixo grego que significa “além de” –, designa uma classe de materiais fabricados pelo homem que exibem propriedades macroscópicas pouco convencionais, que não podem ser encontradas nos materiais naturais e que são objeto, hoje em dia, de muito trabalho de investigação.

Estes novos materiais são constituídos por um material base, no qual são incluídas heterogeneidades com escalas de repetição muito menores que o comprimento de onda associado às ondas eletromagnéticas com que se ilumina o meio. As propriedades que estes materiais exibem, resultam essencialmente da sua estrutura, e não tanto da sua composição química. Por dimensionamento adequado, podem obter-se todo o tipo de propriedades que se desejem para aplicações variadas.

A característica principal dos metamateriais é que têm índices de refração negativos que são impossíveis de obter com materiais naturais. Esta característica permite prever aplicações extraordinárias como por exemplo, entre outras, as superlentes, os mantos de invisibilidade, os sensores ultrassônicos, as células solares de alto rendimento, bem como aplicações na pesquisa aeroespacial e na proteção sísmica, que têm implicações evidentes nas áreas da segurança e defesa.

Em 1959, numa conferência organizada pela American Physical Society, abordando o tema *There's Plenty of Room at the Bottom*, Richard P. Feynman, futuro prémio Nobel da Física e um dos físicos mais geniais de todos os tempos, enunciou as enormes aplicações que seriam possíveis se se pudesse manipular a matéria à escala molecular ou atômica. Na época em questão não existia a tecnologia que permitisse a realização das especulações de Feynman, mas sendo um físico teórico genial, conseguiu antever o futuro.

As vantagens principais destas tecnologias incluem a possibilidade de construir aparelhos com materiais mais leves, mais resistentes e programáveis. Os aparelhos serão realizados à medida das aplicações, reduzindo assim, os custos de manutenção devido à menor ocorrência de avarias e com custos de ciclo de vida mais reduzidos. As aplicações são inúmeras e incluem desde a nano-eletrónica, as biotecnologias, a ciência dos materiais, as aplicações aeroespaciais e o desenvolvimento sustentável.

A National Science Foundation em 2001 projetava uma perspectiva, muito interessante, do mercado mundial das nanotecnologias em mil milhões de euros para o período 2010-2015.

Tabela 1- Previsão Mercado Mundial de Nanotecnologias (2010-2015)
(em mil milhões de euros)

Eletrónica	300
Aplicações aeroespaciais	70
Indústria química	100
Indústria farmacêutica	180
Materiais	340

Fonte: Hullmann (2006).

Segundo a Research and Markets (2015), no relatório *Nanotechnology Market Global Outlook 2022*, o mercado terá um crescimento de 17,5% durante o período de 2016-2022.

No que respeita a metamateriais a BCC Research Market Forecasting, calculava que o mercado mundial valia em 2013, \$289,2 milhões de dólares, e que em 2019 seria

de \$1,2 mil milhões de dólares e em 2024 cerca de \$3 mil milhões de dólares. Este crescimento global é ainda mais impressionante na área dos metamateriais eletromagnéticos, que apresentará uma evolução muito acentuada, ainda de acordo com a mesma fonte, passando de \$140 milhões em 2010 para \$412,2 milhões em 2016, com uma taxa anual de crescimento de 20,7%, atingindo os \$41,2 milhares de milhões em 2021, com uma taxa de crescimento anual de 23,5% entre 2016 e 2021 (BCC Research, 2014).

A história dos “Metamateriais” e meios complexos inicia-se nos finais do século XIX, em 1898, com os trabalhos de Sir Jagadis Chunder Bose, que publicou o primeiro trabalho sobre estruturas helicoidais. Em 1967, Victor Veselago, um investigador russo, propôs uma análise teórica da propagação de ondas em meios com índices de refração negativos, e demonstrou que se tais meios fossem realizáveis, a direção de propagação das ondas viria invertida. No entanto, o interesse nestes meios só foi despertado quando John Pendry do Imperial College, Londres, Reino Unido, propôs em 1990 uma estrutura periódica que permitia realizar o modelo de Veselago.

Pendry chamou a atenção do mundo científico para as aplicações que um índice de refração negativo permitiria, nomeadamente a construção de superlentes com resoluções da ordem dos 100 nanómetros e ainda a possibilidade de fabricar “mantos de invisibilidade”, que permitiriam o fabrico de materiais invisíveis ao radar, e possivelmente também na banda do visível. Para além dos mantos de invisibilidade, estes meios permitem também o fabrico de lentes, com capacidades de resolução muito elevada, à escala do nanómetro e portanto com dimensões atómicas ou moleculares. No âmbito das transmissões, estes materiais permitem a construção de antenas, mais leves, de dimensões mais reduzidas e com feixes mais estreitos e ganhos mais elevados, ou seja, com maiores capacidades de deteção e transmissão.

Em 2000, Smith *et al.*, fabricaram experimentalmente metamateriais com valores negativos do índice de refração, obtidos por sobreposição periódica de pequenas espiras e condutores metálicos finos.

Em 2006 o primeiro “manto de invisibilidade” foi demonstrado para sinais na banda das micro-ondas. No entanto, embora houvesse um grande interesse no estudo prático e teórico dos metamateriais, estes só eram produzidos em experiências científicas e em pequena escala. Para metamateriais que interagissem com a luz visível a maior dimensão obtida não ultrapassava a centena de micrómetros (100×10^{-6} m).

Em 2007, D. R Smith e Costas M. Soukoulis, do Ames Laboratory, Iowa State University, E.U.A., em conjunto com investigadores do Institute of Electronic Structure and Lasers (IESL) de Creta, Grécia, a companhia de aviação Boeing e o Massachusetts Institute of Technology (MIT), E.U.A., publicaram várias propostas para tornar possível a produção em massa dos metamateriais.

Para realizar um metamaterial é necessário além do material base, dimensionar o tipo das inclusões e o seu espaçamento na estrutura, que como dissemos anteriormente está diretamente relacionado com a banda de frequências em que o material será usado. Como os parâmetros constitutivos elétricos e magnéticos (ϵ e μ) dos metamateriais podem ser ajustados independentemente, é possível para uma determinada banda de frequências, ajustá-los de modo a terem o mesmo valor que os parâmetros do ar, o que significa que não haverá reflexão da radiação incidente. A existência de um índice de refração negativo permite a deflexão da radiação incidente, desviando-a e fazendo-a rodear o objecto, com pequena distorção, de modo que ele não é detectado. Claro que esta deflexão está relacionada com a frequência de operação e portanto um objecto pode ser tornado invisível ao radar (banda das microondas), mas ser visível a olho nu.

Um dos objectivos que se pretende atingir actualmente é o da fabricação de mantos de invisibilidade na região do visível, o que se torna mais difícil, pois a luz visível apresenta comprimentos de onda da ordem das centenas de nanómetros (10^{-9} m) enquanto o radar usa comprimentos de onda da ordem dos centímetros, correspondentes à banda das microondas. Deste modo a construção de metamateriais na banda do visível necessita do recurso às nanotecnologias.

Outras aplicações que já estão disponíveis no mercado são as antenas de metamaterial, com dimensões muito reduzidas e que permitem directividades elevadas, e consequentemente uma recepção mais selectiva e usando menos potência. Esta característica permite reduzir as dimensões, o peso e aumentar a quantidade de informação, o que torna possível por exemplo o fabrico de radares miniatura e possivelmente nanoarmas.

A Agência Europeia de Defesa (EDA)

A investigação científica relacionada com a defesa tem vindo a assumir uma importância crescente nas forças armadas. O seu papel inicial de apoio ao desenvolvimento de sistemas de armamento evoluiu, sendo hoje um pilar estratégico na transformação das forças armadas, assim como na evolução das capacidades militares (Dinis, 2005; Telo, 2006).

Os teatros de operações atuais caracterizam-se por grande dinamismo e flexibilidade estando sujeitos a mutações muito rápidas, pelo que é necessário dispor de soluções técnicas que possam ser incorporadas nas operações de modo rápido, flexível e sustentável. Há pois que avaliar e identificar os novos desenvolvimentos tecnológicos que sejam capazes de apoiar novas capacidades e necessidades no campo da segurança e defesa (Piquer, 2010).

A este nível verifica-se uma grande assimetria. Os EUA, Reino Unido, Austrália e Canadá têm adotado estratégias para a previsão e desenvolvimento da defesa – *Foresight Project*, etc. –, efetuando um estudo seletivo das tecnologias emergentes e

suas aplicações futuras bem como um investimento para o desenvolvimento de protótipos, com um horizonte de 20 anos em média. Na China, embora os gastos de defesa tenham aumentado, desde o início do século XXI, para o triplo, não existe informação se há ou não estudos estratégicos sobre novas tecnologias com interesse militar, mas sendo a China um país que planeia a longo prazo, podemos suspeitar que tais estudos existem.

Em contraposição, os orçamentos da defesa na Europa têm diminuído ao longo da última década. A recente crise económica agravou a situação, tornando necessário envidar esforços para uma seleção criteriosa dos projetos com interesse nesta área estimulando a sua geração e estabelecendo preferencialmente laços de cooperação com a sociedade civil, nomeadamente a comunidade académica e os parceiros industriais.

A seguir aos EUA, e possivelmente à China, parece-nos ser a UE quem detém as capacidades militares mais avançadas do mundo, por enquanto, daí a necessidade de aglutinar essas mais-valias num corpo que permita efetuar uma gestão conjunta das capacidades operacionais, de investigação e coordenação no âmbito da segurança e defesa.

Em julho de 2000, os países europeus com capacidade tecnológica e industrial, assinaram o Acordo de Enquadramento para a Restruturação e Operação da Indústria Europeia de Defesa – “Framework Agreement Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of European Defence Industry” –, assinado pela Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Suécia e Espanha. Só mais tarde em 2004, por uma Ação Conjunta do Conselho da União Europeia, se criou a Agência Europeia de Defesa – European Defence Agency (EDA) –, sediada em Bruxelas. Todos os países europeus, com exceção da Dinamarca, participam nesta agência.

As funções da EDA são cumprir os objetivos definidos pela Política Comum de Segurança e Defesa, tal como foi estabelecido nos Artigos 2.º e 5.º da Ação Comum 2004/551/PESC de 12 de Julho de 2004 (Afonso-Meiriño, 2010).

Esses objetivos visam o planeamento de estratégias de modo concertado, para desenvolver tecnologias para um mercado único da defesa competitivo e a promoção da cooperação em programas de armamento.

É relevante ainda referir que em junho de 2002, foi inaugurado o Instituto Europeu de Estudos de Segurança, com sede em Paris, cujos objetivos, enquanto agência europeia, são coordenar e desenvolver a investigação europeia na área da segurança. O Tratado de Lisboa em 2010, veio alterar a designação de ESDP para Common Security and Defence Policy (CSDP) e lançou as bases para uma cooperação permanente na área da defesa.

A investigação tecnológica para a defesa, envolve investigação fundamental e aplicada. A primeira é essencial para a expansão do conhecimento e o desenvolvimento

de tecnologia pioneira, que possa mais tarde ser aplicada em armamento a desenvolver a médio ou longo prazo. No programa de atividades estabelecido em 2005, foi desenvolvido o Conceito Operacional de Investigação e Tecnologia – R&T Operational Concept –, que constitui o *modus operandi* da EDA. Este conceito engloba sete pontos principais designados por Key Operating Rules (KOR)¹.

Até finais de 2013, a investigação da EDA esteve agrupada em áreas designadas por domínios de capacidades e as atividades de investigação estavam agrupadas em três áreas: Informação-Aquisição-Processamento (IAP), Guiamento-Energia-Materiais (GEM) e Ambiente-Sistemas-Modelação (ESM) (Piquer, 2010).

Estas por sua vez estavam subdivididas em quatro unidades menores, designadas por Domínios de Capacidade (*cap techs*), que englobavam não só áreas científicas, mas também redes de peritos nesse domínio. O objetivo dos *cap techs* era propor linhas de investigação ou projetos² em duas vertentes: ou com interesse estratégico, ou para corresponder a capacidades pretendidas. Em ambas deveria existir cooperação entre a sociedade civil representada por peritos do mundo académico ou da indústria, e a área da defesa. A figura 2 ilustra a estrutura de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT) da EDA.

De acordo com esta estrutura podia-se verificar que os metamateriais estavam inseridos preponderantemente no domínio GEM, embora possa ter contribuições para outros. Os metamateriais, pela sua natureza, estavam inseridos no *cap tech* GEM01, mas podem ser utilizados no fabrico de novos meios de guiamento de sinais e no fabrico de antenas com maior poder de discriminação, que por sua vez podem ser parte integrante de um sistemas de controlo ou de emissão e receção. Portanto podiam ter também uma contribuição significativa para o *cap tech* GEM04, GEM03 e GEM02³.

O programa-quadro que define as atividades da EDA⁴ inclui ainda hoje quatro linhas estratégicas: (1) Plano para o Desenvolvimento de Capacidades (CDP), (2)

1 1. Definição de Capacidades, 2. Gestão Centralizada, 3. Transparência na Monitorização e Supervisão, 4. Manutenção das Redes de Cooperação Existentes, 5. Interface com a Investigação Civil, 6. Cooperação com a Indústria, e por último, 7. Uso da Capacidade de Contratação da EDA para Investigação e Desenvolvimento.

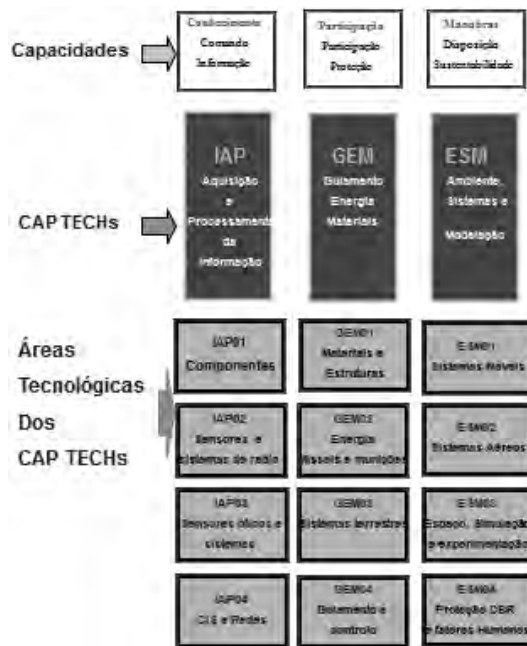
2 São essencialmente projetos do tipo *top-down*, ou projetos tecnológicos provenientes da sociedade civil com aplicação militar, que são do tipo *bottom-up*.

3 Além destas, os metamateriais podem ser usados no projeto de sensores com maior sensibilidade – contribuições no âmbito dos *cap techs* IAP02 e IAP03. A aplicação de metamateriais nos chamados “Mantos de Invisibilidade” permite inferir uma incidência imediata na ocultação de veículos navais ou aéreos – contribuições para os *Cap techs* ESM 01, ESM04 e ESM03.

4 A construção do espaço europeu de defesa, bem como o desenvolvimento das capacidades europeias, tem sido orientado pelos Objetivos Globais de Helsínquia – Helsinki Headline Goals (HHR).

Investigação Tecnológica para a Defesa Europeia (EDR&T), (3) Cooperação Europeia em Armamento (EAC) e (4) a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (EDTIB). Os objetivos a atingir são que as despesas em I&DT correspondam a 2% da despesa total com a defesa e que os Projetos Cooperativos de I&T representem 20% da rubrica I&DT da defesa (Berenguer, 2010).

Figura 2 – A Estrutura de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT) da EDA

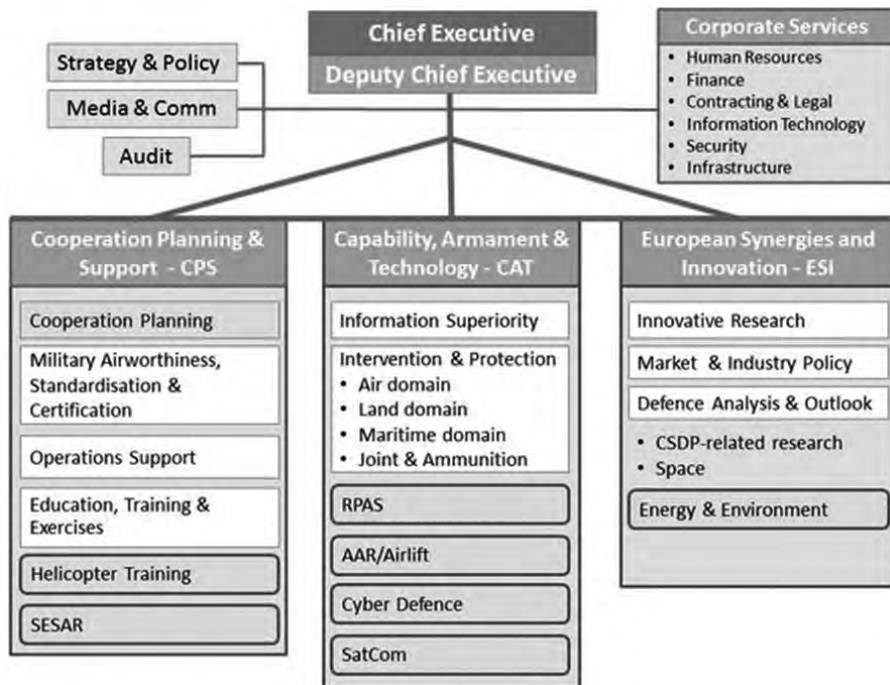


Fonte: Ministerio de Defensa (2010, p. 101).

Em 2014 a estrutura da EDA foi alterada (figura 3) passando a incluir as seguintes divisões: Planeamento e Apoio à Cooperação (CPS), Capacidades, Armamentos e Tecnologias (CAT) e Sinergias Europeias e Inovação (ESI)⁵. A lógica desta nova divisão parece ser uma orientação aplicacional direcionada para projetos específicos orientados mais para fins militares, agrupados na divisão CAT – por exemplo, *air-lift*, *cyberdefence*, *satcom* – e outros projetos mais vocacionados para investigação – investigação associada à CSDP, energia e ambiente, espaço.

5 Respetivamente Cooperation Planning & Support (CPS), Capability, Armament & Technology (CAT) e European Synergies and Innovation (ESI).

Figura 3 – A Nova Estrutura da EDA



Fonte: European Defense Agency (2014a).

A área tecnológica dos metamateriais configura-se portanto como uma área de tecnologia emergente de grande impacto, com múltiplas aplicações, sendo a maioria dessas utilizações futuras de grande interesse para a segurança e defesa, como se tem evidenciado neste artigo.

A Importância Estratégica das Indústrias de Defesa e I&DT

Um país sem uma defesa moderna, autónoma e produtiva terá sempre uma soberania relativa e dependente de outros. Neste enquadramento, a indústria de defesa é um ambiente estratégico, fator de projeção de poder e de crescimento social, económico e tecnológico porque na construção de uma verdadeira defesa nacional a sociedade dita as políticas, a comunidade científica busca o conhecimento tecnológico, a indústria produz os equipamentos e sistemas necessários e o Estado conduz o processo. De facto, as indústrias de defesa são relevantes e naturalmente estratégicas porque se por um lado representam uma significativa fatia na economia – pela parte da produção e do consumo – por outro fabricam instrumentos (genericamente armas), ou seja, um dos recursos mais “potentes” do Estado para o seu exercício de poder.

Se olharmos numa perspetiva mais conflitual são fatores estratégicos aqueles que suportam o poder de um Estado em conflitos internacionais. Ora se as indústrias de defesa são os fabricantes das armas, instrumento que o Estado usa para coagir, então elas são fatores de poder nacional. Se não tiver indústrias próprias terá de ficar dependente do mercado e dos fornecedores e no caso de ser um país de pequena dimensão, por não ter compras de escala, não terá grande capacidade negociadora. Cada Estado obviamente deverá encontrar a forma que melhor suporta os seus interesses e objetivos nacionais, balancear entre benefícios esperados e perigos potencialmente a enfrentar (Paulo, 2013)

Como Jorge Silva Paulo (2013, p. 173) realça, nas “indústrias de armamentos e equipamentos militares não pode haver transação livre” porque isso seria nocivo para a segurança das pessoas e dos Estados. Não pode ser um produto transacionado em mercado de forma livre. A segurança não pode ficar comprometida. Aos Estados compete o monopólio da violência legítima pelo que “se torna indispensável controlar as armas e respetivas indústrias”. Em última análise está em causa a sobrevivência do Estado e da comunidade.

Se por um lado segurança é a ausência de violência, por outro é também ausência de ameaças ao normal funcionamento da vida das pessoas e aos seus anseios. Nesta dimensão, é nossa opinião que devem ser tidas em consideração as potencialidades das tecnologias e as intenções da posse e do uso que os detentores delas exibam, mormente Estados. Neste enquadramento, também cada Estado se deve rever como mobilizador das capacidades tecnológicas que possui ou pode construir no sentido de articular uma conduta/orientação que saiba aproveitar esse potencial como contributo no acréscimo ou valorização dos fatores estratégicos em que assenta o exercício de poder desse Estado. No campo militar, os avanços tecnológicos sempre provocaram nítidos desequilíbrios das forças em confronto nos grandes conflitos. Armas mais elaboradas tecnologicamente, como aviões de combate, blindados, navios de guerra e submarinos, concentraram ainda mais o poder militar. No nosso caso estamos procurando a possibilidade de um produto a usar na segurança a partir da sua existência na dimensão académica e na aplicabilidade em fins civis.

“A ambição e o poder, próprios e alheios, são decisivos na génese das ameaças e na dinâmica do conflito: quem não tem objetivos ambiciosos, ou tem pouco poder para os realizar, não gera ameaças nem provoca conflitos”. Para afastar a ameaça pode-se “justificar” o recurso a todos os meios na qual se inclui a intimidação fazendo recurso a um potencial de que disponha mesmo que nunca venha a usá-lo. A sobrevivência justifica os custos. “A procura e a decisão do melhor compromisso entre o controlo dos riscos e a afetação de recursos às várias políticas e estratégias dum Estado e dum país são questões políticas magnas” (Paulo, 2013, p. 174).

Para superar as ameaças certamente são necessários recursos e um exercício de poder. O poder combina vontade e capacidades. “Sem vontade, as capacidades não geram poder; e sem capacidades, não há vontade que gere poder” (Paulo, 2013, p. 175).

A segurança pela perspectiva da ciência económica é tida como um bem público, isto é, justifica que seja o Estado a produzi-la – em genérico armas – e a providenciá-la. As forças armadas nacionais, encarregues de defender o respetivo Estado de ameaças externas, terão de dispor de meios e de serem capazes de usar a força. Parece-nos óbvio que quem usufrui da segurança terá de suportá-la, *i.e.*, pagá-la e ter meios para a possuir.

“As armas, as indústrias de defesa, as FA e as FSS são só alguns dos seus fatores de produção de segurança” (Paulo, 2013, p. 176)⁶.

“Os Estados constroem e impõem o respeito pelo atributo da legitimidade, pois o uso da força está ao alcance de qualquer pessoa, e é irrealista ambicionar o seu monopólio. Por isso, aos Estados atribuem-se o monopólio e fazem o controlo apertado da posse, propriedade e uso da força e das armas” (Paulo, 2013, p. 177). Em nossa opinião, as tecnologias, no seu desenvolvimento poderão ter aplicação militar ou serem mobilizadas como potencial de poder, senão mesmo ameaça. Deste modo, Investigação & Desenvolvimento (I&D) e tecnologias poderão ser perspetivadas numa lógica de uma futura “arma”. É neste enquadramento que pretendemos apreciar a investigação e a academia no que respeita a metamateriais, mas, curiosamente os políticos e os povos europeus abandonaram ambições imperialistas e parecem ser pouco adeptos do uso da força (Sheehan, 2007).

A relação entre I&DT e o poder militar das nações em boa verdade é um fato recente na história moderna que se tornou mais evidente durante a II Guerra Mundial⁷. Por outro lado, nos tempos atuais parece-nos cada vez mais evidente que a dinâmica do desenvolvimento depende cada vez menos de novos recursos materiais, e mais da incorporação de conhecimentos científicos e tecnológicos.

6 As FA correspondem às Forças Armadas e as FSS às Forças e Serviços de Segurança.

7 Até o final da década de 1930, a inovação era basicamente difundida para os EUA e qualquer esforço interno de I&D no país era proveniente dos centros de pesquisa das forças armadas (Medeiros, 2005). Somente a partir da II Guerra Mundial, com o surgimento do Comité de Pesquisa de Defesa Nacional – National Defense Research Committee (NDRC) –, é que se iniciam os esforços conjuntos entre universidades, laboratórios industriais e militares que propiciariam importantes inovações na concorrência armamentista contra a Alemanha. Durante a II Guerra Mundial, cientistas e pesquisadores foram mobilizados, na busca de soluções para os mais variados problemas, desde o desenvolvimento bélico até ao uso de aplicações matemáticas nos processos de tomada de decisão. Realça-se por exemplo o aparecimento da investigação operacional. Com o dedo do governo, envolveram-se universidades, institutos de investigação e indústrias de caráter estratégico na produção de material com emprego militar, numa forte mobilização do poder científico e tecnológico.

No Brasil, ciência e tecnologia são tidos como uma expressão do poder nacional (Andrade e Schneider, 2003) sendo que o poder pode ser entendido como uma multiplicidade de percepções, como conceitos relacionados a força, influência e autoridade, visto como o fenômeno pelo qual uma vontade se manifesta com capacidade de produzir efeitos desejados, que de outra maneira não ocorreriam espontaneamente. Portanto, Ciência e Tecnologia (C&T) como expressão do poder nacional é vista como uma manifestação do conjunto de homens e meios que constituem parte do poder nacional, com vista a alcançar e preservar os objetivos nacionais.

Nestas questões os EUA não hesitam em associar a política de ciência e tecnologia e a manutenção da soberania nacional. Nos objetivos relativos à ciência, os EUA pretendem, por um lado, estar sempre entre os líderes mundiais em todas as áreas da ciência, de forma a aplicar os avanços científicos e tecnológicos conquistados onde quer que eles sejam necessários, e por outro lado, pretendem manter uma clara liderança em algumas das principais áreas da ciência (Bevilacqua, 1996)⁸.

Qualquer Estado tem os seus interesses, ditos nacionais, e deseja exercer poder no que estiver ao seu alcance e se a oportunidade se proporcionar. Mas para além dos recursos de coação/coerção – se tem este poder pode ser considerado uma arma embora não com fins militares – “o poder depende da riqueza (potencial e atual) e concretiza-se numa posição na sociedade internacional” (Paulo, 2013, p. 179). Ora os centros mais dinâmicos têm o poder de iniciativa e de liderar os destinos do mundo. A vanguarda tecnológica, da investigação ou de conhecimento científico, representam instrumentos de liderança e eventualmente de capacidades de persuasão especialmente sobre os que não dispõem dessas capacidades. Parece-nos curioso, mas as armas não são avaliadas pelos seus méritos absolutos, mas em relação às dos aliados e dos rivais (Kirkpatrick, 1995, p. 264). Quem usa as armas quer ter vantagem e nesse contexto, certamente as mais modernas. Parece-nos óbvio que as armas – não exclusivamente as militares – só sendo inovadoras conseguirão via-

8 Surgia entre militares a conceção de que ganhar guerras era devido à superioridade tecnológica de um país e que, para isso, era necessário direcionar a inovação em conjunto com todos os atores institucionais deste processo (Medeiros, 2005). Cria-se assim uma grande motivação – segurança nacional dependendo da posição do país na corrida armamentista-tecnológica – para os formuladores de política externa, fazendo com que os recursos sejam facilmente alocados aos setores de investigação e desenvolvimento. Assim surge o sistema de inovação americano, ou “complexo militar-industrial”, como o presidente Dwight D. Eisenhower (American Rhetoric, 2010) o denominou no seu último discurso, em 1961, na Casa Branca e que mais tarde foi reconhecido como um “complexo militar-industrial-académico” (MIA) por envolver todo o centro de investigação e desenvolvimento do país em objetivos específicos de segurança nacional. Dominar o processo de inovação, canalizando todas as forças sociais disponíveis, e direcioná-lo de acordo com os objetivos estratégicos do Departamento de Defesa (DOD) acelerou o surgimento de inovações militares radicais.

bilizar a surpresa e garantir a superioridade estratégica, situações que são sempre temporárias – obsolescência e aproximação tecnológica dos outros –, mas tal requer avultadas somas despendidas em I&DT, ainda que sejam tecnologias de duplo uso – ou seja, as armas podem integrar ou resultar de adaptações de bens ou produtos com finalidades civis. Esta possibilidade tem vantagens, mas poderá trazer dificuldades de delimitação e de regulação das armas e indústrias de defesa, além de aumentar o risco de proliferação (Paulo, 2013, p. 185).

Existe assim pouco espaço para as empresas criarem armas – legislação e licenças, interesse dos clientes, erros *versus* rentabilidade –, no entanto as indústrias de defesa, sendo racionais, apenas respondem à procura, mas cujos requisitos, se sofisticados e inovadores no sentido de obterem vantagem estratégica, sobretudo sobre as ameaças, certamente impulsionam a I&DT, assunto que estamos tentando equacionar neste artigo ao falarmos de tecnologias emergentes. Um país ser autossuficiente na produção de armas não será para todos. Mas existem outras formas de estar. Criar alianças do conhecimento, combinando a produção de conhecimento científico e de recursos humanos qualificados, próprio da universidade, com a capacidade empreendedora da empresa. Tudo isso fomentado, apoiado e regulado pelo governo tem um elevado impacto e interesse social (Cruz, 2001) e reflete-se no potencial nacional.

Inversamente, quando o país não possui indústrias de defesa em sistemas sofisticados e as suas forças armadas porque apetrechadas (ou modernizadas) fazem recurso desses sistemas, é quase certo que os produtores destes sistemas sofisticados, “por ser monopolista na assistência técnica pós-venda, pode explorar esta dependência do cliente” (Sandler e Hartley, 1995, p. 148). Paralelamente, a percepção de fraca ameaça que gera a retração da procura, “as longas durações da I&DT e do fabrico de armas novas, combinados com hesitantes processos de aquisição, por picos descoordenados entre Estados e em cada um, têm levado a que, sobretudo nos Estados menos ricos, quando as armas entram ao serviço, já estão desatualizadas estratégica ou tecnologicamente” (Paulo, 2013, p. 183). Assim, só por acaso as necessidades permanentes de novas armas serão adequadamente satisfeitas.

Neste contexto, “muitos Estados articulam as suas procuras para partilhar despesas de I&DT, explorar economias de escala e outras (reduzindo custos unitários e riscos financeiros) e garantir a interoperabilidade entre aliados” (Paulo, 2013, p. 183). Embora as armas sejam cruciais para a soberania, os Estados com esta metodologia de abordagem procuram soluções inovadoras, conscientes de que perdas de autonomia podem gerar maiores ganhos, de que são exemplo a *Smart Defence* e o *Pooling & Sharing*. Neste ambiente, as indústrias de defesa continuam a ser estratégicas requerendo no entanto um nível de ação com subtileza e objetivos claros.

Para reduzir os riscos de alimentar conflitos, “os Estados têm criado regimes internacionais de controlo da exportação e de não proliferação de armas, para

limitar o comércio daquelas armas e dos bens e tecnologias de duplo uso” (Paulo, 2013, p. 189).

Numa visão de Mercado Único da Defesa, era suposto que os Estados-membros da UE se “especializassem internamente nos requisitos, na conceção, no fabrico, na aquisição, na manutenção e na alienação de capacidades e de armas”. Mas “nacionalismos, a inércia histórica e o apoio económico a regiões e empresas em crise têm impedido mais projetos” (Paulo, 2013, p. 193). Praticam-se protecionismo e satisfazem-se grupos de interesses.

Portugal e outros pequenos Estados importam quase todas as armas e sistemas que procuram para as suas forças armadas; formam a procura externa dos produtores, com montante marginal, mas decisivo para a rendibilidade, em parte pelos adicionais das alterações de requisitos (Paulo, 2013, p. 186). “Hoje é raro que um Estado ou as suas FA detenham o controlo direto sobre essas indústrias, preferindo-se a regulação legal e económica para melhorar afetação de recursos” (Paulo, 2013, p. 194). Porém, tal não é impeditivo que o Estado olhe a sua I&DT não só como aproveitamento económico, mas também como um recurso na defesa dos seus interesses nacionais.

O Mercado Europeu de Defesa e Portugal

Uma das dimensões a observar nos impactos na segurança e defesa é o mercado da defesa porque representa economia, desenvolvimentos na defesa – armamentos, equipamentos – e os posicionamentos de países em indústrias e investigação.

O Mercado de Defesa Europeu é um pilar essencial da Política Comum de Segurança e Defesa (ESDP), e tem o seu motor na criação da EDA em 2004. A preocupação é de criar um mercado único na área dos armamentos e equipamentos e nesse sentido tem uma visão integradora interna e não de uma economia para o exterior. Sendo o mercado industrial europeu caracterizado por assimetrias de desenvolvimento e recursos, com a EDA dá-se um primeiro passo para a consolidação de um mercado conjunto num sector crucial em termos económicos e de emprego.

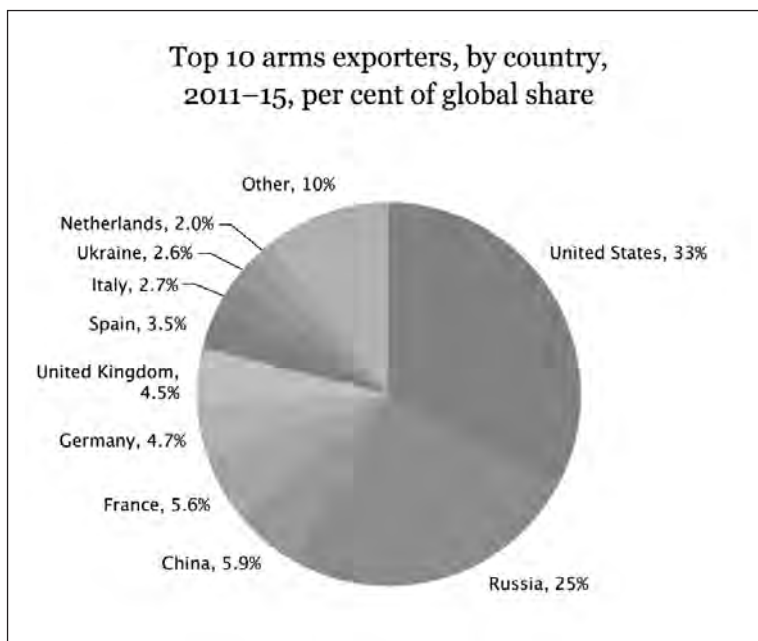
As vendas da indústria de defesa na Europa excediam 55 mil milhões de euros em 2007, o que correspondia à data a 30% da produção global, e empregavam 300 mil pessoas. No entanto, é um mercado muito fragmentado, em que os governos de cada país têm um papel predominante como consumidores, legisladores e por vezes mesmo como acionistas. Além desta assimetria interna, lidava-se também com uma transatlântica. As exportações americanas para a Europa não têm tido reciprocidade no acesso da indústria Europeia ao mercado americano.

Tendo em conta que há uma relação entre os gastos com I&D e o avanço tecnológico da indústria de defesa, embora com um *gap* de 10-25 anos, há uma supremacia absoluta dos EUA na cena mundial, apesar de a China e a Índia estarem a fazer

investimentos muito substanciais na área da defesa, sendo cada vez mais potências emergentes.

A posição relativa na exportação de armamento a nível mundial está referida na figura 4, sendo os dados reportados a 2015.

Figura 4 – Os Dez Maiores Países Exportadores de Armamento (2011-2015)



Fonte: SIPRI (2016).

Para evitar a duplicação maciça de estruturas e de programas, combater a fragmentação do mercado e a ausência de normalização e reforçar a necessidade de interoperabilidade, a Comissão Europeia aprovou duas diretivas que visam maior presença de produtos europeus nos mercados dos países membros e as transferências dentro da Comunidade. Nas questões de defesa, estimula-se às práticas de integração e partilha de recursos (*Pooling & Sharing*) como parte de um processo para uma defesa única e a uma política de *Smart Defence*, tanto no âmbito da NATO como no espaço europeu. Assim, na UE tem-se assistido a experiências neste sentido por exemplo entre o Reino Unido e a França, entre os Estados Bálticos, Lituânia, Letónia e Estónia, entre a Bélgica e a Holanda e entre a Suécia e Alemanha. No caso de Portugal, a cooperação com a vizinha Espanha, na perspetiva de integração e partilha no espaço ibérico, sem olhar a questões de

natureza política, está limitada não só pela assimetria geográfica e de mercado, como de desenvolvimento industrial embora, em declarações durante a discussão pública do atual *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* o Ministro da Defesa português tenha admitido a possibilidade de uma maior partilha da defesa entre Portugal e Espanha.

As Nanotecnologias e os Metamateriais

No domínio específico das nanotecnologias que são tecnologias emergentes com elevado potencial, económico e estratégico, a UE tem vindo a estabelecer, desde há uma década uma base de conhecimento. Porém, a UE terá que fazer investimentos maiores, de modo a construir infraestruturas, que permitam dispor em pleno da massa crítica dos seus competidores.

Segundo a BCC Research (2014) o mercado global para as nanotecnologias estava valorizado em \$22,9 milhares de milhões de dólares em 2013 e aumentou para cerca de \$26 milhares de milhões dólares em 2014. Espera-se que este mercado atinja um valor de \$64,2 milhares de milhões de dólares em 2019 com uma taxa de crescimento anual (CAGR) de 19,8% entre 2014 e 2019.

Em 2001, os EUA lançaram a National Nanotechnology Initiative (NNI) com um orçamento de \$220 milhões de dólares⁹. Para 2017 o orçamento federal prevê mais de \$1,4 biliões (milhares de milhões de dólares) para apoiar a ciência, engenharia, e I&D da tecnologia da nanoescala em 11 agências, embora em 2013 já tinha sido previsto um financiamento superior, de \$1,8 biliões de dólares. O financiamento cumulativo desde 2001 ascende a cerca \$24 biliões de dólares (NNI, 2012; s.d.) o que releva o importante papel que a tecnologia continua a jogar na agenda da Administração Americana no que respeita à inovação.

A China tem também aumentado de modo significativo o seu investimento em nanotecnologia. As publicações científicas chinesas aumentaram a uma taxa de 200% durante a última década do século XX e estão a atingir os níveis do Japão e dos EUA.

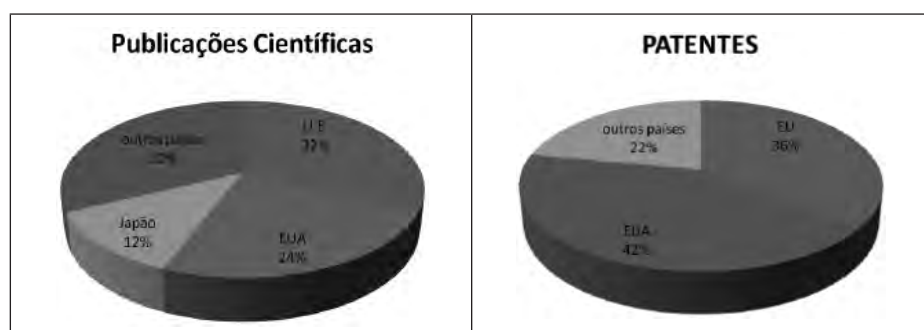
O Japão, identificou as nanotecnologias como uma área de excelência para as atividades de I&DT, tendo o seu investimento em 2003, sido de \$800 milhões de dólares, superando o investimento americano na mesma data. Taiwan investiu \$600 milhões de dólares num programa com uma duração de 6 anos, enquanto o investimento da Coreia do Sul atingiu os \$2 mil milhões de dólares. Outros países com investimentos crescentes neste domínio são a Austrália, o

9 Em especial entre 2005 e 2008 ficou vincada uma forte vontade de desenvolvimento com o programa designado 21st Century Nanotechnology Research and Development Act, que teve uma alocação de fundos de \$3,7 mil milhões (biliões) de dólares, não estando incluídos neste montante os fundos para a defesa (Commission of the European Communities, 2004).

Canadá, a Índia, Israel, a Indonésia, Singapura, Nova Zelândia, África do Sul e Tailândia.

Na União Europeia foi reconhecida como pertinente a investigação em nanotecnologias, com uma projeção de cerca de 4.000 empresas na Europa em 2015, e com a alocação de significativos fundos no programa Horizonte 2020 (GPPQ, s.d.) relevante a sua importância. Parece-nos no entanto que a situação da investigação ainda não venceu o desequilíbrio entre publicações *versus* patentes em nanotecnologias entre a UE e os EUA, bem evidente já no final da década de 90 (figura 5).

Figura 5 – Comparação entre o Nível de Publicações Científicas e Patentes entre os EUA e a UE



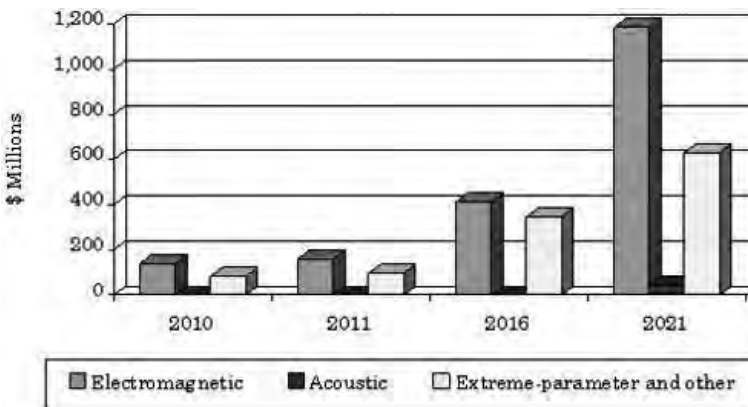
Fonte: Comissão das Comunidades Europeias (2004).

Da análise da figura 5, subentende-se que a indústria europeia tem dificuldades em capitalizar os resultados da investigação científica no sentido de a transformar em produtos. Para a criação de riqueza e emprego no mercado global, numa sociedade baseada no conhecimento, é essencial manter a competitividade na produção de novos conhecimentos mas também é necessário que essa produção científica seja transformada em produtos, que por sua vez sejam competitivos em termos de custo.

No que respeita a investimentos em nanotecnologia a situação na União Europeia está longe de ser homogénea. O investimento público dos vários países membros é muito diferenciado tanto em valores absolutos como em valor relativo. O investimento público global em investigação científica é comparável ao dos EUA e Japão, no entanto o investimento *per capita* na União Europeia tende a manter um valor mais baixo do que naqueles países. Por exemplo, em 2004, o investimento era de 2,4€ por cidadão, comparado com 5€ para os EUA e 8€ para o Japão. Também naquela altura, a União Europeia investia somente 0,04% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto nos EUA e Japão o investimento era de 0,11% e 0,02% respetivamente (Comissão das Comunidades Europeias, 2004).

No que respeita a metamateriais o seu mercado está em rápida expansão. A BCC Research (2014) calcula que o mercado mundial para os metamateriais, que valia em 2013, \$289,2 milhões de dólares, seja em 2019 de \$1,2 mil milhões de dólares e em 2024 cerca de \$3 mil milhões de dólares, representando um aumento de 20,5% entre 2019 e 2024. Estes dados estão indicados na figura 6, com a evolução dos vários segmentos do mercado entre 2011 e 2021.

Figura 6 – Mercado Global dos Metamateriais entre 2011-2021
(em milhões de dólares)



Fonte: BCC Research (2014).

Previsões recentes apontam para um crescimento excepcional de 41% no mercado de metamateriais, entre 2015 e 2025, sendo as aplicações em telecomunicações dominantes no mercado durante este período em que se prevê que atinjam um valor de 643 milhões de dólares em 2025 (Markets and Markets, 2016). Calcula-se que os metamateriais aparecerão nas aplicações aeroespaciais e de defesa em 2017 e que as superlentes e os mantos de invisibilidade estarão disponíveis comercialmente entre 2019 e 2022 (PR Newswire, 2016).

Os segmentos dos sensores e ótica serão os novos mercados emergentes para os metamateriais nos próximos 12 anos. As aplicações em instrumentação médica terão a taxa de crescimento mais elevada durante este período.

Assim, os metamateriais constituem um mercado promissor, em rápida expansão, com aplicações muito interessantes nas áreas da segurança e defesa¹⁰.

¹⁰ Relembramos os mantos de invisibilidade, melhor otimização de direcionamento do sinal de antenas.

A Situação em Portugal

Portugal possuiu uma indústria de armamento que se desenvolveu ao longo do século XX, com a criação de armamento original, de que é exemplo a pistola-metralhadora FBP, ou de desenvolvimento de equipamento existente, como a espingarda Mauser-Vergueiro, melhorada a partir da original Mauser 98. Esta indústria desenvolveu-se fortemente durante a guerra colonial, mas entrou em declínio a seguir ao 25 de Abril de 1974, de tal modo que hoje não há uma indústria nacional de armamento. Na década de 1990, no final do século XX, as empresas do setor da defesa deixaram de ter viabilidade económica e também financeira, causada pela inexistência ou por uma inadequada inovação dos seus produtos, pelo excesso de pessoal na maioria dos casos demasiado idoso e pouco qualificado e pela ausência de mercado. As estimativas¹¹ de 2015 em gastos com a defesa no seio da NATO eram de:

Tabela 2 – Gastos com a Defesa na NATO
(em milhões de dólares)

NATO – Europe	234 785
Canada	15 757
United States	649 931
North America	665 688
NATO – Total	900 473

Fonte: NATO (2016).

Julgamos que os dados revelam bem a postura dos países da Europa membros da NATO comparativamente aos EUA em termos de gastos com a defesa. A repartição destas verbas pelas diferentes rubricas também não deixa de ser em nossa opinião relativamente conclusiva quando se compara Portugal com Reino Unido e com os EUA (ver Tabela 3).

Tabela 3 – Repartição de Despesas na Defesa (NATO) por Rubricas (em %)

	Equipamento	Pessoal	Infraestrutura	Outros*
UK	2,6	38,1	2,6	35,9
USA	1,7	36,4	1,7	35,7
Portugal	8.8	76.8	0.04	14.4

Fonte: NATO (2016).

*Outras despesas inclui despesas de funcionamento/operação e manutenção, outras despesas de I&D que não estejam alocadas nas rubricas anteriores.

¹¹ Estimativas porque são valores projetados a partir de dados de 2013.

Olhando para dados de 27 membros da EU, a EDA regista os valores indicados na Tabela 4 relativamente às despesas com a defesa em Portugal e na EU, permitindo-nos concluir da diminuta quantidade de verbas alocadas à I&D para Defesa, em Portugal.

Tabela 4 – Despesas com a Defesa em Portugal e na UE (EDA)
(em milhões de euros)

	Portugal	EDA
Total das Despesas com a Defesa	2.591	186.373
% do PIB	1,57%	1,45%
Despesas com a Defesa <i>per capita</i>	247	371
Investimento em aquisição de equipamento e I&D por militar	7.906	26.122
Despesas com Pessoal	1.982	91.845
Despesas com infraestruturas e construção	1	4.391
Investimento na aquisição de equipamentos e em I&D.	260	37.504
Despesas na aquisição de equipamentos	260	29.973
Despesas de I&D para Defesa	0.9	7.531
Despesas de I&D para Defesa (subconjunto de I&D)	0.9	2.088
Despesas de funcionamento e manutenção	227	46.789
Custos operacionais com destacamento/expedição	50	7.434
Colaboração Europeia		
Aquisição de equipamento para Defesa Colaborativa	0	4.755
Aquisição de equipamento para Defesa Colaborativa Europeia	0	4.496
Despesas de I&D em Defesa Colaborativa	0.54	203
Despesas de I&D em Defesa Colaborativa Europeia	0.54	168

Fonte: European Defence Agency (2014b).

Como se verifica há um predomínio significativo de custos de pessoal comparativamente aos custos de equipamento, sendo, em Portugal, os custos com pessoal superiores em oito vezes que os custos com equipamento. Esta tendência é oposta à que se verifica nos EUA e em países de referência como o Reino Unido, e parece-nos que deve ser invertida em Portugal para a obtenção de melhores resultados.

Numa tentativa de solucionar os problemas associados às indústrias de defesa que estavam sob a alçada direta do Estado, foi criada, em dezembro de 1996, a EMPOR-DEF-Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, tendo por objetivo a gestão das participações sociais detidas pelo Estado em sociedades ligadas às atividades de defesa e por outro lado reforçar a eficiência operacional, melhorando a ligação aos mercados, aumentando a competitividade e a inserção internacional e promovendo novos modelos organizacionais e culturais.

A EMPORDEF, uma *holding* que até muito recentemente (2012) era um aglomerado de empresas, formada por vários núcleos, e que empregava cerca de 1.600 trabalhadores com um ativo líquido de 817 milhões de euros e um volume de negócios de 95 milhões de euros. No entanto, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 17 de julho de 2015 (PCM, 2015) foi determinado o início do processo conducente à extinção da EMPORDEF, e a 20 de julho do mesmo ano foi promovida a entrada em liquidação da sociedade e nomeada uma Comissão Liquidatária. Apesar desse comunicado sabe-se, de fontes da EMPORDEF, que em 2015 e até ao momento, abril de 2016, o Estado detém sensivelmente as mesmas participações e os resultados de 2014 revelam um acréscimo de volumes de negócio em 6% (EMPORDEF, 2015).

Do seu núcleo industrial fizeram parte as Oficinas Gerais de Material Aeronáutico (OGMA) e a Indústria de Desmilitarização e Defesa, S.A. (IDD). Nas OGMA as vendas em 2009 terão atingido 146 milhões de euros e em 2014 ficaram próximo dos 167 milhões de euros, e a IDD que em 2008 tinha vendas de 2 milhões de euros teve um abaixamento para 1 milhão de euros em 2009, valor que é similar em 2014.

Do sector das Tecnologias de Informação & Comunicação (TIC), faziam parte a EID-Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, S.A. e a Edisoft¹², tendo conseguido resultados da ordem dos 22 milhões de euros¹³ e 7 milhões de euros, respetivamente, em 2009, mas em 2014 a EID situava-se nos 14,5 milhões de euros. A ETI-Empordef Tecnologias de Informação, S.A. e a PORTUGAL SPACE-Tecnologias e Serviços Espaciais, S.A. ainda dentro deste núcleo, apresentaram resultados no mesmo período de cerca de 2 milhões de euros, embora em 2014 sejam na ordem de 1,5 milhões de euros.

No sector naval da EMPORDEF faziam parte o Arsenal do Alfeite, a Naval Rocha e os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), que demonstraram um bom desempenho com resultados que atingiram os 56 milhões de euros para a ENVC em 2009, mas que em 2013 foram responsáveis por resultados negativos significativos de todo o grupo. No entanto, em 2014 apresentaram vendas na ordem dos 36 milhões de euros. Finalmente o núcleo financeiro da EMPORDEF englobava a Locação de Equipamentos de Defesa, S.A. (DEFLOC) e Locação de Aeronaves Militares, S.A. (DEFAERLOC), com prestações desiguais, que com vendas em 2009, atingiram valores na ordem de 25 milhões de euros e de apenas 1 milhão de euros, respetivamente. Em 2014, ambas juntas, por razões que se julga fora do contexto, tiveram um volume de negócios na ordem dos 74 milhões de euros.

12 A EID e a EDISOFT chegaram ocupar a nível internacional nichos de mercado significantes tendo em conta a dimensão de Portugal.

13 Em 2011 o seu volume de vendas e prestação de serviços foi de 18,7 milhões de euros embora em 2012 só tenha alcançado os 12 milhões de euros.

Tabela 5 – Relatório de Contas 2014 (EMPORDEF)

	Participação	2013 (em euros)	2014 (em euros)	Crescimento %
Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A. (ENVC)	100%	3.785.661	12.837.375	239%
Naval Rocha – Sociedade de Construções e Reparação Navais, S.A.	45%	7.373.543	5.150.034	-30%
Arsenal do Alfeite S.A.	100%	12.883.697	18.647.118	45%
EMPORDEF Engenharia Naval (EEN)	100%	14.183	14.379	1%
IDD Indústria de Desmilitarização e Defesa, S.A.	100%	847.506	1.048.449	24%
OGMA Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A.	35%	158.636.238	156.772.293	-1%
EDISOFT Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software, S.A.	17,5%	4.527.772	3.765.548	-17%
EID Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, S.A.	38,57%	15.432.505	14.506.490	-6%
EMPORDEF Tecnologias de Informação, S.A. (ETI)	100%	1.833.093	1.594.754	-13%
DEFLOC Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.	81%	36.833.824	42.855.673	16%
DEFAERLOC Locação de Aeronaves Militares, S.A.	100%	29.315.264	31.416.637	7%
	TOTAL	281.483.287	298.618.750	6%

Fonte: EMPORDEF (2015).

No que respeita à possibilidade de uso das indústrias, nomeadamente tecnológicas, para duplo uso e a investigação científica e académica, nalguns casos, com alto nível e de reconhecimento internacional, permite-nos considerar que seria importante para Portugal o investimento em novas tecnologias, sobretudo que permitissem contribuições originais para o mercado da defesa, potenciando o seu papel neste domínio, nomeadamente dentro do espaço europeu. Essa contribuição poderia ser assegurada por um investimento nas atividades científicas ligadas à defesa em áreas charneira identificadas no atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (PCM, 2013) e nomeadamente no anterior (PCM, 2003, *apud* Fonseca, Ribeiro e Dias, 2006). No que respeita a Portugal, em termos de metamateriais e também das nanotecnologias, tema base deste trabalho, já existe um pequeno conjunto de centros de investigação muito ativos. Alguns desses grupos estão localizados no Instituto Superior

Técnico, área Científica de Telecomunicações, fazendo apenas investigação teórica, mas são reconhecidos internacionalmente.

O grupo de investigação em Wireless Communications do Instituto de Telecomunicações (IT), agrupa investigadores da Universidade de Lisboa, Universidade de Coimbra e Universidade de Aveiro, com 59 membros permanentes, dos quais apenas dois não são doutorados, tendo 12 desses membros agregação, além de 63 colaboradores, sendo 11 doutorados, 4 com licenciatura e um com agregação, e tem atividade relevante a nível internacional no fabrico de protótipos, maioritariamente na área das antenas e refletores de metamaterial. O Departamento de Polímeros da Universidade do Minho, – Institute for Polymers and Composites (IPC) –, integra 92 membros, 42 dos quais possuem um doutoramento tendo os restantes o grau académico de mestrado, faz funcionalização de substratos, cooperando com a Força Aérea Americana no desenvolvimento de novas funcionalidades para materiais, usando nanotubos de carbono.

Existem no país núcleos de conhecimento que é possível aproveitar, desde que se reforcem sinergias entre os grupos das várias universidades, o que nem sempre é fácil, e se reforcem os investimentos. Provavelmente para uma convergência de esforços bastaria um “Programa de Investigação e Inovação para Tecnologias de Defesa”, sob gestão e supervisão do Ministério da Defesa Nacional e num compromisso com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior através da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Da consulta da BTID, parece-nos que existem neste momento algumas empresas no país que poderiam ser parceiras nos desenvolvimentos associados aos metamateriais. Encontram-se nessa situação, algumas empresas saídas da ex-EMPORDEF, como serão o caso da LusoSpace que está certificada pela Agência Espacial Europeia (ESA), e que faz desenvolvimentos em optoelectrónica, MEM e sistemas de navegação, dispondo portanto da tecnologia necessária para o fabrico de metamateriais, pelo menos na banda das micro-ondas, e a empresa Spin.Works, que fabrica antenas e UAV.

Não conseguimos encontrar dados com previsões a nível nacional, do crescimento deste setor do mercado, o que não admira, não só por ser uma área de investigação muito recente, e provavelmente, por ainda não haver uma visão de aplicação a curto prazo para a indústria nacional.

No que respeita às nanotecnologias a criação do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia¹⁴, decidida na XXI Cimeira Luso-Espanhola, em 2005, é uma

14 O Instituto/Laboratório fica localizado em Braga e foi decidido que deveria vir a ter cerca de 200 investigadores de Espanha, Portugal e outros países, com um orçamento operacional anual de cerca de 30 milhões de euros e um investimento adicional de igual valor, assegurados em partes iguais pelos dois países.

iniciativa pioneira de um novo tipo de parceria institucional internacional em ciência e tecnologia na Europa. Com a criação deste instituto pretendia-se reforçar a colaboração científica e tecnológica entre Portugal¹⁵ e Espanha, abrindo-se um novo ciclo nas suas relações e na construção de economias nacionais baseadas no conhecimento.

Após a fase inicial o instituto passou a estar aberto à adesão de outros países e à participação de instituições e de especialistas de todo o mundo, com o objetivo de se constituir como polo de investigação internacional de excelência, desenvolvendo parcerias com instituições do ensino superior e com o sector económico, a promoção da transferência de conhecimento de valor acrescentado e gerador de emprego, e a formação de profissionais especializados. Neste momento, ainda só visa especificamente os temas seguintes: nano medicina – sistemas de diagnóstico, aplicações terapêuticas e libertação controlada de medicamentos – e nanotecnologia para controlo ambiental e para segurança e qualidade alimentar. Transpor-se mais tarde para outras áreas não será muito difícil.

Porém, Portugal é um país que não tem uma cultura de investimento industrial e menos ainda quando se trata de capital de risco. Nas circunstâncias atuais, em que o país ainda se confronta com restrições financeiras e uma forte diminuição do investimento público em investigação, a continuação e desenvolvimento do sector tecnológico da defesa, só poderá fazer-se através de parcerias entre o mundo académico, industrial e militar – como aliás deveria ser timbre –, e recorrendo a parcerias estratégicas com parceiros internacionais.

Conclusões

Ao longo da História e praticamente até ao século XIX, a sociedade civil e militar estiveram intimamente ligadas. Segurança e defesa constituem pilares fundamentais para a espécie humana desde as suas origens.

Na sociedade moderna, e apesar da emergência de grandes conflitos ao longo do século XX, verifica-se um crescente afastamento entre a sociedade civil e militar, divórcio entre ambas também presente na União Europeia, entre a investigação e desenvolvimentos científicos para fins civis e militares, apesar dos esforços da Agência Europeia de Defesa (EDA), para esbater essas fronteiras. Mesmo os discursos do Secretário-Geral da NATO nos últimos anos enfatizam como um alerta, o

15 Envolve a nível académico nacional o INEB e o IBMC da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, o IBB da Universidade do Algarve, o I3N da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, o Departamento de Biologia da Escola de Ciências da Universidade do Minho, o IBB da Escola de Engenharia da Universidade do Minho, o IFIMUP e o IN da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto e o CICECO da Universidade de Aveiro.

afastamento da Europa de despesas com defesa, realçando a expressiva dependência, nestes domínios, dos aliados do outro lado do Atlântico.

De modo mais sábio, inversamente, nos EUA, verifica-se uma fusão proveitosa destas duas vertentes, aumentando a competitividade tanto a nível nacional como internacional e revertendo os resultados também para a sociedade civil. São exemplos desta cooperação frutuosa o desenvolvimento dos computadores e da internet, que nasceram devido a necessidades do exército norte-americano e passaram para a sociedade civil dando origem a novas indústrias, novas aplicações e inúmeros centros de investigação por todo o mundo. Este é um exemplo de sucesso de uma estratégia *top-down*, com inúmeras repercussões na sociedade civil a nível global. Mesmo as iniciativas que não tiveram tanto sucesso, ou que falharam a nível militar podem trazer mais-valias para sociedade civil. Referimo-nos por exemplo à iniciativa de Defesa Estratégica, da administração Reagan, conhecida popularmente por “guerra das estrelas”, e que embora não tenha vingado no âmbito militar proporcionou inúmeros desenvolvimentos, tais como o Global Positioning System (GPS) e os inúmeros satélites que asseguram hoje as comunicações e a investigação de recursos.

Esta cooperação deveria ser implementada também no espaço europeu de modo a conduzir, não só a uma maior proximidade nos assuntos militares entre a Europa e os EUA, mas também, porque se tivesse sucesso, conduziria sem dúvida na prática a uma dinamização da investigação europeia, promovendo a excelência da ERA (European Research Area) e contribuindo para a afirmação internacional da Europa. Vale a pena, numa análise económica e tomando como premissa a Teoria das Ondas Longas de Kondratieff, que atribui às economias de raiz capitalista a existência de ciclos de período longo, apreciar o trabalho deste cientista, que morreu vítima da sua honestidade científica num Gulag na Sibéria (Argibay e Pim, 2005). O seu trabalho foi mais tarde retomado por Schumpeter (1939), que no seu livro *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, considera a existência de três tipos de ciclos: os ciclos de período curto, aproximadamente 40 meses, denominados ciclos de Kitchin; os ciclos de Juglar ou de onda curta, com duração típica entre oito a dez anos; e finalmente os ciclos de onda longa, ciclos “K” ou de Kondratieff, com uma duração entre os 40 a 60 anos. O elemento iniciador dos ciclos de Kondratieff é a inovação técnica disruptiva que conduz a uma mudança radical de paradigma da sociedade.

Joseph Schumpeter (1939) considera na história da economia capitalista três mudanças de paradigma: (1) a revolução industrial, que teve a sua origem numa inovação tecnológica, a máquina a vapor; (2) a idade do aço com a introdução a nível mundial do caminho-de-ferro, deslocando as indústrias das fontes de matéria-prima; (3) a invenção da energia elétrica e do automóvel que alterou não só as formas de produção, mas também a vida em sociedade. Os seus seguidores citam

igualmente os desenvolvimentos tecnológicos da eletrônica de semicondutores e a miniaturização dos aparelhos eletrônicos que constituem hoje a base da sociedade da informação como mais um exemplo de mudança de paradigma.

Creemos que um novo ciclo se avizinha – o sexto ciclo de Kondratieff – motivado pela emergência das nanotecnologias e dos novos materiais, nos quais se enquadram os metamateriais, em combinação com as biotecnologias. Este novo ciclo será também disruptivo, não só a nível da sociedade civil, como dos assuntos militares. A emergência destas tecnologias permite a existência de meios de vigilância e deteção, mais sensíveis, de muito menor dimensão e muito maior sensibilidade, permitindo uma monitorização mais eficiente de grupos de risco e a sua deteção precoce. Os metamateriais permitem fabricar mantos de invisibilidade que permitirão ocultar aviões, veículos de combate e submarinos, além de poderem funcionar como escudos para os soldados em situações de risco. A investigação para estes fins está a ser conduzida, pelo menos nos EUA, pela DARPA. O fabrico de nano-armas é uma possibilidade, que está a ser prosseguida entre outros pela China, e que visa a neutralização também de possíveis focos de contestação, através da modificação da estrutura molecular e comportamental dos focos de contestação. O emprego destas nano-armas poderá, a nível de hipótese plausível, tornar obsoleto o emprego de armas baseadas em energia nuclear, que representaram durante décadas um forte mecanismo dissuasor, mas com riscos elevados para o ambiente e a vida na Terra. Parece-nos clara a relevância dos metamateriais para a segurança e defesa pelos efeitos que se advinham sobre equipamentos, armamentos, e provavelmente táticas e doutrinas e mesmo na economia. Os mercados de metamateriais e paralelamente das nanotecnologias envolvem elevados volumes de dinheiro, de negócios e de empregos, quer nos EUA, quer na China e também na Europa.

No espaço europeu a EDA assume relevância para convergência de esforços na investigação e nos desenvolvimentos da tecnologia, criando bases para uma BTID e um mercado único, não isento de interesses, mas onde todas as tecnologias têm valor e em que numa vasta parte dos *cap techs*, o uso de metamateriais, traz potencialidades acrescidas. A dimensão de um país como Portugal pode não vir a ter expressão nestes domínios em grandes *shares* de negócios internacionais mas a comunidade científica em Portugal e as PME de elevado nível nestas temáticas evidenciam massa crítica de gabarito internacional, ainda que pouco expressiva em quantidade. É exceção pela positiva, o Centro Ibérico de Nanotecnologia, sediado em Braga, o que nos parece mostrar que havendo vontade a quantidade e qualidade da massa crítica manifesta-se.

Quanto à utilização bélica dos metamateriais, arriscamos a dizer que os limites entre a utilização defensiva e ofensiva ainda se mantêm pouco claros. Os mantos de invisibilidade e as superlentes parecem não tornar nítido se os metamateriais são mais ofensivos ou defensivos. Esconder-se pode tornar-se uma técnica intrusiva

que garante enormes facilidades ao invasor/atacante mas também permite defender-se de um adversário sem que este consiga identificar onde está o defensor. Quanto a superlentes para uma atitude ofensiva permite objetivos mais localizados mas em contrapartida permite melhor otimização dos recursos disponíveis na defesa. É indiferenciado dizer se é material mais defensivo ou ofensivo passando a diferenciação para o tipo de atividades exercidas.

Em ambos os casos a resposta é afirmativa, do nosso ponto de vista. Sendo as nanotecnologias e os metamateriais tecnologias recentes de forte impacto, tanto na sociedade civil como nas aplicações militares, o conhecimento nesta área, representado por centros de investigação, por laboratórios, mas também por empresas, constitui uma mais-valia militar (ou seja uma vantagem) para os países que a possuam, permitindo também a sua inserção num mercado global que se configura como uma economia muito promissora. O desprezo destas tecnologias poderá significar a médio prazo uma perda de competitividade semelhante à verificada nos anos 70 e 80 do século XX nos países do Bloco de Leste em relação à informática.

Os desenvolvimentos em metamateriais e novas tecnologias têm aplicações extremamente inovadoras na defesa: os mantos de invisibilidade, as superlentes de Pendry, as antenas de metamaterial e os novos sensores, que irão originar novos desafios nas aplicações militares, de modo a tornar possível a deteção destas novas armas.

Perante isso, o paradigma de funcionamento e utilização de novos armamentos talvez possa mudar. Parece ficar reforçado o princípio de um teatro de defesa global mas com centros de ataque cada vez mais localizados. No que respeita ao funcionamento das armas nano-tecnológicas parece que o princípio da eliminação dá cada vez mais lugar á neutralização e no caso dos metamateriais explora-se a focagem e otimização o que poderá levar a maior localização/centralização de efeitos e um maior controlo dos efeitos/danos colaterais.

Referências Bibliográficas

- Ajayan, P., 2001. *Designing Carbon Nanotube Junctions and Networks*. Atlanta: Interconnect Focus Center Annual Review.
- Alfonso-Meirinho, A., 2010. The Defence Market and the Strengthening of Europe's Defence Technological and Industrial Base, em *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Madrid: Ministerio de Defensa de España, Imprenta Ministerio de Defensa, pp. 173-203. [online] Disponível em http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/European_Defence.pdf
- American Rhetoric, 2010. *Dwight D. Eisenhower. Presidential Farewell Address*. Delivered 17 January 1961. [Text version transcribed directly from audio, transcription by Michael E. Eidenmuller] *AmericanRhetoric.com* [online], p. 5. Disponível em <http://www.american>

rhetoric.com/speeches/PDFFiles/Dwight%20D.%20Eisenhower%20-%20Farewell%20Address.pdf.

Andrade, U. R., e Schneider, P. L., 2003. *O Papel Estratégico da Indústria Brasileira de Material de Defesa*. Congresso Brasileiro de Educação de Engenharia (COBENGE), Associação Brasileira de Educação de Engenharia (ABENGE), p. 10. [online] Disponível em <http://www.abenge.org.br/CobengeAnteriores/2003/artigos/ECI921.pdf> [acedido em 12 janeiro de 2015].

Argibay, O. C. e Pim, J. E., 2005. Economia e Defesa: Teoria e Praxe de um Vínculo Atávico, in J. E. Pim, O. E. Argibay e B. Kristensen, eds., *Paz e Segurança para o Século XXI*. Vigo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz.

BCC Research, 2014. Global Market for Metamaterials to Reach \$1.2 Billion by 2019; Electromagnetic Segment Moving at 20% CAGR, *BCC Research* [online], 10 de julho. Disponível em <http://www.bccresearch.com/pressroom/avm/global-market-metamaterials-reach-1.2-billion-2019> [acedido em 12 de fevereiro de 2016].

Berenguer, F. R., 2010. The Development of Capabilities, em *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Madrid: Ministerio de Defensa de España, Imprenta Ministerio de Defensa, pp..

Bevilacqua, L., 1996. *Formação de Pessoal Pós-Graduado no Brasil, Discussão da Pós-Graduação Brasileira*. CAPES, Brasília, Vol. 1.

Carricho, M. A. G., 2006. A Transformação e Integração da Defesa na OTAN e na UE: Novos Desafios, Velhos Problemas, em Carlos A. Carvalho dos Reis, ed., *A Transformação da Defesa*. Lisboa: Academia Militar, pp. 42-76.

Comissão das Comunidades Europeias, 2004. Para uma Estratégia Europeia sobre Nanotecnologias, COM (2004) 338 final, Comunicação da Comissão, Bruxelas, 12.5.2004. *EUR-Lex* [online], pp. 29. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0338&from=EN> [acedido em 6 de fevereiro de 2016].

Commission of the European Communities, 2004. Towards a European strategy for nanotechnology, COM (2004) 338 final, Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004. *EUR-Lex* [online], pp. 25. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0338&from=EN> [acedido em 6 de fevereiro de 2016].

Couto, A. C., 2002. Sobre um Conceito Estratégico da UE: Algumas Questões Chave. *Revista Militar* n° 2411, pp. 929-935.

Cruz, C.H. B., 2001. *Desafios Estratégicos para C&T no Brasil*. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília.

Dinis, J. A. H., 2005. *Guerra de Informação: Perspectivas de Segurança e Competitividade*, Lisboa: Edições Sílabo.

Elwenspoek, M. e Wiegerink, R., 2001. *Mechanical Microsensors*. Berlin: Springer-Verlag,

- EMPORDEF, 2015. *Relatório e Contas 2014*. Empresa Portuguesa de Defesa (EMPORDEF) [online], pp. 14. Disponível em http://www.empordef.pt/documentos/2015/R&C_EMPORDEF_2014_RelatorioGestaoContasIndividuais_Parte1.pdf
- European Defense Agency, 2014a. *Organisation*. European Defense Agency [online]. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/Organisation> [acedido em 13 de janeiro de 2015].
- European Defense Agency, 2014b. *Defence Data Portal*. European Defense Agency [online]. Disponível em <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal> [acedido a 31 março de 2016].
- Feynman, Richard P., 1959. *There's plenty of room at the bottom*. Comunicação apresentada na conferência da American Physical Society, Pasadena, 29 de dezembro de 1959. [online] Disponível em <http://www.its.caltech.edu/~feynman/plenty.html>.
- Fonseca, C.A., Ribeiro, C. J. O. e Dias, C. M. M, 2006. Portugal e a Transformação da Defesa, em Carlos A. Carvalho dos Reis, ed., *A Transformação da Defesa*. Lisboa: Academia Militar 2006, pp. 77-109.
- Gaspar, C., 2008. *A NATO e a União Europeia*. Lisboa: Museu do Oriente, 19 de Junho de 2008.
- Governo de Portugal, 2004. *Missões Específicas das Forças Armadas*, (MIFA-04), definidas em Conselho Superior de Defesa Nacional, 21 de Outubro 04.
- GPPQ, s.d.. Orçamento: 4,21 mil milhões EUR (2014-2020). *Gabinete de Promoção do Programa Quadro de I&DT (GPPQ)* [online]. Disponível em in http://www.gppq.fct.pt/h2020/h2020.php?tema=MUQNa_jwwxhBcPF1k_asmHCv3Vm_uR5K33keaq_FomU [acedido em 31 de março de 2016].
- Hamid, A. K., 2005. *Axially Slotted Antenna on a Circular or Elliptic Cylinder Coated with Metamaterials*. Progress in Electrom Research, PIER 51, pp. 329-41.
- Hrbar, S., Bartolic J. e Sipus, Z., 2005. *Waveguide Miniaturization Using Uniaxially Negative Permeability Metamaterial*. IEEE Trans. Antenna & Propagation n° 1 pp. 110-19.
- Huang, M. D. e Tan, S. T., 2008. Efficient Electrically Small Prolate Spheroidal Antennas Coated with a Shell of Double Negative Metamaterials, Progress in Electrom. *Research Pier* n°82, pp. 241-55.
- Hullmann, A., 2006. *The Economic Development of Nanotechnology: An Indicators Based Analysis*. European Commission, version: 28 November 2006, DG Research, Unit "Nano S&T – Convergent Science and Technologies", pp. 34. [online] Disponível em ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/nanotechnology/docs/nanoarticle_hullmann_nov2006.pdf [acedido em 23 de janeiro de 2016].
- Jornal da Ciência [website]. Publicação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. [online] Disponível em <http://www.jornaldaciencia.org.br/> [acedido em 22 Janeiro 2015].
- Kokkinos, T. C., Sarris, D. e Eleftheriades, G. V., 2005. *Periodic Finite-Difference Time-Domain Analysis of Loaded Transmission-Line Negative-Refractive-Index Metamaterials*. IEEE Trans. MTT, Vol 53, n° 4 pp. 1488-95 .

- Laasme, H. , 2010. L'OTAN et l'Agence de Défense Européenne: Pas un Jeu à Somme Nulle. *Revue de l'OTAN*, pp. 26-27. Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2010/Lisbon-Summit/NATO-EDA/FR/>.
- Markets and Markets, 2016. *Metamaterials Market by Device Type (Antennas, Superlens, Cloaking Devices, Absorbers), Metamaterial Type (Electromagnetic, Terahertz, Photonic, Tunable, Frequency Selective Surface, Non-Linear), Application & Geography – Trends & Global Forecasts to 2025*. Markets and Markets [online]. Disponível em <http://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/metamaterials-market-139795737.html> [acedido em 26/04/2016].
- Martin, J. I. B., 2010. Cooperation in Armaments, em *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Madrid: Imprensa Ministerio de Defensa.
- Medeiros, C. A., 2005. O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar, em José Luís Fiori, ed., *O Poder Americano*, pp. 139-178. Petrópolis: Editora Vozes.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Missões Específicas das Forças Armadas*, (MIFA-04), definidas em Conselho Superior de Defesa Nacional, 30 de julho de 2014. Disponível em www.fdn.pt/docentes_docs/ma/FPG_MA_27264.pdf [acedido em 15 janeiro de 2016].
- Ministerio de Defensa, 2010. *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Disponível em http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/European_Defence.pdf [acedido em 10 de dezembro de 2015].
- NATO, 2016. *Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)*. Press Release, COMMUNIQUE PR/CP(2016)011, 28 January 2016. NATO, Public Diplomacy Division, pp. 12. Disponível em http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf [acedido a 31 Março de 2016].
- NNI, 2012. *NNI Supplement to the President's 2013 Budget*. National Nanotechnology Initiative (NNI), *Nano.gov* [online]. Disponível em <http://www.nano.gov/node/748> [acedido em 13 de fevereiro de 2016].
- NNI, s.d.. *NNI Budget*. National Nanotechnology Initiative (NNI), *Nano.gov* [online]. Disponível em <http://www.nano.gov/about-nni/what/funding> [acedido em 31 de março de 2016].
- Paulo, J. S., 2013. A Importância Estratégica das Indústrias de Defesa. *Nação e Defesa* n.º 135, pp. 172-200.
- PCM, 2015. Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 138, 17 de julho, pp. 4894-4895. Presidência do Conselho de Ministros (PCM). [online] Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/69829005>.
- PCM, 2013. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013. Conceito estratégico de defesa nacional. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 67, 5 de abril. Presidência do Conselho de Ministros (PCM), pp. 1981-1995. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2013/04/06700/0198101995.pdf>.
- PCM, 2003. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003. Conceito estratégico de defesa nacional. *Diário da República*, I Série-B, N.º 16, 20 de Janeiro. Presidência do Conselho de

- Ministros (PCM), pp. 279-287. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2003/01/016B00/02790287.pdf>.
- Pendry, J. B., *et al.*, 1996. Extremely Low Frequency Plasmon in Metallic Mesostructures. *Physics Revue Letter* n° 76, pp. 4773-76.
- Pereira, L. C. F., 2005. A Europa da Defesa: O Fim do Limbo. *Nação e Defesa* n° 110, pp. 87-127.
- Piquer, T. M., 2010. Research and Technology, em *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa.
- PR Newswire, 2016. *Markets for Metamaterials 2016-2023*. *Yahoo Finance* [online], PR Newswire, London, March 2, 2016, 5:03 PM. Disponível em http://finance.yahoo.com/news/markets-metamaterials-2016-2023-220300936.html;_ylt=A0LEVyYgawjX83MAafNXNyoA;_ylu=X3oDMTByOHZyb21tBGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDBHNlYwNzcg [accedido em 16 de março de 2016].
- Raffarin, J. P., 2004. Équilibre du Monde, Europe et Défence. *Revue de Défense Nationale* n°669, pp. 5-18.
- Research and Markets, 2015 *Global Nanotechnology Market Outlook 2022* Disponível em <http://www.researchandmarkets.com/reports/3512791/global-nanotechnology-market-outlook-2022> [accedido em 31 de março de 2016].
- Schumpeter, Joseph A., 1939. *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York: McGraw Hill, 2 Vol.
- Shelby, R.A., *et al.*, 2001. Microwave Transmission through a Two-dimensional Isotropic Left-handed Metamaterial. *Science* n° 292, pp. 77-79.
- Shelby, R.A., Smith, D. R. e Schultz, S., 2001. Experimental Verification of a Negative Index of Refraction. *Applied Physics Letter* n° 4, pp. 489-491.
- Silveirinha, M.G. e Engheta, N., 2009. Transporting an Image through a Subwavelength Hole. *Physics Revue Letter* n°102, pp. 103902-06.
- Silveirinha, M.G. e Fernandes, C.A., 2005. Homogenization of 3-D- Connected and Nonconnected Wire Metamaterials. *MTT* n° 4, pp. 1418-30.
- SIPRI, 2016. *Recent Trends in Arms Transfers*. Disponível em <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/measuring/recent-trends-in-arms-transfers> [accedido em 28 de março de 2016].
- Smajic, J., Hafner, C. e Erni, D., 2003. On the Design of Photonic Crystals Multiplexers. *Optics Express* n° 6, pp. 566-571.
- Smith, D. R., *et al.*, 2000. Composite Medium with Simultaneously Negative Permeability and Permittivity. *Physical Revue Letters*, 84(18), pp. 4184-4187.
- Smith, D. R., *et al.*, 2000. Left-handed Metamaterials, in Costas M. Soukoulis, ed., *Photonic Crystals and Light Localization in 21st Century*. NATO Advanced Studies Institute, pp. 351-372. Disponível em https://www2.bc.edu/~padillaw/PDF/Smith_NATO-ASI_2000b.pdf [accedido em 31 março de 2016].

- Sobhani, O., 2010. L'Asie. L'Otan et ses Partenaires: Des Relations Compliquées? *Revue de l'OTAN*, pp. 24-25. Disponível em http://www.nato.int/docu/review/2009/Asia/nato_partner_asia/FR/.
- Soukoulis, C. M., 2006. Bending Back Light: The Science of Negative Index Materials. *Optics and Photonics News*, 17(6), pp. 16-22.
- Telo, A. J., 2006. A Transformação da Defesa ou Revolução Militar? em Carlos A. Carvalho dos Reis, ed., *A Transformação da Defesa*. Lisboa: Academia Militar, pp. 15- 41.
- Timp, G. E., 2000. *Nanotechnology*. Berlin: Springer-Verlag.
- Topa, A.L.; Paiva, C.R. e Barbosa, A.M., 2005. Novel Propagation Features of Double Negative H-guides and H-guide Couplers, *Microwave Optical Technology Letter* n° 47, p. 185.
- Vasconcelos, Álvaro de, ed., 2009. *What Ambitions for European Defence in 2020?* Paris: EU-ISS.
- Veselago, V.G., 1968. The Electrodynamics of Substances with Simultaneous Negative Values of ϵ and μ . *Soviet Physics, Uspekhi* n° 10, pp. 509-14.
- Yang, X., et al., 2009. Propagation Features of H-Guides with Bianisotropic SRR Metamaterials. *Research Pier* n° 91, pp. 333-348.
- Yao, H.L., et al., 2005. Propagation Property Analysis of Metamaterial Constructed by Conductive SRRs and Wires Using the MGS-Based Algorithm. *MTT* n° 4 pp. 1469-1476.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		Índia

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal edited by the Portuguese National Defence Institute and focused on security and defense issues both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views concerning the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence.

The journal pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact over the portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia-ac-uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respetiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efetuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The journal's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this journal depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the journal will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____

_____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription _____

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

JOSÉ CUTILEIRO O ÚLTIMO MOICANO? A OTAN EM 2016 JORGE SILVA PAULO ECONOMIA E SEGURANÇA: PÚBLICAS E PRIVADAS MARIA JOÃO M. MARTINS E FERNANDO JOSÉ VICENTE FREIRE TECNOLOGIAS EMERGENTES E SEGURANÇA E DEFESA: OS METAMATERIAIS NO CONTEXTO PORTUGUÊS



idn Instituto
da Defesa Nacional

