

# Nação Defesa

Nº 120

Verão 2008

3ª Série

Um Mundo que Mudou  
António José Telo

O Uso Preventivo da Força  
Jorge Silva Paulo

Operações em Rede: da Promessa à Realidade  
João Vicente

O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas  
António Cardoso

O Paradoxo do Hamas: Democracia vs Terrorismo?  
Juliana Santos

Terrorismo no Mar de um Mundo Globalizado  
Armando Cottim

A Grande Crise Existencial do Humanitarismo.  
Uma Leitura Comparada de Duffield e Rieff  
Ana Margarida Craveiro

Instituto da Defesa Nacional

# NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

---

## **Director**

António José Telo

---

## **Coordenadora Editorial**

Isabel Ferreira Nunes

---

## **Conselho Editorial**

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

## **Conselho Consultivo**

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

---

## **Conselho Consultivo Internacional**

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

---

## **Centro Editorial**

Cristina Cardoso e António Baranita

---

## **Normas de Colaboração**

Consultar a contracapa

---

## **Assinaturas**

Ver última página

---

## **Propriedade, Edição e Design Gráfico**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

---

## **Composição, Impressão e Distribuição**

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

Anotado na ERC

---

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

# Nação Defesa

Nº 120

Verão 2008

3ª Série

Um Mundo que Mudou  
António José Telo

O Uso Preventivo da Força  
Jorge Silva Paulo

Operações em Rede: da Promessa à Realidade  
João Vicente

O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas  
António Cardoso

O Paradoxo do Hamas: Democracia vs Terrorismo?  
Juliana Santos

Terrorismo no Mar de um Mundo Globalizado  
Armando Cottim

A Grande Crise Existencial do Humanitarismo.  
Uma Leitura Comparada de Duffield e Rieff  
Ana Margarida Craveiro

Instituto da Defesa Nacional

## **Política Editorial**

Nação e Defesa é uma Revista 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 problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se 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 publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the Portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on Portuguese interests.

---

<b>Editorial</b>	5
<hr/>	
Um Mundo que Mudou	9
<i>Antônio José Telo</i>	
O Uso Preventivo da Força	27
<i>Jorge Silva Paulo</i>	
Operações em Rede: da Promessa à Realidade	51
<i>João Vicente</i>	
O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas	77
<i>Antônio Cardoso</i>	
O Paradoxo do Hamas: Democracia <i>vs</i> Terrorismo?	103
<i>Juliana Santos</i>	
Terrorismo no Mar de um Mundo Globalizado	127
<i>Armando Cottim</i>	
A Grande Crise Existencial do Humanitarismo. Uma Leitura Comparada de Duffield e Rieff	145
<i>Ana Margarida Craveiro</i>	
<b>Através das Leituras</b>	
Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico. Contributo, por Américo Rodrigues de Paula	167
Blair, a Moral e o Poder, por Alexandre Homem Cristo	170

---



Em 2008 o mundo mudou.

As razões que justificam a afirmação estão expostas no primeiro artigo deste número da revista. Trata-se de um artigo e não de um editorial para sublinhar que é uma opinião pessoal. O IDN enquanto tal não precisa nem deve ter uma opinião oficial sobre o assunto, até porque ele é muito polémico, tanto em termos da identificação do fenómeno, quanto da hierarquia e importância das manifestações e, sobretudo, das suas causas e soluções.

Simplemente, embora o IDN não deva ter uma opinião oficial sobre a polémica mudança global, ela vai ter consequências a muitos níveis e conduz a alterações significativas para esta casa.

A primeira das mudanças e a mais importante de todas diz respeito à missão do IDN. A resolução do Conselho de Ministros nº 39/2008, de Fevereiro deste ano, afirma que o IDN se deve consolidar *“como o principal órgão de apoio à formulação do pensamento estratégico nacional na directa dependência do MDN (Ministério da Defesa Nacional)”*.

São poucas palavras para uma missão gigantesca, de tal modo ampla que quase esmaga perante o seu peso. Isto é particularmente certo numa sociedade que, como já tive ocasião de desenvolver noutros textos, está pouco habituada a pensar de forma global e pública numa *“estratégia nacional”* e, quando esta existe em termos de formulação teórica (há sempre uma ou várias estratégias nacionais em termos de prática, mas nem sempre elas correspondem a um pensamento) é normalmente reservada e só parcialmente conhecida.

Uma missão tão imensa como esta tem de ser aplicada com uma aproximação faseada, até pelo simples, embora inapelável, motivo que os recursos escassos não permitem outra abordagem.

A primeira condicionante é que, por muito correctos que sejam os passos a dar actualmente, vai demorar tempo a haver resultados. Não se improvisa o pensamento que

deve apoiar uma “estratégia nacional”, pois ele é vasto e diversificado, o que exige uma aproximação complexa e demorada. Os resultados em termos de debate e aprofundamento de vários temas poderão ser visíveis já no próximo ano, mas os resultados em termos de pensamento elaborado nas vertentes prioritárias vão demorar vários anos e isto caso tudo seja feito de forma correcta.

A segunda condicionante é que se torna necessária uma abordagem por prioridades. Sendo o IDN uma instituição ligada à defesa a sua prioridade deve ser o apoio à elaboração de uma estratégia nacional da defesa, necessariamente incluída num quadro mais geral de segurança. É certo que num mundo em rápida evolução onde tudo está cada vez mais interligado, não se pode tratar qualquer aspecto particular de forma isolada, sob pena de viciar os resultados à partida. Hoje em dia, por exemplo, para pensar no futuro da segurança e defesa, é necessário reflectir sobre as causas dos grandes desafios da humanidade e de Portugal nos próximos anos, pois eles serão a fonte dos problemas e o cadinho das soluções futuras. Significa isto que para pensar nos desafios da defesa no futuro, é preciso, por exemplo, ter um pensamento e uma visão sobre problemas como a energia, os recursos escassos, as alterações ambientais e muitos outros que numa abordagem mais tradicional não estariam incluídos na “defesa”. É preciso, em resumo, ter uma visão das amplas mudanças que os desenvolvimentos em curso vão trazer ao quadro geral de segurança, sendo certo que neste é cada vez mais difícil separar o interno do externo.

A terceira condicionante é que para o IDN obter resultados significativos na sua missão principal é essencial conseguir sinergias com os múltiplos centros, nacionais, estrangeiros ou multilaterais, que reflectem sobre os problemas em causa. Isto é tão ou mais importante que elaborar um pensamento próprio. A criação do saber é um caminho difícil e tortuoso onde não há certezas e menos ainda deve haver monopólios ou “verdades oficiais”. Os problemas abrangidos por uma “estratégia nacional” são de tal modo vastos, que os contributos devem necessariamente vir de muitas origens, não sendo de esperar que vão todos no mesmo sentido. A dúvida, a incerteza, a procura, o debate, é algo essencial para a criação do saber e por isso mesmo ele deve ocorrer num ambiente de diálogo, de aceitação da polémica e de abertura. O IDN tenciona colocar-se como um centro desse debate, uma instituição que fomenta as sinergias na criação do pensamento novo, que procura e incentiva o dialogo entre indivíduos e instituições, não para transmitir qualquer “verdade oficial”, mas para fomentar a troca de ideias e a discussão de onde pode sair um novo saber. O IDN não é, em resumo, o “monopólio” do apoio à elaboração de uma “estratégia nacional” e só o tempo e a prática permitirão dizer se ele

será o “principal órgão de apoio” que o legislador optimista pretendeu ver nele. O que o IDN pretende ser desde agora é um fomentador de sinergias que caminha num determinado sentido, sendo certo que o “caminhante faz o caminho”, como garantia o grande poeta espanhol.

A quarta condicionante é que, se pretendemos desenvolver uma investigação ligada à “estratégia nacional”, ela deve ser feita numa base “nacional”. Não significa isto que deve ser elaborada segundo um pensamento único ou uma teoria dominante, ou só por nacionais, mas justamente o contrário. O que isto significa é que ela deve ser elaborada dentro de objectivos nacionais, sem preconceitos ou exclusões de qualquer ordem, o que não impede que se dê prioridade ao que se consideram ser os centros de maior credibilidade científica.

-\*-

A carta de missão do actual director reflecte estas preocupações, nomeadamente quando afirma que o IDN ganhou como missão principal a investigação, mas sem perder as anteriores - elas simplesmente passaram para um segundo plano perante a imensa importância da principal.

As mudanças em curso para implementar a nova perspectiva são muito amplas, mas os seus resultados vão demorar tempo, ainda não se reflectindo por completo no actual número da revista.

A mais importante vertente da mudança será a investigação. O que se pode dizer no actual momento, é que ela será organizada em “Unidades Científicas e de Investigação”, que obedecem na sua constituição a uma visão das prioridades do trabalho a desenvolver. Estas UCI terão realidades muito diversas. Algumas serão formadas principalmente por investigadores da casa (civis e militares), mas outras são criadas para procurar sinergias com outras instituições vocacionadas para a investigação nesta área - Forças Armadas, Universidades (civis e militares), Institutos nacionais e estrangeiros, centros diversos a nível internacional (NATO, União Europeia, CPLP como primeiras preocupações).

Uma segunda vertente diz respeito ao espírito e ao funcionamento dos múltiplos cursos dados pelo IDN, que irão continuar e mesmo crescer. Os cursos passarão a ser mais abertos, com múltiplos eventos a que o público em geral pode assistir, serão focos de obtenção de sinergias e vão reflectir os resultados da investigação nos seus conteúdos. Os próprios cursos serão um local de debate que incentiva a investigação, tanto a do IDN

como a exterior e passarão a ser um local de aprofundamento desta, nomeadamente através dos trabalhos realizados.

As outras vertentes da actividade do IDN irão igualmente mudar para se adaptarem à nova missão principal da casa.

Resultados? Alguns são já visíveis. Outros, como já referi, precisam de tempo e de boa vontade, mas ela, sem dúvida, existirá, pelo simples motivo que a missão é de todos nós.

António José Telo

# Um Mundo que Mudou\*

António José Telo

*Director do Instituto da Defesa Nacional*

---

\* Este texto representa uma opinião exclusivamente pessoal, embora as preocupações aqui expressas venham a ter reflexos no conteúdo desta revista (só a partir de 2009).



Dizer que o mundo está a mudar é um lugar comum. A frase é sempre correcta, muito em particular, desde os já distantes anos da queda do muro. O que acontece, porém, é que o mundo efectivamente mudou algures em 2008. Para ser mais exacto, 2008 é um ano de múltiplas transições, ou, caso se prefira, é o ano em que uma série de processos de longo ou curto prazo se aceleraram ou intensificaram a ponto de entrarem numa nova fase.

Os processos são vários e de índole, ritmos, alcances e significados muito diferentes, embora, por sorte ou por azar, se acumulem e sobreponham neste que foi um dos anos mais importantes das últimas décadas. Vale a pena explicar um pouco melhor quais são, pois ainda não existe um consenso à volta da interpretação do que está a acontecer perante os nossos olhos.

### **Um Novo Sistema Internacional**

Uma das mais importantes mudanças foi a transição do sistema internacional. Vivemos ainda no mesmo sistema mundial que começou com o fim da 2ª Guerra Mundial, mas o sistema internacional mudou em 2008, sendo este possivelmente o último do actual sistema mundial.

Desde a queda do muro vivíamos num sistema internacional que por facilidade se classificava de unipolar, embora nunca o tivesse efectivamente sido. Os EUA permaneceram como o único pólo activo de dimensão global a partir da década de 1990 e, com o seu desempenho na primeira guerra do Golfo (1991), houve uma altura em que efectivamente deram a aparência de se estar a caminhar para a consolidação de um sistema unipolar. Simplesmente, mesmo então havia sintomas que seria um sistema unipolar incompleto e imperfeito. O que aconteceu é que mesmo esse não se consolidou, ou, caso se prefira, a transição ficou incompleta, abortou e inverteu a tendência antes de chegar à sua conclusão lógica. A influência global americana entrou numa fase descendente com a transição de milénio, o que coincidiu com as novas estratégias da administração Bush ensaiadas para responder ao 11 de Setembro. Vivíamos desde então a crise do sistema internacional tendencialmente unipolar, que embora continuasse a ser assim chamado, a verdade é que era cada vez menos unipolar.

Em nenhuma vertente importante as estratégias recentes da administração Bush conduziram aos resultados esperados e a influência americana no mundo decresceu, enquanto aumentava a importância de outros agentes do sistema internacional, estatais

ou não. Esta evolução foi especialmente notória no campo económico: a crise financeira e as dificuldades americanas nos últimos tempos contrastam com o pujante desenvolvimento das economias ascendentes, que continuam a registar taxas superiores a 10%. Quando da recente crise da *subprime* nos EUA – uma crise que ainda não terminou (em Agosto de 2008) – assistimos a algo impensável há poucos anos: a ajuda financeira fundamental para conter a situação veio da China. Na realidade, no campo financeiro, os EUA são um gigante com pés de barro, muito dependentes das movimentações de uma massa substancial de capitais internacionais que não controlam.

O problema da criação de uma nova hegemonia global não é principalmente de ritmos de crescimento económico. Pelo contrário, os ritmos de crescimento são mais o resultado da visão global adoptada do que a sua causa. O problema central é político e pode resumir-se na capacidade de responder aos novos desafios colocados e, a partir das soluções avançadas, construir uma aliança renovada que esteja na origem de uma hegemonia. Ora foi neste campo que os EUA revelaram mais dificuldades nos tempos recentes.

Não se pretende dizer com isto que os EUA não continuem a ser o mais importante agente global e não possam mesmo renovar a sua liderança, com uma mudança de estratégia. A grande república americana já provou várias vezes que é demasiado dinâmica, jovem e inovadora para ir abaixo com os erros de uma administração. Não é impossível, em resumo, que num futuro mais ou menos afastado se venha a consolidar um novo sistema internacional em que os EUA sejam o único pólo, mas não é essa a situação actual, nem é essa a tendência da evolução. De momento e desde há alguns anos inverteu-se a tendência de caminhar no sentido de um mundo unipolar. Esta evolução tem reflexos a todos os níveis, fazendo com que, por exemplo, tenha desaparecido o consenso entre os principais partidos americanos à volta da política externa.<sup>1</sup>

Mas não são só os EUA que têm dificuldades em afirmar lideranças. O que aconteceu numa escala global foi repetido numa escala regional em quase toda a parte. Nos últimos anos assistimos a um processo geral de diluição e enfraquecimento das lideranças, atrasando a criação de hegemonias, a nível militar, económico, cultural, ou outros. A afirmação é verdadeira tanto numa aproximação regional como sectorial e as excepções são poucas e de menor importância.

---

1 Ver Charles A. Kupchan e Peter Trubowitz, "Dead Center: the Demise of Liberal Internationalism in the United States", *International Security*, Vol. 32, nº 2 (Fall 2007), pp. 7-44.

Mesmo nas regiões em que um agente sobressai sobre todos os outros com um peso relativo esmagador, isso não se traduz em termos de afirmação de lideranças. Um dos melhores exemplos desta afirmação é o caso da Índia, um centro imenso de poder regional, vários pontos acima dos seus vizinhos próximos em qualquer vertente quantificável em que se pretenda medir o poder. A Índia é um poder nuclear que representa qualquer coisa como 74% da população, 55% das Forças Armadas, 82% do PNB e 80% das despesas militares da Ásia do Índico, mas isso não a transforma no líder da região. O que verificamos, pelo contrário, é um agravamento das rivalidades tradicionais entre estados nesta zona, a que se somam tensões e conflitos que não conhecem fronteiras e surgem à superfície sob a forma de explosões de violência interna ou internacional. Um poder relativo imenso numa escala regional, em resumo, não se traduz na capacidade de exercer uma liderança, que seria a base da consolidação de uma hegemonia mesmo parcial.

Se olharmos para outras regiões, como a África, o Médio Oriente, o Extremo Oriente ou a América Latina, a falta de liderança efectiva é igualmente evidente, do mesmo modo que é evidente o acumular de tensões que levanta volta e meia o fantasma dos conflitos tradicionais entre estados - veja-se a recente crise diplomática entre a Colômbia, a Venezuela e o Equador, ou o ainda mais recente conflito entre a Rússia e a Geórgia.

A Europa parece ser a excepção à regra, com o progressivo alargamento da União Europeia e da NATO, numa região onde se afirma uma liderança multilateral em construção lenta e progressiva. Mas, mesmo na Europa, quando examinamos os últimos anos, o que encontramos é uma forte oscilação do processo de consolidação da liderança regional, ou, no mínimo, um enervante compasso de espera. O falhanço da Constituição Europeia e as dificuldades de levar para diante uma sua versão reduzida e mais complexa com o Tratado de Lisboa,<sup>2</sup> bem como as dúvidas e incertezas que tendem a toldar a “visão europeia”, são um bom exemplo disso.

O panorama a que chegamos, em resumo, é o de um fenómeno geral e condicionador do sistema internacional, com manifestações de diverso tipo. Estamos perante uma tendência para diluir as lideranças e as hegemónias tanto globais como regionais, num processo ainda incompleto, mas que torna já crescentemente difícil concentrar vontades e obter unanimidades ou amplas maiorias para resolver os problemas sentidos por todos.

---

2 Ver Luís Amado, “Portugal e a Europa Depois do “Não” da Irlanda”, *Segurança & Defesa*, Julho-Setembro 2008, pp. 12-15.

É irónico que este desenvolvimento surja justamente na altura em que a colaboração multilateral é mais necessária do que nunca. Este é o principal paradoxo do novo tempo.

-\*-

O fenómeno é especialmente significativo porque nasce de mão dada com um outro, que lhe está intimamente ligado: a crise do conceito tradicional de soberania com as crescentes dificuldades na manutenção da coesão interna de múltiplos estados.

O fim da guerra fria levou à multiplicação do número de estados, que passaram em termos globais da centena e meia de 1990 para os mais de 220 de 2008, num processo que nada garante que esteja concluído. Como seria de esperar, isto levou ao crescimento do número de estados frágeis, incapazes de exercerem o monopólio da violência organizada no seu território. Alguns estados entraram mesmo em colapso efectivo, perdendo o controlo sobre parte do território. Enquanto isto acontece, múltiplas actividades estruturam-se numa rede global de crescente importância, recorrendo com frequência ao uso de violência organizada e conseguindo muitas vezes o controlo total ou parcial de um território – é o que acontece no campo do narcotráfico, do terrorismo internacional, do crime organizado, da emigração ilegal e noutros.

Esta evolução provocou uma outra, particularmente evidente na última década: a multiplicação das intervenções internacionais na resolução de crises. A projecção de forças expedicionárias internacionais era rara até há duas décadas, mas é hoje uma acção normal e frequente, com múltiplos enquadramentos. A França em 2008, por exemplo, mantém destacamentos expedicionários em 23 locais de quatro continentes, alguns de dimensão significativa, como os 1587 franceses no Líbano, os 1155 no Afeganistão ou os 1050 no Chade, embora outros de dimensão bastante menor, como os 150 franceses no Tajiquistão ou os 13 observadores no Sahara Ocidental. Mas não são só os poderes de média ou grande dimensão que conhecem este fenómeno. Um pequeno estado como a Lituânia, em 2008, mantém presença militar no Afeganistão, na Bósnia, na Geórgia, no Iraque e na Sérvia, com forças que vão desde os poucos observadores até ao destacamento de 200 indivíduos.

Assistimos assim a uma nova realidade no sistema internacional que se tem desenvolvido nos últimos anos como as duas faces da mesma moeda: por um lado, a crescente debilidade de muitos estados tradicionais que se tornam “exíguos” (na expressão do Prof. Adriano Moreira) ou entram mesmo em colapso total ou parcial; por outro o crescimento do que podemos chamar os exportadores multilaterais de segurança aos

mais diversos níveis, estatais e privados, com diferentes enquadramentos e justificações. Sem esta tendência de desenvolvimento recente seria muito difícil manter um quadro de segurança mínimo em múltiplas regiões, o que provocaria um aumento das catástrofes humanitárias que, mesmo assim, tendem a crescer.

Não se trata de uma novidade absoluta, pois algo de semelhante existiu desde a criação da ONU e até antes - basta recordar a intervenção da Sociedade das Nações na Guerra Civil de Espanha, em 1936-1939. A novidade está na escala: nos últimos anos a projecção de forças multilaterais tornou-se uma actividade normal e regular, a pontos de ser por vezes a principal área de acção no campo da defesa de muitos estados da União Europeia. A própria União Europeia, como Javier Solana refere, coordenou desde 2003 mais de 20 operações civis e militares em três continentes, envolvendo em 2008 para cima de 10 000 indivíduos<sup>3</sup> e isto sem ser o principal promotor deste tipo de operações.



Source : ministère de la Défense.

### Operações Militares da União Europeia em 2008,

Fonte: *Defense et Sécurité Nationale - Le Livre Blanc*, Paris, 2008, vol. I, p. 104.

3 Javier Solana, "Stratégie Européenne de Sécurité", *Defense Nationale et Sécurité Collective*, Paris, Julho de 2008, p. 29.

.\*\_

Uma outra novidade recente no sistema internacional é o que podemos chamar a multiplicação de agentes com o crescimento da importância dos agentes não estatais. Mais uma vez não se trata de uma novidade absoluta, pois os agentes não estatais sempre existiram no sistema internacional; a novidade está no seu peso relativo, pois a tendência recente é para uma sua ampla multiplicação, a pontos de se tornarem os protagonistas principais de certas crises. As organizações não estatais aumentam igualmente de importância a outros níveis da acção internacional, desde a ecologia, às crises humanitárias ou à economia.

Segundo os dados do Military Balance de 2008, existem a nível mundial largas dezenas de grupos armados não estatais, com motivações e acções muito distintas. Alguns actuam há dezenas de anos, mas a maior parte são muito recentes. As suas dimensões são variáveis e difíceis de avaliar, pois a composição da maior parte deles é sujeita a discussão e com fronteiras difusas. Cerca de duas dezenas destes grupos gabam-se de contar com mais de dez mil indivíduos armados, o que os coloca acima de muitos dos exércitos mundiais; é o caso da FARC ou da AUC da Colômbia, da AIS da Argélia, de múltiplas organizações no Iraque, Afeganistão, Palestina, África e Caraíbas.

Paralelamente assistimos a outros fenómenos interligados. Um deles é o amplo desenvolvimento das organizações privadas de segurança, catapultadas para uma acção importante em certas crises, não só no campo da criação de segurança mas igualmente na reconstrução das sociedades. Nalguns casos estas organizações são as únicas que conseguem garantir a reconstrução e funcionamento das redes básicas de sustentação da vida.

.\*\_

No global, pelas razões invocadas e por outras que são mencionadas a seguir, penso que podemos falar de uma mudança no sistema internacional em 2008. Algures neste ano fez-se a transição entre um sistema internacional tendencialmente unipolar - que nunca alcançou a sua maturidade - para um outro não polar ou apolar. O conceito de "apolaridade" foi avançado recentemente por vários autores<sup>4</sup> e vai marcar a realidade dos

---

4 Como, por exemplo, Richard Haas, "The Age of Nonpolarity", *Foreign Affairs*, Maio-Junho 2008, pp. 44-57.

próximos tempos. Já não caminhamos no sentido do unipolar, em resumo, e a dificuldade de afirmar lideranças operativas a qualquer nível importante, bem como as tendências indicadas, leva a que não vivamos num sistema multipolar, mas sim num apolar.

O actual sistema é caracterizado pela dificuldade em afirmar lideranças e, por maioria de razão, hegemónias; pelo enfraquecimento do conceito tradicional da soberania dos estados; pelo alargamento das áreas de insegurança ou mesmo de caos; pela multiplicação dos actores não estatais; pelo crescimento das intervenções internacionais nas áreas críticas; pelo crescimento e multiplicação da conflitualidade e das rivalidades. O principal motivo para que se possa falar de um novo sistema internacional desde 2008, porém, não é nenhum dos invocados, mas outro: emergiram novos problemas que se traduzem em ameaças de tipo diferente, algumas com uma dimensão muito superior à do passado – assunto desenvolvido a seguir. Na realidade, perante a dimensão das “novíssimas ameaças” as que foram chamadas de “novas” depois do 11 de Setembro, como o terrorismo internacional, são meros “meninos de coro”. Deve ser acrescentado que, em larga medida, a dificuldade em afirmar lideranças resulta justamente do facto de ainda não haver respostas efectivas para os problemas emergentes, sendo que as respostas tradicionais do passado já não conseguem unir vontades à sua volta em número suficiente. O novo sistema apolar, em resumo, é mais variado, mutável, complexo e imprevisível do que o anterior.

É irónico que este seja o resultado a que se chega 18 anos depois do fim da guerra fria, num período que, segundo as previsões de alguns autores dos anos noventa, seria marcado pelo “fim da História” e dos conflitos. O que assistimos é a uma explosão da conflitualidade que deixa de conhecer fronteiras e regiões claramente demarcadas, paralela a uma alteração drástica do seu tipo, o que não significa que as anteriores modalidades tenham desaparecido.

-\*-

Perante isto, convém repetir a pergunta do grande poeta: *“que pode fazer um bicho da terra tão pequeno?”* (Luís de Camões). Este não é o lugar para responder, mesmo resumidamente, mas não há dúvidas que são necessárias novas soluções pois os problemas são diferentes do passado; estas soluções terão de ser edificadas numa escala multilateral e, na maior parte dos casos, global. Nenhum agente por si, mesmo os EUA, a China ou a União Europeia, tem a escala e a densidade necessária para aplicar uma solução global efectiva de forma isolada.

No novo contexto é mais necessário do que nunca defender e reforçar a coesão das zonas que se afirmam como centros de lógica e ordem, como um “universo kantiano” que exporta segurança. É necessário igualmente ter em conta que as soluções tradicionais não estão adaptadas aos novos problemas e que as ameaças que é possível prever não têm fronteiras nem partem de zonas específicas ou fundamentalmente de agentes estatais – são difusas, baseadas em rede, flexíveis e adaptáveis, num combate de longo prazo que se trava essencialmente para a conquista das mentes e do pensamento.

Tal como aconteceu depois da 2ª Guerra Mundial, ainda agora a comunidade Atlântica se afirma como a principal das zonas de estabilidade em termos globais, numa parceria que se deve entender a duas vozes (EUA e União Europeia). É essencial rever e reforçar os laços existentes nesta zona básica para a edificação de um novo sistema que acabe por ultrapassar a instabilidade inerente ao mundo apolar que agora começa. A parceria Atlântica não só continua mais actual do que nunca, como ainda é o grande eixo que pode estruturar uma futura ordem internacional numa escala global. Isto passa pela invenção de novos conceitos para as instituições que materializam a cooperação Atlântica no campo da segurança e defesa, a começar na NATO.

A renovação da NATO é algo de fundamental nos próximos anos. A alteração terá de ser de tal monta que podemos falar no seu renascimento ou refundação. Não é este o local para desenvolver o assunto, mas a NATO tem de passar a curto prazo para uma nova fase. Os condicionalismos do seu nascimento implicaram que ela tivesse a marca de uma organização baseada na defesa passiva, territorialmente limitada e marcada pela ideia central de assegurar a integridade e soberania tradicional dos estados membros. Os condicionalismos do momento presente fazem com que ela tenha de evoluir para uma organização marcada pela defesa activa, sem limites territoriais para a sua acção e preocupada em termos globais com a manutenção de um sistema de valores universais e a consolidação do quadro geral de segurança dos estados membros. É uma mudança que se descreve em poucas linhas, mas que vai demorar muito tempo a realizar, até porque ela parte da renovação política da parceria Atlântica, que ainda só deu os primeiros passos. Tudo isto tendo na base a necessidade de encontrar soluções adaptadas aos problemas reais do momento presente e não aos do passado.

É de notar, aliás, que toda a evolução recente da NATO vai no sentido indicado, embora a formulação teórica ainda não acompanhe essa realidade. A NATO, em resumo, tem a vocação de se tornar o “braço armado” de uma renovada parceria Atlântica, algo

essencial para ultrapassar com o tempo o sistema apolar que agora começou. A revisão do “conceito estratégico” da NATO passa necessariamente por aqui, como passo essencial para a construção do futuro. Não falo obviamente da “pequena revisão” que vai ocorrer dentro em breve; falo da grande revisão que tem por detrás, necessariamente, um repensar da parceria Atlântica.

### **Uma Crise Secular - o Modelo de Crescimento**

A mudança a que assistimos não foi só a do sistema internacional, embora essa por si já fosse de grande envergadura, num ritmo que se mede por décadas. A mudança, porém, foi muito mais ampla e vasta. Em 2008 passamos a viver na fase crítica e mais difícil de uma crise há muito anunciada, mas adormecida ou atenuada até aqui: a crise dos recursos.

O que está em causa é um modelo de desenvolvimento multi-secular baseado na exploração intensiva de recursos não renováveis ou, caso se prefira, de recursos que têm ciclos de renovação que se medem em milénios, quando o crescente consumo aponta para se atingir o pico de produção de muitos deles dentro de anos ou décadas. Como a procura de quase todos os recursos é crescente numa curva exponencial, a tendência é para um agravamento da situação: uma crescente procura paralela a uma oferta em queda.

É de notar que a procura crescente não está somente ligada à explosão populacional, embora esta seja uma realidade. Ela tem sobretudo a ver com o crescimento da classe média em múltiplas sociedades, pois a classe média urbanizada é a grande consumidora de recursos. Só a evolução previsível da China e da Índia num horizonte de dez anos trará consigo um aumento de cerca de trezentos milhões de indivíduos na classe média (o que não é muito para uma população total de 2500 milhões), mas corresponde a duplicar a classe média da Europa e dos EUA – e isto sem contar com a evolução noutras áreas do globo.

O caso mais evidente da crise de recursos é o dos combustíveis fósseis. A energia barata, base do modelo de crescimento prevalecente, pura e simplesmente acabou ou, como mínimo e na versão mais optimista, sofreu uma forte machadada em 2008. É certo, como afirma Amy Jaffe,<sup>5</sup> que a “crise do petróleo” tem sido anunciada há muito e os

---

5 Amy Meyers Jaffe, *The Impending Oil Shock*, “Survival”, Agosto 2008, pp 61-68.

anteriores choques foram sempre seguidos por uma recuperação. O mais recente destes “choques”, com a rápida passagem do preço do barril de crude de 70 para cerca de 147 dólares (em meados de 2008) teve um efeito imenso e ainda não superado na economia internacional. Nada indica, em resumo, que o choque de 2008 seja o último e que não possa ser recuperado; mas tudo indica que a recuperação, mesmo que exista será só parcial numa crise que se tende a agravar e não a melhorar.

Há respostas mais ou menos eficazes para a carestia do crude. Algumas são de médio prazo, como o desenvolvimento das energias renováveis, o recurso ao nuclear e a novas formas de energia ou a promoção da poupança (diga-se que a melhor medida de poupança é o aumento do preço). Outras respostas são de curto prazo, como a pressão para aumentar a produção, o recurso a reservas estratégicas que se lançam parcialmente no mercado para combater a crise imediata ou o combate à especulação. As medidas de curto prazo, associadas aos menores consumos no Verão, conseguiram obter uma queda do preço do crude a partir de Julho de 2008. Simplesmente, é uma descida inserida numa linha que, embora zigzagueante, vai no sentido ascendente.

As visões sobre a evolução da curva do petróleo variam, não sendo certo quando se alcançará ou se já se alcançou o pico da produção numa escala global. Simplesmente a variação das previsões traduz-se num leque em que os pontos extremos estão entre 2005 (Matthew Simmons ou Bakhtiari) e 2025 (previsões da Shell).<sup>6</sup> Ora isto acontece numa altura em que o consumo aumenta muito (ver gráfico sobre as previsões de emissões de CO<sub>2</sub>) e se altera em termos geográficos. O resultado fatal é uma forte pressão para o aumento do preço. Chegamos, em resumo, ao fim da “era do petróleo” que começou no alvorecer do século XX.

---

<sup>6</sup> Ver Howard Kunstler, *O Fim do Petróleo*, Lisboa, Bizâncio, 2006 ou Paul Roberts, *The End of Oil*, Londres, Bloomsbury, 2005.

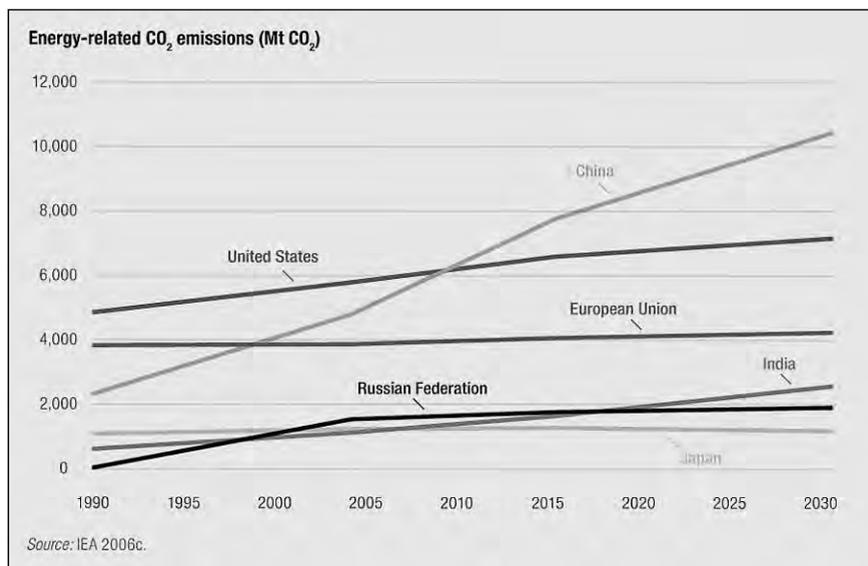


Gráfico “Emissões de CO<sub>2</sub> ligadas à energia”, UN, *Human Development Report 2007-2008*, p. 56. A projecção permite verificar facilmente de onde parte a pressão para o aumento da procura de energia e a forma como esta irá crescer nas próximas décadas.

-\*-

O grande problema é que todas as medidas pensadas só produzem resultados sustentáveis e numa escala significativa a médio prazo, enquanto a crise é imediata e crescente. É de prever que no cômputo final teremos sempre de enfrentar um aumento significativo do preço da energia. Como dizia W. Churchill em 1942: *“Ainda não é o fim; não é sequer o começo do fim; mas é o fim do começo”*.

Os efeitos deste aumento do preço são imensos em sociedades habituadas de longa data a energia barata, que a consomem em grande quantidade. Uma primeira tendência é para os sectores mais afectados pelo aumento do preço dos combustíveis reclamarem pela forma clássica e tradicional, ou seja, pressionando para o estado os subsidiar - foi o caso dos camionistas, taxistas, pescadores, agricultores e motoristas em geral. Não tardou a verificar-se que estas reclamações provocavam grandes perturbações na sociedade, em particular em casos como a Espanha e a França, pois tinham a potencialidade de paralisar ou prejudicar fortemente o funcionamento da economia e de degenerar em formas de

violência muito preocupantes (vários camiões TIR foram incendiados em Espanha, em confrontos violentos que provocaram mortos e feridos, para dar só um exemplo).

Não tardou a verificar-se igualmente que estas movimentações dificilmente poderiam ser eficazes, pelo simples motivo que o movimento ascendente do preço do crude é de longo prazo, afecta a sociedade como um todo e o estado não pode subsidiar tudo por todo o tempo, sob pena de cair na bancarrota muito antes da crise estar terminada. Nestas movimentações surgiram com maior maturidade e desenvolvimento novas formas organizativas de contestação, muito mais difíceis de acompanhar e de controlar do que no passado. São formas que apontam para o futuro, pois não dependem de uma organização hierárquica, de estruturas permanentes ou mesmo de uma direcção no sentido tradicional do termo. São organizações em rede, flexíveis, sem comando centralizado, mobilizáveis em poucas horas por telemóvel e internet, sem rosto e sem política no sentido tradicional do termo – as organizações típicas do sistema apolar.

Este tipo de contestação mais não é que do que uma primeira e imediata reacção a um processo de longo prazo, que só agora começou. O impacto posterior será muito maior, não tenhamos ilusões. O que é colocado em causa é todo o modelo de crescimento e as ondas de choque vão afectar tudo e todos.

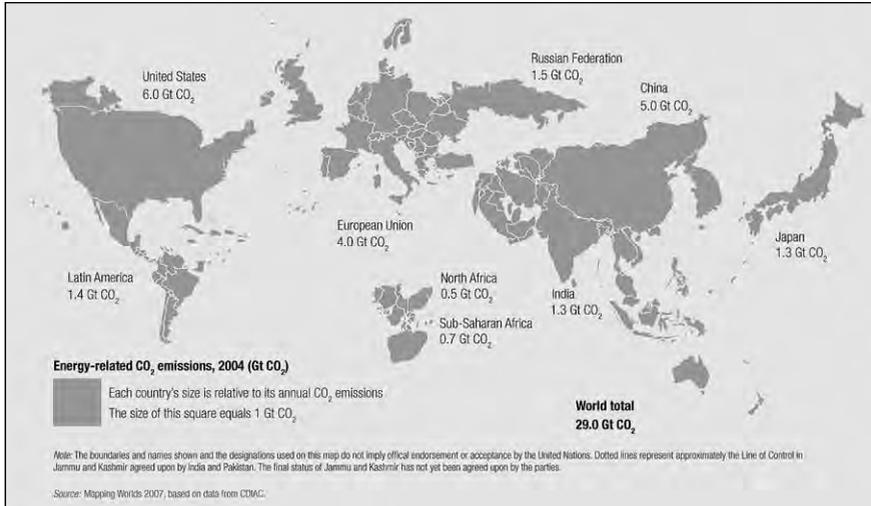
É preciso ter em conta igualmente que o petróleo é somente um dos recursos que se torna escasso. A médio prazo outros podem provocar abalos muito mais importantes, desde a água, aos alimentos (coisas essenciais para sustentar a vida), sem esquecer certas matérias-primas críticas.

### **Uma Crise Milenar**

Em 2008 atingiu a maturidade ainda uma outra crise de duração muito mais longa, que se fez sentir de forma mais aguda, condicionando e enquadrando todas as restantes. Trata-se do que, por facilidade de expressão, se chama simplesmente de “mudança climática”.

Até há pouco este era um assunto muito polémico e respeitáveis autores não hesitavam mesmo em dizer que se tratava de um “produto imaginário” sem base científica ou, a ter alguma, os seus efeitos eram de tal modo vagos e lentos que não valia a pena sequer falar no assunto. Hoje em dia já poucos pensam assim, pois tornou-se evidente que embora a mudança de fundo seja de longo prazo, diversos factores estão a acelerar o processo e os efeitos são sentidos de forma crescente desde agora.

Na altura em que a França assumiu a presidência da União Europeia, o seu Primeiro-Ministro François Fillon afirmou<sup>7</sup> que a “primeira prioridade” (atenção: primeira prioridade!!) da Europa é “responder ao desafio climático; e neste campo a Europa deve dar o exemplo”. A afirmação foi assim justificada: “deve fazê-lo porque é uma prioridade do conjunto da humanidade, deve fazê-lo com o objectivo de arrastar consigo o conjunto da humanidade num acto responsável para preservar o planeta”.



Mapa *Varição Global na Emissão de CO<sub>2</sub>*, UN, *Human Development Report 2007-2008*, p. 42.

Quando falamos de mudança climática, estamos na realidade a mencionar dois fenómenos distintos. Um primeiro, são os ciclos de glaciação do planeta Terra, que se medem em dezenas de milhares de anos e pouco dependem da acção do homem. Um outro, é o aquecimento global, traduzido num aumento das temperaturas médias no último século, que se deve em larga medida à acção do homem e que se agravou fortemente nas décadas recentes. Em relação ao primeiro fenómeno pouco se pode fazer, mas em relação ao segundo a acção do homem, desde que coordenada e numa escala global, pode ser muito importante na sua contenção ou mesmo inversão. Como os mais

<sup>7</sup> A 18 de Junho de 2008, no debate da Assembleia Nacional da França sobre a presidência europeia. Em [www.premier-ministr.gouv.fr](http://www.premier-ministr.gouv.fr).

recentes relatórios da ONU referem, a janela de oportunidade para inverter o processo e evitar “*mudanças climáticas catastróficas*” (sic) nas próximas décadas está a fechar-se. É claro que neste campo de pouco vale a União Europeia levar a cabo um programa bem sucedido se, por exemplo, a China nada fizer – a China está em vias de superar os EUA como a principal fonte de emissão de CO<sub>2</sub> (ver mapa e gráfico).

É muito discutível saber qual o efeito desta crise imensa a curto prazo, em termos nomeadamente da alteração da pluviosidade, temperaturas médias e subida do nível dos mares. Alguns estudos recentes em Portugal (Ministério do Ambiente, Lisboa, 2008) mostram que estamos na primeira linha da União Europeia, ou seja, que seremos dos primeiros afectados e dos mais afectados.

#### OPINIÃO DO MINISTÉRIO DO AMBIENTE

*“Por exemplo, prevê-se que a disponibilidade de água e o rendimento das culturas na Europa do Sul baixem em 20% face a uma subida de 2º nas temperaturas médias globais. (...)*

*Daqui resulta que Portugal se conta entre os países para os quais é mais importante, quer o combate às alterações climáticas, quer as políticas de adaptação a situações extremas de origem climática, tais como secas, cheias, fogos florestais, erosão costeira, vagas de calor, entre outras”.*

*Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional – Balanço de Dois Anos 2005-2007, Lisboa, Edição do MAOTDR (sem indicação de autor), p. 16.*

Potencialmente este é o maior desafio da humanidade nas próximas décadas e tudo depende da resposta que lhe for dada, sendo certo que não há resposta possível na escala de um qualquer estado ou mesmo de uma região. O que está em causa, mais uma vez, é muito vasto: a relação do homem com o ecossistema global que lhe sustenta a vida. É uma crise que se prende directamente com a anterior, pois quase todos os factores de agravamento estão ligados aos efeitos acumulados durante os últimos séculos de um modelo marcado pela procura do crescimento quantitativo. O que está em causa, em última instância, são noções de base do que podemos chamar valores civilizacionais.

#### Um Tempo de Tempestades - o Sistema Apolar

Vivemos pois numa encruzilhada de crises e transições, umas que se medem em décadas, outras em séculos e outras em milénios – mencionei de forma muito resumida só algumas.

É um tempo de tempestades, em muitos sentidos: as tempestades e outros fenómenos hidrometeorológicos afectam cada vez mais pessoas (ver gráfico da ONU), as lideranças tem dificuldades em afirmar-se e em impor soluções globais, os problemas centrais são diferentes do passado, embora os do passado não tenham desaparecido, a instabilidade cresce, as crises multiplicam-se.

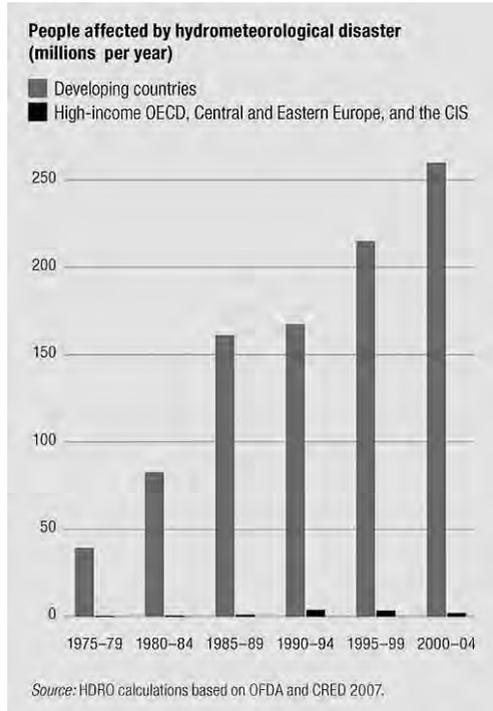


Gráfico “Pessoas afectadas por desastres hidrometeorológicos”,  
UN, *Human Development Report 2007-2008*, p. 75.

Quis o acaso ou o ritmo histórico que todas estas crises alcançassem uma fase de agudização ou de mudança à volta de 2008 - o ano em que o mundo mudou.

O resultado imediato foi uma alteração das regras do jogo, com novos equilíbrios (ou desequilíbrios) e um geral alargamento da sensação de incerteza e dúvida. De repente e perante o impacto da novidade, nada parece sólido e duradouro. Como acontece normalmente, o pensamento e a teoria são os últimos a adaptarem-se à mudança e a compre-

derem o grande salto qualitativo que se deu. As pessoas, em resumo, têm a tendência de pensar em situações novas com os conceitos e teorias do passado e vão demorar algum tempo a perceber que os resultados não são famosos.

Vai começar um período difícil, de confiança abalada, de dúvidas, de alargamento e diversificação qualitativa das crises, de surpresas e estupefação, colocando em causa o que era dado como certo e permanente. É o tempo das tempestades, o tempo do sistema apolar.

Na devida altura acabarão por surgir novas teorias e conceitos, que serão necessariamente a base das soluções para os problemas que se enfrentam. Quem elaborar as novas respostas e, sobretudo, quem souber reunir vontades à sua volta para aplicar as soluções numa escala global, acabará por afirmar lideranças e elas irão construir as novas hegemonias, base de um renovado modelo estável do sistema internacional. A ordem internacional emergente renascerá então acabando com o caos relativo anterior, pondo fim ao modelo apolar que agora começa. Até lá, viveremos necessariamente este tempo atribulado, ingrato e difícil.

No período que agora começa, o debate e a investigação são mais necessários do que nunca, pois eles são a base da renovação das ideias e teorias que conduzem a novas soluções. Quanto maior for a confusão e as dúvidas, mais necessário é entender o que se está a passar, pois essa é a base para edificar uma linha de ação bem sucedida. De nada vale esconder a cabeça na areia e dizer que tudo continua como dantes. O novo papel do IDN prende-se com esta conjuntura.

# O Uso Preventivo da Força\*

Jorge Silva Paulo

Escola Naval (Marinha) – Alfeite

## Resumo

A mais importante inovação que a Carta das Nações Unidas trouxe às relações e ao direito internacionais foi a proibição do uso da força, com duas exceções: autorizado pelo Conselho de Segurança e legítima defesa. O uso da força em reação a um ataque armado em curso ou iminente é aceite, mas o uso preventivo da força, sem autorização do Conselho de Segurança, tende a ser considerado agressão. No entanto, a combinação de Estados-falhados, terroristas nihilistas, armas de destruição maciça – portáteis, devastadoras e letais – e mísseis para as levar a grandes distâncias, permite criar ameaças em dias ou horas, enquanto em 1945 era preciso gerar, deslocar e sustentar durante meses volumosas forças militares para criar uma ameaça. Estados-falhados e grupos nihilistas com aquelas armas constituem uma ameaça, e podem justificar o uso preventivo da força, segundo dinâmicas que se parecem com equilíbrios de poder, causadores de guerras devastadoras. Não será assim nos Estados de direito democráticos maduros, pois quando estes usam a força – raramente entre si – estão sujeitos a intenso escrutínio e responsabilização dos dirigentes políticos, através de discussão pública e análise de várias opções. Assim, só usa a força, sobretudo em prevenção, quando, pelo menos, os governos estão convictos que para os respectivos Estados, essa é a melhor opção. Os custos do erro no uso da força são tão altos que os governantes destes Estados só decidirão usá-la em casos excepcionais e bem fundamentados; isso assegura que o uso da força por tais Estados não será desvirtuado ou abusado para cometer agressão.

## Abstract

### The Preventive Use of Force

*The most important innovation the United Nations Charter brought to international relations and international law was the prohibition of the use of force, with two exceptions: authorized by the Security Council, and self-defense. It is accepted the use of force in reaction to an ongoing or imminent armed attack, but the unauthorized and preventive use of force tends to be considered aggression. However, the combination of rogue states, nihilistic terrorists, weapons of mass destruction – portable, devastating and lethal – and missile systems for long distance delivery allows threats to form in days or hours, while in 1945 it was necessary to generate, move and support large military forces for months to create a threat. Rogue states or nihilistic terrorists with those weapons are a threat and may justify the preventive use of force, in ways that look like balance of power, responsible for devastating wars. That should not happen with mature democracies subject to the rule of law, because the use of force – unusual among themselves – is under intense scrutiny with politicians liable for their decisions, and taking the discussion and the analysis of several alternatives to the public arena. Therefore, the use of force, and more so if preventive, only happens when, at least, each government is convinced that, for their country, that is the best. The costs of error in the use of force are so high that these governments will only decide to use it in exceptional and well argued cases; that insures against vicious preventive use of force or abusive use of force.*

---

\* Adaptação do Trabalho Individual de Operações apresentado no Curso Complementar Naval de Guerra; ver Paulo (2006).



## 1. Introdução

A proibição do **uso da força** nas relações entre Estados, conjugada com o princípio da resolução de conflitos por meios pacíficos, é a mais importante inovação que a **Carta das Nações Unidas** (CNU) trouxe às relações e ao direito internacionais. Essa proibição admite duas derrogações: o uso da força autorizado pelo **Conselho de Segurança** das Nações Unidas (CS), e a **legítima defesa**.

O uso da força e a legítima defesa são conceitos tão antigos como as comunidades humanas; mas o fim da Guerra Fria (1990), a intervenção no Kosovo (1999) e a Invasão do Iraque (2003) fixaram-nos no debate público. A possível proliferação de **armas de destruição maciça** (WMD), portáteis, devastadoras e indiscriminadamente letais, e a sua posse por terroristas em Estados-falhados<sup>1</sup> cria ameaças que obrigam a rever os conceitos, já de si dinâmicos e complexos, o que obriga a que, neste artigo, apenas se articulem criticamente os tópicos principais.

O uso da força só é lícito se for autorizado pelo CS ou, por iniciativa dos Estados, em legítima defesa. O uso da força ilícito é **agressão** e, mesmo sem definição vinculativa, pode implicar responsabilização internacional. A legítima defesa exclui a ilicitude, ao reconhecer um estado de necessidade, tal como no direito interno, e está densificada na jurisprudência e na doutrina.

Até à divulgação da *National Security Strategy* (NSS) dos EUA, de 2002 e renovada em 2006, apesar de alguma confusão, havia consenso sobre o uso da força em legítima defesa **preemptiva** e **preventiva**: a primeira, como reacção a um ataque iminente, era considerada tão lícita como a reacção a um ataque armado em curso; mas a segunda, era ilícita.

A mudança de estratégia dos EUA instalou-se na agenda mediática, em parte, por indiciar um recuo: quando o mundo parecia ter tornado mais raro e mais difícil o uso da força, o Estado mais poderoso pareceu retomar o aparentemente ultrapassado modelo realista de equilíbrio de poder, alegadamente causador de tantas guerras.

Este artigo ocupa-se do uso preventivo da força. No capítulo 2, de análise positiva, caracterizam-se os conceitos de uso da força, legítima defesa, preempção, prevenção e ingerência humanitária. No capítulo 3, faz-se uma análise normativa ou crítica, do uso da força invocando a legítima defesa preventiva e contrasta-se esse uso com a dinâmica dos equilíbrios de poder. Por fim, discutem-se os mecanismos de controle dos Estados de

---

<sup>1</sup> Estados desestruturados, incapazes de controlar quem lá vive, nem o que lá se faz.

direito democrático quanto ao uso da força. Conclui-se que o actual terrorismo global, os Estados-falhados e os riscos de uso de WMD justificam que um Estado, sujeito a tais ameaças, escolha o mal menor e decida usar a força antes de ser atacado, sujeitando a decisão a intenso escrutínio e avaliação públicos. Os Estados de direito democráticos têm mecanismos de responsabilização e controlo sobre os dirigentes políticos que evitam que se vulgarizem a agressão e o uso da força; por isso, não tem que ser mau, e pode até ser bom, que os EUA, um dos mais avançados Estados de direito democráticos, admitam o uso preventivo da força.

## 2. A Legalidade do Uso da Força

O fracasso da Sociedade das Nações e os horrores da II Guerra Mundial levaram os vencedores a empenhar-se na criação dum dispositivo internacional que acabasse com a guerra e garantisse a **segurança colectiva**.<sup>2</sup> Para isso, reuniu-se em 1944 a conferência de Dumbarton Oaks, que elaborou a CNU, assinada em S. Francisco em 1945, e de que emergiu a **Organização das Nações Unidas**<sup>3</sup> (ONU). Neste capítulo, analisam-se os conceitos relativos ao uso da força, essenciais na CNU e nas relações internacionais desde então.

### 2.1 O uso da força

O uso da força, ou da violência<sup>4</sup> com elevada intensidade, ou **guerra**,<sup>5</sup> é um instrumento da política entre Estados, cujo fim é obrigar um Estado a submeter-se à vontade doutro:

---

2 “O conceito de segurança colectiva, que se formou antes e durante a guerra de 1914-1918, não pretendeu eliminar a soberania dos Estados. Procurava sim limitar as suas possibilidades de agressão. O ideal da segurança colectiva pode talvez definir-se por oposição ao sistema das alianças, [...]. Na aliança, os Estados unem-se contra um eventual agressor, em regra historicamente determinado. A segurança colectiva busca um sistema global que funciona a favor de todos e, portanto, um sistema que reage contra qualquer agressão considerada injusta face ao direito internacional.”; cf. Moreira (1997), pp. 94-5.

3 A Conferência de Dumbarton Oaks decorreu de 21-09 a 7-10-1944. A Conferência de S. Francisco iniciou-se em 25-04-1945, com delegados de 50 Estados, concluiu os seus trabalhos em 25-06-1945 com a aprovação dos 111 artigos da CNU, e foi assinada no dia seguinte. A ONU iniciou oficialmente as suas actividades em 24-10-1945 (o “Dia das Nações Unidas”), depois dos cinco membros-permanentes e a maioria dos outros a terem ratificado. A Assembleia-Geral reuniu-se em 10-01-1946 pela primeira vez e o Conselho de Segurança em 17-01-1946.

4 Pode distinguir-se o “uso da força” do “uso da violência” por o primeiro se submeter à lei e o segundo não; neste texto, adopta-se “uso da força”; ver Machado (1999), p. 42.

“Violence is not war unless it is carried out in the name of a political unit; what distinguishes killing in war from murder is its vicarious and official character, [...]. Equally, violence carried out in the name of a political unit is not war unless it is directed against another political unit.”<sup>6</sup>

Carl von Clausewitz concorda, em poucas palavras: “A guerra é a continuação da política por outros meios”.<sup>7</sup> Tentando captar a realidade actual, e sem desvalorizar a devastação e o sofrimento que causa o uso da força, Robert Cooper sublinha dois pontos essenciais: “[...] a força continua a ser o garante último da segurança.”<sup>8</sup> E também: “A força militar é a sanção máxima nas relações internacionais.”<sup>9</sup>

O uso da força opera-se num contínuo, de que a guerra total e a paz são os extremos: “Force is not a matter of all or nothing, and it isn’t a matter of first or last (or now or never): its use must be timely and proportional.”<sup>10</sup> A paz, sendo mais do que ausência do uso da força, é rara. Mas a guerra total, como a I e a II Guerras Mundiais, também é excepcional entre os conflitos violentos.

Guerra e paz não têm definições vinculativas no direito internacional. Mas a Assembleia-Geral da ONU aprovou uma definição, política, de **agressão**, na qual esta é caracterizada através de exemplos do uso, ou da disponibilidade do uso, ilícito da força.<sup>11</sup> Esta definição política pode tornar-se vinculativa, por via duma regra consuetudinária, se os Estados, ao longo duma prática suficientemente longa e consistente, vierem a sentir-se obrigados a cumpri-la.<sup>12</sup> Até lá, a definição de agressão cabe, caso a caso, ao CS.

Com o princípio da resolução de conflitos entre Estados por meios pacíficos (nº 3 do artº 2º) e a proibição do uso da força na CNU (nº 4 do artº 2º) visou-se acabar com a guerra e até banir a palavra “guerra”. Mas a realidade da natureza humana e das relações entre Estados obriga a admitir a possibilidade do uso da força; por isso, são necessários critérios gerais, eficazes e objectivos que permitam tratar adequadamente todas as situações.

---

5 A expressão “uso da força” é mais ampla do que “guerra” mas, nas linguagens política e mediática, usa-se apenas como eufemismo de “guerra”.

6 Cf. Bull (2002), p. 178.

7 Cf. Clausewitz (1832), I, i-24.

8 Cf. Cooper (2006), p. 35.

9 Cf. Cooper (2006), p. 127.

10 Cf. Walzer (2004), p. 160.

11 Ver a Resolução nº 3314 (XXIX) de 14 de Dezembro de 1974.

12 O costume ainda é considerada a mais importante fonte de direito internacional; ver Pereira, Quadros (2000), p. 155.

O milenar conceito de **guerra justa**,<sup>13</sup> de Agostinho de Hipona (séc.V), foi um esforço nesse sentido, à data inovador: os cristãos pacifistas deviam abandonar a postura passiva e usar a força para repelir um ataque ou restabelecer a paz. Tomás de Aquino (séc. XIII), seguindo o modelo aristotélico das virtudes, estabeleceu três critérios para aferir da justeza do uso da força:<sup>14</sup>

- (1) ser conduzido pela autoridade legítima;
- (2) visar servir um fim justo;
- (3) os beligerantes estarem animados de boas intenções.

O modelo da CNU afasta o conceito de guerra justa,<sup>15</sup> e tenta, pelos fins e poderes atribuídos no Capítulo VII ao CS, converter o uso da força internacional num caso de polícia: Estado que viole a legalidade (interpretada caso a caso pelo CS) deve ser punido pelo CS, que actua sob mandato da sociedade (de Estados) internacional.<sup>16</sup> A analogia é polémica, pois o uso da força entre Estados ou é, ou suscita, a guerra: é aplicada por militares, cuja missão e fundamentação tradicionais é fazer a guerra; afecta todo um povo; e põe vidas em risco.<sup>17</sup>

Além disso, a solução de crises humanitárias e a necessidade de prevenir o uso de WMD levam a admitir o uso da força fora dos critérios da CNU, em especial, violando um princípio básico da CNU, a **soberania**<sup>18</sup> (nº 1 do artº 2º), considerada implicitamente a principal barreira contra os abusos de poder dos Estados.

A ONU não é um governo mundial Hobbesiano, nem uma federação mundial Kantiana, e as decisões sobre o uso da força estão em parte descentralizadas: a ONU, através do CS, tem o monopólio da decisão sobre o uso da força legítima, mas não tem forças próprias e só pode executar decisões neste domínio através das forças dos Estados

---

13 Ver Walzer (2004), cap. 1.

14 Ver Aquino (2006), parte II, questão 40.

15 Talvez porque, “[...] *just war theory, even when it demands a strong critique of particular acts of war, is the doctrine of people who do expect to exercise power and use force.*”; cf. Walzer (2004), p. 14.

16 Neste sentido, ver Walzer (2004), p. xiii.

17 “*Aggression is not only a crime against the formal rules of international society; it is also, more importantly, an assault upon a people, a threat to their common life and even their physical survival*”; cf. Walzer (2004), p. 91.

18 A soberania, conceito formulado por Jean Bodin em *Six livres de la République* (1576), é um atributo essencial do Estado: não reconhece autoridade superior a si no plano externo (todos os Estados são iguais entre si) e não aceita nenhuma autoridade igual ou superior a si internamente; ver Dinh et al (2003), pp. 51-5. Tornou-se um princípio central da sociedade internacional após os Tratados de Westphalia (1648), que encerraram a Guerra dos Trinta Anos; ver Dinh et al (2003), p. 53.

que decidam cedê-las para o efeito.<sup>19</sup> Porém, não é por isso que as guerras não acabaram; a abundância de guerras civis mostra que, sob tensões internas centrífugas, governos e federações não conseguem eliminar o uso intenso e ilegítimo da força.<sup>20</sup>

## 2.2 O capítulo VII da Carta das Nações Unidas

O Capítulo VII da CNU compreende os artigos 39º a 51º e tem o título **Ação em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Acto de Agressão**. É o capítulo de referência sobre o uso da força e nele se atribui ao CS a autoridade para regular este uso. Raramente usado para fundamentar as resoluções do CS antes do fim da Guerra Fria e da Invasão do Kuwait, após 1990 nele se basearam quase metade das resoluções em cada ano,<sup>21</sup> ao mesmo tempo que se extinguiu praticamente o recurso ao veto pelos cinco membros-permanentes,<sup>22</sup> abrindo-se um período de funcionamento mais cooperativo – embora, após 1999, formando-se novas e grandes controvérsias.

O Capítulo VII da CNU estabelece duas derrogações legais<sup>23</sup> à proibição geral do uso da força:

- (1) no artº 42º, o qual atribui competência ao CS para autorizar o uso da força, “para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”; este artigo conjuga-se com o artº 39º, o qual atribui competência ao CS, e só ao CS, para identificar ameaças à paz, rupturas da paz ou actos de agressão;
- (2) e no artº 51º, que reconhece a cada Estado um “direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado”.

Todos os Estados subscreveram formalmente este modelo ao ratificar a CNU, o que lhe confere legitimidade; mas ele não é perfeito, nem é cumprido por todos.

---

19 Ver Miranda (2002), p. 259; Diniz et al (2003), p. 1021; e Cooper (2006), p. 78.

20 “A Jugoslávia mostrou que um mercado único e forças armadas integradas podem ser destruídos se os interessados quiserem entrar em guerra entre si.”; cf. Cooper (2003), p. 46.

21 De todas as resoluções que se fundamentam no Capítulo VII, mais de 90% ocorreram após 1990; para uma análise mais completa das estatísticas do CS, ver Wallenstein, Johansson (2004).

22 Os estados vencedores da II Guerra Mundial: EUA, Reino Unido, China, França e URSS (substituída pela Rússia).

23 O artº 107º também o permite em relação aos Estados derrotados na II Guerra Mundial, mas este artigo está inserido no Título XVII, sobre disposições transitórias; está obsoleto, assim como as guerras de autodeterminação.

### 2.3 Os conceitos

O compromisso latente na CNU entre realidades e ideais, e entre doutrinas realistas e idealistas, revela-se na interpretação concreta dos conceitos relativos ao uso da força. São conceitos complexos, pois os conteúdos materiais mudam com o tempo e a sua interpretação varia caso a caso, segundo os interesses dos Estados e as personalidades e visões dos dirigentes políticos, como se observou, por exemplo, em 2002, nas discussões do CS e na NSS dos EUA, que alargou o conceito de preempção.

#### 2.3.1 Legítima defesa

A legítima defesa é uma circunstância de **exclusão da ilicitude**;<sup>24</sup> assim a classifica os direitos internos.<sup>25</sup> É “*um meio de tutela privada*”<sup>26</sup> dos direitos”.<sup>27</sup> E o artº51º classifica-a como direito “inherent” ou natural.<sup>28</sup>

A licitude do uso da força em legítima defesa pressupõe uma grave ameaça à existência, a verificar através de quatro condições, explícitas na CNU, ou densificadas pela doutrina, pela jurisprudência ou pela prática:<sup>29</sup>

- (1) necessidade: a situação, “*leaving no moment for deliberation*”,<sup>30</sup> não permite chamar o CS a intervir e a resolver o conflito em tempo útil;
- (2) proporcionalidade: a reacção deve “*deve limitar-se ao estritamente necessário para prevenir ou reprimir a agressão*”; acima do mínimo necessário é, nos termos do direito interno, “*excesso de legítima defesa*”,<sup>31</sup>
- (3) ter sido, ou estar prestes a ser, objecto de ataque armado (artº 51º): apenas agressão, e não outra forma de coacção;

---

24 Também designada “causa exoneratória de responsabilidade”; ver Dinh et al (2003), p. 797. A legítima defesa é uma entre várias circunstâncias que excluem a ilicitude; ver o artº 31º do Código Penal português; e Dinh et al (2003), p. 798.

25 Ver Capítulo III do Código Penal e os artº 31º, artº 32º e artº 33º em particular. Ver Dinh et al (2003), pp. 797-9.

26 “Privada” ou “autónoma” no sentido de que é o ofendido que defende os seus direitos, e não uma autoridade legítima.

27 Cf. **Legítima defesa**, VELBC (1971) tomo XI, col. 1655 (por Robin de Andrade).

28 A melhor tradução para o termo “inherent”, da versão inglesa da CNU, será “natural”, como na versão oficial francesa; nesse sentido, ver Pereira, Quadros (2000); e ainda o tradutor de Dinh et al (2003). Porém, não está resolvida a controvérsia Direito Natural versus Direito Positivo, que, por não ser essencial a este artigo, não será aqui aprofundada.

29 Ver Henkin et al (1993), pp. 921-2; Pereira, Quadros (2000), pp. 484-5; e Dinh et al (2003), pp. 799-800 e 959-64.

30 Expressão de Daniel Webster a propósito do *Caroline*; ver Henkin et al (1993), pp. 872-3. Ver notas 36 e 40.

31 Ver artº 33º do Código Penal.

- (4) informar de imediato o CS das medidas tomadas (artº 51º), a quem passa a competir a direcção dos esforços de “manutenção da paz e da segurança internacionais”.

Portanto, a legítima defesa é um Estado necessariamente transitório e curto. O incumprimento duma ou mais destas condições pode levar o CS a considerar o uso da força ilícito (agressão) decorrendo daí responsabilidade internacional.<sup>32</sup>

O artº 51º estabelece que a legítima defesa pode ser invocada a título individual ou colectivo. Esta disposição legitima a possibilidade de Estados fracos recorrerem a aliados fortes, ou alianças, para repelirem uma agressão, que poderia ter êxito sem o apoio destes.<sup>33</sup>

A legítima defesa e a eventual responsabilização internacional pelo uso da força visam dissuadir o seu uso; e, no mínimo, reduzi-lo. Mas a composição e o funcionamento do CS derogam do princípio da igualdade soberana dos Estados, permitindo aos membros-permanentes que decidam caso a caso, na óptica dos seus interesses ou dos interesses dos seus aliados. É uma manifestação do compromisso entre as realidades humana e política e o ideal de acabar com a guerra, que os Estados vencedores da II Guerra Mundial reflectiram na CNU e se observa nas relações internacionais.

### 2.3.2 *Preempção, prevenção e antecipação*

Há muito que se aceita que a expressão “ataque armado”, usada no artº 51º, inclui “ataque iminente”. Evitar um ataque iminente será tipicamente melhor para a paz e a segurança internacionais do que esperar que ele se concretize; por isso, faz sentido incorporar o conceito de **preempção** na legítima defesa. Este conceito vem do direito constitucional dos EUA, e significa a preclusão de uma entidade actuar por estar já outra a fazê-lo num determinado domínio;<sup>34</sup> a analogia às questões de segurança e estratégia é óbvia.

32 Ver Pereira, Quadros (2000), p. 485; e Dinh et al (2003), pp. 802-4.

33 É nesta norma que se fundamenta a cláusula de solidariedade da NATO (artº 5º do Tratado de Washington, de 1949) e da UEO (artº V do Tratado de Bruxelas, de 1948). Ver Dinh et al (2003), pp. 962-4.

34 Ver Soares (1996), p. 22. Também existe este conceito nas ordens jurídicas francesa e portuguesa, no âmbito dos direitos reais, noutro sentido, significando que o primitivo vendedor tem preferência para readquirir o objecto vendido, caso este seja posto à venda; cf. **Preempção**, Houaiss (2001), tomo XV, p. 6535.

Antecedentes históricos, como o ataque ao *Caroline*<sup>35</sup> (1837) e o ataque a *Osirak*<sup>36</sup> (1981), sugerem que, em determinadas circunstâncias, pode ser adequado o uso da força antes de ser óbvio, ou de se poder provar, estar iminente um ataque, se assim se evitar um mal maior para a paz e a segurança internacionais. Mas aqueles casos também mostram como o conceito de **prevenção** na legítima defesa não é consensual.<sup>37</sup>

Apesar de alguma confusão na literatura, os conceitos de preempção e prevenção suscitavam pouca polémica na jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) e na doutrina, até 2002 – ambos se referem ao uso da força em **antecipação** ao ataque armado, mas a preempção era considerada lícita e a prevenção não:

*“The difference between preemptive and preventive response is that the former is directed against an immediate threat, i.e. a clearly identified threat in the process of being activated for attack, and the latter against an emerging threat that may become an immediate threat sometime in the future unless dealt with now.”*<sup>38</sup>

Mas o ambiente estratégico internacional obriga a rever esta divisão.

No caso do *Caroline*, o Governo dos EUA não aceitou a argumentação do Governo britânico, que defendeu a legitimidade da destruição preventiva deste navio. Na troca de correspondência que se seguiu, o *Secretary of State* Daniel Webster definiu os critérios de legítima defesa, ainda hoje correntemente aceites pela doutrina, que admitiam a preempção (ataque iminente), mas não a prevenção, invocada pelos britânicos.<sup>39</sup>

No caso de *Osirak*, eram públicos o ódio de Saddam Hussein a Israel, o seu desejo de suceder a Nasser como líder da nação árabe, e a sua intenção de usar o reactor de *Osirak* para fabricar armas nucleares. Com estas, Saddam tornar-se-ia uma ameaça muito mais cara de conter ou eliminar.<sup>40</sup> Destruir o reactor nuclear em serviço causaria danos evidentemente maiores do que antes. E resolver o assunto no CS demoraria mais tempo do que Saddam necessitava para começar a fazer armas nucleares. Apesar de se estar em plena Guerra Fria, Israel foi condenado por unanimidade pelo CS.<sup>41</sup>

---

35 Para uma descrição deste caso, ver Henkin et al (1993), pp. 872-3 e pp. 927-8; e Rouillard (2004).

36 Para uma descrição deste caso, ver Ford (2004).

37 Ver DUPI (2005), pp. 28-33.

38 Cf. Huber (2004), p. 505. Ver também Litwak (2002), p. 54; e Roberts (2003), pp. 144-6.

39 Ver Dinh et al (2003), pp. 802-4.

40 Cf. Walzer (2004), p. 147. Ver Litwak (2002), p. 62.

41 Pela Resolução 487, de 19 de Junho de 1981. À época, Saddam servia os interesses dos EUA, pois a Guerra Iraque-Irão esgotava as capacidades deste exportar a Revolução Islâmica. Terá sido por isso que, apesar da condenação, Israel não foi responsabilizado internacionalmente. Ver Claire (2004), pp. 225-40; e Ford (2004).

A NSS de 2002, confirmada em 2006, instalou a confusão, pois alargou o conceito de preempção, que passou a incluir a prevenção.<sup>42</sup>

“The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.”<sup>43</sup>

O próprio Presidente dos EUA agravou a confusão de termos, ao sugerir que afastar Saddam do poder – que não atacou os EUA, nem criou uma ameaça óbvia e iminente – era uma acção preemptiva e não preventiva:

“[...] in the absence of evidence suggesting not only the existence of Iraqi weapons but also their imminent use, preemption is not an accurate description of what the president is threatening. No one expects an Iraqi attack tomorrow or next Tuesday, so there is nothing to preempt. The war that is being discussed is preventive, not preemptive – it is designed to respond to a more distant threat.”<sup>44</sup>

Podem compreender-se as razões dos EUA, mas a divergência numa prática consistente e convicta exige uma explicação detalhada, sob pena de ser vista como um abuso da “hyperpuissance”.

### 2.3.3 *Ingerência humanitária*

A **ingerência humanitária** entrou definitivamente nas agendas políticas e mediáticas após o fim da Guerra Fria e o uso da força pela NATO na Bósnia (1995) e no Kosovo.

As missões humanitárias<sup>45</sup> visam resolver crises humanitárias,<sup>46</sup> se necessário, com o uso da força. Se o CS e os Estados visados as autorizarem não há ingerência; caso os

42 Ver Murphy (2003).

43 Cf. White House (2002), p. 15; ver também White House (2006), pp. 8-13.

44 Cf. Walzer (2004), p. 146. Ver as declarações do Presidente Bush, em Bush (2002).

45 Na NATO chamam-se *Non-Article 5 Crisis Response Operations*, na ONU chamam-se Operações de Paz (criadas pela Agenda para a Paz, 1992), e na União da Europa Ocidental (e na União Europeia), Missões de Petersberg (1992).

46 São “violações graves, maciças e reiteradas dos direitos mais fundamentais” do Homem; ver DUPI (1999); Guerreiro (2000); e Roberts (2003), pp. 146-7.

Estados visados não autorizem, há ingerência, mas pode ser legítima se ocorrer sob mandato do CS.

Quando há crise e nem os Estados visados nem o CS (por acção ou omissão) a autorizam, pode não haver missão - caso do Rwanda (1994) - ou haver missão e ingerência - caso do Kosovo-, e tem-se uma situação muito complexa, pois violam-se três princípios da CNU (artº 2º): a igualdade soberana dos Estados (nº 1); a proibição do uso da força (nº 4); e a não-ingerência (nº 7). Para enquadrar esta situação no direito internacional, emergiu o conceito de Responsabilidade de Proteger,<sup>47</sup> cristalizado na ideia de que a soberania não autoriza um Estado a dispor arbitrariamente do seu povo: “[...] é aceite, de forma cada vez mais generalizada, que os direitos do homem se subtraem ao que normalmente é designado como ‘assuntos internos do Estado’.”<sup>48</sup> Mas é preciso admitir que os princípios de proibição do uso da força, da soberania e da não-ingerência poderão ter de ceder perante graves violações dos direitos humanos mais fundamentais. O mecanismo actual, no qual compete ao CS definir “grave violação” e decidir o que fazer, não é satisfatório, porque as decisões dependem fortemente dos interesses circunstanciais dos membros-permanentes, nalguns casos secundarizando a crise humanitária. Sem a aprovação da missão humanitária pelo CS (por veto de um membro-permanente, por concluir que ela prejudica os seus interesses), a solução pode passar pela emergência de um **costume internacional** que dispense a autorização formal do CS.<sup>49</sup> Mas um costume precisa de prática consistente para sedimentar.

A ingerência humanitária preventiva é um conceito possível, que não se confunde com legítima defesa, mas de que (ainda) não há exemplos. Crises como o Rwanda e o Darfur sugerem ser de admitir a legítima defesa de comunidades sub-estaduais atacadas, numa espécie de meio caminho entre o direito internacional e o direito interno. Porém, os Estados, que fornecem e suportam as forças (material e pessoas) para tais missões, estarão mais motivados, ou só estarão pressionados, a actuar após o início das hostilidades,<sup>50</sup> pois só então está à vista a necessidade: as televisões exibem os dramas humanos e sugerem a legitimidade moral da eventual ingerência.<sup>51</sup> Não é este, porém, o caso que aqui se vai aprofundar.

---

47 Ver ICISS (2001).

48 Cf. Guerreiro (2000), p. 892. Ver também DUPI (1999).

49 Ver, sintetizando a literatura, Guerreiro (2000), pp. 907-9. No mesmo sentido, ver DUPI (1999); e ICISS (2001) cap. 4.

50 Ou poderá ser só depois de as televisões mostrarem as imagens dos efeitos do conflito, que as coloca em posição cimeira na lista de prioridades dos cidadãos dos Estados que podem financiar as intervenções humanitárias.

51 “[...] *the media are omnipresent, and the whole world is watching*”; cf. Walzer (2004), p. 11.

### 3. Análise Crítica da Legítima Defesa Preventiva

A legítima defesa preventiva e o uso preventivo da força são questões actuais, pois é possível que terroristas nihilistas baseados em Estados-falhados usem WMD, com efeitos globais e devastadores, imediatos e no longo prazo. Para protegerem os seus cidadãos e os seus interesses, os governos poderão vir a invocar a legítima defesa preventiva para evitarem que os seus Estados sejam atacados.

Mas o uso preventivo da força pode gerar **dilemas de segurança** e **corridas aos armamentos**, e criar uma dinâmica de **equilíbrio de poder**, possível causadora de guerras devastadoras: “The competitive mobilisations that helped bring on the First World War illustrate the danger of fostering an environment in which each side feels compelled to accelerate its resort to force in order to avoid surprise”.<sup>52</sup> Neste capítulo, discute-se a tensão entre estas vertentes do uso preventivo da força.

#### 3.1 Mudança da situação estratégica

Na CNU, a legítima defesa é uma reacção unilateral de oposição a um ataque armado (“smoking gun”) ou iminente. Só a rapidez dos eventos e a necessidade da vítima se proteger mínima e urgentemente justificavam a acção unilateral sem cobertura da autoridade legítima, o CS. Esta norma ajustava-se à realidade de 1945: para um Estado atacar outro precisava de reunir forças militares, movê-las em direcção à fronteira e atravessá-la. A escala de tempo era o mês ou o ano; e a de pessoal envolvido era a dezena ou centena de milhar –ou seja, são escalas perceptíveis a qualquer observador atento.

Ainda é assim, mas já não é só assim: uma combinação de Estados-falhados, terroristas nihilistas, mísseis e WMD permite gerar ataques devastadores, sem grandes forças nem grandes movimentos, nem ser um Estado a atacar –embora para atacar um Estado em grande escala seja necessário apoio externo.<sup>53</sup>

As WMD são letais e têm efeitos devastadores, sobretudo bens e populações, criando terror e crises de saúde pública imediatas e no longo prazo. Se os militares têm maior facilidade em se proteger, não é possível proteger as populações, dando às WMD uma dimensão apocalíptica, que serve os fins declarados dos mais agressivos e modernos terroristas, nihilistas, que visam o máximo de impacto, destruição e morte.

52 Cf. Steinberg (2005), p. 56. Ver também Levy (2004).

53 Ver Pereira, Quadros (2000), pp. 484-5; Ignatieff (2004), cap. 5; e Steinberg (2005).

A letalidade das WMD é inerente à sua natureza e resulta ainda de poderem ser transportadas por mísseis, e levadas a produzir efeitos, até pontos mais distantes do que a maioria dos Estados percebe as suas ameaças.<sup>54</sup> A combinação de WMD e Estados-falhados agrava o potencial: estes Estados, distantes da Europa e dos EUA, são pouco observados, abrindo-se oportunidades a terroristas nihilistas.<sup>55</sup> Também a combinação de WMD e Estados e dirigentes (em geral, autoritários) com conduta agressiva e revelando uma deriva apocalíptica merece especial observação e prudência. Além disso, as WMD não são fáceis de construir, mas podem ser extremamente difíceis de detectar, fáceis de activar e levar para onde se pretenda: são cada vez mais pequenas, sendo algumas facilmente transportáveis em malas pessoais; podem ser fabricadas no destino, com componentes gradualmente enviados desde muito longe, sem ser fácil para as vítimas perceberem. A decisão do lançamento ou da activação pode dar-se apenas horas antes, mas os efeitos nocivos podem durar anos e afectar milhões de pessoas. Destruir as WMD em trânsito, em preparação<sup>56</sup> ou após o lançamento por míssil pode ter efeitos devastadores de pessoas e bens em grandes áreas em redor do ponto de destruição da WMD, quaisquer que sejam a origem e o destino. De igual modo, aviões desviados são armas poderosas; impedir que caiam em, ou colidam com, locais críticos não implica necessariamente menores custos materiais ou em vidas.

Por estas razões, é extremamente complexo identificar, com certeza, uma ameaça de WMD, e saber se está iminente, pois ela pode concretizar-se em dias e até horas –e quando um Estado activar a legítima defesa pode já ser tarde: “[...] the old argument for preventive war did not take into account weapons of mass destruction or delivery systems that allow no time for arguments about how to respond”.<sup>57</sup> Condoleeza Rice foi ainda mais directa: “We don’t want the smoking gun to be a mushroom cloud”.<sup>58</sup>

Em suma, os fundamentos estratégicos mudaram com os ataques de 11 de Setembro de 2001 e as descobertas de planos da Al-Qa’ida no Afeganistão para obter armas nucleares, obrigando a rever políticas e estratégias.

---

54 Como as pessoas, os Estados tendem a sentir-se mais ameaçados pelos seus vizinhos ou por aqueles que estão mais perto.

55 Descobriram-se no Afeganistão planos da Al-Qa’ida para obter armas nucleares; ver Albright (2002) e Boettcher, Arnesen (2002).

56 Incluindo a destruição de reactores nucleares que produzem material explosivo para bombas nucleares.

57 Cf. Walzer (2004), p. 147. Ver também Steinberg (2005).

58 Dita em 8-9-2002 ao jornalista Rolf Blitzer da CNN; cf. Blitzer (2003).

### 3.2 Legítima defesa preventiva

Ao poder constituir uma ameaça iminente, ainda que dificilmente perceptível e demonstrável, a existência de WMD pode justificar uma acção preventiva que as destrua antes de poderem ser activadas ou enviadas.

Como foi referido, a dificuldade de detecção e a rapidez da activação das WMD aliam-se ainda à exiguidade de sinais externos objectivos que provem a intenção, os preparativos e a iminência de um ataque com WMD e nos quais fundamentar a legítima defesa. Os serviços de informações (*intelligence*) são essenciais para observar os potenciais utilizadores das WMD, para avaliarem ameaças e para as esvaziarem em tempo. Mas o êxito da *intelligence* não é compatível com a transparência; e, sem esta, abrem-se oportunidades a enfiamentos dos conceitos e ao uso ilícito da força. Para compatibilizar a gestão dos riscos e a eliminação das ameaças, por um lado, com a necessidade de transparência, por outro, são necessárias novas formas de controlo.

É difícil encontrar melhor solução para este problema do que considerar iminente toda a ameaça de WMD, admitindo um risco de desproporcionalidade. É razoável assumir que as WMD são ameaças iminentes sempre que quem as possui:

- (1) as tenha usado no passado, porque o precedente mostra ter existido intenção;
- (2) tenha uma visão extremista ou apocalíptica do mundo, pois a ideologia sugere que não valoriza a vida;
- (3) tenha violado o direito internacional.

Dada a dificuldade de saber as reais intenções e o planeamento de quem possui WMD e, por consequência, sem ter prova forte da gravidade e da iminência da ameaça, o uso da força será, juridicamente, preventivo, ainda que se lhe chame preemptivo. Mas a principal responsabilidade dos dirigentes políticos é garantir a segurança do seu povo, em especial, face a ameaças dissimuladas e potencialmente devastadoras, pois a opção de aguardar acarreta um risco maior do que usar preventivamente a força. Por isso, é prudente considerar a ameaça iminente e usar a força para evitar um ataque. Esta é a argumentação da NSS de 2002; os dirigentes políticos dos EUA vêm na situação estratégica mundial ameaças e riscos graves ao seu Estado, por ser a referência dos Estados de direito democrático, ter interesses globais, e ser o Estado mais poderoso do mundo.

Por fim, cabe notar que a provável ilegalidade da legítima defesa preventiva, à luz da CNU, não se resolve argumentando que o uso da força no interior doutro Estado tem

objectivos restritos, ou que não há ocupação do território desse Estado, pois existe sempre violação da soberania, um dos princípios fundamentais da CNU.

### 3.3 *Legítima defesa e equilíbrio de poder*

É perigoso aceitar a legítima defesa preventiva. Tolerar o uso unilateral da força por um Estado, aceitando as suas justificações de que actua em legítima defesa e apoiado em *intelligence* (secreta e difícil de verificar), sem ter de demonstrar a iminência, pode permitir a ocorrência de erros trágicos ou agressões;<sup>59</sup> pode trazer um recuo civilizacional, o regresso em pleno à lógica do equilíbrio de poder e da corrida aos armamentos, com o aumento da insegurança dos Estados mais fracos, das guerras e da destruição, segundo um modelo bem conhecido:

“Right now the balance is stable [...]. But country Y [...], is actively and urgently at work developing new weapons, [...] if this work is allowed to continue, the balance will shift, and our deterrent power will no longer be effective. The only solution is to attack now, while we still can.”<sup>60</sup>

O equilíbrio de poder tem uma boa base teórica e no plano interno o **mecanismo de equilíbrio institucional** ou de *checks and balances*, que lhe é aparentado, é a base dos sistemas políticos dos EUA e da União Europeia, e é eficaz nos sistemas democráticos. Mas internacionalmente, o potencial uso da força torna-o perigoso.

Quem defende que os EUA invadiram o Iraque em 2003, sob a capa da legítima defesa preventiva (face às alegadas WMD e presença da Al-Qa'ida no Iraque<sup>61</sup>), mas, de facto, segundo uma lógica de equilíbrio de poder e para se apropriarem das reservas de petróleo, viu corroborada tal tese no desenrolar da situação pós-Invasão. A mudança de regime era um meio essencial para conseguir qualquer fim, alegado ou real. Mas as declarações dos dirigentes dos EUA terão sobretudo visado mobilizar o povo americano para a guerra em preparação; de facto, os EUA fundamentaram formalmente a invasão na Resolução 678: “It has been long recognized and understood that a material breach of these obligations removes the basis of the ceasefire and revives the authority to use force under resolution 678 (1990).”<sup>62</sup>

---

59 Ver Steinberg (2005), p. 59.

60 Cf. Walzer (2004), p. 146.

61 Ver Bush (2002).

62 Ver UN-SC (2003a) e UN-SC (2003b).

A Resolução 678 estava em vigor em 2003 e nela se diz, em particular: “2. Authorizes Member-States [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.”<sup>63</sup> Com o reconhecimento unânime, pela Resolução 1441,<sup>64</sup> de numerosas violações das obrigações impostas ao Iraque desde 1991 ficou construída a argumentação. Será controversa, mas não se baseia na legítima defesa preemptiva nem preventiva, nem é obviamente ilegal: é de notar que não houve nenhuma acção apresentada no TIJ contra os Estados que invadiram o Iraque.<sup>65</sup>

Por outro lado, a tese de que os Estados de direito democrático, sobretudo quando são democracias maduras e têm conflitos entre si,<sup>66</sup> evitam a guerra para os resolver, e tendem a só a usar a força quando estão em causa os mais altos interesses nacionais, tem consistente suporte teórico e empírico, porque os dirigentes políticos:

- (1) têm de explicar as suas acções e decisões publicamente, perante audiências domésticas e externas; o que implica que têm de analisar todas as alternativas mais benignas antes de tomarem uma decisão grave;
- (2) têm de gerar consensos para concretizar políticas difíceis, designadamente aquelas que levem ao uso da força e a causar vítimas ou danos ambientais;
- (3) correm sempre o risco de serem responsabilizados judicialmente, internamente ou no plano internacional, por decisões com maus resultados;
- (4) e correm sempre o risco de os seus juízos políticos acarretarem o fim da sua carreira política<sup>67</sup>.

Num quadro de elevadas rotatividade dos dirigentes políticos, pressão pública e exigência de exposição de motivos e de alternativas, doméstica e internacionalmente (desde logo, no CS, como tribuna perante o mundo), características estruturais dos Estados de direito democráticos, e só destes e não de regimes autoritários, é baixa a probabilidade das democracias usarem a força ilegitimamente, de causarem vítimas,

---

63 A Resolução 678 do CS-ONU, de 29 de Novembro de 1990, foi aprovada com 12 votos a favor, dois votos contra (Cuba e Iémen) e uma abstenção (China).

64 A Resolução 1441 do CS-ONU, de 8 de Novembro de 2002, foi aprovada com 15 votos a favor; nem a China se absteve.

65 Para uma discussão política e jurídica desta argumentação, ver Berman (2003); e Roberts (2003), pp. 139-43.

66 Ver Oneal et al (2001). O critério da maturidade é necessário, como sugeriram Mansfield, Snyder (1995), e posteriormente mostraram, com suporte empírico e estatístico, Mansfield, Snyder (2005).

67 Ver Ignatieff (2004), cap. 5.

destruição de património e crimes ambientais<sup>68</sup>. É virtualmente impossível justificarem perante as audiências internas e externas o uso da força sem riscos graves ou ameaças claras. A prova está em que nem todos os Estados-falhados são vistos como ameaças às democracias e não suscitam nestas uma decisão de mudança de regime (caso da Serra Leoa); mesmo os ameaçadores não justificarão o uso da força, porque os custos são excessivos face aos benefícios esperados<sup>69</sup> (caso da Coreia do Norte).

Este mecanismo de controlo é inerente aos Estados de direito democráticos. Mas, tal como a democracia é “o menos mau dos regimes” este mecanismo não é perfeito. Apesar disso, conclui-se que a “hyperpuissance” tem um carácter benigno, porque quando invoca a legítima defesa preemptiva - ainda que, para muitos, preventiva - o faz em situações estratégicas raras e face a ameaças - designadamente, de WMD - prementes e graves, e é sujeita a muito intenso escrutínio e discussão pública; isto é, estarão reunidas as condições para que uma decisão de uso preventivo da força seja substantivamente legítima e lícita.

#### 4. Conclusões

O “uso da força” entrou na linguagem corrente correspondendo ao espírito da CNU de acabar com a guerra, começando por tentar banir a própria palavra “guerra”. Mas no mundo real há quem use, e ameace usar, a força. Por isso, é preciso estabelecer critérios que definam o uso ilícito da força (violência), e mecanismos para lidar com ele. O Capítulo VII da CNU ocupa-se disso, e estabelece duas derrogações ao princípio de proibição do uso da força: no artº 42º, atribuindo competência ao CS para autorizar o uso da força para resolver uma crise de paz e segurança internacionais; e no artº 51º, concedendo aos Estados um direito de legítima defesa, se atacados.

O direito de legítima defesa estabelece que um Estado pode usar a força contra ataque armado em curso ou iminente (preempção). O uso da força para prevenir ataque não-iminente (prevenção) não é (ainda) aceite como legítima defesa. Este modelo servia em 1945: para atacar eram precisas muitas forças, bem visíveis, e tempo; ou então havia sinais inequívocos da intenção de atacar. Invocar defesa sem ataque era agressão.

---

68 Ver Steinberg (2005), p. 59.

69 Ver Litwak (2002).

Em 2002, os EUA, na NSS, alargaram o conceito de preempção, para incluir a prevenção, devido à ameaça conjugada de terroristas nihilistas, Estados-falhados, WMD e mísseis para as transportar a grandes distâncias. A miniaturização e a portabilidade que já se conseguiu atingir nas WMD, aliadas à sua letalidade, poder de devastação indiscriminado e capacidade de lançamento em mísseis ou fabrico local permitem ataques bruscos, sem sinais prévios inequívocos e à distância. Provavelmente, é melhor destruir as WMD antes do ataque, pois o Estado visado, e os vizinhos, serão menos afectados.

Mas esta interpretação também pode servir ao abuso da força e à difusão de dinâmicas de equilíbrio de poder regionais, justificadas com informação secreta (*intelligence*), que se declara ser privilegiada e que se alega dever assim continuar para eliminar a ameaça em definitivo. Este dilema pode resolver-se por mecanismos de controlo que responsabilizem um Estado pelo uso da força ilícito, se invocar abusivamente a legítima defesa preventiva. Ou, sobretudo, através dos mecanismos de controlo característicos do Estado de direito democrático: a pressão que a sociedade, pela prática do contraditório, impõe aos políticos de analisarem alternativas e de justificarem as suas decisões. No plano internacional, embora o alargamento da descrionariedade dos Estados se faça à custa do espaço de intervenção activa do CS, este continua a ser o mais eficaz mecanismo de exposição e controlo dos Estados.

### Agradecimentos

O autor está grato ao Contra-Almirante José Silva Carreira, ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Paulo Neves Coelho, ao Capitão-de-Fragata António Neves Correia e a um *referee* anónimo, pelos comentários e referências que melhoraram o trabalho. Só ao autor se podem imputar os erros e as omissões.

### Bibliografia

**Albright**, David (2002) *Al Qaeda's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents*, Berkeley: The Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, November 6, [http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47\\_Albright.html](http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html)

**Aquino**, Tomás de (2006) *Summa Theologica*, <http://www.gutenberg.org/etext>, tradução: Fathers of the English Dominican Province; edição original, 1272.

**Berman**, Frank (2004) "The Authorization Model: Resolution 678 and Its Effects", in Malone, editor *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, London: Lynne Rienner Publishers Inc, pp. 153-165.

**Blitzer**, Rolf (2003) "Search for the 'smoking gun'", *CNN.com/U.S.*, January 10, <http://www.cnn.com/2003/US/01/10/wbr.smoking.gun/> (Posted: 5:58 PM EST (22:58 GMT)).

**Boettcher**, Mike; Ingrid Arnesen (2002) "Al Qaeda documents outline serious weapon program", *CNN.com*, January 25,

<http://archives.cnn.com/2002/US/01/24/inv.al.qaeda.documents/index.html> (Posted: 11:41 AM EST (16:41 GMT)).

**Bull**, Hedley (2002) *The Anarchical Society*, New York: Columbia University Press; 3<sup>rd</sup>ed.; edição original, 1977.

**Bush**, George W. (2002) "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", June 1, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>

**Claire**, Rodger (2004) *Raid on the Sun*, New York: Broadway Books.

**Clausewitz**, Carl von (1873) *On War*, tradução: Colonel J.J.Graham; edição original, 1832; [http://www.clausewitz.com/CWZHOME/On\\_War/ONWARTOC.html](http://www.clausewitz.com/CWZHOME/On_War/ONWARTOC.html) (21-Out-2005).

**Cooper**, Robert (2006) *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa: Editorial Presença; edição original, 2003.

**Danish Institute for International Studies-DUPI** (1999) *Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects*, Copenhagen: DUPI, **29 October**. [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Andet/Humanitarian\\_Intervention\\_1999.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Andet/Humanitarian_Intervention_1999.pdf) (05-Fev-2006).

**Danish Institute for International Studies-DUPI** (2005) *New Threats and the Use of Force*, Copenhagen:DUPI, **April**; [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Andet2005/Nye\\_trusler/New\\_threats/new\\_threats\\_whole\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Andet2005/Nye_trusler/New_threats/new_threats_whole_web.pdf) (05-Fev-2006).

**Dinh**, Nguyen Quoc; Patrick Daillier; Alain Pellet (2003) *Direito Internacional Público*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2<sup>a</sup> ed.; edição original, 2002.

**Ford**, Peter Scott (2004) *Israel's Attack on Osirak: A Model for Future Preventive Strikes?*, Monterey, CA: Naval Postgraduate School, Master's Thesis, September.

**Guerreiro**, Sara (2000) "Intervenção Quase-Humanitária", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol.XLI, n° 2, pp. 887-915.

**Henkin**, Louis; Richard Pugh; Oscar Schachter; Hans Smit (1993) *International Law. Cases and Materials*, St.Paul.MN: West Publishing Co., 3<sup>rd</sup> ed.

**Huber**, Reiner K. (2004) "Anticipatory Defense: Its fundamental Logic and Implications", in Zichini,Ragaini, editors *International Seminar on Nuclear War and Planetary Emergencies 30<sup>th</sup> Session*, Singapore: World Scientific Publishing Co, pp. 498-511.

**Ignatieff**, Michael (2004) *The Lesser Evil. Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton University Press.

**Instituto António Houaiss** (2001) *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Porto: Temas e Debates; vários volumes.

**International Comission on Intervention and State Sovereignty-ICISS** (2001) *The Responsibility to Protect*, Ministry of Foreign Affairs-Canada, **December**; <http://www.idrc.ca/openbooks/960-7/> (19-Dez-2005).

**Levy**, Jack (2004) "What Do Great Powers Balance Against and When?", in Paul; Wirtz; Fortmann, editors *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st. Century*, Stanford University Press, pp. 29-51.

**Litwak**, Robert (2002) "The New Calculus of Preemption", *Survival*, vol.44, n<sup>o</sup>4, Winter 2002-2003, pp. 53-80.

**Machado**, J.Baptista (1999) *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra: Almedina, 11<sup>a</sup> reimpr.

**Malone**, David, editor (2004) *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, London: Lynne Rienner Publishers Inc.

**Mansfield**, Edward; Jack Snyder (1995) "Democratization and War", *Foreign Affairs*, vol.74, n<sup>o</sup>3, May-June, pp. 79-97.

**Mansfield**, Edward; Jack Snyder (2005) *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press.

**Miranda**, Jorge (2002) *Curso de Direito Internacional Público*, Lisboa: Principia.

**Moreira**, Adriano (1997) *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra: Almedina, 2<sup>a</sup> ed.

**Murphy**, Sean, editor (2003) "Contemporary Practice of US Relating to International Law-US Adoption of a New Doctrine on Use of Force", *American Journal of International Law*, pp. 203-205.

**Oneal**, John R; Bruce Russett; Michael Berbaum (2001) *Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992*, Paper presented at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA, 1 July.

**Paul**, T.V.; James Wirtz; Michel Fortmann, editors (2004) *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st. Century*, Stanford University Press.

**Paulo**, Jorge Silva (2006) *O Uso da Força. O Recurso à Força a Título Preventivo. O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas*, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (ex-ISNG), Curso Complementar Naval de Guerra, 13 de Fevereiro.

**Pereira**, André Gonçalves; Fausto de Quadros (2000) *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra: Almedina, 3ª ed, 3ª reimp.

**Roberts**, Adam (2003) "The Use of Force", in Malone, editor *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, London: Lynne Rienner Publishers Inc, pp. 133-152.

**Rouillard**, Louis-Philippe (2004) "The Caroline Case: Anticipatory Self-Defense in Contemporary International Law", *Miscolk Journal of International Law*, vol. 1, n° 2, pp. 104-120.

**Soares**, António Goucha (1996) *Repartição de Competências e Preempção no Direito Comunitário*, Lisboa: Edições Cosmos.

**Steinberg**, James (2005) "Preventive Force in US National Security Strategy", *Survival*, vol.47, n°4, Winter, pp. 55-72.

**White House-Office of the Press Secretary** (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: The White House, 17 September. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

**White House-Office of the Press Secretary** (2006) *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: The White House, 16 March. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

**United Nations-Security Council** (2003a) *Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2003/350*, New York, 21 March. [http://www.un.int/usa/s2003\\_350.pdf](http://www.un.int/usa/s2003_350.pdf).

**United Nations-Security Council** (2003b) *Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President*

of the Security Council, S/2003/351, New York, 21 March. [http://www.un.int/usa/s2003\\_351.pdf](http://www.un.int/usa/s2003_351.pdf).

**Verbo Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura**, vários volumes.

**Wallenstein**, Peter; Patrik Johansson (2004) "What Do Great Powers Balance Against and When?", in Malone, editor *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, London: Lynne Rienner Publishers Inc, pp. 17-33.

**Walzer**, Michael (2004) *Arguing about War*, New York: Yale University Press.



# Operações em Rede: da Promessa à Realidade

João Vicente

*Major Piloto Aviador. Mestre em Estudos da Paz e da Guerra*

## Resumo

O paradigma das Operações Centradas em Rede provocou uma alteração qualitativa no pensamento militar. A capacidade de combater em espaços de batalha remotamente dispersos, com uma consciência situacional acrescida tem implicações futuras na estrutura da força. No entanto, como todas as promessas, são acompanhadas por desafios e vulnerabilidades. As lições aprendidas dos conflitos recentes revelaram as potencialidades assim como as fraquezas, alertando os seus proponentes para possíveis condicionantes, que se não forem tidas em consideração podem conduzir ao fracasso da Transformação da Defesa.

## Abstract

### **Network Centric Operations: from promise to reality**

*The Network Centric Operations paradigm has provoked a qualitative alteration in the military thought. The capability to fight in a scattered battlespace, with an improved situational awareness will have future implications in the force structure. However, like all the promises, they are accompanied by challenges and vulnerabilities. The lessons learned from recent conflicts revealed the potentialities as well as the weaknesses, alerting his proponents for possible pitfalls, which if not taken into consideration can lead to failure of the Defence Transformation.*



## 1. Introdução

Assistimos com agrado a uma presença habitual da temática de Operações Centradas em Rede (OCR) na literatura nacional de Segurança e Defesa<sup>1</sup>, assim como em inúmeras iniciativas de divulgação promovidas pelos diversos Institutos de Ensino Militar<sup>2</sup>. Também nós já discorremos em artigos anteriores sobre as vantagens e oportunidades desta doutrina<sup>3</sup>. Aproveitamos no entanto esta possibilidade para abordar alguns desafios que nos parecem sintomáticos, motivados pelo imperativo de aplicação desta doutrina nos *apparatus* de Defesa. Este imperativo de Transformação da Defesa, ou fatalidade como lhe chama António Telo<sup>4</sup>, decorre da procura de interoperabilidade e consequentes aumentos de eficiência e eficácia na execução de missões militares.

O paradigma das OCR provocou uma alteração qualitativa no pensamento militar. A capacidade de combater em espaços de batalha remotamente dispersos, com uma consciência situacional acrescida poderá ter implicações futuras na estrutura da força. No entanto, como todas as promessas, são acompanhadas por desafios e vulnerabilidades. As lições aprendidas dos conflitos recentes revelaram as potencialidades assim como as fraquezas, alertando os seus proponentes para possíveis condicionantes, que se não forem tidas em consideração podem conduzir ao fracasso.

Não sendo de todo inclusivos, e estando muitas vezes interdependentes, os seguintes aspectos demonstram a atenção que esta temática tem vindo a suscitar na comunidade internacional, reflectindo por isso a sua importância. Conscientes da interactividade destes fenómenos, decidimos organizar a discussão tendo como ponto de partida as diferenças conceptuais, que enquadram os desafios em quatro dimensões: tecnológica, operacional, estratégica e cultural.

---

1 ALVES, Armando – *A GNR e o futuro*. CORREIA, Armando – *Forças Armadas em rede*. CORREIA, Armando – *Uma Marinha em Rede*. EUGÉNIO, António – *A Transformação das Forças Armadas de Portugal*. NUNES, Luis – *Network Centric Warfare e a sua influência nas unidades de infantaria de baixo escalão*. SANTOS, Eduardo – *Network Centric Warfare*.

2 ALBERTS, David – *New C2 Concepts and Capabilities for the Future Joint Armed Forces*. HAYES, Richard; HAYES, Margaret – *Homeland Security e Operações Centradas em Rede*. NUNES, Viegas – *Informação e Guerra*. STEIN, Frederick [et al.] – *Network Centric Operations Short Course*.

3 A (R)Evolução no pensamento estratégico; Operações em Rede: contributos para o seu estudo; Operações Baseadas em Efeitos: o paradigma da Guerra do séc. XXI; Estratégia Baseada em Efeitos: em busca da clarificação conceptual.

4 TELO, António – *Portugal e a Transformação da Defesa*.

## 2. Diferenças Conceptuais

O conceito OCR não é novo, tendo sido adaptado de práticas comerciais. Teve as suas origens na década de 90 nas forças navais norte-americanas, em resultado de uma nova forma de pensar acerca das operações militares e da vantagem competitiva resultante da superioridade informacional.<sup>5</sup> Desde então tem sofrido diferentes adaptações conforme as doutrinas de cada país, tornando difícil a sua compreensão. A maioria das nações está a procurar os benefícios das forças centradas em rede, entendendo o seu contributo na NATO, União Europeia ou em coligações *ad hoc* como fundamentais para a sua afirmação política. As diferenças de nome reflectem o diferente entendimento dos conceitos e traduzem o empenhamento dos recursos disponíveis, tendo por base o espectro de operações desejado. A conversão do conceito em capacidades encontra-se em vários estágios, dependendo do entendimento da importância que as OCR têm para cada país. Enquanto os EUA procuram um conceito "*Network Centric Operations*" (NCO) que lhes permita uma operação em todo o espectro de conflito, até ao nível estratégico, os outros países salientam a ligação dos vários componentes chave, com maior preponderância para o emprego tático.<sup>6</sup>

Apesar da necessidade de operar em rede ser aceite pela maioria dos países, a adopção dos vários níveis conceptuais pode gerar a disseminação de várias doutrinas e sistemas não compatíveis, pelo que se torna necessária uma acção integrada entre as várias nações. Essa função de análise e orientação está em parte a ser feita pela NATO, em estreita colaboração com as nações.

## 3. Dimensão Tecnológica

As inovações militares afectam a balança de poder de cada época, introduzindo assimetrias no campo de batalha.<sup>7</sup> A introdução da cavalaria acelerou a queda do Império Romano. A besta e o arco e flecha permitiram que combatentes apeados disputassem a primazia dos cavaleiros. O telégrafo e os caminhos-de-ferro permitiram que as tropas da União desfrutassem de vantagens de comunicação e logísticas durante a Guerra Civil

---

5 CEBROWSKI, Arthur; GARSTKA, John - *Network Centric Warfare: its origin and future*.

6 BORGU, Aldo - *The challenges and limitations of Network Centric Warfare: the initial views of an NCW sceptic*, p. 4.

7 LAMBAKIS, Steven - *Reconsidering asymmetric warfare*, p. 106.

Americana. O surgimento do avião transpôs a Guerra para a 3ª dimensão, enquanto que a arma nuclear garantiu o fim da 2ª Guerra Mundial. O mesmo se tem verificado nas Guerras de última geração, em resultado de um novo estágio da Revolução nos Assuntos Militares, com o domínio espacial dos EUA e a extensão do conflito ao ciber-espaço.

A assumpção de que a tecnologia conduz à certeza militar está demonstrada historicamente não ser verdadeira. As lições retiradas dos conflitos recentes demonstram que a superioridade tecnológica não pôs cobro à incerteza da guerra. A experiência da Somália demonstrou que os sensores e as tecnologias de recolha e processamento de informação não foram suficientes para o sucesso da missão.<sup>8</sup> Também no Kosovo, ficou provado que a superioridade de informação não significa informação perfeita.<sup>9</sup>

A mudança sem precedentes da tecnologia não deverá afastar as importantes lições históricas. Nem mesmo os melhores sensores podem dar resposta à incerteza causada pela interacção com o adversário.

### 3.1. Acções assimétricas com tecnologia *Commercial Off-The-Shelf* (COTS)

O termo assimétrico, relacionado com estratégias de combate, está normalmente associado a ataques de uma força mais fraca. Os conflitos americanos recentes mostram uma vantagem assimétrica esmagadora no plano tecnológico. No entanto essa vantagem tecnológica pode ser confrontada com contra-medidas, usualmente de custos reduzidos, com o intuito de reduzir a sua eficácia.

A tendência para a padronização e interdependência dos sistemas aumenta a facilidade com que uma vulnerabilidade, quando detectada e explorada por um adversário, possa afectar todo o sistema.<sup>10</sup> A ênfase crescente na utilização de sistemas e software comercial COTS, juntamente com a competitividade comercial e as práticas globalizadas de *outsourcing*, implicam que grande parte do *software* e *hardware* utilizado nos sistemas de armas e redes seja desenvolvido a nível internacional. O *outsourcing* de funções

---

8 Como o caso mediático do abate do helicóptero *Blackhawk* e dos corpos de militares americanos arrastados pelas ruas.

9 Relembre-se o bombardeamento à embaixada da China em Belgrado.

10 Por exemplo o *Future Combat System* do Exército americano é um exemplo de um “sistema de sistemas” com os seus 18+1+1 componentes em rede (18 sistemas mecânicos, mais a rede e o soldado) multiplicando a sua potência. No entanto se um dos sistemas individuais se danifica, isso implicará uma degradação completa do sistema. DAVIS, Daniel - *Flawed Combat System: FCS is too costly, overly complex and potentially dangerous*.

tecnológicas pode conduzir à transferência de conhecimento e tecnologia para eventuais adversários, assim como aumentar o risco de acções de espionagem e sabotagem.

As transferências de tecnologias de defesa constituem sempre um ponto de discórdia entre os EUA e os países Aliados, tentando os primeiros preservar a sua supremacia tecnológica, e os últimos obter o conhecimento completo sobre os sistemas de armas adquiridos.<sup>11</sup>

Num relatório conjunto EUA/Reino Unido<sup>12</sup> é revelada a preocupação em evitar a disseminação de tecnologias críticas de defesa. O avanço tecnológico esmagador dos EUA está a diminuir em virtude da disseminação de tecnologias COTS, colocando ferramentas militares significativas à disposição dos adversários, incluindo tecnologias *wireless* de comunicação, sistemas GPS, imagens de satélite,<sup>13</sup> capacidade de encriptação e a ubíqua *internet*. Estas tecnologias, de custos reduzidos, permitem a criação de sistemas robustos e globais de C4,<sup>14</sup> ao mesmo tempo que possibilitam a capacidade de interferir de modo eficaz com a operação de um adversário superiormente equipado. Por exemplo:<sup>15</sup>

- o Comando e Controlo (C2) pode ser efectuado através da tecnologia de comunicações móveis, recorrendo à *internet* para coordenar e controlar grupos dispersos;
- os *jammers* de GPS podem degradar a precisão dos bombardeamentos, impedindo a sua utilização sobre centros populacionais;
- a utilização de *decoys* pode implicar o desperdício de munições dispendiosas e escassas;
- o ciber-terrorismo pode por si só provocar danos irreversíveis na cadeia de C2 adversária. Para além dos aspectos relativos a vírus informáticos e acções de sabotagem comercial, a sua operação pode ser degradada e mesmo destruída através do emprego de armas de pulso electromagnético elevado.<sup>16</sup> O efeito de

---

11 Por exemplo as controvérsias sobre a transferência de tecnologias relacionadas com o projecto *Joint Strike Fighter* provocaram ameaças, por parte do Reino Unido, de cancelamento da encomenda de aeronaves norte-americanas.

12 United States Defense Science Board; United Kingdom Defence Scientific Advisory Council - *Defense critical technologies report*.

13 Veja-se o caso do *Google Earth* ou o IGeo-SIG do Instituto Geográfico do Exército em <http://www.igoe.pt/>.

14 Comando, Controlo, Comunicações e Computadores.

15 DICK, Charles - *Conflict in a changing world: looking forward two decades*, p. 12. Em vez de tentar acompanhar a superioridade do inimigo no desenvolvimento de capacidades em todo o espectro de conflito, um adversário assimétrico poderá investir em áreas críticas, como a defesa aérea, mísseis móveis e ADM.

16 Designadas como HPM (*high-power microwave*), estas armas podem queimar um sistema electrónico, como um radar, um GPS ou um computador.

- surpresa é elevado, na medida em que não afectam fisicamente os combatentes, mas influenciam drasticamente as suas interacções, tornando inoperativos os sistemas electrónicos;
- os sistemas de mísseis portáteis constituem uma ameaça credível contra alvos de alto valor, como aeronaves;
  - emprego de táticas para negar o uso dos sistemas de detecção e de emprego de armas de precisão, como a camuflagem e a escavação de túneis e *bunkers*;<sup>17</sup>
  - em última análise, ataques directos a satélites.<sup>18</sup>

Sustentando a necessidade de compreender as vulnerabilidades da tecnologia, Loren Thompson acrescenta o exemplo<sup>19</sup> das redes que integram os sistemas navais de última geração não terem protecção electromagnética contra ataques assimétricos com armas nucleares. Segundo este autor, o importante é percebermos como os adversários podem explorar as vulnerabilidades nas novas tecnologias, mantendo uma necessária redundância nos sistemas militares.

### 3.2. Paralisia tecnológica e informacional

É um dado adquirido que novas tecnologias trarão novas dependências, e com elas novas vulnerabilidades. Quem se lembra como era o mundo antes da televisão? Não será necessário recuar tanto tempo, bastando pensar como organizávamos o nosso quotidiano dez anos atrás sem o telemóvel ou o *email*.

Mesmo em conflitos altamente assimétricos, adverte-nos Stephen Wolthusen,<sup>20</sup> não deveremos assumir que a superioridade tecnológica garantirá por si só o sucesso, uma vez que a crescente dependência militar na infra-estrutura tecnológica é um factor de vulnerabilidade. Tentando contrariar os seus efeitos, deveremos planear as operações tendo em conta, a mais que provável, degradação de sistemas em resultado da interferência do adversário, da própria falência dos sistemas ou da operação em coligação com uma força menos sofisticada.

---

17 WILSON, Clay - *Network Centric Warfare: background and oversight issues for congress*, p. 12-14.

18 No futuro irá colocar-se a questão da segurança física dos satélites. Por enquanto os EUA detêm o domínio espacial, beneficiando por isso de segurança e liberdade de acção.

19 THOMPSON, Loren - *Two cheers for Transformation, and some words of caution*.

20 WOLTHUSEN, Stephen - *Self-inflicted vulnerabilities*.

Esta competência de integração da componente humana em fases críticas de processamento e análise da informação, deve garantir uma capacidade para reverter, caso necessário, a um modelo de operação pré-OCR, no sentido de impedir uma paralisia decorrente da dependência tecnológica e informacional. Este é o preço a pagar por sistemas altamente complexos e interligados.

### 3.3. Capacidade de transmissão de informação

A capacidade de onisciência do espaço de batalha implica custos, que se traduzem na largura de banda. Ou na falta dela. A insuficiência de largura de banda é um dos desafios mais complexos das OCR, podendo afectar a capacidade de em tempo oportuno se partilhar informação crítica.

A largura de banda traduz a razão de transmissão de informação entre sistemas (*bits* por segundo). A sua falta produz efeitos imediatos no quotidiano, reflectidos no congestionamento de comunicações. Como recurso limitado, necessita por isso de uma gestão criteriosa, até porque se vem constatando que os conflitos da era RAM são autênticos “devoradores” de largura de banda.

Estima-se que desde 2001, as necessidades de largura de banda do Comando Central Americano, tenham aumentado 8 vezes.<sup>21</sup> Os 500.000 homens envolvidos na operação *Desert Storm* em 1991 dispunham de uma largura de banda de 100 *megabit* por segundo (Mbit/s). Na OIF, os 350.000 homens dispuseram de 3.000 Mbit/s de largura de banda por satélite. Ou seja, 30 vezes mais para uma força com 45% do tamanho.<sup>22</sup> No entanto, durante a OIF, existiu a necessidade de priorizar a transmissão de mensagens devido à reduzida largura de banda, quando comparada com o volume de informação transmitida. Esta situação provocou demoras de transmissão e interpretação de ordens, atrasando o processo de decisão.<sup>23</sup>

A tecnologia de comunicação sem fios (*wireless*) é o meio essencial de transmissão de informação nas operações militares modernas. No entanto, esta dependência levanta

---

21 HUGHES, David - *Pentagon targets bandwidth expansion*, p. 59. Por exemplo os UAV são um dos grandes consumidores de largura de banda, hipotecando recursos dedicados para transferirem vídeo e imagens radar.

22 RADUEGE, Harry - *Net-Centric Warfare is changing the battlefield environment*. Considerando apenas a componente aérea registou-se um aumento de 596% para 783 Mbit/s. MOSELEY, Michael - *Operation Iraqi Freedom: by the numbers*, p. 12.

23 WILSON, Clay - op. cit., p. 23.

alguns problemas relativamente à transmissão dos sinais, que podem afectar a eficácia das OCR.<sup>24</sup>

- Segurança da transmissão - os *links* digitais têm de ser encriptados para impedir possíveis intercepções de informação. Mesmo assim, basta a detecção de um sinal para fornecer informação valiosa ao oponente acerca da presença, posição e actividade da entidade emissora.
- Potência de transmissão - as barreiras à propagação dos sinais, como o mau tempo ou o *jamming*, não devem constituir impedimento ao funcionamento das redes.
- Capacidade de transmissão - numa era de digitalização do espaço de batalha, a rapidez com que se transmitem os dados é de importância vital. No entanto, a robustez contra *jamming* e a encriptação são feitas a custo da largura de banda. O desenvolvimento de processos de compressão digital de dados tendem a reduzir este problema, mas não a eliminá-lo.
- Protocolos de comunicação - existem variedades inoportáveis de protocolos, frequências de operação e modulação de sinais que necessitam de ser compatibilizadas para que os sistemas possam interoperar de forma eficaz. A harmonização dos sistemas é por isso uma necessidade.

## 4. Dimensão Operacional

### 4.1. Validação operacional do conceito

A influência humana na aplicação de um conceito tem sempre um factor não mensurável, com resultados diferentes dos planeados,<sup>25</sup> reflectindo que a diferença entre a guerra real e a guerra no papel continua a existir. As experiências, os exercícios e as operações reais têm contribuído para a validação do conceito. Mesmo os jogos de guerra, essenciais para testar conceitos e tácticas, não devem ser interpretados como reprodutores fiéis da realidade, na medida em que podem ser amplamente controlados para conduzir a resultados desejados.<sup>26</sup> Os exercícios se bem que mais realísticos do que as experiências não reproduzem os rigores e a complexidade de uma operação real.

---

24 KOPP, Carlo - *Understanding Network Centric Warfare*.

25 BORGU, Aldo - *The challenges and limitations of Network Centric Warfare: the initial views of an NCW sceptic*, p. 2.

Apesar do conflito do Iraque de 2003 ser usado como exemplo das vantagens do conceito OCR, é necessário colocar em perspectiva a maneira como foi obtida a vitória. As capacidades iraquianas sofreram pesadas baixas após a Guerra de 1991, decorrentes de embargos e de ataques cirúrgicos aos centros de defesa aérea, durante mais de 10 anos. De igual modo, a estratégia e liderança iraquianas deixaram muito a desejar, possibilitando o desmembramento rápido das forças. Não se deve por isso pensar que a superioridade de informação, por si só, significou a vitória. A dependência na superioridade de informação é por vezes inibidora da tomada de riscos e audácia, não substituindo maus processos de decisão ou estratégia errada. De acordo com alguns autores, a incompetência iraquiana possibilitaria a validação de qualquer conceito.<sup>27</sup>

#### 4.2. Excesso de informação

As OCR visam comunicar a intenção de comando enquanto promovem a auto-sincronização dos escalões inferiores na procura dos efeitos desejados. No entanto tem de se considerar o contexto em que estas operações se desenrolam. Numa era onde os altos níveis de interoperabilidade e operação conjunta interagem com formas inovadoras de combater, torna-se obrigatório desenvolver uma capacidade de consciência situacional partilhada. Apesar das tecnologias de informação contribuírem para um aumento da consciência situacional dos comandantes, contribuem também para um aumento da complexidade do ambiente de tomada de decisão.

Este processo é severamente prejudicado pelas limitações relacionadas com o excesso de informação, em particular do seu colossal volume; da dificuldade de gestão em tempo útil (filtrar, rever, interpretar); da irrelevância de grande parte; e da miríade de fontes que a originam, com fortes possibilidades de desinformação.<sup>28</sup>

O excesso de informação está intimamente ligado às limitações de largura de banda. Ambos contrariam a agilidade do processo de decisão, provocando uma paralisia incompatível com os requisitos de execução das OCR. Durante a Guerra do Iraque de 2003 os comandantes foram inundados por uma quantidade sem precedentes de informação. Para

---

26 MCMASTER, H. - *Crack in the foundation: Defense Transformation and the underlying assumption of dominant knowledge in future warfare*, p. 83.

27 KAGAN, Frederick - *War and aftermath*.

28 WARNE, Leoni; ALI, Irena; BOPPING, Derek; et. al. - *The network centric warrior: the human dimension of Network Centric Warfare*, p. 20.

além disso tinham de participar em vídeo-conferências com dirigentes civis e militares nos antípodas, alimentando ao mesmo tempo o apetite insaciável das organizações noticiosas. Enquanto isto dirigiam uma guerra, tomando decisões estratégicas com rapidez suficiente para manter o “tempo” das operações.

Mais informação não significa a solução dos problemas militares. A dificuldade de seleccionar informação pertinente pode causar baixas colaterais importantes. A indecisão dos comandantes pode estar dependente do excesso de informação e da pressão em obter resultados precisos, sendo por isso essencial a prioritização das necessidades de informação. Este potencial de “inundar” os participantes com informação a todos os níveis da guerra, através da Imagem Operacional Comum, pode conduzir a uma percepção incorrecta do que é tático, operacional ou estratégico,<sup>29</sup> implicando interferências entre as competências dos vários participantes. É essencial que a gestão individual do volume de informação seja compreendida, tendo em conta a aplicação dessa realidade virtual em combate.

#### 4.3. *Operação conjunta*

A operação em coligação acrescenta mais desafios à implementação das OCR, nomeadamente ao nível de tomada de decisão e à interoperabilidade das forças. As complexas cadeias de decisão tornam lentos os processos de consenso acerca de objectivos, meios e formas de os alcançar.

Para além disso, a integração de capacidades para executar uma missão com maior eficácia envolve também a contribuição de civis, indústria e parceiros de coligação. Através desta integração torna-se possível que uma organização de dimensão reduzida possa contribuir para a execução de tarefas complexas. Neste âmbito, as vertentes sociais e psicológicas assumem de novo função relevante, ao estabelecerem as bases para a confiança e a vontade de cooperar e partilhar informação.<sup>30</sup> A formação dos intervenientes para um pensamento e comportamento conjuntos é por isso um dos aspectos centrais aos esforços de Transformação.

---

29 BARNETT, Thomas - *The seven deadly sins of Network Centric Warfare*.

30 WARNE, Leoni [et al.] - op. cit., p. 21.

## 5. Dimensão Estratégica

### 5.1. Redefinição do Princípio de Massa<sup>31</sup>

A “submissão compulsória do inimigo à nossa vontade”<sup>32</sup> continua a ser o objectivo último da Guerra, tendo sempre como pressuposto a resolução de um conflito político, garantindo um resultado pacífico.

Mas será que ao substituir o poder de fogo por ataques cirúrgicos de precisão não estaremos a negligenciar a dimensão psicológica da derrota? Com esta pergunta, Loren Thompson<sup>33</sup> alerta para a impossibilidade de submeter o inimigo apenas com bombardeamentos de precisão, em detrimento do uso massivo do poder de fogo.<sup>34</sup> Também para Aldo Borgu<sup>35</sup> a informação não é um substituto de quantidade ou massa. Pode complementá-los, mas não pode substituí-los, até porque o tamanho e a massa transmitem um factor de redundância, dificilmente aplicável às OCR.

Concomitantemente, a presumível “extinção” do combatente no espaço de batalha moderno, como consequência da evolução tecnológica, concorre para a redefinição do tamanho do elemento básico de força no terreno. A noção de esvaziamento e expansão do espaço de batalha moderno foi reforçada durante a Guerra do Iraque de 2003. Por um lado, os defensores tentaram dispersar-se e dissimular-se, procurando impedir o reconhecimento e a sua destruição por bombardeamentos de precisão. Por outro, as forças invasoras procuraram cobrir áreas geográficas alargadas, preferencialmente com números reduzidos.

O pressuposto de redução do número de forças para obtenção do mesmo efeito é atractivo, quer em redução de custos como de possíveis baixas. O paradigma de “fazer mais com menos” pode revelar-se infrutífero em determinados cenários, especialmente na fase de estabilização dos conflitos, onde a presença em massa no terreno proporciona os melhores resultados. A OIF prova isso mesmo,<sup>36</sup> reflectindo o panorama dos conflitos actuais, denominados “3-block war”,

---

31 Este Princípio da Guerra, também denominado de Concentração de Força, preconiza que o poder de combate deve ser concentrado num momento e local determinado para alcançar resultados decisivos.

32 CLAUSEWITZ, Carl - *On War*, Book I, Chapter I.

33 THOMPSON, Loren - *Military Transformation falters in Mesopotamia*.

34 Apesar da utilização generalizada de munições de precisão, a função dos bombardeamentos com munições não guiadas, contra alvos de área (conhecidos como *carpet bombing*) não foi abandonada, tendo sido empregues por diversas vezes no Afeganistão, obtendo os efeitos desejados.

35 BORGU, Aldo - *The challenges and limitations of Network Centric Warfare: the initial views of an NCW sceptic*, op. cit., p. 7.

36 BORGU, Aldo - *Network Centric Warfare and Military Operations Other Than War: counterinsurgency in the 21st century*, p. 6.

onde se assiste de forma simultânea, na mesma área de operações, a combates de alta intensidade, operações de apoio à paz e de manutenção de paz.

Para além da perda de eficácia, esta diminuição do tamanho das forças pode conduzir a efeitos morais não desejados, na medida em que o combatente irá ficar mais isolado, aumentando os seus níveis de stress, daí resultando uma diminuição da eficácia de combate. O facto de em última análise se pretender ligar cada combatente à rede, com o objectivo de proporcionar um aumento na rapidez de decisão, pode deturpar a qualidade da informação, fruto de imprecisões provocadas por fadiga ou *stress*. A necessidade de compreender o factor humano é por isso cada vez mais essencial.

De igual modo, a complexidade das operações terrestres condiciona a aplicação das OCR com igual profundidade como acontece nas congéneres aéreas e navais.<sup>37</sup> O desafio com que se confrontam actualmente, em especial as forças terrestres, é o de serem capazes de se transformar em forças mais ágeis e transportáveis, mantendo a sua capacidade de ocupação do terreno. Enquanto não se conseguir garantir um equilíbrio de eficácia, entre a capacidade de destruição de alvos e a capacidade de ocupação e manutenção de terreno, a Transformação não estará completa.

## 5.2. Incerteza do Planeamento Estratégico<sup>38</sup>

*“It is impossible to predict the future and all attempts to do so in any detail appear ludicrous within a very few years.”*

Arthur C. Clarke<sup>39</sup>

Segundo António Duarte “(...) todo o planeamento estratégico-militar deriva da visão que se tem da guerra futura, que resulta de uma interpretação teórica sobre a/as guerra/

37 Aldo Borgu fornece-nos uma imagem deliciosa quando compara a complexidade inerente à operação terrestre no Iraque com operações aéreas e navais. Imagine-se como seria difícil se os meios navais tivessem de conduzir operações no porto de Sydney durante uma corrida de barcos, ou se a força aérea tivesse de operar nas imediações de um aeroporto internacional durante um dia normal de tráfego civil. BORGU, Aldo - *Network Centric Warfare and Military Operations Other Than War: counterinsurgency in the 21st century*, op. cit., p. 8.

38 De acordo com o General Loureiro dos Santos, o Planeamento Estratégico procura definir os objectivos políticos concretos (curto, médio e longo prazo) correspondentes à sua situação particular e interesses próprios, estabelecendo formas de os alcançar (com, quando e onde). SANTOS, Loureiro dos - *Incursoes no domínio da estratégia*, p. 269.

39 Cit. HARRIS, Blake - *Visions of the Future*.

/as passada/as e as suas possibilidades de evolução.”<sup>40</sup> No entanto somos alertados para não encarar o futuro como uma extensão linear do passado, aceitando que os esforços de modernização não são substitutos para o real (e necessário) processo de Transformação.<sup>41</sup>

Nesta Era da Informação, os problemas de Segurança são cada vez mais complexos e as situações evoluem de forma mais dinâmica, com efeitos imprevisíveis. A previsão e o planeamento estratégico tornam-se tarefas complexas e incertas. Para além disso, os planeadores militares são conservativos por definição (uma condicionante natural das potenciais consequências resultantes do seu falhanço).<sup>42</sup>

O planeamento tradicional com base em ameaças satisfaz as necessidades de Segurança, mas não se mostra adequado para o novo ambiente estratégico. A adopção do planeamento com base em capacidades, apesar de mais indicado, ainda enferma de algumas características indesejáveis, como por exemplo a incapacidade de decidir, com certeza razoável, sobre quais as capacidades mais indicadas.

Como não é financeiramente viável desenvolver todos os sistemas de raiz, terão de ser feitos investimentos imediatos a nível da integração dos sistemas actuais. A aquisição de novos sistemas tem de se coadunar com a evolução futura, de modo a contemplar a flexibilidade necessária para possíveis melhoramentos. Isto decorre do facto do planeamento estar a ser efectuado com horizonte futuro de 20 anos, para o qual não possuímos uma capacidade apurada de previsão.

Estamos perante um dilema do decisor, onde a previsão dos efeitos, resultantes das alternativas disponíveis, é o principal objecto do processo de decisão. Em retrospectiva, muitas decisões que pareciam óptimas mostraram-se inadequadas. Nesta época de rápida mudança, a experiência não é por vezes suficiente para fundamentar a decisão. É preferível errar nas previsões do que admitir a impossibilidade de descortinar o futuro dos assuntos militares.<sup>43</sup>

Hoje, como outrora, é impossível prever as ameaças que se avizinham.

Apesar desta inegável constatação, e conscientes de que o passado pode ser um guia imperfeito, mas apesar de tudo, o único disponível, será possível equacionarmos o planeamento estratégico futuro assente em quatro questões fundamentais como aquelas apresentadas por John Warden.<sup>44</sup>

---

40 DUARTE, António - *A visão de guerra total no pensamento militar*, p. 35.

41 ALBERTS, David; HAYES, Richard - *Power to the edge*, p. 226.

42 THACKRAY, Jake - *The holy grail*, p. 48.

43 GAREEV, Makhmut - *If war comes tomorrow?*, p. vii.

44 WARDEN, John - *The utility of Air Power*.

- Onde queremos estar num dado momento no futuro?
- Contra quem iremos empregar os nossos recursos?
- Como iremos empregar os nossos recursos?
- Como iremos sair de determinada situação quer estejamos a ganhar ou a perder?

### 5.3. A redundância como virtude

À semelhança do que acontece no mundo empresarial, quem adquirir, analisar e disseminar a melhor informação terá supremacia sobre aqueles que não o consigam fazer. A transposição desta corrente para a organização militar está na base das OCR, onde o sucesso da operação assenta na capacidade de adquirir informação e conhecimento sobre o adversário, permitindo a selecção e ataque dos “nós” da rede inimiga. Mas a aplicação da filosofia empresarial, onde a concentração dos esforços incide nas áreas onde se é especialista,<sup>45</sup> resulta na falta de redundância essencial às operações militares.<sup>46</sup> Esta redundância é dispendiosa mas é uma virtude necessária.<sup>47</sup>

A tentação de redução drástica das forças e sistemas deve ser alvo de um preciso escrutínio, no sentido de manter uma sobreposição de capacidades, combinando as transformacionais com as tradicionais, ao mesmo tempo que se implementam as práticas comerciais de eficiência orçamental. A dependência excessiva neste modelo terá de contemplar possíveis avanços das contra-medidas e na obtenção de capacidades semelhantes do adversário.

Esta vantagem inicial, rapidamente anulável, encontra reflexos históricos, que segundo Frederick Kagan, confirmam o facto de que em cada época de “revolução” quem normalmente triunfa são aqueles que melhor respondem a novas técnicas e tecnologias.<sup>48</sup> Os ingleses desenvolveram os carros de combate na 1ª Guerra Mundial, mas foram derrotados pelos alemães em 1940, através da utilização de tácticas inovadoras. Em 1945 foi detonada a 1ª bomba atómica, no entanto em 1949 os russos obtiveram essa capaci-

45 As empresas só investem onde possam gerar valor e consequentemente obter lucro. O valor gerado pelas Forças Armadas, dificilmente quantificável, reflecte-se na segurança proporcionada ao seu Estado e cidadãos. O seu investimento terá de ser transversal ao espectro de conflitos.

46 A redundância militar, característica do desenvolvimento e emprego de capacidades (no sentido de serem garantidas sobreposições funcionais), pode não ser sempre eficiente, mas é geralmente bastante efectiva num ambiente complexo como é o da Guerra, onde os modelos empresariais podem não contribuir para a eficácia militar e obtenção dos efeitos desejados.

47 KAGAN, Frederick - *Dangerous Transformation*.

48 *ibidem*.

dade. Este ciclo de acção-reacção é inevitável e demonstra que normalmente as vantagens assimétricas não duram muito tempo.

#### 5.4. Fosso transformacional transatlântico

A interoperabilidade entre elementos da coligação e a condução de operações poderá tornar-se cada vez mais difícil, devido ao crescente fosso transatlântico, implicando dois tipos de aliança: a dos dispostos e a dos capazes.<sup>49</sup>

A administração Bush publicitou o investimento, no primeiro mandato, de 16 mil MUSD na criação de capacidades transformacionais, tendo sido requisitados 78 mil MUSD adicionais para o segundo mandato.<sup>50</sup> No entanto para os críticos, estes valores ficam muito aquém dos necessários para a tão proclamada Transformação. Segundo Frederick Kaplan estes valores significam apenas 1% e 4%, respectivamente, do orçamento do Departamento de Defesa.<sup>51</sup> Apesar das críticas relativamente à insuficiência de fundos canalizados para a Transformação, a realidade mostra que o fosso transformacional continua a alargar-se, colocando em risco a capacidade da NATO desenvolver operações de coligação em todo o espectro de combate com o seu parceiro americano.

Este fosso torna-se preocupante pois reflecte uma multiplicidade de assimetrias. Para Daniel Hamilton,<sup>52</sup> as diferentes concepções estratégicas, as prioridades orçamentais, e os planeamentos operacionais e de treino, revelam algumas das diferenças entre os processos de Transformação. Argumenta que a nível de gastos militares os EUA duplicam os orçamentos europeus. Para além disso, os americanos investem 6 vezes mais em I&D do que as nações europeias. Refere também que os gastos por elemento militar são 4 vezes superiores aos europeus.

Ao nível das capacidades registam-se disparidades mesmo entre os parceiros europeus, aumentando a dificuldade de operação em coligação, relegando as participações para diferentes níveis, com diferentes relevâncias internacionais. De acordo com François Heisbourg,<sup>53</sup> a gestão do espaço de batalha é a principal fraqueza europeia, nomeadamen-

---

49 Esta tendência reflecte a esmagadora capacidade militar americana e a sua preferência por coligações temporárias e parceiros *ad hoc*, de acordo com o seu valor político e diplomático em detrimento da sua participação militar directa. BOWIE, Christopher; HAFFA, Robert; MULLINS, Robert - *Trends in future warfare*, p. 132.

50 BUSH, George - *President discusses war on terror at Naval Academy commencement*.

51 KAPLAN, Frederick - *It's the manpower, stupid*.

52 HAMILTON, Daniel - *What is Transformation and what does it mean to NATO?*, p. 4.

53 HEISBOURG, François - *Europe's military revolution*.

te os meios estratégicos de C4ISR.<sup>54</sup> Conjugando estes factores com a miríade de arquiteturas de sistemas existentes, torna-se difícil a sua integração e operação.

Não será de estranhar o facto das atitudes europeias relativamente à RAM favorecerem o aspecto evolucionário deste processo, em vez da aproximação disruptiva americana. Na sua maioria, os países membros da NATO apenas podem aquilatar um esforço de modernização tendo por base um processo de inovação sustentada. Incapazes (política e economicamente) de se equipararem aos sistemas do modelo americano, os esforços de Transformação dos parceiros de coligação assentam normalmente numa transição para capacidades “nicho”, que lhes permitem a interoperabilidade básica com as forças norte-americanas.<sup>55</sup>

O processo de Transformação disruptivo, holístico e transversal às organizações de Segurança e Defesa está apenas reservado (e sem garantias de sucesso total), à hiper-potência.

Esta “corrida” à Transformação pode ter consequências indesejáveis. Por um lado, os países que actuem em coligação com os EUA serão forçados a incorporar sistemas tecnológicos mais sofisticados, bem como providenciar treino, exercícios, doutrina e recursos adequados. Caso isso não aconteça, serão excluídos da participação e em última análise podem impelir os EUA para actuações unilaterais. Os países incapazes de aderirem a este processo podem enveredar por estratégias assimétricas para contrariarem o aumento da eficácia militar adversária. A procura de ADM e de estratégias terroristas ou de insurreição podem ser mais atractivas do que uma dispendiosa e morosa Transformação.

É neste âmbito que a NATO pode intervir através da normalização de protocolos tecnológicos, numa tentativa de harmonizar os esforços de desenvolvimento dos Aliados.

## 6. Dimensão Cultural

Os indivíduos, as organizações e as suas interacções, são influenciados pela cultura. Um dos principais desafios com que se confrontam os esforços de Transformação reside na conciliação das diferenças culturais. O desafio é por isso mais cultural do que tecnológico.<sup>56</sup>

---

54 Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Informações, Vigilância e Reconhecimento.

55 LUDDY, John - *The challenge and promise of Network-Centric Warfare*, p. 14.

56 PAYTON, Sue - *Technological innovations: the ACTD program*.

Robert Scales advoga que a Guerra do Iraque foi combatida de forma brilhante no plano tecnológico, mas de forma inadequada ao nível humano.<sup>57</sup> Segundo ele, a consciência situacional do soldado no terreno era perfeita. O que faltava era a consciência cultural. A tecnologia é apenas uma ferramenta, dependendo a sua utilização eficaz do treino fornecido ao seu utilizador. Nesse âmbito, para além de compreender a tecnologia, o combatente do futuro deverá ter uma compreensão cultural do ambiente em que essa tecnologia será empregue.<sup>58</sup> Sugere por isso uma mudança de enfoque na formação dos recursos humanos capazes de empreenderem um “combate centrado em cultura”, reformando os aspectos cognitivos e sociais.

Considerando a transição para as OBE, é possível compreender a necessidade de harmonizar e orquestrar acções entre diversas entidades, onde um alto grau de integração é desejado, e acima de tudo necessário. A compreensão individual acerca dos resultados da interacção entre as variadas agências, é extremamente complexa em especial ao nível estratégico. É por isso fundamental que cada interveniente desenvolva uma compreensão mais sofisticada acerca dos aspectos culturais de outros indivíduos, organizações ou países.

Nesse âmbito, a Transformação e os sistemas de armas avançados não constituem substituto para o elemento humano, requerendo ao invés uma força com formação e treino mais especializado. As FFAA modernas, profissionalizadas, já não contemplam nas suas fileiras o “espelho da nação”, dado que as novas missões e a operação de sistemas altamente complexos exigem o recrutamento e retenção de elementos de formação superior.

### 6.1. Interoperabilidade

Associamos normalmente a questão da interoperabilidade apenas à vertente tecnológica. No entanto, esta competência de operar de forma efectiva com outros parceiros – apesar de possíveis disparidades em capacidades militares, doutrinas e contextos culturais – estende-se para além da tecnologia e abrange as vertentes sociais e psicológicas que potenciam a colaboração e o trabalho em grupo.<sup>59</sup> Podemos então estabelecer vários níveis onde será desejável a obtenção de interoperabilidade:<sup>60</sup> ao nível técnico onde ocorre a conectividade dos sistemas; ao nível do *staff* onde se partilha informação e material

---

57 SCALES, Robert – *Army Transformation: implications for the future*.

58 SCALES, Robert – *Statement before the House Armed Services Committee*.

59 WARNE, Leoni [et al.] – op. cit., p. 21.

60 AITKEN, Larry – *Network Centric Warfare: just another dot.com?*, p. 15.

classificado; e ao nível de comando através da partilha de intenção comum, regras de empenhamento e linguagem.

Um factor decisivo para se garantir a desejada interoperabilidade é a vontade dos EUA em tornarem acessível a ligação à sua info-estrutura. Nas operações recentes, as restrições impostas aos membros das coligações afectaram a capacidade de execução operacional, forçando um desenvolvimento das capacidades dos participantes em linha com a doutrina americana.<sup>61</sup>

Actualmente, não é só a interoperabilidade técnica que coloca dificuldades às operações em coligação, mas também as vertentes básicas associadas às capacidades (doutrina, organização, treino, liderança etc). Restará saber se uma adopção “cega” desta vertente americana será a mais indicada para a NATO, onde o conceito multinacional se sobrepõe à doutrina conjunta. A ênfase na interoperabilidade de sistemas faz esquecer que existem diferenças entre as nações, onde o estabelecimento de confiança entre os vários parceiros é essencial. As novas competências de liderança assumem destaque, numa altura em que as interacções se processam de forma impessoal através de máquinas. A NNEC vem alterar os métodos de emprego de forças, nomeadamente na partilha de informação, resultando em novos processos e doutrinas, de operação conjunta e em coligação. No entanto, a decisão por consenso em vigor na NATO complica ainda mais este processo.

## 6.2. Micro-gestão

A abundância de informação poderá conduzir mais facilmente à micro-gestão do que ao comando descentralizado. A micro-gestão inadvertida, resulta da busca por parte do comandante do máximo de informação possível, podendo interferir nas responsabilidades dos seus subordinados, minando o moral e em última análise a eficácia das tropas. Uma força centrada em rede, nomeadamente a velocidade de comunicações e a consciência situacional, propicia aos líderes militares e políticos a possibilidade de intervenção ao nível tático. Um dos vários exemplos de micro-gestão<sup>62</sup> ocorreu no conflito do Kosovo, em que o General Wesley Clark, Comandante Supremo das Operações, enquanto trabalhava no seu escritório visionava imagens em tempo real de um UAV. Após ter detectado

---

61 BORGU, Aldo - *The challenges and limitations of Network Centric Warfare: the initial views of an NCW sceptic*, op cit, p. 10.

62 ALTMEIER, Matthias - *The perils of Network-Centric Warfare: micromanagement, morale and combat power in the age of information technology*, p. 13.

três carros de combate, contactou o Comandante da Componente Aérea e ordenou a sua destruição. Exemplos como este repetiram-se no Afeganistão e no Iraque. Também a cultura actual de minimização de erros colaterais coloca grandes desafios à capacidade de gestão dos líderes militares. A sua intervenção deve estar restringida a situações onde as decisões táticas assumam um significado estratégico, pondo em risco as directivas políticas, a coesão das forças participantes ou o sucesso da missão.

De igual modo, a confiança na acção dos subordinados, e a sua liberdade (dentro das regras de empenhamento previamente estabelecidas) favorece o moral e o desempenho operacional. É por isso essencial promover a formação dos líderes e dos seguidores no âmbito das OCR.

### *6.3. Partilha de Informação*

As barreiras impostas por legislações nacionais provocam uma ineficiência na partilha de informação, conduzindo à utilização de redes separadas pelos diversos membros da coligação. Na OIF as forças da coligação foram regularmente excluídas do processo de planeamento devido à incapacidade em acederem à informação apenas disponível aos EUA<sup>63</sup>. Esta situação de restrição ao acesso de informação é comum a todos os membros da coligação, constituindo por si um factor de desconfiança e provocando atrasos na transmissão de dados essenciais às operações. A obtenção de confiança mútua ao nível de partilha de informação sensível, principal factor de coesão, ainda não foi atingida, podendo em última análise ameaçar a constituição de coligações. Em contrapartida, cada nação terá de mostrar capacidade em proteger a informação cedida por terceiros. Esta confiança é essencial para processos de planeamento colaborativo. Existe por isso necessidade de padronizar as diferentes visões de partilha de informação, através de uma mudança cultural transversal à NATO.

## **7. Conclusão**

O enquadramento conceptual ilustrado ao longo deste ensaio pelos desafios nas vertentes tecnológicas, operacionais, estratégicas e culturais, teve como finalidade a

---

63 WILSON, Clay - op. cit., p. 24.

transmissão de uma visão realista acerca da aplicabilidade das OCR e da sua influência no pensamento militar moderno.

Prospectivando o adversário futuro como uma entidade em rede e um “sistema de sistemas”, compreendemos a importância crucial da informação enquanto fonte e resultante dos componentes de Comando, Controlo e Comunicações.

Tal como a *internet* mudou a forma de comunicar e de trabalhar, também a ligação em rede e as capacidades de partilha de informação implicarão uma mudança na forma de pensar, colaborar e conduzir operações. É por isso necessário compreender os aspectos cognitivos e sociais decorrentes das OCR, procurando que a tecnologia liberte a capacidade humana para criar e analisar.

Acreditamos, ao contrário do que se possa esperar, que o sucesso nos conflitos futuros estará mais dependente dos desenvolvimentos humanos do que nos tecnológicos. Nesse sentido torna-se crucial familiarizar os recursos humanos acerca de factores catalisadores como a doutrina, a liderança ou o conhecimento do adversário e de si próprio. É por isso importante acarinhar as iniciativas, individuais e colectivas, militares e civis, que promovam a discussão, o pensamento, a compreensão, a inovação e o estudo científico da Guerra.

Somos constantemente lembrados pelos discípulos de Clausewitz sobre a natureza constante da Guerra, como uma característica imbuída nos genes humanos. Procuramos por isso respostas para a fluidez do carácter dos conflitos futuros.

O *quem*, o *quando*, o *onde*, o *porquê*, e o *como*, continuarão a ser as variáveis do carácter da Guerra. No entanto, neste primado tecnológico, onde a guerra asséptica é cada vez mais conduzida com recurso a meios espaciais, devemos estar alerta para o facto das Operações em Rede serem um dos meios disponíveis para alcançar os fins, e não os fins em si mesmo.

Convém no entanto estabelecermos a seguinte conclusão: se o conhecimento é poder e se a informação conduz ao conhecimento, então partilhar informação é partilhar poder. Estaremos nós dispostos a isso?

Defendemos por isso, uma indispensável mudança de paradigma: da “necessidade de saber” para a “necessidade de partilhar”!

## Bibliografia

AITKEN, Larry – *Network Centric Warfare: just another dot.com?* Toronto: Canadian Forces College, 2003.

ALBERTS, David – *New C2 Concepts and Capabilities for the Future Joint Armed Forces*. Palestra no Instituto de Estudos Superiores Militares em 23 de Fevereiro de 2006.

ALBERTS, David; HAYES, Richard – *Power to the edge*. Washington D.C.: CCRP, 2003.

ALTMEIER, Matthias – *The perils of Network-Centric Warfare: micromanagement, morale and combat power in the age of information technology*. Toronto: Canadian Forces College, 2003.

ALVES, Armando – A GNR e o futuro. *Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo. N° 5 (Dez 2007/Fev 2008) 115-129.

BARNETT, Thomas – The seven deadly sins of Network Centric Warfare. *Proceedings*. Annapolis: U.S. Naval Institute. 125:1 (January 1999) 36-39.

BORGU, Aldo – *Network Centric Warfare and Military Operations Other Than War: counterinsurgency in the 21st century*. Canberra: Australian Defence Force Academy, 2004.

BORGU, Aldo – *The challenges and limitations of Network Centric Warfare: the initial views of an NCW sceptic*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2003.

BOWIE, Christopher; HAFFA, Robert; MULLINS, Robert – Trends in future warfare. *Joint Force Quarterly*. Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies. N° 35 (Autumn 2004) 129-133.

BUSH, George – *President discusses war on terror at Naval Academy commencement*. Annapolis: Navy Marine Corps Memorial Stadium, 27 May 2005. Disponível na WWW: <URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050527.html>>.

CEBROWSKI, Arthur; GARSTKA, John – Network Centric Warfare: its origin and future. *Proceedings*. Annapolis: U.S. Naval Institute. 124:1 (January 1998) 28-35.

CLAUSEWITZ, Carl – *On War*. Disponível na WWW: <URL: [http://www.clausewitz.com/CWZHOME/On\\_War/ONWARTOC.html](http://www.clausewitz.com/CWZHOME/On_War/ONWARTOC.html)>.

CORREIA, Armando – Forças Armadas em rede. *Revista Militar*. Lisboa: Empresa da Revista Militar. N° 2411 (Dezembro 2002).

CORREIA, Armando - Uma Marinha em Rede. *Revista da Armada*. Nº 363 (Abril 2003). Disponível na www: <URL: [http://www.marinha.pt/extra/revista/ra\\_abr2003/pag10.html](http://www.marinha.pt/extra/revista/ra_abr2003/pag10.html)>.

DAVIS, Daniel - Flawed Combat System: FCS is too costly, overly complex and potentially dangerous. *Armed Forces Journal*. Springfield: *Army Times Publishing Company*. 142 (July 2005) 37-39.

DICK, Charles - *Conflict in a changing world: looking forward two decades*. London: The Conflict Studies Research Centre, 2002.

DUARTE, António - A visão de guerra total no pensamento militar. *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Nº 112 (Outono/Inverno 2005) 33-50.

EUGÉNIO, António - A Transformação das Forças Armadas de Portugal. *Revista Militar*. Lisboa: Empresa da Revista Militar. Nº 2410 (Novembro 2002) 827-863.

GAREEV, Makhmut - *If war comes tomorrow? The contours of future armed conflict*. London: Frank Cass, 1998.

HAMILTON, Daniel ed. - What is Transformation and what does it mean to NATO? In HAMILTON, Daniel ed. - *Transatlantic Transformations: equipping NATO for the 21<sup>st</sup> century*. Washington DC.: Center for Transatlantic Relations, 2004. p. 3-24.

HARRIS, Blake - *Visions of the Future*. Government Technology. Folsom: eRepublic. (November 2001). Disponível na WWW: <URL: [http://www.govtech.net/magazine/sup\\_story.php?id=7928&magid=6&issue=11:2001](http://www.govtech.net/magazine/sup_story.php?id=7928&magid=6&issue=11:2001)>.

HAYES, Richard; HAYES, Margaret - *Homeland Security e Operações Centradas em Rede*. Curso de Especialização ministrado na Academia Militar de 4 a 6 de Julho de 2006.

HEISBOURG, François - Europe's military revolution. *Joint Force Quarterly*. Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies. Nº 30 (Spring 2002) 28-32.

HUGHES, David - Pentagon targets bandwidth expansion. *Aviation Week & Space Technology*. 158:4 (27 Jan. 2003) 57-58.

KAGAN, Frederick - Dangerous Transformation. *New Criterion*. 22:3 (November 2003).

KAGAN, Frederick - War and aftermath. *Policy Review Online*. Washington D.C.: Hoover Institution. Nº 120 (August/September 2003).

KAPLAN, Frederick - *It's the Manpower, Stupid*. Slate. (2 Jun. 2005). Disponível na WWW: <URL: <http://www.slate.com/id/2119867/>>.

KOPP, Carlo - Understanding Network Centric Warfare. *Australian Aviation*. (January/February 2005).

LAMBAKIS, Steven - Reconsidering asymmetric warfare. *Joint Force Quarterly*. Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies. Nº 36 (Winter 2005) 102-108.

LUDDY, John - *The challenge and promise of Network-Centric Warfare*. Arlington: Lexington Institute, 2005.

MCMASTER, H. - *Crack in the foundation: Defense Transformation and the underlying assumption of dominant knowledge in future warfare*. Carlisle: US Army War College, 2003.

MOSELEY, Michael - *Operation Iraqi Freedom: by the numbers*. Washington D.C.: USAF, 2003.

NUNES, Luis - Network Centric Warfare e a sua influência nas unidades de infantaria de baixo escalão. *Revista Militar*. Lisboa: Empresa da Revista Militar. Nº 2445 (Outubro 2005). Disponível na WWW: <URL: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=9>>.

NUNES, Viegas - *Informação e Guerra*. Palestra no Instituto de Altos Estudos da Força Aérea em 26 de Janeiro de 2005.

PAYTON, Sue - Technological innovations: the ACTD program. *Joint Force Quarterly*. Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies. Nº 31 (Summer 2002) 71-76

RADUEGE, Harry - *Net-Centric Warfare is changing the battlefield environment*. *Cross Talk - The Journal of Defense Software Engineering*. Hill AFB: U.S. Air Force. 77:1 (January 2004) 7-9.

SANTOS, Eduardo - Network Centric Warfare. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. Disponível na www: <URL: [http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view\\_txt.asp?id=162](http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=162)>.

SANTOS, Loureiro dos - *Incursões no domínio da estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

SCALES, Robert - *Army Transformation: implications for the future*. Washington D.C.: United States House of Representatives, 2004.

SCALES, Robert - *Statement before the House Armed Services Committee*. Washington D.C.: United States House of Representatives, 2003.

STEIN, Frederick [et al.] - *Network Centric Operations Short Course*. Curso ministrado no Centro de Estudos Avançados da Força Aérea Portuguesa de 18 a 20 de Outubro de 2006.

TELO, António - Portugal e a Transformação da Defesa. In MONSANTO, Ricardo; GARCIA, Francisco, coord. - *Seminário "Portugal e a Transformação na Segurança e na Defesa"*. Lisboa: AM/IAEM, 2004, p. 19-38.

THACKRAY, Jake - The holy grail. In POTTS, David, ed. - *The big issue: command and combat in the Information Age*. Washington D.C.: CCRP, 2003.

THOMPSON, Loren - *Military transformation falters in Mesopotamia*. Washington D.C.: Lexington Institute, 2004. Disponível na WWW: <URL: <http://lexingtoninstitute.org/46.shtml> >.

THOMPSON, Loren - *Two cheers for Transformation, and some words of caution*. Washington D.C.: Lexington Institute, 2002. Disponível na WWW:<URL:<http://lexingtoninstitute.org/docs/306.doc>>.

United States Defense Science Board; United Kingdom Defence Scientific Advisory Council - *Defense critical technologies report*. Washington D.C: Defense Science Board, 2006.

VICENTE, João - A (R)Evolução no pensamento estratégico. *Air & Space Power Journal*. Montgomery: CADRE. (2º Trimestre 2006) 63-71

VICENTE, João - Operações Baseadas em Efeitos: o paradigma da Guerra do séc. XXI. *Nação e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Nº 114 (Verão 2006) 229-256.

VICENTE, João - Operações em Rede: contributos para o seu estudo. *Air & Space Power Journal*. Montgomery: CADRE. (2º Trimestre 2007) 27-39.

VICENTE, João - *Guerra em Rede: Portugal e a Transformação da NATO*. Lisboa: Prefácio, 2007.

VICENTE, João - Estratégia Baseada em Efeitos: em busca da clarificação conceptual. *Revista Militar*. Lisboa: Empresa da Revista Militar. Nº2472 (Janeiro 2008) 121-140.

WARDEN, John - *The utility of Air Power*. Conferência proferida no Defence Command and Staff College. Oslo, 7JAN08.

WARNE, Leoni; ALL, Irena; BOPPING, Derek; et. al. - *The network centric warrior: the human dimension of Network Centric Warfare*. Edinburgh: Defence Science and Technology Organization, 2004.

WELLS, Linton II - *NEC issues and implications*. Berlin: Center for Strategic Decision Research, 2004. Disponível na WWW: <URL: <http://www.csd.org/2004book/wells.htm>>.

WILSON, Clay - *Network Centric Warfare: background and oversight issues for congress*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 2004.

WOLTHUSEN, Stephen - Self-inflicted vulnerabilities. *Naval War College Review*. Newport: Naval War College Press. 57:3/4 (Summer/Autumn 2004) 102-113.

# O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas

António Cardoso

*Licenciado em Ciências Militares Navais – Administração Naval*

## Resumo

A transição de um sistema de conscrição para um sistema de recrutamento baseado no voluntariado implica aumentos nas despesas com pessoal militar. É proferido com frequência que um sistema puro de voluntariado custa mais que um sistema de conscrição ou de semi-profissionalização. Contudo, estas conclusões ignoram o custo social imposto pela conscrição: a conscrição impõe à sociedade um custo de oportunidade, resultante do facto de se obrigarem cidadãos a prestar serviço militar. Neste artigo, procede-se à quantificação desse custo estimando-se, assim, o verdadeiro custo económico da Profissionalização das Forças Armadas Portuguesas. Usando o salário mínimo nacional como valor de referência para o custo de oportunidade, conclui-se que, enquanto os custos financeiros resultantes da profissionalização aumentaram em 7%, em termos económicos esta alteração teve um impacto líquido positivo no bem-estar social (2%).

## Abstract

### Benefits from Professional Armed Forces

*The transition from a conscription regime to full professional armed forces implies major differences in what concerns personnel expenditures. It is frequently argued that changing into a regime of full professionalization involves an increase of those expenditures. However, this conclusion typically ignores the social cost imposed by conscription: there is an opportunity cost associated with every individual serving in the armed forces, which is significative for the conscripted ones. This paper accounts for these opportunity costs and estimates the full economic switching cost in the recruitment regime used by the Portuguese Armed Forces. The actual increase in financial costs from adopting full professional armed forces was 7%. However, using the minimum wage as a proxy for the opportunity cost, the move into the new regime had a positive net impact on the social welfare (2%).*



## Introdução

Um dos maiores desafios com que as Forças Armadas Portuguesas (FAP) se depararam nos últimos anos foi a sua profissionalização. As profundas alterações registadas a nível estratégico e político, tanto no contexto Internacional como Nacional, levaram à necessidade de repensar o modelo de recrutamento de recursos humanos para as Forças Armadas (FA).

Muitas das alterações dos modelos de recrutamento tiveram como base estudos de impacto económico, já que, dificilmente, se equaciona a alteração de um modelo de recrutamento sem avaliar o seu impacto económico. Esta ligação assume maior relevo num período em que a racionalização dos recursos financeiros das FA, em particular, e do Estado, em geral, se assume como ponto fundamental na agenda política nacional.

Actualmente, o peso da rubrica Despesas com Pessoal é 65% do valor total do Orçamento de Defesa. Esta realidade poderá revelar-se insustentável e nociva para as FAP a médio e longo prazo, já que, estrangulando o Orçamento de Defesa com despesas de pessoal, não sobra espaço para despesas de investimento - incluindo a investigação e desenvolvimento - podendo desta forma estar a comprometer-se o seu futuro.

Dentro desta vasta problemática que envolve os custos com pessoal, pretende-se neste artigo, analisar um dos seus mais polémicos aspectos - o modelo de recrutamento baseado no voluntariado, analisando o impacto económico da Profissionalização das FAP.

Apesar de em Portugal o Orçamento de Defesa não ter o peso relativo que tem noutros países, como nos EUA e no Reino Unido, uma visão económica da Profissionalização poderá ser determinante em termos de Política de Defesa Nacional, pois ajudará a perceber a razão que leva a optar-se pelo voluntariado como forma de prestação de serviço militar em tempo de paz.

À medida que esta temática se vai aprofundando, mais clara fica a ideia que afirmações como *“a Profissionalização custa mais que o Serviço Militar Obrigatório”*, por diversas vezes proferida, devem ser discutidas e não tidas como verdades absolutas. Estas afirmações resultam de análises simplistas de custos financeiros, as quais consideram apenas as remunerações auferidas pelos militares num sistema de conscrição e num sistema baseado, exclusivamente, no voluntariado, ignorando factores que são fundamentais para a quantificação do impacto económico da Profissionalização das FA.

Neste artigo serão introduzidas outras variáveis por serem relevantes para esta análise. Aspectos como a reestruturação organizativa, assente na redução do número de

efectivos, a eficiência, a equidade, a qualificação dos recursos humanos e, principalmente, o verdadeiro custo económico da conscrição, são factores que têm grande influência neste tipo de decisão, contribuindo para uma análise mais abrangente que as análises que contemplam apenas aspectos financeiros.

Tendo presentes as considerações anteriores, este artigo encontra-se desenvolvido em três grandes áreas. Numa primeira secção, analisa-se a Profissionalização das FA, nos contextos Internacional e Nacional, e identificam-se os principais factores que contribuíram para a adopção do voluntariado como forma de prestação de serviço militar em tempo de paz. Na segunda secção, apresentam-se os principais factores teóricos que devem ser considerados para se proceder a uma análise económica da Profissionalização das FA. Na terceira secção, efectuar-se-á uma breve análise empírica de forma a determinar o impacto económico da Profissionalização das FAP. Devido à dificuldade em quantificar todos os factores, analisa-se, inicialmente, a evolução dos efectivos militares bem como a evolução da rubrica Despesas com Pessoal. Por último, analisa-se o custo económico da Profissionalização das FAP considerando o custo que é imposto à sociedade por se obrigarem cidadãos a prestar um serviço militar que eles não escolheram. De todos os factores que devem ser tidos em conta para se proceder a uma análise económica, este custo - custo de oportunidade - é o mais significativo, uma vez que tem a particularidade de não ter reflexo na despesa fiscal dos cidadãos.

## **1. As Forças Armadas e a sua Profissionalização**

Desde o início da Revolução Industrial que as FA têm sido submetidas a profundas mudanças. A sucessiva introdução de novos equipamentos, armamentos e sistemas de armas, meios de transporte e de comunicação, levaram a sucessivas reformulações orgânicas e doutrinárias. Contudo, não têm sido apenas as inovações tecnológicas as responsáveis pela progressiva transformação das FA. A evolução sócio-política e económica, bem como a configuração dos riscos e ameaças, têm tido também influência na evolução dos sistemas militares, provocando alterações tanto a nível organizacional como a nível estrutural.

Durante a Guerra Fria os membros da Aliança Atlântica investiram fortemente em meios de combate e na constituição de grandes "exércitos" para proteger a Aliança contra a ameaça da União Soviética. Contudo, no final do século XX ocorreram alguns desenvolvimentos históricos que provocaram grandes alterações geopolíticas na Europa, nomea-

damente, a expansão da democracia, a queda do Muro de Berlim, o colapso do Comunismo Soviético e o fim da Guerra Fria.

Com o fim da Guerra Fria, Portugal e os restantes países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) deixaram de ter um inimigo designado e qualquer tipo de ameaça constante. A hipótese de um conflito global comparável às duas Guerras Mundiais deixou de fazer sentido. Contudo, graves conflitos regionais surgem por toda a parte do mundo, inclusive na Europa. Ao nível internacional, prossegue também o agravamento da assimetria entre os padrões de vida dos países do “Norte” e do “Sul”. Por último, acontecimentos como os ocorridos em 11 de Setembro de 2001, 11 de Março de 2004 e 7 de Julho de 2005 mostram que existe um novo tipo de ameaça no contexto internacional: o terrorismo.

Tais desenvolvimentos levaram à necessidade de repensar, à escala mundial, os papéis e missões das FA. Paralelamente, verificou-se uma tendência global para a redução de pessoal militar<sup>1</sup> e de despesas militares. Assim, as FA deparam-se, hoje em dia, com novos desafios decorrentes do novo tipo de missões a estas solicitadas, diferenciadas entre si e diferentes daquelas que, tradicionalmente, lhe estavam destinadas, as quais se cumprem em novos e diversificados espaços geográficos. Este novo quadro determina a participação activa das FA em forças multinacionais de restabelecimento e manutenção da paz, às quais a comunidade internacional confia missões como prevenção e resolução de conflitos emergentes, impor o respeito a iniciativas de cessar-fogo e protecção de populações civis. Em consequência, são exigidos aos militares “elevados padrões de competência, significativa polivalência de desempenho e permanente disponibilidade”.<sup>2</sup>

Todos estes factores, levaram à reestruturação das FA, nomeadamente, no que diz respeito aos Recursos Humanos à opção pela Profissionalização das FA, a qual decorre da adopção do lema “menores forças, melhores forças”. De facto, o modelo de Profissionalização, tendência geral das sociedades modernas, é aquele que mais se aproxima dos requisitos de enfrentar as novas ameaças que surgem no contexto internacional.

Em Portugal, o início do processo de transição para o fim da conscrição coincidiu com a decisão do XII Governo Constitucional de reduzir, em 1991, a duração do Serviço Militar Obrigatório (SMO) para quatro meses. A prestação do serviço militar no sistema misto ou semi-profissionalizado, então criado, implicava a constituição de dois métodos:

---

1 Os países europeus pertencentes à aliança atlântica reduziram as suas forças de 3,5 milhões de militares em 1990, para 3 milhões em 2000.

2 *A Profissionalização e as Forças Armadas do Século XXI* (2004); Ministério da Defesa Nacional.

um, de conscrição, que, segundo o Livro Branco da Defesa (1994), “melhor adequava à missão permanente de defesa do solo pátrio e das suas fronteiras”; outro, de voluntariado e contrato, destinado, nomeadamente, a ser empenhado em operações exteriores.

Em 1998, o XIII Governo Constitucional reconheceu a necessidade de adopção de FA Profissionais, uma vez que o modelo Misto denunciava o seu fracasso em termos de gestão de pessoal e de eficiência global do potencial militar. Mas só em 1999 foi publicada uma nova Lei do Serviço Militar<sup>3</sup> que, na sequência da Revisão Constitucional de 1997, veio estabelecer o voluntariado como forma de prestação do serviço militar em tempo de paz, tendo sido definido como data precisa para a entrada em vigor da nova forma de prestação de serviço militar 19 de Novembro de 2004.

## 2. A Profissionalização das Forças Armadas: Perspectiva Económica

“... the different cost factors were so complex and so interrelated that the cost effectiveness of a volunteer force relative to a conscripted force became indeterminable.”<sup>4</sup>

Apesar da adopção do voluntariado como forma de prestação de serviço militar em tempo de paz estar associada aos acontecimentos supra mencionados, os primeiros movimentos de transição para o voluntariado são anteriores a estes acontecimentos.<sup>5</sup>

Em Portugal, embora a decisão de adopção do voluntariado não tenha sido precedida de uma análise económica rigorosa, não significa que não tenha existido uma preocupação em determinar a melhor opção. Sendo certo que os Governos tentam alcançar os seus objectivos da forma mais eficiente possível, existem, no entanto, dificuldades diversas na determinação da melhor alternativa, uma vez que, é extremamente complexo e difícil quantificar todos os factores que devem ser considerados na análise económica da Profissionalização das FA.

---

3 Lei nº 174/99, de 21 de Setembro de 1999, Diário da República - I Série- A, N.º 221, 21 de Setembro de 1999.

4 Evans, T. (1993). “The All-Volunteer Army After Twenty Years: Recruiting in the Modern Era”, Army History: The Professional Bulletin of Army History, N.º 27.

5 O Reino Unido e os Estados Unidos da América adoptaram em 1960 e 1973, respectivamente, um modelo de recrutamento assente no voluntariado. As razões que motivaram estes países foram essencialmente económicas.

Um dos grandes problemas reside na comparação da eficiência, e em particular, na quantificação da produtividade. Esta dificuldade resulta do facto das FA prestarem um serviço à sociedade que não é mensurável, uma vez que estas não vendem o seu produto.

Um outro problema consiste na dificuldade em contabilizar o custo económico, o qual inclui o custo de oportunidade dos recursos utilizados. Por um lado, a conscrição é mais “barata” que a Profissionalização se apenas forem considerados os custos directos ou custos financeiros (remunerações e outras compensações pecuniárias); por outro, o custo para a sociedade depende do que os militares estariam a fazer se não tivessem sido conscritos, isto é, se não fossem obrigados a prestar serviço militar e escolhessem livremente uma actividade profissional.

Como se pode verificar, não são só questões sociais, políticas e estratégicas que estão por trás da Profissionalização das FA; as questões económicas têm um peso extremamente grande aquando da tomada de decisão. Assim sendo, a decisão entre a conscrição e o voluntariado não é linear. Existem factores que resultam num incremento de benefícios para a conscrição e que não são quantificáveis e outros num incremento de proveitos para o voluntariado, e que de igual modo, não são quantificáveis.

### 2.1. Eficiência

A eficiência é uma medida económica que relaciona *inputs* com *outputs*. Assim, a questão que se coloca é saber qual o método mais eficiente de prestação de serviço militar: a conscrição ou o voluntariado? Sendo a produtividade traduzida num indicador que relaciona a eficácia dos *outputs* com a eficiência dos *inputs*, dever-se-ia estimar uma função produção militar<sup>6</sup> que evidenciasse as várias combinações de *inputs* necessários para produzir *outputs* militares. Assim sendo, uma vez quantificado o *output* produzido por determinada força facilmente se aferiria acerca da sua produtividade. Contudo, existem múltiplas dificuldades na determinação da produtividade, que resultam da dificuldade em determinar o *output* militar: enquanto que os *inputs* são facilmente mensuráveis, visto que são a tecnologia, equipamentos e estruturas militares, capital e pessoal (militar e civil), os *outputs* não o são.

Apesar da dificuldade em quantificar a eficiência de cada uma das formas de prestação de serviço militar, uma vez que as FA são organizações não lucrativas e a

---

6 Sobre este assunto ver Hildebrandt, G. (1999), “The Military Production Function”, *Defense and Peace Economics*, 10, 3.

análise dos custos e despesas com o pessoal não constitui, por si só, uma medida de eficiência, existe uma premissa na teoria económica de que o voluntariado é mais eficiente que a conscrição. Esta premissa resulta, essencialmente, de três factores: o custo de oportunidade do SMO, o qual é superior ao custo de oportunidade do voluntariado; as isenções e adiamentos do SMO; e a redução da ineficiência gerada pela elevada rotatividade dos indivíduos num sistema de conscrição.

### 2.1.1. *Serviço Militar Obrigatório: Custo de Oportunidade*

*“... a compulsory contribution without receiving a reciprocal contribution from the receiver.”<sup>7</sup>*

As teorias económicas da conscrição têm como ponto de partida o facto do SMO impor à sociedade um custo de oportunidade<sup>8</sup> sendo este definido como o valor dos bens ou serviços a que se renuncia, ao optar por outro. Neste caso concreto, “o custo de oportunidade é o benefício de que se abdica quando se força cidadãos a terem uma actividade que eles não escolheram”.<sup>9</sup>

O custo de oportunidade de prover um número suficiente de efectivos das FA através da conscrição deve ser distinguido do custo financeiro e este corresponde aos vencimentos desses mesmos militares os quais são pagos através dos impostos dos contribuintes e facilmente quantificáveis. Por sua vez, o custo de oportunidade corresponde ao custo que é imposto aos conscritos e que não tem reflexo na despesa fiscal. O custo de oportunidade resulta, portanto, num incremento ao custo financeiro pelo montante máximo que os conscritos suportam na sua prestação de serviço militar.

O custo de oportunidade da conscrição, apesar de não ser facilmente quantificável, pode ser calculado através da diferença entre o salário potencial do mercado de trabalho e o baixo salário que os conscritos auferem durante a prestação do SMO, actividade esta que não foi resultante de uma escolha individual, mas de uma imposição. O custo de oportunidade será, contudo, inferior para a sociedade se as FA concorrerem no mercado

---

7 Duidan, S. (1999), *Military Conscription: An Economic Analysis of the Labour Component in the Armed Forces*, New York: Physica-Verl.

8 Warner, J. e Asch, B. (1995) “The Economics of Military Manpower” in Hartley, K. e Sandler, T. (Editors), *Handbook of Defense Economics*, Elsevier, Oxford.

9 Silva Paulo, J. (2003). “Custo de Oportunidade: Peso do serviço militar obrigatório”, *Economia Pura* (Junho/Julho).

de trabalho, isto é, se o modelo de recrutamento de recursos humanos assentar no voluntariado. Assim sendo, pode-se concluir que o custo de oportunidade de recrutamento de voluntários é sempre inferior, ou igual, ao custo de oportunidade num sistema misto, isto é, num sistema em que a conscrição e o voluntariado coexistem.

Para melhor compreensão desta premissa, suponhamos que as FA têm a necessidade de recrutar  $M$  efectivos e que na sociedade existem  $N$  indivíduos com requisitos para cumprimento de serviço militar. Na Figura 1, a linha positivamente inclinada, representa o custo de oportunidade de prestação de serviço militar que varia de um custo de oportunidade mínimo ( $CO_{MIN}$ ) até a um custo de oportunidade máximo ( $CO_{MAX}$ ), admitindo-se, implicitamente, que os indivíduos encontram-se ordenados crescentemente de acordo com o seu custo de oportunidade.

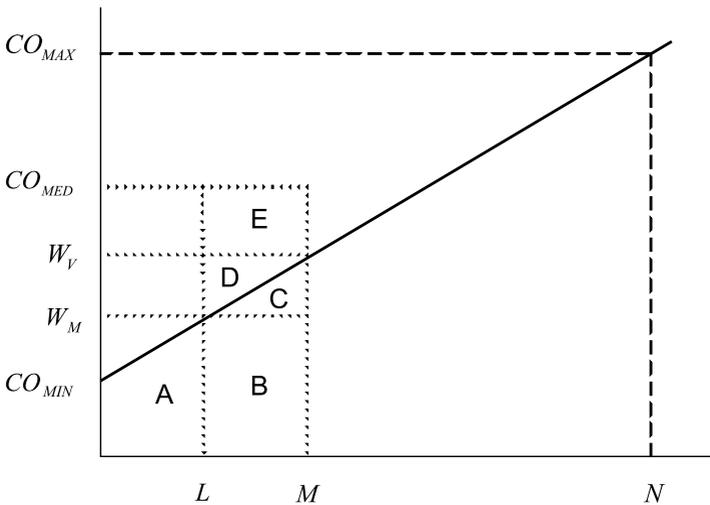


Figura 1 - O recrutamento de pessoal militar e o custo de oportunidade num sistema de voluntariado e num sistema misto<sup>10</sup>

No caso extremo em que todos os indivíduos são conscritos, o custo de oportunidade para a sociedade será máximo: tal como foi referido anteriormente, corresponde à diferença entre o salário potencial no mercado de trabalho e o baixo salário que os

10 Warner, J., Asch, B. (2001). "The Record and Prospects of the All-Volunteer Military in the United States", *Journal of Economic Perspectives*. VOL 15, N° 2.

conscritos auferem durante a sua prestação do serviço militar obrigatório; esta diferença deve ser ainda corrigida pela diferença entre o custo social de factores não-pecuniários da vida civil em comparação com os da actividade militar.

No caso do recrutamento ser feito através do voluntariado, deve ser estabelecido um salário ( $W_v$ ) que seja capaz de atrair  $M$  voluntários, sendo os  $M$  voluntários os indivíduos que têm o custo de oportunidade inferior ou igual a  $W_v$ . Assim, o custo de oportunidade total da Profissionalização das FA corresponde à soma do custo de oportunidade individual dos  $M$  voluntários (corresponde à soma das áreas A, B e C na Figura 1).

No caso de um sistema misto, em que a conscrição coexiste com o voluntariado, o salário dos militares ( $W_M$ ), tanto dos conscritos como dos voluntários, é inferior ao de um sistema puro de voluntariado, e como tal, atrai apenas  $L (< M)$  voluntários. Assim, as FA necessitam de recrutar  $M-L$  indivíduos através da conscrição, numa população alvo de  $N-L$  indivíduos, para obter o número de efectivos necessário ( $M$ ). Tal implica que a selecção dos  $M-L$  indivíduos necessários seja feita aleatoriamente, pois não existe um critério que se possa dizer socialmente justo. Assim, no processo de selecção num sistema misto, o custo de oportunidade médio dos  $N-L$  indivíduos conscritos ( $CO_{MED}$ ) corresponderá à média do custo de oportunidade desses conscritos. Uma vez que os indivíduos são escolhidos aleatoriamente o custo de oportunidade marginal de  $M-L$  conscritos corresponde também ao  $CO_{MED}$  que excede o dos  $M-L$  voluntários. Como resultado, o custo de oportunidade da conscrição é superior ao custo de oportunidade do voluntariado. Na Figura 1, o custo de oportunidade da conscrição corresponde à soma das áreas A, B, C, D e E; logo o custo de oportunidade da conscrição excede o custo de oportunidade do voluntariado pelas áreas D e E.

### *2.1.2. Isenções e Adiamentos do Serviço Militar Obrigatório*

O modelo de recrutamento que vigorou desde 1991 até Novembro de 2004, assentava num sistema misto, também designado de semi-profissionalização. Sendo este um modelo em que voluntários e conscritos co-existem gera-se iniquidade social uma vez que, por um lado, a obrigatoriedade não tem carácter global e, por outro lado, permite a ocorrência de adiamentos e isenções à prestação do SMO. Uma vez que nem todos os indivíduos tinham a possibilidade de usufruir da referida prerrogativa durante o período em que o sistema misto vigorou para o recrutamento de recursos humanos nas FAP, as isenções e adiamentos eram concedidas, pontualmente, em determinadas situações de ocupação profissional e educacional.

No sentido de reduzir os adiamentos e isenções ao SMO, alguns países conceberam modelos de conscrição em que os indivíduos, que assim o desejem, pagam uma determinada taxa<sup>11</sup> pelo adiamento ou em substituição da prestação do serviço militar. Supondo que um indivíduo pode usufruir da isenção ou adiamento de prestação do serviço militar por um determinado custo, este irá optar por esta alternativa se o seu custo de oportunidade de prestar serviço militar, subtraído do custo da isenção, for superior à remuneração que iria auferir caso estivesse a prestar o serviço militar. Se essa taxa for igual para todos os indivíduos, só irão usufruir dessa possibilidade aqueles que têm um custo de oportunidade superior.

Pode-se concluir, portanto, que com isenções e adiamentos mediante uma taxa, o custo económico da conscrição inclui não só o custo de oportunidade daqueles que são seleccionados, mas também a taxa paga por aqueles que optam pela isenção/adiamento.

### 2.1.3. *Necessidades Anuais de Recrutamento: Quantidade e Qualidade dos Recursos Humanos*

*“Cheap labour may lead to an excessive use of personnel and thus a waste of resources.”<sup>12</sup>*

Para reduzir o impacto da conscrição na sociedade e decorrente das alterações estratégicas e políticas, tanto no contexto Internacional como Nacional, em 1991 a duração da prestação de SMO foi reduzida para quatro meses e adoptou-se então um sistema de semi-profissionalização.

Contudo, a redução do período de prestação de SMO criou grandes dificuldades e instabilidade à organização militar em resultado da constante e contínua rotatividade dos seus efectivos,<sup>13</sup> a qual se traduzia em ineficiência. Para além deste efeito, é de referir que, dado o curto período de prestação de serviço militar, eram atribuídas aos conscritos, tarefas de carácter não militar, ou seja, não contribuíam directamente para a produção do *output* militar.

Com um modelo de voluntariado, ou de profissionalização, sendo a duração da prestação do serviço militar superior - mínima de dois anos e máxima de seis - o número de incorporações necessárias ao longo do ano é inferior ao observado no sistema de

---

11 Tal situação existiu em Portugal, no sistema de conscrição, tendo a designação de Taxa Militar.

12 Lau, Morten, (2001), “The Dynamic Cost Of The Draft” in <http://www.cebr.dk>.

13 *Livro Branco da Profissionalização das Forças Armadas*, (1998); Ministério da Defesa Nacional.

semi-profissionalização. A menor rotatividade dos efectivos militares no actual sistema de recrutamento aumenta a eficiência por vários motivos. Por um lado, a prestação de serviço militar por um período superior faz com que os voluntários adquiram maior experiência e mais conhecimentos que os conscritos, resultando este facto em aumentos de produtividade. Por outro lado, os voluntários têm mais motivação para o desempenho das suas funções, tornando uma força voluntária mais produtiva que uma baseada na conscrição. Assim, com a crescente profissionalização das FA, obtêm-se recursos humanos mais qualificados, e como tal, permite uma redução das necessidades de pessoal e do número de incorporações anuais.

Além da quantidade de recursos humanos necessários para as FA, com o voluntariado surge uma nova questão: a qualidade dos recursos humanos. Enquanto que o sistema de conscrição tem como principal objectivo prover FA de grande dimensão e não garantir qualidade dos recursos humanos, num sistema de profissionalização é necessário garantir quantidade e qualidade.

Contudo, o sistema de profissionalização não garante por si só a quantidade e a qualidade dos recursos humanos pretendida. Enquanto que num sistema de conscrição as FA são uma entidade empregadora bastante importante, num sistema de voluntariado o seu poder como entidade empregadora é bastante afectado, uma vez que está a competir, concorrencialmente, com a procura de outros empregadores públicos e privados.

Para atrair recursos humanos, os empregadores civis oferecem uma variedade de benefícios financeiros e não-financeiros, os quais são reflectidos nos contratos de trabalho e que conferem aos trabalhadores determinados direitos. Os empregadores militares, tanto para os conscritos como para os voluntários, têm regras específicas e distintas das dos empregadores civis. Assim, para atrair pessoal num sistema de voluntariado, as FA têm que oferecer um conjunto de incentivos (financeiros e não-financeiros) eficiente, por forma a que as particularidades da vida militar sejam compensadas por esse conjunto de incentivos.

Concorrendo as FA no mercado de trabalho, a quantidade e a qualidade dos seus recursos humanos, é influenciada pelas condições particulares, em cada momento, da conjuntura económica. Tendo em conta a experiência de alguns países, como os E.U.A., no que diz respeito ao voluntariado como forma de prestação de serviço militar, facilmente se verifica esta relação entre conjuntura económica e quantidade/qualidade dos recursos humanos das FA. Estudos recentes<sup>14</sup> indicam que a quantidade e a qualidade do

---

14 Warner, J. e Asch, B. (2001), "The Record and Prospects of the All-volunteer Military in the United States", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 15, Number 3.

pessoal que ingressa nas FA tem uma correlação superior com a taxa de desemprego registada no país do que com o salário médio inicial auferido por um militar.

## 2.2. Equidade

Apesar da solução adoptada em 1991 constituir um passo importante na transição para o voluntariado, apresentava contudo, algumas vulnerabilidades. Por um lado, “fere o princípio da igualdade de tratamento, porque são incorporados apenas alguns dos cidadãos aptos” e, por outro lado, “recorre, em grau elevado, a situações de excepção para garantir algum sentido de operacionalidade ao sistema”.<sup>15</sup>

Como já foi referido, alguns países desenvolveram modelos de conscrição em que os indivíduos, que assim o desejem, pagam uma determinada taxa em vez de prestar SMO. Apesar de ser possível conceber um modelo de conscrição nestes moldes, tal solução não respeita alguns princípios básicos da equidade, tanto económica como social. É de referir que no universo de indivíduos sujeitos à conscrição nem todos possuem condições financeiras que permitam pagar essa taxa.

Verifica-se, desta forma, que não tendo a conscrição um carácter universal o modelo é “ferido” de iniquidade. Foi esta conclusão que levou a que em alguns países, por exemplo na Alemanha, se dissolvesse esta iniquidade através do recurso a outras formas de prestação de serviço nacional, além do serviço militar.

## 3. Impacto Económico da Profissionalização das Forças Armadas Portuguesas

Fazer uma análise do impacto económico da Profissionalização das FA não se limita aos aspectos financeiros das despesas com pessoal militar; é necessário ter em conta os factores referidos anteriormente. Assim, nesta secção, a análise será desenvolvida em três etapas. Inicialmente analisar-se-á a evolução dos efectivos das FA, uma vez que, paralelamente à Profissionalização, se desenvolveu um processo de reestruturação organizativa, a qual foi acompanhada de uma redução do número de efectivos militares.

Seguidamente, analisar-se-á a evolução orçamental das FAP, em particular a rubrica Despesas com Pessoal. Esta análise, embora exclusivamente financeira, poderá ser rele-

---

<sup>15</sup> Livro Branco da Profissionalização das Forças Armadas, (1998); Ministério da Defesa Nacional.

vante, nomeadamente, em comparação com a evolução dos efectivos militares: além de permitir quantificar o impacto da profissionalização em termos orçamentais, constitui o ponto de partida para se proceder à análise económica da Profissionalização.

Por último, analisar-se-á o custo económico da Profissionalização das FAP, estimando-se, para tal efeito, o custo de oportunidade resultante do SMO. Apesar do custo de oportunidade não ser o único factor a ter em conta para a realização de uma análise económica, é o mais significativo e o menos difícil de quantificar, uma vez que consiste na diferença entre o que um conscrito auferir e o que poderia auferir se estivesse a desenvolver uma actividade no mercado de trabalho.

### 3.1. Pessoal Militar: Evolução de Efectivos

As alterações registadas no modelo de recrutamento militar, entre 1991 e finais de 2004 com um sistema semi-profissionalizado e, a partir de Novembro de 2004, com um sistema profissionalizado, foram acompanhadas de uma redução do número de efectivos militares. Assim, com a Profissionalização das FA o número de efectivos militares diminuiu ao longo dos anos, tendo-se reduzido cerca de 25% no período compreendido entre 1993 e 2005, como se pode observar na Figura 2.

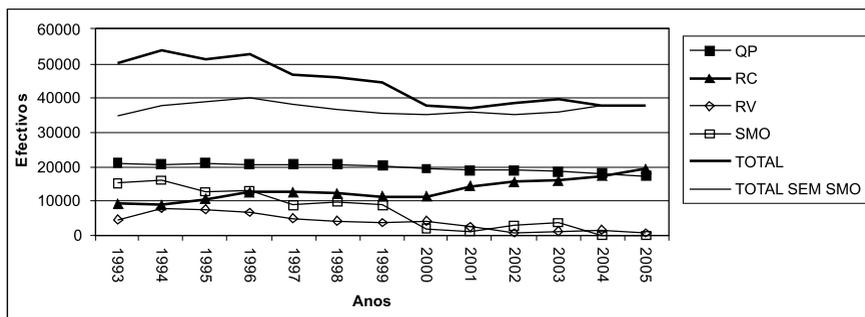


Figura 2 - Evolução dos Militares no Activo das Forças Armadas<sup>16</sup>

16 MDN, Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993, Ministério da Defesa Nacional.

Esta redução, aparentemente significativa, foi o resultado de uma diminuição de efectivos dos Quadros Permanentes (QP) em cerca de 15%, da redução gradual de militares do SMO, até a sua extinção em Novembro de 2004,<sup>17</sup> e de um aumento gradual de militares a prestar serviço militar em Regime de Contrato (RC). Paralelamente, foi instituído um regime designado por Regime de Voluntariado (RV), o qual consiste na prestação de serviço militar voluntário por um período de doze meses. Este regime, RV, assumiu grande importância na fase de transição, dado que tinha como objectivo primário garantir o número de voluntários necessários. Desta forma, a sua evolução, é facilmente compreensível, grandes aumentos nos primeiros anos e diminuição gradual a partir de 2000. Refira-se que desde Novembro de 2004, a Força Aérea e a Marinha deixaram de recrutar pessoal neste regime, tendo estes dois ramos das FA adoptado o RC como única forma de recrutamento militar.

A redução dos efectivos das FA não se verificou só ao nível dos militares. Nos Quadros de Pessoal Civil das FA, também em virtude do agravamento da situação económica nacional, se observou uma diminuição de efectivos, totalizando uma redução de 20% no período compreendido entre 1993 e 2005.

### *3.2. Despesas Financeiras com Pessoal*

À semelhança da análise efectuada relativamente à evolução dos efectivos das FA, a presente análise das despesas com pessoal<sup>18</sup> reporta-se ao período compreendido entre 1993 e 2005. Antes de mais, é importante realçar, que apesar do peso das Despesas com Pessoal no Orçamento de Defesa ter passado de 60% para 65% nesse período, a sua importância na Despesa Pública e no PIB diminuiu. Esta evolução relativa das despesas com pessoal resulta do decréscimo do peso do Orçamento de Defesa Nacional na Despesa Pública e no PIB.

Procedendo agora a uma análise da rubrica Despesas com Pessoal do Orçamento de Defesa, verifica-se que no período em análise estas despesas tiveram um crescimento de 15%. No que diz respeito apenas às Despesas com Pessoal das FA<sup>19</sup> a sua evolução foi em

---

17 É de referir que na Força Aérea a última incorporação de militares do SMO ocorreu em 1996.

18 É de referir que a presente análise é efectuada a preços constantes, ano base 1993.

19 A Rubrica “Despesas com Pessoal” da Defesa inclui as despesas com pessoal dos três Ramos das FA e do Ministério da Defesa Nacional. A Rubrica “Despesas com Pessoal” das FA engloba apenas as despesas com pessoal dos três Ramos das FA.

tudo semelhante à evolução das despesas totais com pessoal, apresentando, no período em análise um crescimento de 16%. Contudo, o facto das Despesas com Pessoal terem apresentado um crescimento na ordem de 15%, considerando quer a Defesa Nacional como um todo quer apenas os três Ramos, não permite concluir que este crescimento é resultante do processo de Profissionalização. A rubrica Despesas com Pessoal, para além dos vencimentos com pessoal militar, militarizados e civis, inclui também pensões de reserva, ajudas de custo e outros abonos, prestações para a segurança social, entre outros. Assim, para verificar qual o impacto em termos financeiros/orçamentais da Profissionalização das FA, é necessário proceder a uma análise mais detalhada, nomeadamente, estudando a evolução dos Vencimentos com Pessoal Militar, minimizando-se, assim, a influência de outros factores.

A série dos Vencimentos de Pessoal Militar teve de ser construída a partir de informação detalhada, uma vez que os Anuários da Defesa Nacional apenas incluem o montante global das Despesas com Pessoal. Assim, o valor dos vencimentos do Pessoal Militar foi calculado com base em informação relativa ao número de militares em cada posto, tendo presente a respectiva estrutura indiciária e o suplemento de condição militar.

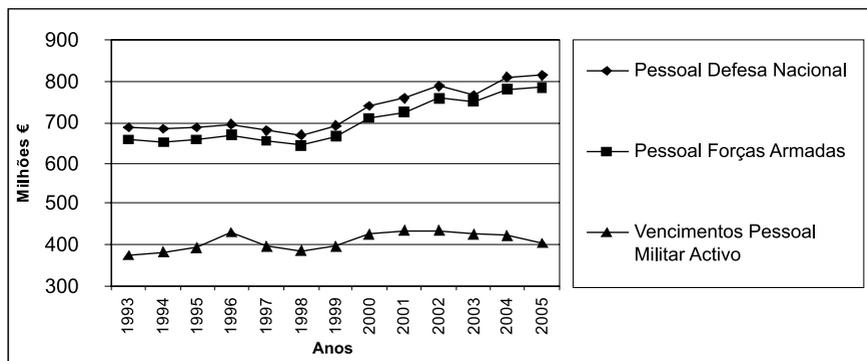


Figura 3 - Evolução das Despesas com Pessoal, preços constantes (1993)<sup>20</sup>

Analisando-se a série dos Vencimentos com Pessoal Militar, verifica-se que o crescimento registado no período compreendido entre 1993 e 2005 foi de apenas 7%. Assim, é

<sup>20</sup> MDN, Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993, Ministério da Defesa Nacional.

imediate a conclusão que existiram outros factores que influenciaram as Despesas com Pessoal para além dos vencimentos.

Apesar da análise financeira ter bastantes limitações, e tendo em conta que a decisão de acabar com a conscrição tem impacto directo nas outras formas de prestação de serviço militar, uma análise da evolução dos efectivos militares (QP, RC e RV) acompanhada da correspondente evolução em termos de despesa, permite analisar o impacto financeiro das medidas que foram sendo tomadas durante o processo de transição para a Profissionalização das FA, como se ilustra na Figura 4.

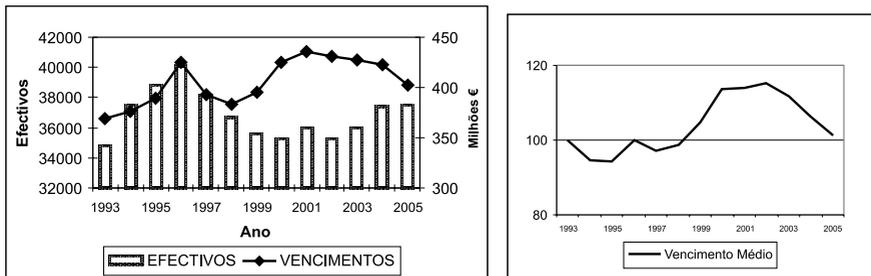


Figura 4 - Efectivos militares e despesas com pessoal (QP, RC RV)<sup>21</sup>

A Fase I, corresponde ao período de semi-profissionalização, no qual se pode observar num primeiro período, até 1996, o impacto imediato da decisão de redução do SMO para quatro meses: aumento das despesas com pessoal decorrente do aumento de efectivos nas restantes formas de prestação de serviço militar, nomeadamente RV e RC. Numa segunda parte desta fase, assiste-se a uma redução gradual da despesa com pessoal resultante da redução de efectivos militares, nomeadamente QP e RV.

A Fase II, inicia-se com a publicação da nova Lei do Serviço Militar em 1999, a qual resulta da decisão tomada pelo XIII Governo Constitucional em adoptar FA Profissionalis. À semelhança da Fase I, regista-se, num período inicial, um crescimento na despesa com pessoal militar. Este crescimento é o resultado da adopção de novas políticas salariais para as FA e fundamentais para garantir o sucesso da sua profissionalização. Num segundo momento, e já na fase final do processo de transição para um regime pleno de

21 MDN, Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993, Ministério da Defesa Nacional.

Profissionalização, as despesas com pessoal militar voltam a reduzir-se, gradualmente, devido à diminuição de efectivos militares dos QP e à extinção gradual de efectivos em RV.

Utilizando agora o vencimento médio, como indicador de referência, obtido a partir das séries de vencimentos com pessoal e efectivos militares, e tomando como base o ano de 1993, este indicador manteve-se relativamente estável até 1998, tendo crescido até assumir o seu máximo em 2002. A partir deste ano, o vencimento médio diminuiu, gradualmente, decorrente da redução de efectivos dos QP e da extinção gradual de militares em RV, bem como, de adopção do RC como forma preferencial de prestação de serviço militar, atingindo em 2005 um valor muito próximo do de 1993.

Enquanto que em termos globais se registaram crescimentos em ambas as fases do processo de profissionalização das FAP, em termos unitários este crescimento só se observou no início da Fase II. Assim, pode-se concluir que o efeito de crescimento observado nas despesas com pessoal militar, resultante da adopção de novas políticas salariais decorrentes da Profissionalização das FAP, foi anulado pelas alterações que se registaram em termos de efectivos militares.

### *3.3. Custo Económico do pessoal: Custo de Oportunidade do SMO*

Como referido na secção anterior, as teorias económicas da conscrição têm como princípio base o facto do SMO impor à sociedade um custo de oportunidade. Apesar de se definir facilmente o custo de oportunidade, na prática o seu cálculo é mais difícil. Nesta secção calcular-se-á, de uma forma não exaustiva, o acréscimo de custo para a sociedade resultante da existência do SMO.

Para o efeito, ilustrar-se-á esse acréscimo de custos considerando apenas os militares do SMO, uma vez que, para estes o custo de oportunidade é muito superior ao vencimento auferido, visto a decisão de prestar serviço militar não ter resultado de uma decisão individual, mas antes de uma imposição. Nas restantes formas de prestação de serviço militar o custo de oportunidade também existe sendo, contudo, desprezável a diferença com o seu vencimento efectivo. Nestes últimos há, no entanto, que referir os militares em RV, uma vez que, estes são voluntários “induzidos”, isto é, antes de prestarem serviço em RV, prestaram SMO.

Sendo o custo de oportunidade determinado pela diferença entre a remuneração potencial que os militares aufeririam se estivessem na sociedade civil e aquela que efectivamente auferem ao prestar SMO, para determinar o custo de oportunidade dos militares do SMO, assumir-se-á, que se esses militares estivessem no mercado de trabalho estariam a

auferir o salário mínimo nacional. Este valor é razoável como custo de oportunidade, uma vez que, os indivíduos que prestam SMO são, de entre aqueles que reúnem condições para prestar serviço militar, os que possuem um custo de oportunidade inferior. Assumir este valor, para além de facilitar a determinação do custo de oportunidade (que se assume como sendo igual para todos os indivíduos), permite obter um custo de oportunidade global que se aproxima da realidade: se no conjunto de indivíduos conscritos, há alguns que no mercado de trabalho estariam a auferir remunerações superiores ao salário mínimo, há outros que, em pior situação, estariam desempregados. Note-se, igualmente, que os indivíduos a prestar SMO estão no início da sua vida activa sendo, conseqüentemente, os seus salários relativamente baixos e estando sujeitos a taxas de desemprego relativamente elevadas. Contudo, se considerarmos que o impacto da conscrição é mais significativo no fim da carreira do indivíduo do que no momento em que presta o serviço militar obrigatório, o custo de oportunidade aqui calculado será minimizado.

A Figura 5, construída com base nos pressupostos acima indicados, identifica o verdadeiro custo para a sociedade do SMO. Em conjunção com as restantes despesas com pessoal militar, é possível verificar que os custos para a sociedade são 87% superiores ao custo financeiro suportado.

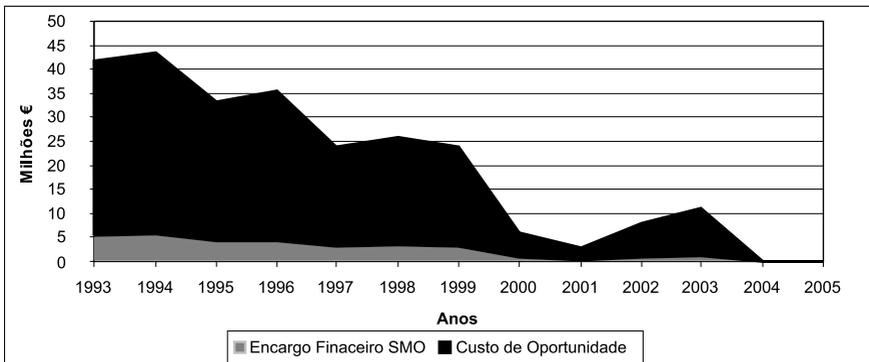


Figura 5 – Serviço Militar Obrigatório: Custo de Oportunidade<sup>22</sup>

<sup>22</sup> A área do gráfico assinalada a cinzento corresponde ao encargo financeiro dos militares a prestar SMO. O limite superior da área preta representa o valor global que esses mesmos militares estariam a auferir se estivessem no mercado de trabalho em vez de estarem a prestar serviço militar. Assim, o custo de oportunidade encontra-se representado pela diferença entre os limites superiores das áreas preta e cinzenta.

Em termos financeiros, e a preços constantes, as despesas com pessoal militar, no período compreendido entre 1993 e 2005, aumentaram 30 milhões de Euros. Se tivermos em linha de conta que, em 1993, o custo de oportunidade para a sociedade resultante do SMO era cerca de 40 milhões de Euros, e à medida que decorre a extinção do SMO vai tendendo para zero, pode-se concluir que, para a sociedade em geral, o aumento do custo financeiro tende a ser anulado pelo custo que a sociedade deixa de suportar, ou seja, em vez de um custo invisível, mas que a sociedade suporta, passamos a ter um custo financeiro, que por ser suportado pelos contribuintes e não pelos conscritos, é visível através dos impostos.

Em 1993 o custo financeiro com o pessoal militar foi, aproximadamente, 375 milhões de Euros. Como nesse mesmo ano o custo de oportunidade suportado pela sociedade foi de 36 milhões de Euros, o custo (económico) global foi de 411 milhões de Euros. O custo financeiro suportado pela sociedade em 2005, ainda a preços de 1993 e já num regime pleno de Profissionalização, foi de apenas 402 milhões de Euros, superior ao custo financeiro suportado em 1993, mas inferior ao custo total que era suportado pela sociedade.

Assim, enquanto que, em termos financeiros, a Profissionalização das FA provocou um aumento de 7% nas despesas com pessoal militar, em termos económicos, isto é, considerando o custo de oportunidade resultante da conscrição, verifica-se que a sociedade beneficiou de uma redução dos custos globais na ordem dos 2%.

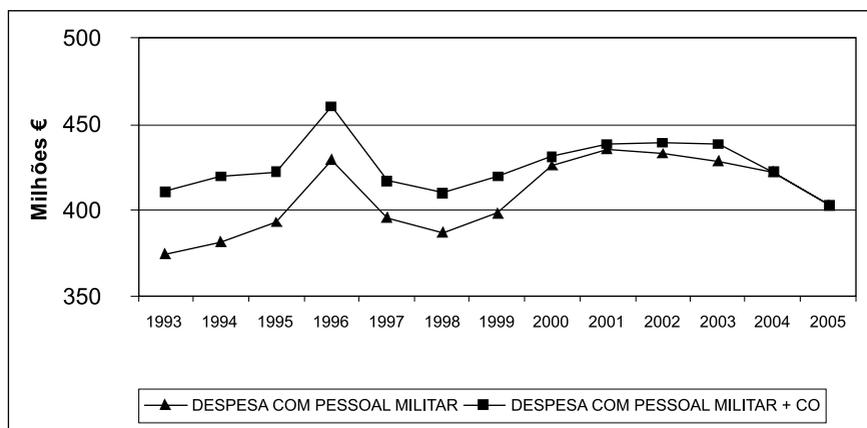


Figura 6 - Despesas com Pessoal Militar e Custo de Oportunidade

Em suma, e considerando que os pressupostos assumidos para estimação do custo de oportunidade se verificam para a média dos indivíduos conscritos, é possível concluir que, para a sociedade, a Profissionalização das FAP resultou numa redução de custos de 2% e não num aumento de 7%, como concluiríamos se procedêssemos apenas a uma análise financeira da rubrica orçamental Despesas com Pessoal. Esta discrepância deve-se ao facto da sociedade ter deixado de suportar um custo invisível, e como tal não contabilizável, superior àquele que passou a suportar com o voluntariado, custo este com reflexo directo nas obrigações fiscais do cidadãos.

### Conclusão

O grande objectivo da Profissionalização das FA, resultante da necessidade de adaptação às exigências do novo tipo de missões a estas solicitadas, consiste em FA com efectivos mais reduzidos, mas mais flexíveis, bem equipados e treinados, capazes de actuar em múltiplos cenários e sob diversas dependências, simultaneamente, aptas à defesa do país, a missões externas em tarefas de acções de paz, humanitárias e de cooperação e também a outras missões de interesse público, muitas vezes fora das fronteiras, integradas em operações conjuntas e em forças multinacionais.

Porém não foram só as alterações estratégicas e políticas que levaram à adopção do voluntariado como forma de prestação de serviço militar. As significativas alterações económicas registadas nos últimos anos têm levado a sucessivas reduções dos Orçamentos de Defesa e como tal a uma redução de pessoal militar. O peso do Orçamento de Defesa na Despesa Pública tem-se vindo a reduzir de ano para ano; por sua vez, o peso das Despesas com Pessoal no Orçamento de Defesa aumentou, no mesmo período, de 60% para 65%. Esta situação, como facilmente se compreende, prejudica a concretização de outras medidas, as quais são necessárias para que o processo de Profissionalização seja eficiente e produza os efeitos desejados.

Apesar de não ser possível afirmar que em Portugal, a Profissionalização tenha sido decidida com base em estudos de Economia de Defesa, as implicações económicas resultantes da adopção do voluntariado são significativas. Para medir correctamente essas implicações tornou-se necessário avaliar os custos e os benefícios da alteração para o regime de voluntariado.

Em primeiro lugar, com a fim da conscrição, a sociedade, apesar de passar a ter um custo financeiro superior, deixa de suportar o custo que lhe era imposto pelo facto de

existirem cidadãos a prestar, contra a sua vontade, o SMO. A determinação do verdadeiro custo da Profissionalização das FAP obriga a que o custo de oportunidade, custo invisível que é muitas vezes ignorado, seja considerado. Neste artigo, para determinar o verdadeiro custo da Profissionalização das FAP, assumiu-se que os indivíduos que prestam SMO são, de entre aqueles que reúnem condições para prestar serviço militar, os que possuem um custo de oportunidade inferior. Considerou-se, em seguida, que o custo de oportunidade médio individual é dado pelo salário mínimo nacional. Estes pressupostos são razoáveis, uma vez que, os cidadãos que reúnem características para prestar SMO são indivíduos que estão no início da sua vida activa e, como tal, estão sujeitos a salários relativamente baixos e para os quais a taxa de desemprego é relativamente elevada. Apesar de em termos financeiros as despesas com pessoal militar, isto é, vencimentos, terem aumentando 7% no período compreendido entre 1993 e 2005, considerando o custo de oportunidade imposto à sociedade pelo SMO, a Profissionalização das FAP resultou numa redução de custos para a sociedade em 2%.

Em segundo lugar, com a Profissionalização das FA, obtêm-se aumentos de produtividade, uma vez que, existe mais motivação por parte dos efectivos para prestar serviço militar, e esta opção resulta de uma decisão individual e livre. Para além deste facto, é de referir que, com a profissionalização, também se assiste a uma redução das ineficiências organizacionais que eram geradas no regime de semi-profissionalização pela elevada rotatividade dos militares do SMO. Assim, numa análise mais precisa, seria necessário considerar, igualmente, o aumento de produtividade resultante da Profissionalização das FAP. Contudo, uma vez que as FA não vendem um produto num mercado mediante um preço, existem bastantes dificuldades em determinar a sua produtividade.

Apesar de, em termos económicos, a Profissionalização das FAP ter resultado num benefício imediato para a sociedade, é necessário garantir, a longo prazo, a continuidade das vantagens económicas associadas a esta forma de prestação de serviço militar.

Em primeiro lugar, as FA têm que oferecer um eficiente conjunto de incentivos, pecuniários e não pecuniários, por forma a atrair recursos humanos com a qualidade necessária, uma vez que, sendo o recrutamento assente no voluntariado, as FA passam a competir com outros empregadores, públicos e privados, no mercado de trabalho.

Em segundo lugar, é necessário definir critérios rigorosos de selecção de pessoal no sentido de garantir a qualidade dos recursos humanos pretendida; não nos podemos abstrair do facto que os ramos das FA, enquanto entidades empregadoras, nos últimos anos se têm preocupado mais com o preenchimento das vagas do que, propriamente, com a qualidade dos recursos humanos pretendida. Além disso, tendo em conta a actual

conjuntura económica do país, uma grande percentagem da oferta consiste em cidadãos que apenas vêem as FA como uma alternativa face ao desemprego registado em Portugal.

Para que a Profissionalização continue a produzir os efeitos desejados, paralelamente, às medidas indicadas anteriormente, é necessário adoptar medidas que criem nos seus efectivos motivação para o desempenho das suas funções e despertar o interesse no cidadão em prestar serviço militar. Assim, as FAP têm que apostar na modernização das suas infra-estruturas, na aquisição de novos equipamentos de defesa, na investigação e desenvolvimento; ou seja, a Profissionalização não pode ser entendida apenas como um processo de recrutamento, mas antes como uma oportunidade para a redefinição de uma nova estratégia para as FAP.

### **Referências e outra Bibliografia**

Baltazar, Maria; *O Estado das Relações Civil - Militares em Democracia*, Universidade de Évora; IV Congresso Português de Sociologia.

Bandow, D. (1991), "The Volunteer Military: Better than a Draft?" in <http://www.cato.org>.

Bandow, D. (1993), "National Service: Utopias Revisited", *The Foundation for Economic Education*, in <http://www.fee.org>.

Duidan, S. (1999), *Military Conscription: An Economic Analysis of the Labour Component in the Armed Forces*, New York: Physica-Verl.

Evans, T. (1993). "The All-Volunteer Army After Twenty Years: Recruiting in the modern Era", *Army History: The Professional Bulletin of Army History*, N° 27.

Fisher, Anthony, (1969), "The Cost of the Draft and the Cost of Ending Draft", *American Economic Review* 59.

GAO, (1988), *Military Draft - Potential Impacts and Other Issues*, United States General Accounting Office.

GAO, (2001), "European Security: U.S. and European Contributions to Foster Stability and Security in Europe", *Report to the Congressional Committees*, United States General Accounting Office.

Hartley, K. (2000), "The All-volunteer Force: An Economics Perspective", Centre for Defence Economics, University of York.

Hildebrandt, G. (1999), "The Military Production Function", *Defense and Peace Economics*, 10, 3.

Lau, Morten, Poutvaara, Panu e Wagener, Andreas, (2001), *The Dynamic Cost of the Draft*, in <http://www.cebr.dk>.

Martins, F. (2003), "Transformação das Forças Armadas", *Cidadania e Defesa*, nº 10.

MDN, *Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1993*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1994), *Livro Branco da Defesa Nacional*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1994), *A Defesa de Portugal 1994*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1998), *Livro Branco da Profissionalização das Forças Armadas*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (1999), *A Defesa de Portugal 1999*, Ministério da Defesa Nacional.

MDN, (2004), *A Profissionalização e as Forças Armadas do Século XXI*, Ministério da Defesa Nacional.

Ministério da Defesa Nacional, *Incentivos à Prestação do Serviço Militar nos Regimes de Contrato e Voluntariado*, in <http://www.mdn.gov.pt>.

Ministério da Defesa Nacional, *Prestação de Serviço Militar nos Regimes de Contrato e de Voluntariado*, in <http://www.mdn.gov.pt>.

Moller, B, (2000), *Conscription and its Alternatives*, Institute of Political Studies, University of Copenhagen.

Oi, W. (1967), "The Economic Cost of the Draft", *The American Economic Review*, Vol. 57, Nº 2, Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of American Economic Association.

Oi, W. (2003), "The Virtue of an All-volunteer Force", in <http://www.cato.org>.

Silva Paulo, Jorge, (2003), "Custo de Oportunidade - Peso do Serviço Militar Obrigatório", *Economia Pura* (Junho/Julho 2003).

Ujj, András, (2000), "Voluntary Versus Conscript Army - Overview of Some Respective NATO Countries' Experiences", *Szeged Centre for Security Policy*.

Vieira, B. *No Limiar do Fim da Conscrição*, in <http://www.idn.gov.pt>.

Warner, J. e Asch, B. (1995) "The Economics of Military Manpower" in Hartley, K. e Sandler, T. (Editors), *Handbook of Defense Economics*, Elsevier, Oxford.

Warner, J. e Asch, B. (2001), "The Record and Prospects of the All-volunteer Military in the United States", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 15, Number 3.

Zanini, M. (2002), *Italy's All-volunteer Army: An Analytical Framework for Understanding the Key Policy Issues Choices During The transition*, in <http://www.rand.org>.



# O Paradoxo do Hamas: Democracia vs Terrorismo?

Juliana Santos

Associação Portuguesa de Esperanto

## Resumo

O paradoxo que o Hamas vive – e que serve de mote a este artigo – não é mais do que o resultado da combinação das várias visões do mundo em relação a si próprio. Os diversos actores, regionais e internacionais, influenciavam teórico-historicamente o Movimento da Resistência Islâmica na sua ideologia e na sua conduta.

As eleições de 25 de Janeiro de 2006 ditaram, democraticamente, a vitória do Hamas. Valeu-lhe, claramente, a sua boa imagem forjada por obras sociais dignas da inveja do Fatah, então descredito aos olhos da maioria do eleitorado. No entanto, pela fidelidade do Movimento da Resistência Islâmica ao seu *Pacto* de 1988, onde incluía, entre outros, o não reconhecimento de Israel, o mundo condenou o partido e coagiu o presidente da AP à acção.

Na actualidade, afloram questões, dúvidas e sede de justiça. Enquanto *irmãos* se defrontam a céu aberto, “negociações sérias” prevêm-se e a promessa de um Estado Palestiniano ganha consistência. Mas... com que pilares? Será o Hamas um deles?

## Abstract

### The Hamas' Paradox: Democracy versus Terrorism

*The paradox Hamas lives – and entitles this paper – is not more than the result of a multiple world visions' combination, concerning the movement.*

*The regional and international actors influence, theoretical and historically, the Islamic Resistance Movement in its ideology and conduct.*

*The 25<sup>th</sup> January 2006 elections have dictated, democratically, the Hamas' victory, due to the image left by the significant social work practiced, which was peremptory in its distanciation from the discredited Fatah in the eye of the majority of voters. However, because of the Islamic Resistance Movement's fidelity towards its 1988 Covenant, where the non recognition of Israel was included, the world condemned the party and coerced the president of the PA into action.*

*Now, there are visible questions, doubts and thirst of justice. While brothers confront themselves, “serious negotiations” are predicted and the Palestinian state's promess gains consistency. But... which are those pillars? Is Hamas one of them?*



## Introdução

Numa tentativa de elucidar a questão-título deste artigo, lançar-nos-emos numa problemática que assenta numa base teórico-histórica.

Desde a questão do regime político que se encontra em vigor nos territórios palestinianos, passando pela tentativa de vislumbrar o Hamas como ele realmente é, ou seja, para lá da bruma de organizações, movimentos e partidos políticos, chegaremos às “urnas” palestinianas, possivelmente com mais questões do que outrora. No entanto, o caminho prolonga-se e a contemporaneidade em que vivemos reflecte-se aqui, sob a forma de assuntos quentes – terrorismo e combate ao terrorismo, “Conferência de Novembro” e o futuro Estado Palestino – cujo desfecho está ainda por traçar...

O regime que vigora nos territórios palestinianos<sup>1</sup> corresponde a um dos dois grandes tipos de regimes actuais: o democrático. Porquê? Porque, de forma mais ou menos consensual, a caracterização de regime democrático prende-se com a participação da população,<sup>2</sup> directa ou indirectamente, através da tomada de decisões ou da escolha dos governantes, respectivamente. Ora, o art. 64º do terceiro esboço da Constituição do Estado da Palestina<sup>3</sup> defende a participação do eleitorado através do voto, tal como aconteceu nas eleições legislativas de 25 de Janeiro de 2006.

Os regimes democráticos manifestam-se, por um lado, através do modo formal.<sup>4</sup> No que diz respeito ao esboço constitucional palestiniano, a sua principal fonte de direito é a Xariá.<sup>5</sup> Coloca-se, aqui, uma questão bastante pertinente para o Ocidente: até que ponto é que a Xariá constitui uma fonte de direito fiável?

Por outro lado, os regimes democráticos modernos têm também o seu lado material, cujo objectivo principal é o bem-estar das pessoas. Na prática, ele espelha-se na governação e, portanto, em tudo quanto possibilite, entre outros, a garantia dos direitos sociais e da qualidade de vida dos cidadãos. Com a criação de escolas, de hospitais e de centros

---

1 Territórios palestinianos é a designação oficial da Palestina, enquanto aguarda pela criação, de facto, do Estado Palestino.

2 Este elemento é alvo de imprecisão. Depende de vários factores, de entre os quais, das condições implementadas “no terreno”.

3 Ver Comité da Constituição. 2003. “Constitution of the State of Palestine: third draft”. *Jerusalem Media & Communication Center*. (25 de Março): [<http://www.jmcc.org/documents/palestineconstitution-eng.pdf>].

4 Ou seja, recorrendo a leis que salvaguardam os princípios democráticos.

5 Este termo consiste numa outra designação para “lei islâmica” que conta com a aprovação “futurista” de A. Tavares Louro, devido ao facto deste termo carecer ainda de aprovação no seio da Língua Portuguesa e da consequente incorporação nos dicionários.

sociais, com a aposta na formação e na actividade têxtil e com o abandono da cena política institucionalizada a partir de 1996,<sup>6</sup> o Hamas desenvolveu uma grande proximidade com a população que, não só serviu para construir uma imagem de rectidão,<sup>7</sup> como também para lhe “dar” a vitória nas passadas eleições legislativas.

## O Hamas

**1. No final de contas, o que é o Hamas?** Antes de mais, trata-se de uma organização incontornável no seio dos territórios palestinianos, devido à sua obra económica e social dos últimos tempos.

Tendo tido oficialmente início em 1987, o Hamas popularizou-se então, aquando da 1ª Intifada, como o acrónimo *Movimento da Resistência Islâmica* o indica. Esta reacção violenta à ocupação, por parte de Israel, dos territórios palestinianos teve como base a não-aceitação dos Acordos de Oslo nem de quaisquer negociações de paz com o “ocupante”.

Treze anos mais tarde, teve lugar a 2ª Intifada. Foi então que o Hamas passou a ser considerado pelos Estados Unidos da América como uma organização terrorista. A União Europeia não tardou a seguir o exemplo norte-americano e a cortar-lhe a “mesada”,<sup>8</sup> como se de uma mãe se tratasse no momento de castigar... Se bem que, até à publicação do documento da Posição Comum 2004/500/PESC do Conselho Europeu, apenas figurava o ramo terrorista do Hamas, designadamente o Hamas-Izz al-Din al-Qassem, enquanto entidade terrorista propriamente dita.

Se numa primeira fase, o Hamas lançou ataques contra os militares israelitas, numa segunda fase, alvejou civis, na sequência do massacre perpetrado por um colono israelita. Até à sua repressão severa por parte da Autoridade Palestiniana, seguiram-se violentos ataques. Pouco tempo depois, já em 1996, o Hamas “desligou-se” da cena política, enquanto partido político, recusando participar nas eleições que se avizinhavam.

---

6 Ver Pereira, P. 2006. “Palestina, que Futuro?”. *Newsletter N° 13, Instituto da Defesa Nacional*. (Julho): [www.idn.gov.pt/].

7 Essa imagem de rectidão viria a superar as de corrupção e de clientelismo deixadas pelo Fatah (ou Movimento de Libertação Nacional da Palestina) e pela Autoridade Palestiniana.

8 Na verdade, a UE era, até à data, a principal financiadora das instituições e da causa palestiniana e nenhuma outra ajuda quer fosse síria, quer fosse iraniana, se lhe comparou em importância.

2. Segundo o “*Hamas Covenant*”,<sup>9</sup> art. 8º, o Movimento da Resistência Islâmica propagandeia-se da seguinte forma: «Alá é o seu alvo, o Profeta é o seu modelo, o Alcorão é a sua constituição: a *Jihad*<sup>10</sup> é o seu caminho e a morte em nome de Alá é o mais altivo dos seus desejos».

Do ponto de vista ideológico, o Hamas adopta o Islão como modo de vida. Dos pontos de vista temporal e espacial, o movimento refere-se, respectivamente, ao tempo do nascimento da mensagem islâmica e ao seu carácter universal, que se faz possível para qualquer muçulmano que queira aderir ao *caminho* do Hamas (art. 7º) de clara ideologia, de nobre intenção e de objectivos de nível.

O Hamas assume-se como um dos elos da corrente na luta contra os invasores sionistas. A origem desta corrente remonta a 1939, com o surgimento do mártir Izz al-Din al Kissam e dos membros da Irmandade Islâmica.<sup>11</sup> Na continuação da luta, dá-se a fusão entre as lutas de palestinianos e da Irmandade Islâmica, na guerra de 1948. E, a partir de 1968, a luta inclui as operações *Jihad* da Irmandade Islâmica.

Que explicação existe para o aparecimento, em 1987, do Movimento da Resistência Islâmica? Segundo o art. 9º, o Hamas surge...

«...numa altura em que o Islão tinha desaparecido da vida. Assim, as regras abalaram, os conceitos ficaram transtornados, os valores mudaram e as pessoas más assumiram o poder, a opressão e a escuridão prevaleceram, os cobardes tornaram-se tigres: os lares foram usurpados, as pessoas dispersaram e foram obrigadas a vaguear por todo o mundo, o *estado de justiça*<sup>12</sup> desapareceu e o *estado de falsidade*<sup>13</sup> substituiu-o. Nada se manteve no seu devido lugar. Assim, quando o Islão está fora do horizonte, tudo muda. A partir deste estado das coisas, os incentivos são delineados.»

---

9 *Covenant*, no original, pode significar pacto, convenção, contrato, ajuste, combinação e promessa. Assim sendo, este documento poder-se-á traduzir por: “O Pacto do Hamas”, que servirá como a sua declaração de princípios. Como o próprio documento indica, «Este *Pacto* do Movimento da Resistência Islâmica (HAMAS), clarifica a sua imagem, revela a sua identidade, define o seu posto, explica os seus objectivos, fala sobre as suas expectativas, e apela ao seu apoio, adopção e a ingressão nas suas fileiras.» Ver 1988, “*Hamas Covenant*” (18 Agosto): [<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/hamas.htm>].

10 Uma possível tradução seria a de guerra santa. No entanto, sendo este termo controverso e de dúbia significação, o termo permanecerá na sua forma original.

11 O mesmo que *Moslem Brotherhood Group*. A Irmandade Islâmica é uma organização que se caracteriza pela indissociação de todos os conceitos islâmicos nos diversos aspectos da vida: desde a cultura, a arte, a informação, a política, a economia, a educação, a sociedade, a justiça e o julgamento, até à ciência do oculto, a expansão do Islão, a crença e a conversão ao Islão (art. 2º).

12 Tradução literal de *state of justice*.

13 Tradução literal de *state of falsehood*.

O Movimento da Resistência Islâmica vê-se como um movimento palestino distinto, sendo um dos braços da Irmandade islâmica na Palestina. Ele esforça-se por permitir a segura coexistência inter-religiosa na Palestina, sob a protecção do Islão, que é tido como o guardião da paz. (art. 6º)

Objectivos do Hamas? Sem poupar esforços, o movimento visa sobretudo, obter três objectivos. «A luta contra a falsidade, destruindo-a e vencendo-a para que a justiça possa prevalecer» (art. 9º), ou seja, o combate da “invasão sionista”, é o primeiro apresentado neste documento. Seguem-se-lhe a vontade de recuperar os “lares perdidos” e de implementar o “estado do Islão”. Quer a **invasão sionista** quer o **estado islâmico** necessitam de um pouco mais de aclaração. Começando pelo segundo...

- a) Estado islâmico: o Hamas assume a natureza islâmica da Palestina como parte da sua religião. Assim sendo, não partilha da ideia secular da Organização para a Libertação da Palestina, que vê como resultante de acontecimentos históricos:

«Devido às situações que envolveram a formação da organização, da confusão ideológica que prevalece no mundo árabe como resultado da invasão ideológica sob cuja influência o mundo árabe tem sucumbido desde a derrota dos Cruzados e que foi, e continua a ser, intensificada pelos orientalistas, missionários e imperialistas (...)» (art. 27º)

O movimento reconhece, contudo, que “a sua Pátria é uma, a sua situação é uma, o seu destino é um e o inimigo comum a todos”, demonstrando a elevada estima que nutre pela OLP.

A tese de que a Palestina é um *waqf* islâmico, consagrado a futuras gerações muçulmanas, antes do Dia do Julgamento, está presente no pensamento colectivo do movimento, tendo em conta o seguinte:

*Waqf* Tem o valor de “propriedade”. No mundo muçulmano, este termo significa uma doação - facultativa mas - perpétua feita por um particular a uma obra de utilidade pública, piedosa ou de caridade. O bem dado para usufruto não pode ser retirado e torna-se inalienável. A prática de declarar uma propriedade como um *waqf* tornou-se bastante usual, devido à prática de expropriação de propriedades de pessoas importantes assim que morressem ou caíssem em desgraça, em muitos estados muçulmanos. Este termo esteve entre os mais importantes senhores de propriedades do mundo Islâmico até há pouco tempo, e ainda permanece significativo.

Existem três pilares (art. 11º) que sustentam essa ideia:

- Pilar jurídico: a lei vigente na terra da Palestina é a Xariá.
- Pilar histórico: durante o tempo das conquistas (islâmicas), os muçulmanos dedicaram estas terras às gerações muçulmanas até ao Dia do Julgamento.
- Pilar político: se, por um lado, a terra, ou qualquer parte dela, não deve ser desperdiçada ou abandonada<sup>14</sup> e se, por outro lado, ninguém (seja país árabe ou rei ou presidente ou organização, sendo palestino ou árabe) detém o poder para fazer isso, quem é que poderia reivindicar o direito de representar as gerações muçulmanas até ao Dia do Julgamento?

b) Relativamente ao primeiro objectivo do Hamas... “invasão sionista”: o Movimento da Resistência Islâmica pretende, sem olhar a constrangimentos temporais, a concretização da promessa de Alá: «O Dia do Julgamento não acontecerá antes que os muçulmanos tenham combatido os judeus (matando os judeus), quando o judeu se esconder atrás das pedras e das árvores. As pedras e as árvores dirão [:] “Ó muçulmanos, Ó *Abdulla*,<sup>15</sup> está um judeu atrás de mim, vem e mata-o”». <sup>16</sup> Por outras palavras:

«A nossa luta contra os Judeus é grandiosa e muito séria (...). O Movimento é um só esquadrão que deverá ser apoiado por mais e mais esquadrões deste vasto mundo Árabe e Islâmico, até que o inimigo seja vencido e a vitória de Alá se realize.»<sup>17</sup>

Insera-se, aqui, o nacionalismo “hamasiano”. Segundo o art. 12º, resistir e reprimir o inimigo, logo que pise terra muçulmana, constitui o dever individual de qualquer muçulmano, seja ele homem ou mulher. Tal dever faz parte da sua doutrina religiosa.

**3. Contra quem luta o Hamas: Israel ou o sionismo?** A grande *nuance* desta questão prende-se, sobretudo, com a interpretação feita pelo Movimento da Resistência Islâmica do “inimigo”. Para além de perverso, o “inimigo” do Hamas (art. 20º) age de forma

---

14 No original, está “should not be given up”. Literalmente, seria traduzido por “que não seria desistida”. Poder-se-ia traduzir por “deixada” e, assim, chegar à definição atribuída: “abandonada”.

15 Permanece no seu original.

16 Ver art. 7º do “Hamas Covenant”.

17 Ver Introdução do “Hamas Covenant”.

semelhante ao Nazismo quando se trata de: punir colectivamente, privar as pessoas da sua Pátria e dos seus bens, perseguir as pessoas nos seus locais de exílio, de as concentrar em campos de detenção e de, com ou sem razão, proceder ao seu assassinato, não fazendo distinção entre homens e mulheres, crianças ou idosos... «A sua política de combater o medo no coração vale para todos. Eles atacam pessoas nos locais em que ganham o pão para viver, extorquindo o seu dinheiro e ameaçando a sua honra. Eles lidam com pessoas como se elas fossem os piores criminosos de guerra. Deportações da sua Pátria são um tipo de morte.»

Também designada por política de separação, simbolizada pela “barreira de segurança” - vulgo *muro* - ou de retaliação maciça, não estará a política israelita um tanto abalada nos seus valores enquanto estado de direito? Pois, então, onde se encontram hasteadas as bandeiras israelitas de boa vizinhança e de promoção da paz, liberdade e de justiça: no arame farpado que cobre o betão que, com os seus quilómetros de extensão, aprisiona os palestinianos nas suas próprias terras?

O Hamas justifica o seu “espírito islâmico” com a existência de tal inimigo que vive lado a lado consigo. «A invasão sionista é uma invasão perversa. Não se abstém de recorrer a todos os métodos, usando todas as maneiras maléficas e desprezíveis para alcançar o seu objectivo». (art. 28º do “Hamas Covenant”)

A “**escolha democrática**”:<sup>18</sup> será este o único requisito capaz de dar credibilidade a um governo? Ora, se por um lado, o Quarteto<sup>19</sup> viu com bons olhos o profissionalismo com que decorreram as passadas eleições,<sup>20</sup> por outro lado, a sua inquietação aumenta à medida que o Hamas persiste no objectivo da destruição do Estado de Israel e no uso da violência como meio de fazer valer o seu discurso,<sup>21</sup> não cumprindo os princípios que o próprio Quarteto lhe propôs, designadamente: a renúncia à violência, o reconhecimento de Israel e a aceitação dos acordos de paz, em especial os de Oslo, que remontam ao tempo de Yasser Arafat.

No entanto, é de notar que o presidente da AP não se opôs à posse do governo do Hamas, apesar das objecções que tinha levantado ao seu programa. Passado pouco mais

---

18 Segundo o presidente da AP, Mahmud Abbas, que assim definiu as eleições legislativas do passado dia 25 de Janeiro de 2006.

19 O Quarteto é composto pela ONU, pela União Europeia, pelos Estados Unidos da América e pela Rússia.

20 O controlo foi levado a cabo, sobretudo, por observadores da União Europeia.

21 O discurso do Hamas visa três objectivos: a desocupação dos territórios palestinianos que estão sob o domínio ilegítimo israelita, a criação de um estado islâmico para a Palestina e a destruição do Estado de Israel, como já foi acima referido.

de um mês, Abbas avançou efectivamente com a rejeição do programa do governo, argumentando a falta de clareza relativa aos principais pontos políticos e concedendo mais algum tempo em troca da apresentação de um plano mais concreto. No entanto, o presidente da Autoridade Palestiniana entrou em contradição: ao entregar – dois dias antes da dita apresentação – uma carta ao chefe de governo dizendo que iria exercer a sua autoridade no sentido da protecção dos mais altos interesses do seu povo, acrescentou que, por respeito ao processo democrático, daria ao governo de Ismail Haniyed a oportunidade de assumir este cargo com responsabilidade.

Será que admitir a existência de uma constituição (ainda que não estejam consolidadas as estruturas estatais), de eleições livres, democráticas e “controladas”, da pluralidade<sup>22</sup> de partidos com liberdade para as disputarem, da separação de poderes e da independência judicial, constituirá argumento suficiente para acreditar que existe um verdadeiro regime democrático nos territórios palestinianos, dada a semelhança que tem com o regime democrático ocidental da actualidade?<sup>23</sup>

Mas o que é a verdadeira democracia? E em caso de possível definição, ela existe efectivamente na prática? E em relação ao regime democrático ocidental, não será ele revelador dos mesmos valores que a religião cristã nos incute, desde há séculos, mesmo intitulado-se de “estados laicos”? Não estarão já os seus valores de tal forma “entranhados” no Homem ocidental que já não se conseguem distinguir da verdadeira essência da democracia?

Não terá sido um tanto forçada a implementação deste modelo no seio palestiniano como afirma a investigadora do Instituto da Defesa Nacional, Paula Pereira: «o modelo democrático ocidental tem de sofrer adaptações em função da cultura, das tradições dos povos, entre outros critérios.»<sup>24</sup> E «se o objectivo dos países ocidentais continua a ser a implementação do modelo democrático, neste caso tem (sic) de existir um trabalho prévio de preparação das populações e sobretudo das elites políticas dos Estados».<sup>25</sup>

Quanto ao Hamas e à sua “teimosia” no que ao não reconhecimento do Estado de Israel diz respeito, será mesmo verdade que, tal como o apresenta a ministra francesa delegada para os Assuntos Europeus, Catherine Colonna, «é **evidente** que o terrorismo

---

22 O Hamas e a Jihade Islâmica são grupos habituados a disputar eleições municipais, já que, nas zonas rurais, o apoio ao Fatah tende a ser mais forte.

23 O regime democrático ocidental caracteriza-se, entre outros, pelo estado de direito, pela liberdade (de expressão, ...), pela separação de poderes e pela independência judicial.

24 Ver Pereira, P. 2006. “Palestina, que Futuro?”. *Newsletter Nº 13, Instituto da Defesa Nacional*. (Julho): [www.idn.gov.pt/], p. 2.

25 *Ibid.*

é incompatível com a democracia»? No mínimo, esta observação dá que pensar, a começar pela fiabilidade da atribuição do “estatuto” de terrorista, sob pena de ser considerada ora aleatória, ora mal fundamentada...

## Terrorismo e Combate ao...

### 1. Eixo do Mal

O carácter instável norte-americano, aplicado ao dossier *Desmantelamento do Programa Nuclear*, fez notícia com: “Estados Unidos retiram Coreia do Norte do Eixo do Mal”.<sup>26</sup> O mundo ficou duplamente surpreendido: primeiro, com o desmantelamento das centrais nucleares norte-coreanas pela própria e, segundo, com as compensações<sup>27</sup> prometidas pelo outro lado do Pacífico.

Já no caso iraniano, o seu Parlamento, conhecido por *Maslis*, passa a designar oficialmente a CIA e o exército dos EUA como “organizações terroristas”, em resposta à resolução norte-americana que atribui a mesma designação aos Guardas Revolucionários do Irão.<sup>28</sup>

### 2. “Israel enquanto entidade terrorista não reconhecida?”

Se o Conselho Europeu declarava, em 21 de Setembro de 2001, que o combate ao terrorismo passaria a ser um objectivo prioritário da União Europeia, em menos de um mês e após o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptar a Resolução 1373 (2001),<sup>29</sup> reiterava «a determinação da União em atacar as fontes financiadoras do terrorismo, em estreita cooperação com os Estados Unidos.»<sup>30</sup>

---

26 Ver [s./a.]. 2007. “Estados Unidos retiram Coreia do Norte do Eixo do Mal”. *Público*. (3 Setembro): [<http://www.publico.clix.pt/>] (acedido em 03/09/2007). Do “Eixo do Mal” fazem parte o Irão e o Iraque.

27 Sendo estas compensações de ordem económica e política, mais precisamente relativas ao levantamento da lei que proíbe o comércio com países inimigos.

28 Ver OM. 2007. “Irão: Parlamento de Teerão declara CIA e Exército dos EUA «organizações terroristas»”. *Expresso*. (30 Setembro): [<http://expresso.clix.pt/>] (acedido em 9/10/2007).

29 Este documento estabelece estratégias de amplo alcance de combate ao terrorismo, “atacando”, desde logo, o seu financiamento.

30 Ver Conselho Europeu. 2001. “Posição Comum do Conselho de 27 de Dezembro de 2001 relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo”. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias: L 344/93*. (28 Dezembro): [<http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>] (acedido em 28/09/2007).

Sendo “grupo terrorista” uma associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada na prática de actos terroristas, o que é que a UE entende por “acto terrorista”? «Um acto intencional que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional, definido como infracção na legislação nacional».<sup>31</sup>

A intenção desse acto tem de estar patente em qualquer dos três seguintes parâmetros:

- a) «Intimidar gravemente uma população ou
- b) Obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto, ou
- c) Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um **país** ou de uma **organização internacional**».

Focando o parâmetro c) acima enunciado, não deveriam as **nações** ser também alvo de protecção, principalmente quando se trata de uma nação em vias de ser reconhecida como estado, como é o caso palestiniano?

Esta desestabilização pode revelar-se nas mais diversas acções em que, curiosamente, muitas delas se assemelham à conduta israelita de forma notória: das alíneas a) a k), destacam-se sete num total de 11. E eis que:

- a) Os israelitas matam civis inocentes e pessoas meramente suspeitas de serem militantes;
- b) Os israelitas atentam contra a integridade física de pessoas, de forma constante;
- c) Os israelitas fazem dezenas de presos políticos, sem causa justificada;
- d) Os israelitas privam inocentes de aceder ao seu trabalho, às suas terras, a hospitais, confinando-os ao lado de lá do “muro da humilhação”;
- f) O exército israelita, segundo o general israelita Gaby Ashkenazia, vai reforçar as suas tropas terrestres, cujo objectivo é o de «executar a sua tarefa, a defesa de Israel e dos seus cidadãos».<sup>32</sup> Uma das faces deste projecto de rearmamento de cinco anos consiste na produção do *Merkava 4*<sup>33</sup> e de outros transportes blindados. Mas o

---

31 *Ibid.*

32 Ver [s/a]. 2007. “L’armée israélienne va renforcer ses troupes terrestres”. *Le Monde*. (3 Setembro): [<http://www.lemonde.fr/>] (acedido em 3/09/2007).

33 Segundo a mesma notícia, teria sido devido ao seu elevado custo que o governo tinha pensado em parar a produção deste blindado.

“investimento na paz” (será o mesmo que dizer “o combate ao terrorismo”?) não termina por aqui...<sup>34</sup>

- h) Quanto à «perturbação ou interrupção da distribuição de (...) electricidade»,<sup>35</sup> Israel mandou helicópteros bombardearem a única central eléctrica de Gaza em 2006, no dia 28 de Junho, o que viola, em larga escala, os Acordos de Oslo. Mais recentemente, em Agosto de 2007,<sup>36</sup> a Faixa de Gaza voltou a ressentir-se por falta de electricidade. A UE que, por desconfiança das intenções do Hamas<sup>37</sup> havia interrompido o financiamento, decidiu retomar o seu abastecimento após três dias de cortes.

Na sequência do boicote político e do bloqueio económico decididos no pós-intervenção militar do Hamas na Faixa de Gaza, em meados de Junho, o seu isolamento acentua-se ainda mais com a crise que opõe o Hamas ao partido do presidente Mahmud Abbas, com o qual a União Europeia se encontra em relação directa. Sem a ajuda da UE, a falta de electricidade em Gaza continuaria onde um terço dos seus 1,5 milhões de habitantes vive, apenas, com algumas horas de corrente por dia.<sup>38</sup>

E, finalmente:

- i) Ameaça da prática de um dos actos enunciados nas alíneas a) a h).

### 2.1 O “investimento [israelita] na paz”

Segundo um protocolo de acordo assinado a 16 de Agosto de 2007, em Jerusalém, o estado judeu deve receber, sob a forma de ajuda militar norte-americana, 30 mil milhões de dólares para 10 anos. Em compensação, o Ehud Olmert comprometeu-se a não se opor ao contrato de 20 mil milhões de dólares de vendas de armas americanas à Arábia Saudita. Já em 2006, os EUA haviam depositado 2400 milhões nos cofres da defesa

---

34 Ver abaixo: 2.1 O “investimento [israelita] na paz”.

35 Ver Conselho Europeu. 2001. “Posição Comum do Conselho de 27 de Dezembro de 2001 relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo”. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias: L 344/93*. (28 Dezembro): [<http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>] (acedido em 28/09/2007).

36 Ver [s/a]. 2007. «Après trois jours de coupures, l’électricité devrait revenir à Gaza ». *Le Monde*. (21 Agosto): [<http://www.lemonde.fr/>].

37 O que constou à UE foi que havia, da parte do Hamas, vontade de desviar parte das receitas da produção de electricidade em Gaza. Tal veio a ser desmentido pelo representante do Hamas em Gaza, Ismail Haniyeh.

38 Ver Barthe, B. 2007. “Pénurie d’électricité à Gaza après la suspension de financements de l’UE”. *Le Monde*. (22 Agosto): [<http://www.lemonde.fr/>].

israelita, sendo  $\frac{3}{4}$  deste valor destinados à compra de armas, fabricadas pelos americanos.<sup>39</sup>

De uma forma menos evidente, Israel apoia a causa do Fatah libertando, a título de exemplo, 256 palestinianos que se encontravam detidos na prisão de Ketziot, no sul de Israel,<sup>40</sup> sendo a maioria militantes do partido de Abbas. Trata-se, curiosa e simplesmente, do maior número de detidos palestinianos libertados por Israel nos últimos anos. E é, portanto, um gesto com vista a conferir maior força ao presidente da AP face ao Hamas.

### 3. “Uma entidade hostil” de seu nome Gaza

Convocado o Gabinete de Segurança israelita, o primeiro-ministro presidiu à discussão das possibilidades de actuação, na sequência dos disparos de *rockets* Qassam em Sderot e noutras comunidades próximas da Faixa de Gaza e do contínuo terrorismo em Gaza,<sup>41</sup> tendo a pressão da retaliação pública israelita crescido desde que um *rocket* atingiu uma base militar no dia 18 de Setembro de 2007, ferindo 69 soldados. A decisão unânime a que chegaram determina que o Hamas é uma organização terrorista, que se apoderou da Faixa de Gaza e que fez dela um território hostil que atenta contra o Estado de Israel e os seus cidadãos. As palavras da Ministra dos Negócios Estrangeiros de Israel, Tzipi Livni, foram complementares das do chefe do governo:

«As nossas decisões de hoje são: declarar que a Faixa de Gaza é um terreno hostil e o significado é que, mesmo chegando a necessidades humanitárias, temos a nossa quota de responsabilidade. Por outro lado, todas as necessidades que forem além das humanitárias, não serão fornecidas por Israel à Faixa de Gaza. Esperamos que a situação da Faixa de Gaza se modifique no futuro e que os palestinianos percebam que, apoiando este tipo de terroristas, não os irá ajudar».<sup>42</sup>

---

39 Questionável é a conduta deste aliado democrático, que é os EUA, cuja fatia avultada do seu orçamento se vê militarmente canalizada, enquanto o défice não pára de se agravar, e os seus contribuintes de se revoltar.

40 Ver [s./a.]. 2007. “Israel libère 256 prisonniers palestiniens”. *Le Monde*. (20 Julho): [<http://www.lemonde.fr/>] (acedido em 03/09/2007).

41 Ver [s./a.]. 2007. “Security Cabinet declares Gaza hostile territory”. *Ministério dos Negócios Estrangeiros de Israel*. (19 Setembro): [<http://www.mfa.gov.il/MFA>].

42 Ver [s./a.]. 2007. “Middle East Rice 5”. AP/US POOL. (19 Setembro): [<http://www.ap.org/>].

Ficou também decidido adoptar as recomendações então apresentadas: a continuação das operações militares e anti-terroristas contra as organizações terroristas, para além de sanções adicionais impostas ao regime do Hamas. Esta é uma forma de restringir, por um lado, a transferência de bens para a Faixa de Gaza e, por outro lado, a mobilidade das pessoas de e para Gaza, além de reduzir o fornecimento de combustível e de electricidade. As sanções seriam implementadas «de acordo com uma inspecção legal»,<sup>43</sup> atenta aos aspectos humanitários, de forma a evitar uma crise humanitária.

Ainda que esperando que as novas medidas façam pressão sobre o Hamas, oficiais israelitas afirmam que «reservas de combustível e de electricidade poderão ser alvejadas».<sup>44</sup>

O mesmo Hamas que desapropriou o seu rival, Fatah, para assumir o controlo de Gaza condenou a decisão israelita: «Isto é uma declaração de guerra e continuam as acções criminosas, terroristas e sionistas contra o nosso povo». Ao qualificá-lo de “entidade hostil”, Rice «dá cobertura à ocupação israelita, para que continue os seus crimes e a sua escalada contra o povo [palestiniano]».<sup>45</sup> Por sua vez, o porta-voz do movimento na Faixa de Gaza, Fawzi Barhoom, acrescentou que o objectivo de Israel seria o de forçar o seu povo faminto a aceitar as fórmulas humilhantes que pudessem emergir da *conferência*.

Grupos militantes palestinianos dizem que o *rocket* disparado foi em resposta à acção militar israelita: em Gaza, dois palestinianos morreram durante um ataque perpetrado pelas forças israelitas, sendo um deles militante, e o outro um jovem civil, esmagado por uma **retroescavadora** do exército israelita; e na Cisjordânia, 35 palestinianos suspeitos de serem militantes foram detidos pelo exército israelita.<sup>46</sup>

Três reacções à declaração israelita de Gaza enquanto “entidade hostil” merecem especial atenção. São elas as seguintes:

1. A do Ministro Palestiniano da Informação, Riyad al-Malki, que afirmou que a AP pediria aos EUA que «pressionasse Israel para que esfriasse os seus ânimos antes de tomar essa acção», visto condenar a declaração israelita;

---

43 Ver [s./a.]. 2007. “Security Cabinet declares Gaza hostile territory”. *Ministério dos Negócios Estrangeiros de Israel*. (19 Setembro): [<http://www.mfa.gov.il/MFA/>].

44 Ver [s./a.]. 2007. “Israelis declare Gaza «hostile»”. *BBC News*. (19 Setembro): [<http://news.bbc.co.uk/>].

45 Ver [s./a.]. 2007. “Condoleezza Rice quer «negociações sérias» sobre um Estado palestiniano”. *Lusa/SOL*. (20 Setembro): [<http://sol.sapo.pt/PaginalInicial/Default.aspx>].

46 *Op. cit.*

2. A do Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, que **pressionou** Israel para que reconsiderasse a sua decisão, já que tal seria contrária às suas obrigações,<sup>47</sup> sob as leis humanitárias internacionais e as dos direitos humanos, em relação à população civil [de Gaza]; e
3. A da Secretária de Estado norte-americana, Condoleeza Rice que, apesar de não ter sido informada previamente da decisão israelita sobre Gaza, apoiou o novo “rótulo”, acrescentando o seguinte:  
«Não iremos abandonar os palestinianos inocentes de Gaza e, sem dúvida, iremos fazer todos os esforços para lidar com as suas necessidades humanitárias, no momento em que Gaza e a Cisjordânia são ambas entidades constituintes do futuro Estado Palestiniiano; isso não quer dizer que Gaza deva ser separada de forma alguma e tratada como se o fosse...quando o legítimo governo de Gaza é, ultimamente, a AP. Mas o Hamas é, sem dúvida, uma entidade hostil, é uma entidade hostil para os EUA da mesma forma.»<sup>48</sup>

#### 4. Sangue do mesmo sangue, em confetrâneo derramamento...

Dada a tomada da Faixa de Gaza perdurar de forma cada vez mais autoritária por parte dos islamistas, as manifestações locais sucedem-se:

- No dia 13 de Agosto,<sup>49</sup> teve lugar a primeira manifestação pouco tempo depois do Hamas ter anunciado a interdição de todas as manifestações não autorizadas pela Força Executiva.<sup>50</sup> Cem polícias receberam com matracas cerca de 300 manifestantes,<sup>51</sup> os quais eram militantes do Fatah ou pertenciam a partidos de esquerda, tal como a FPLP. Enquanto decorriam as agressões físicas e apreensões de bandeiras amarelas, tiveram lugar gritos: “Hamas! O que se passa em Gaza é ina-

---

47 Conforme a posição actual, sob as leis do Direito Internacional, Israel permanece legalmente responsável pela faixa costeira, apesar de ter evacuado há já 2 anos, porque ainda controla as fronteiras, o espaço aéreo e as águas territoriais de Gaza. No entanto, correspondentes da BBC dizem que, declarando formalmente Gaza “hostil”, Israel pode argumentar que já não é da competência do Direito Internacional governar a administração do território ocupado.

48 Ver [s./a.]. 2007. “Middle East Rice 5”. *AP/US POOL*. (19 Setembro): [http://www.ap.org/].

49 Ver Barthe, B. 2007. “A Gaza, un rassemblement d’opposants au Hamas a été lourdement réprimé”. *Le Monde*. (15 Agosto): [http://www.lemonde.fr/].

50 Ou seja, a polícia destacada pelos islamistas na sequência da sua vitória eleitoral em Janeiro de 2006.

51 Estes valores são aproximados.

ceitável”; “Onde estão os direitos humanos e a segurança?”, “Ó Abbas! Ó Haniyeh! Nós queremos a unidade do povo”.

- No dia 31 de Agosto,<sup>52</sup> teve lugar uma manifestação das mais importantes desde a tomada de Gaza, desta feita para protestar contra o embargo que se operou, então, pelo Hamas. Foram mais de 10 mil os partidários do Fatah e de outros movimentos palestinianos que desafiaram o Hamas, gritando “xiitas, xiitas!”, quando milhares de pessoas participavam na oração de sexta-feira numa grande praça vigiada por centenas de agentes da Força Executiva.

Segundo testemunhas, a polícia bateu nos manifestantes com as coronhas das armas ou com paus e aprisionou alguns. Uma granada ensurdecadora foi lançada para o meio da população. Ficaram feridos dois jornalistas do canal de televisão franco-alemã Arte, Barbara Lohr e Frédéric Bak, e seis jovens palestinianos. No meio do caos, um orador terá exortado os fiéis a colocar de parte as suas divergências e a unirem-se contra Israel.

Face a estes acontecimentos, o representante do Hamas em Gaza e ex-Primeiro-Ministro, Ismail Haniyeh, acusou os manifestantes de profanar o carácter sagrado das orações de sexta-feira.

- No dia 7 de Setembro,<sup>53</sup> tiveram lugar, mais uma vez, choques violentos entre militantes do Fatah e polícias do Hamas fazendo cerca de vinte feridos, alguns dos quais com balas, e aprisionando três responsáveis do partido de Abbas. E, mais uma vez, este incidente ocorreu aquando da grande oração colectiva semanal, ao ar livre. A cidade de Gaza foi novamente palco de confrontos entre “irmãos”.

De forma a evitar concentrações de partidários do Fatah, o Hamas proibiu orações colectivas na rua. No entanto, «ninguém tem o direito de se intrometer no que diz respeito às devoções dos fiéis», assumiu o Fatah, que havia anunciado previamente a sua intenção de ignorar esta proibição de concentração, incitando os seus camaradas a se mobilizarem em massa.

Abbas reagiu à confrontação lançando, num comunicado, um pedido de calma. Neste mesmo documento, o presidente da AP acusava o Hamas de utilizar as mesquitas para fins políticos.

---

52 Ver [s./a.]. 2007. “Le Fatah rassemble des milliers de partisans à Gaza”. *Le Monde/AFP/Reuters*. (31 Agosto): [<http://www.lemonde.fr/>].

53 Ver [s./a.]. 2007. “Des affrontements entre partisans du Hamas et du Fatah font vingt blessés à Gaza ». *Le Monde/AFP*. (7 Setembro): [<http://www.lemonde.fr/>].

Contudo, as manifestações não estão restritas a Gaza, tendo também lugar na outra parte dos territórios palestinos:

- No dia 22 de Setembro,<sup>54</sup> cerca de 200 mulheres apoiantes do Hamas protestaram na Cisjordânia. A sua exigência consistia na libertação dos membros do Hamas detidos pela AP. «Nós somos um só povo palestino em Gaza e na Cisjordânia», cantaram as manifestantes. Durante esta manifestação em Ramalá, pelo menos uma mulher foi detida no quartel-general de Abbas.

Se, por um lado, as forças de segurança do Fatah prenderam um número considerável de *leais* do Hamas desde que o movimento se “apoderou” de Gaza,<sup>55</sup> por outro lado, a Força Executiva criou uma fissura dentro da secular facção do Fatah, em Gaza, detendo um número considerável dos seus apoiantes. Segundo um oficial de segurança de Ramalá, menos de 100 apoiantes do Hamas estavam, pela altura da manifestação feminina em Ramalá, detidos em prisões cisjordanas, quando os oficiais do Hamas dizem que o número é maior. E, ao longe, ecoam as vozes das manifestantes, dizendo: «Abbas está a ajudar os israelitas a meter o seu próprio povo na prisão».

Grupos de direitos humanos criticaram o Hamas por ter batido em alguns activistas do Fatah e por dar cabo das suas demonstrações em Gaza. Contudo, também disseram que alguns membros do Hamas foram espancados durante as recentes detenções.

A questão que fica no ar é: até quando é que os palestinos levarão por diante esta “Intifada partidária”?

## O futuro dos territórios palestinos é decidido em mesa redonda?

### 1. Nova Estratégia para o Médio Oriente

Existem, seguramente, dúvidas acerca da estratégia norte-americana para o Médio Oriente. O analista da BBC para o Médio Oriente, Roger Hardy, declarou<sup>56</sup> que os especialistas se encontram desanimados acerca de projectos de reanimação do processo de paz

---

54 Ver [s./a.]. 2007. “Hamas women protest in West Bank”. *BBC News*. (22 Setembro): [<http://news.bbc.co.uk/>].

55 Confinando a facção de Abbas à Cisjordânia e dividindo os territórios palestinos em dois.

56 Ver [s./a.]. 2007. “Doubts over US Mideast strategy”. *BBC News*. (2 Agosto): [<http://news.bbc.co.uk/>].

israelo-palestiniano. Ellen Laipson, do Conselho de Segurança Nacional que gere o Centro Henry Stimson, reflecte o cepticismo geral: «Eu penso que a administração Bush criou um mito acerca de si própria [acreditando] mais profundamente num estado palestino do que presidentes anteriores». Laipson acredita que ainda não existe nenhum sinal de que irá ser feito o necessário investimento na criação da paz.

Num discurso de meados de Julho de 2007, George W. Bush reafirmou o seu compromisso quanto à solução a dois estados, com um estado palestino a viver lado a lado com Israel. Agora, a Secretária de Estado, Condoleezza Rice, e o Secretário da Defesa, Robert Gates, estão a tentar conferir alguma consistência a esse compromisso, pondo em marcha a “Conferência de Novembro”. Pretende-se com este “encontro” regional<sup>57</sup> a aproximação de Israel, palestinos e de alguns estados árabes. Visto o Egipto e a Jordânia já possuírem relações diplomáticas com Israel, a esperança de poucos optimistas recai sobre os sauditas, já que a Síria está *tecnicamente* em guerra com o estado judeu.

Para além do local e da data, falta saber quais serão os (não) convidados para o encontro. Fontes diplomáticas norte-americanas adiantaram que poderá realizar-se a 24 e 25 de Novembro de 2007, em Washington. Por outro lado, os Estados Unidos têm-se mantido muito discretos acerca dos países que pensam convidar para a reunião. Contudo, Rice adiantou, já em finais de Setembro de 2007, que as principais Nações Árabes, incluindo a Síria, seriam convidadas pelo presidente norte-americano a comparecer e que desejava que pudessem aceitar o convite. «Nós esperamos que os convites incluam os membros do comité»,<sup>58</sup> disse a Secretária de Estado norte-americana após um encontro do Quarteto. É que, para além dos palestinos e do Secretário-geral da Liga Árabe, Amr Moussa, o dito comité contempla a Argélia, o Bahrein, o Egipto, a Jordânia, o Líbano, Marrocos, o Qatar, a Arábia Saudita, o Sudão, a Síria, a Tunísia e o Iémen.

Quanto ao grupo dos representantes do Quarteto, ele «trabalhará para que tenha lugar um bem sucedido encontro internacional e na implementação das suas conclusões». <sup>59</sup> Os seus membros são:

- A Secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice;
- O emissário do Quarteto, Tony Blair;

---

57 A Casa Branca está a evitar a palavra “conferência”.

58 Ver Lee, M. 2007. “Key Arab Nations Invited to Peace Talks”. *Associated Press*. (24 Setembro): [<http://www.ap.org/>]. (acedido em 10/10/2007).

59 *Ibid.*

- O Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon;
- O Ministro dos Negócios Estrangeiros russo, Sergey Lavrov;
- O Ministro dos Negócios Estrangeiros Português, Luís Amado;
- O Alto Representante para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, Javier Solana;
- A Comissária responsável pelas Relações Externas e pela Política Europeia de Vizinhança, Benita Ferrero-Waldner.

Na visão de Rice, um “encontro” bem sucedido tem de ser substancial e deve levar por diante a causa do Estado Palestino e é este tipo de encontro que os EUA querem proporcionar aos seus convidados e ao mundo. «É preciso fazer avançar o processo, chegar a um documento que lance as bases de negociações sérias, tendo em vista a criação de um Estado palestino o mais rapidamente possível»,<sup>60</sup> acrescentou a Secretária de Estado norte-americana. Para tal, é necessário que ambos, Abbas e Olmert, redijam um documento antes da *conferência*, que assente as bases da pretendida seriedade negociada.<sup>61</sup>

Sem este documento, a tarefa de convencer os estados árabes de que se está a desenvolver um real progresso no processo de paz para o Médio Oriente, que levará ao efectivo estabelecimento do Estado Palestino, será tremendamente dificultada. Segundo Roger Hardy, os EUA acreditam, pois, ser muito mais difícil contar com a comparência de estados árabes em tais circunstâncias, tais como a Arábia Saudita.

## **2. - Sr. Abbas, vai desejar o seu prato “Nova Estratégia para o Médio Oriente” com ou sem Hamas?**

É evidente que ambos americanos e israelitas desejam fortalecer o que eles entendem como sendo o “governo moderado” encabeçado por Abbas, na Cisjordânia, isolando e enfraquecendo o *Hamas* desta administração bicéfala. Mas qual será a melhor estratégia para tal? Dois caminhos são, desde logo, apresentados.

---

60 Ver [s./a.]. 2007. “Condoleezza Rice quer «negociações sérias» sobre um Estado palestino”. *Lusa/SOL*. (20 Setembro): [<http://sol.sapo.pt/PaginaInicial/Default.aspx>].

61 Ver [s./a.]. 2007. “US to push for Palestinian state”. *BBC News*. (20 Setembro): [<http://news.bbc.co.uk/>].

- 1) David Makovsky, do Instituto Washington para a Política do Próximo Oriente pro-israelita, pensa que é vital apoiar o Presidente Abbas e o seu Primeiro-ministro, Salam Fayyad. O momento ideal para aproveitar a oportunidade seria quando houvesse moderados de ambas as partes, com o senão de que os **radicais** prevaleceriam...
- 2) Thomas Pickering, um dos veteranos da política externa de Washington, confere falta de sensatez ao fortalecimento do Hamas, ao fazer dos seus adversários os “filhos favoritos” do Ocidente. Mesmo sendo as duas figuras principais, o Presidente Abbas e o PM Ehud Olmert, estes poderiam ser demasiado fracos para carregar sozinhos o fardo da criação da paz, ...

Rice visita uma vez mais a região, cujo objectivo é, numa primeira fase, criar uma aliança dos “moderados” de forma a conter a influência do Irão e da Síria dos grupos militantes do Hamas e do Hezbolá e numa segunda fase, tentar trazer à vida o processo de paz.

Já numa época de conversações frente-a-frente entre Rice e os “moderados” interessados numa “solução a dois estados”, que antecede em mais de um mês o “encontro” regional, os israelitas declaram Gaza “hostil” e o encorajamento norte-americano vai no sentido do reforço da declaração israelita, por um lado, e dos recentes encontros frente-a-frente entre Abbas e Olmert, por outro.

Na visão de Mahmud Abbas, faz muito sentido que o documento que lance as bases de negociações sérias, tão desejado pelos americanos, seja redigido enquanto pacto, unindo ambas as partes a um mesmo compromisso. No entanto, não deixa de temer que este encontro venha a ser uma perda de tempo, devido ao comunicado do Hamas<sup>62</sup> que apelava, quer à Autoridade Palestiniana quer aos países árabes, ao boicote da *conferência*.

Relativamente à reunião, ela deve «dar o primeiro passo para negociações sérias que levem ao fim da ocupação israelita da terra (palestiniana) e das terras árabes que começou em 1967, de acordo com as leis internacionais, o roteiro de paz, a visão do Presidente (George W.) Bush, a iniciativa árabe e os acordos assinados».<sup>63</sup> Abbas também informou

---

62 O comunicado do Hamas, adiantado pelo seu porta-voz, Sami Abu Zuhri, diz que «a escalada israelita, com a bênção (sic) dos Estados Unidos, enfraquece a dita reunião no Outono e esvazia-a de substância». Ver [s./a.]. 2007. “Condoleezza Rice quer «negociações sérias» sobre um Estado palestino”. *Lusa/SOL*. (20 Setembro): [<http://sol.sapo.pt/PaginaInicial/Default.aspx>].

63 *Ibid.*

Rice sobre a vontade séria de querer chegar, juntamente com Israel, a um «acordo integrando um calendário de aplicação sobre as questões do estatuto final».<sup>64</sup>

Para além disso, Abbas criticou a decisão israelita de considerar a Faixa de Gaza como território inimigo, uma vez que «esta designação tem um grave significado político [e] qualquer sanção visando o povo palestino, seja individual ou colectiva, incomoda-nos e preocupa-nos. Isso prejudicará as nossas relações bilaterais [com Israel] e as nossas discussões»,<sup>65</sup> disse o líder do Fatah.

### 3. Terá o Hamas gritado suficientemente?

Por um lado, a voz do Hamas faz-se ouvir através da televisão Al-Aqsa, o seu canal televisivo. Se os “Pioneiros do Futuro” – o programa infantil estreado em Abril de 2007 – levavam para o ar o sócio da *Mickey* e os seus ensinamentos/incitamentos à violência contra Israel, ao meio-dia de 22 de Agosto de 2007 o Hamas passou a informar directamente os seus telespectadores das notícias que mais os afectavam.<sup>66</sup>

Por outro lado e no que concerne à cena internacional e a entidades bem reputadas, o Hamas foi deixado sem voz. O ex-primeiro ministro britânico e agora emissário do Quarteto, Tony Blair, acredita numa “possibilidade de paz”,<sup>67</sup> após a reunião com o Presidente israelita aquando da sua primeira visita à região, sem ter tido ouvidos nem tempo na sua agenda para o Hamas.

O roteiro da viagem de Blair principiaria com uma reunião, em Amã, com o chefe da diplomacia jordana, Abdelilah Khatib, no dia 23 de Julho de 2007. Seguir-se-iam, em Jerusalém, os encontros com a chefe da diplomacia israelita, Tzipi Livni, e com o Ministro da Defesa israelita, Ehud Barak. No dia seguinte, da parte da manhã, teria lugar a reunião com o presidente israelita, Shimon Peres; da parte da tarde, em Ramalá, Blair encontrar-se-ia com o Presidente palestino, Mahmud Abbas, e com o primeiro-ministro, Salam Fayad; já à noite, em Jerusalém, reunir-se-ia com o chefe do Governo israelita, Ehud Olmert.

---

64 As questões do estatuto final são: as fronteiras, Jerusalém, os refugiados, a colonização e a água.

65 *Op. cit.*

66 Ver Barthe, B. 2007. “Al-Aqsa TV: le Hamas fait sa télé”. *Le Monde*. (22 Agosto): [<http://www.lemonde.fr/>] (acedido em 22/08/2007).

67 Ver [s./a.]. 2007. “Tony Blair acredita na “possibilidade de paz” no Médio Oriente”. *Público*. (24 Julho): [<http://ww2.publico.clix.pt/>].

«O mais importante é escutar e aprender as formas de promover o processo de paz regional. Vim escutar o que os israelitas e os palestinos têm para dizer», disse Tony Blair, o enviado especial desta missão “extremamente difícil”, assim designada pelo Secretário de Estado britânico dos Negócios Estrangeiros e Commonwealth com a tutela do Médio Oriente, Kim Howells. Blair reúne os apoios jordano e israelita numa missão que «é vital para os palestinos, os israelitas e para toda a região», segundo o chefe da diplomacia jordana, e na iminência de «uma [efémera] oportunidade para a paz”, tal como o presente o presidente israelita.

A visita de Blair ocorre num momento particularmente difícil para os palestinos: quando Abbas apenas controla a Cisjordânia e mantém a sua recusa em dialogar com o Movimento da Resistência Islâmica que controla o poder na Faixa de Gaza. Ainda assim, para alguém que se faz passar por bom ouvinte, é lamentável que, nesta tentativa de relançar o processo de paz que passa necessariamente pelo diálogo entre israelitas e palestinos, não tenha escutado quem se prontificava para dar dois dedos de conversa e cujo nome não constava da agenda blairiana: o Hamas.

Os compromissos assumidos pelo Quarteto impossibilitaram Blair de dialogar com o Hamas, pelo menos oficialmente.<sup>68</sup> Se o próprio Hamas afirmou estar disposto a falar com Blair – enquanto mediador com Israel – e se ignorá-lo não iria/irá facilitar a missão do “emissário da paz”, porque é que Blair se mostrou indiferente ao que parecia ser um “bom sinal”? Questionado acerca da rejeição do Hamas, Blair disse: «O problema foi conduzir negociações com um partido que não aceita uma solução a dois estados, assim como a existência de Israel.»<sup>69</sup>

Blair prontifica-se a «ajudar a construir um forte, moderado governo palestino capaz de manter a ordem e a justiça».<sup>70</sup> Interrogando-se acerca da competência e da vontade dos moderados em assumirem o poder nos próximos e decisivos meses que se seguem, o emissário do Quarteto ambiciona a concretização da “visão certa” para a Palestina, ou seja, da sua vivência lado a lado com Israel.

---

68 Ver Raposo, L. 2007. “Tony Blair no Médio Oriente para relançar processo de paz”. *Diário de Notícias*. (24 Julho): [<http://dn.sapo.pt/>] (acedido em 24/07/2007).

69 Ver Leopold, E. 2007. “Blair says Palestinians need institutions for a state”. *Reuters UK*. (24 Setembro): [<http://uk.reuters.com/>]. (acedido em 10/10/2007).

70 Ver [s./a.]. 2007. “Blair: Conference a stepping stone to peace accord”. *Haaretz/AP*. (26 Setembro): [<http://www.haaretz.com/>] (acedido em 10/10/2007).

É de esperar que o Sr. Blair responda: «Eles querem que eu vá ter com os israelitas e que lhes diga: “Vós deveis lidar com estes tipos enquanto eles estão a autorizar alguém a disparar *rockets* contra crianças da escola do lado israelita”»,<sup>71</sup> quando não quer verdadeiramente responder a qualquer uma das seguintes questões:

1. Porque é que não falou com o Hamas, quando teve a oportunidade, aquando da sua primeira visita à região como emissário do Quarteto?
2. Como é que ousou recusar uma conversação com o Hamas, ainda que não oficial, dada a abertura demonstrada nesse sentido pelo movimento?

«Deveria Israel negociar com o Hamas?» Blair pensa que isso não é possível nem *sensível*, uma vez que não acredita que os militantes islâmicos queiram verdadeiramente a paz e, sim, «que Israel deveria estar preparado para negociar com os palestinianos que querem a paz».<sup>72</sup>

O Hamas lamentou que não fizesse parte dos planos do representante do Quarteto para o Médio Oriente, segundo Oded Balilty.<sup>73</sup> «Excluir o Hamas é excluir uma grande parte da população palestiniana», disse o porta-voz do movimento na Faixa de Gaza, Fawzi Barhoom, e advertiu que a exclusão do Hamas «provocará não só o fracasso da missão de Blair, mas também da comunidade internacional».<sup>74</sup> E não farão sentido estas palavras, se o que se pretende de agora em diante é evitar injustiças? Como é que se pode negociar um acordo próspero sem que todas as partes implicadas estejam envolvidas e tenham direito a uma opinião? «Excluir o Hamas não trará segurança nem estabilidade à região», acrescentou Barhoom.

Agora, a questão que paira no ar é, justamente, a de saber que tipo de frutos será esperado colher-se no Médio Oriente, devido à Conferência de Novembro: doces ou amargos?...

---

71 Ver Leopold, E., *Ibid.*

72 Ver [s./a.]. 2007. “Blair: Conference a stepping stone to peace accord”. *Haaretz/AP*. (26 Setembro): [<http://www.haaretz.com/>] (acedido em 10/10/2007).

73 Ver Balilty, O. 2007. “Hamas lamenta ter sido excluído dos planos de Blair”. *Jornal de Notícias*. (24 Julho): [<http://jn.sapo.pt/>] (acedido em 24/07/2007).

74 *Ibid.*

## Conclusão

O paradoxo que o Hamas vive - e que serve de mote a este artigo - não é mais do que o resultado da combinação das várias visões do mundo em relação a si próprio. Os diversos actores, regionais e internacionais, influenciam teórico-historicamente o Movimento da Resistência Islâmica na sua ideologia e na sua conduta.

As eleições de 25 de Janeiro de 2006 ditaram, democraticamente, a vitória do Hamas. Valeu-lhe, claramente, a sua boa imagem forjada por obras sociais dignas da inveja do Fatah, então desacreditado aos olhos da maioria do eleitorado. No entanto, pela fidelidade do Movimento da Resistência Islâmica ao seu *Pacto* de 1988, onde incluía, entre outros, o não reconhecimento de Israel, o mundo condenou o partido e coagiu o presidente da AP à acção.

Na actualidade, afloram questões, dúvidas e sede de justiça. Enquanto *irmãos* se defrontam a céu aberto, “negociações sérias” prevêem-se e a promessa de um Estado Palestiniano ganha consistência. Mas... com que pilares? Será o Hamas um deles?

# Terrorismo no Mar de um Mundo Globalizado

Armando Cottim

*Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa e Mestrando em Ciências Jurídico-Internacionais na mesma Universidade*

## Resumo

Tomando o sequestro de turistas em Sipadan, o assalto ao Achille Lauro e o ataque ao Limburg como ponto de partida, este artigo estuda brevemente a definição de pirataria, o princípio da jurisdição universal e a necessidade de apoio, por parte de países estrangeiros, aos Estados que não dispõem de recursos para lutar contra a pirataria, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Avançando para a Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, e para o Protocolo de 2005 à mesma, o artigo discute formas de minimizar o perigo de acções terroristas no mar, bem como soluções para quando a prevenção não for suficiente para deter os terroristas.

## Abstract

### Terrorism at Sea in a Globalized World

*Taking the events of the tourist kidnapping in Sipadan, the Achille Lauro hijacking and the attack on the Limburg as a starting point, this article studies briefly the definition of piracy, the principle of universal jurisdiction and the necessity of support from foreign countries to States that have no resources to fight piracy in the the United Nations Convention on the Law of the Sea. Moving forward to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, and to its Protocol of 2005, the article discusses ways to minimize the danger of terrorist actions at sea, as well as solutions to be used when prevention is not enough to stop the terrorists.*



1. *Selamat Datang ke Sipadan*.<sup>1</sup> Assim eram recebidos os turistas que chegavam à pequena ilha de Sipadan, no mar de Celebes, na costa oriental do Bornéu.<sup>2</sup> Pulau Sipadan, de seu nome completo, era um paraíso para as tartarugas que a frequentavam na maré-alta e para os turistas que a frequentavam todo o ano em busca de mergulhos em água quente, com a maior variedade de espécies.

Naquele dia, 23 de Abril de 2000, os recém-chegados não foram recebidos com essas palavras, porque chegavam à ilha com a força das armas, e a paz do paraíso transformou-se em terror para os vários turistas que faziam mergulho oriundos da Alemanha, de França, da África do Sul, da Finlândia e dos EUA, que, estando fora de água no momento, foram raptados pelas forças do grupo terrorista de inspiração muçulmana Abu Sayyaf, lideradas por Galib Andang.<sup>3,4</sup> Com eles, foram raptados vários trabalhadores que prestavam serviço na ilha.

2. Ao longo dos anos, a imagem da pirataria, em muito, foi uma imagem galante, romântica,<sup>5</sup> sendo explorada por escritores e realizadores até que se chegou à visão do pirata como um Robin dos Bosques, com os olhos no azul do mar e o coração entregue a uma qualquer donzela, em um dos muitos portos visitados.

O acto do grupo Abu Sayyaf criou terror, destruiu psicologicamente algumas vidas,<sup>6</sup> e foi tudo menos romântico. A verdade acerca da pirataria moderna é que se trata de uma

---

1 Expressão malaia que significa “Bem-vindo a Sipadan”.

2 Estivemos em Sipadan em 2004, e esta foi a situação que encontramos. No final desse ano, tendo como base preocupações ambientais, o governo da Malásia fez deslocar todas as unidades hoteleiras de Sipadan para outras ilhas, permitindo a visita durante o dia, mas não a pernoita.

3 Para uma história do grupo Abu Sayyaf e uma curta biografia dos líderes do grupo, cf. GÜNTER SCHWARZ e ROSALINDA MORGADO-SCHWARZ, *Contemporary History of the Philippines. ABU SAYYAF. 1986 till Today*, online em <http://www.rms-gs.de/phileng/history/abu.html> (consultado a 3 de Outubro de 2006).

4 A 23 de Julho, veio a lume a notícia da libertação de vários reféns, em troca de cerca de 4 milhões de dólares (FREEMAN WASHINGTON, *Huge ransom payments secure release of some hostages*, online em <http://www.cdninfo.com/news/industry/i000723.html>, consultado a 3 de Outubro de 2006). A 28 de Agosto, nova notícia de libertação dá indicações de que os terroristas terão recebido cerca de 1 milhão de dólares da Líbia para libertarem os reféns restantes (FREEMAN WASHINGTON, *Abu Sayyaf bandits free another hostage - 7 still captive*, online em <http://www.cdninfo.com/news/industry/i000828.html>, consultado a 3 de Outubro de 2006). Pela libertação da totalidade dos reféns, o grupo terá recebido vários milhões de dólares, prontamente utilizados para recrutar novos membros e adquirir armamento. Para uma descrição mais detalhada de parte do que viveram os reféns, cf. “The Jolo Diary”, *Asiaweek* (vol. 26, nº 38, 29 de Setembro de 2000), online em <http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0929/nat.phil.jolo.html>, consultado a 3 de Outubro de 2006.

5 Cf. DOUGLAS HERMAN, *Death's Head: Piracy, Plunder and Foreign Policy*, online em <http://www.rense.com/general48/deathhead.htm> (consultado a 8 de Outubro de 2006).

6 Há relatórios de que algumas das reféns foram violadas, embora os seus nomes não sejam conhecidos. Cf. FREEMAN WASHINGTON, *Abu Sayyaf Muslim rebels raped Sipadan dive tourist hostages*, online em <http://www.cdninfo.com/news/industry/i000910.html> (consultado a 3 de Outubro de 2006).

actividade violenta, sanguinária e impiedosa, em que as vítimas sabem que estão à mercê dos terroristas, sem qualquer defesa ou esperança de ajuda.<sup>7</sup> Estamos perante actos de verdadeiro terrorismo.<sup>8</sup>

3. Num registo economicamente menos eficaz, mas muito mais espectacular, o mês de Outubro de 1985 assistiu a um dos actos de terrorismo marítimo que mais visibilidade deu a este tipo de acção. O navio de cruzeiro italiano Achille Lauro foi sequestrado, no Mediterrâneo, por um grupo de terroristas palestinianos, que criaram terror e assassinaram a sangue-frio Leon Klinghoffer, um passageiro americano de ascendência judia.<sup>9</sup>

Este género de acção não se repetiu, ainda, mas existe o potencial para que tal aconteça, dado o crescimento deste sector do turismo, sobretudo entre os operadores norte-americanos.<sup>10</sup> Além disso, os novos navios que excedem 140.000 toneladas e transportam mais de 5.000 pessoas, entre passageiros e tripulação, tornaram-se “troféus” desejáveis para os grupos terroristas.<sup>11</sup>

4. O terceiro exemplo de acções terroristas sobre as quais pretendemos debruçar-nos é o ataque ao Limburg, um petroleiro de bandeira francesa ao serviço da Petronas, que navegava no golfo de Aden, ao largo do Iémen.<sup>12</sup> Este ataque originou o derrame de 90.000 barris de crude para o golfo de Aden e causou a morte a um tripulante, além de ferimentos a doze outros.<sup>13</sup>

---

7 Cf. JAYANT ABHYANKAR, “Piracy and Armed Robbery and Terrorism at Sea”, *Observer Research Foundation Workshop on Maritime Counter Terrorism. Delhi, 29 November 2004*, p. 2, online em <http://www.orfonline.org/reports/maritime/mpapers.htm> (consultado a 16 de Setembro de 2006).

8 Equiparando os actos de pirataria com o terrorismo, cf. JOSÉ LUIS JESUS, “Protection of Foreign Ships against Piracy and Terrorism at Sea: Legal Aspects”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 18 (Nº 3, Setembro 2003), pp. 363 *et passim*.

9 Para um breve relato do sucedido, incluindo o que aconteceu aos terroristas, cf. “Achille Lauro”, [http://en.wikipedia.org/wiki/Achille\\_Lauro](http://en.wikipedia.org/wiki/Achille_Lauro), consultado a 15 de Setembro de 2006.

10 Cf. JOSHUA SINAI, “Future Trends in Worldwide Maritime Terrorism”, *The Quarterly Journal*, vol. III (nº. 1, March, 2004), p. 64.

11 É esta, também, a opinião do Almirante JAMES M. LOY, *Seaports, Cruise Ships Vulnerable to Terrorism, Guest Commentary: July 28, 2001*, online em <http://www.politicsol.com/guest-commentaries/2001-07-28.html> (consultado a 4 de Outubro de 2006), que menciona o desmantelar, em Miami, de um ataque contra um navio que transportava 3.000 passageiros e 1.000 membros de tripulação.

12 O ataque, ocorrido a 6 de Outubro de 2002, foi efectuado por meio de um pequeno barco carregado de explosivos que foi atirado contra o petroleiro. Cf. o artigo da BBC “Yemen ship attack ‘was terrorism’”. Sunday, 13 October, 2002”, online em [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/2324431.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2324431.stm) (consultado a 18 de Setembro de 2006). Ver, também, JOSHUA SINAI, “Future Trends in Worldwide Maritime Terrorism”, p. 58.

13 Cf. “Maritime Jewel”, *Answers.com* online em <http://www.answers.com/topic/maritime-jewel>, consultado a 4 de Outubro de 2006. Depois do ataque, o “Limburg” foi reparado, tendo sido vendido, em 2003, a novo dono que o rebaptizou com o nome de “Maritime Jewel”.

O derramamento deste crude no mar, embora sem atingir a dimensão de outras situações semelhantes,<sup>14</sup> mostra o potencial que o terrorismo tem para causar uma catástrofe ambiental de grande dimensão, lesiva do ambiente, da economia e do equilíbrio da sociedade actual.<sup>15</sup>

5. Outras podiam ser as nossas opções,<sup>16,17</sup> mas ficaremos pela discussão de três tipos de acções terroristas que podem afectar seriamente o mundo globalizado em que vivemos, em áreas de importância vital: o turismo, o comércio e o ambiente.

Com mais de 46.000 navios a cruzarem os vários oceanos e mares do planeta, em direcção aos cerca de 4.000 portos que formam o sistema de transporte marítimo mun-

---

14 Como exemplo, lembre-se a maré negra provocada pelo Exxon Valdez, com 37.000 toneladas de crude derramadas no oceano (cf., *inter alia*, DAVID S. PAGE e EDWARD S. GILLILLAN, *Shoreline Conditions in the Exxon Valdez*, online em <http://www.valdezscience.com/>, consultado a 4 de Outubro de 2006). Outro caso, entre os que poderíamos mencionar, foi o do Prestige, que derramou 11 toneladas de crude na costa espanhola da Galiza (cf., *inter alia*, *The spill of the «Prestige»*, online em <http://www.e-negociogalicia.com/internacional/en/prestige>, consultado a 4 de Outubro de 2006).

15 Outra situação potencial de grande risco ambiental, e não só, é o transporte de material radioactivo, por via marítima. Ainda que não seja efectuado através de pontos em que se sabe haver possibilidade de um ataque terrorista, os navios que efectuem este transporte correm alguns riscos de ser atacados, seja para dar origem a uma catástrofe ambiental, para tomar posse da carga e colocá-la à disposição de potências nucleares emergentes, ou ainda para conseguir, por extorsão, grandes financiamentos para as suas actividades. Cf. PETER HEATHCOTE, *Terrorism at Sea - The Potential Threat*, online em <http://www.spc.int> (consultado a 13 de Setembro de 2006). Sobre a vulnerabilidade dos contentores de transporte de resíduos nucleares, cf. SUSTAINABLE DEVELOPMENT COMMISSION, *The role of nuclear power in a low carbon economy. Paper 6: Safety and security*, March 2006, p. 16, online em <http://www.sd-commission.org.uk/> (consultado a 8 de Outubro de 2006).

16 A violência no mar alarga-se a diferentes cenários, nomeadamente os actos que recaem na definição de pirataria, os actos de violência contra um navio que não estão englobados nessa definição, os actos de utilização de um navio como arma, a utilização do mar como meio logístico para apoio a actividades terroristas e a utilização do mar como plataforma de lançamento de um ataque contra um Estado. Um tratamento abarcante seria impossível no contexto presente. Referindo um tema pouco tratado, mas que alarga o risco, VIJAY SAKHUJA, *Terrorist's Underwater Strategy*, online em <http://www.ipcs.org>, consultado a 8 de Outubro de 2006, refere ainda o mergulho como meio de ataque a bens e pessoas para causar terror. Com limitações, que não cabe aqui discutir, a hipótese é plausível e necessita de exame aprofundado.

17 Para uma descrição das variações regionais do terrorismo no mar, cf. JAYANT ABHYANKAR, "Piracy and Armed Robbery and Terrorism at Sea", pp. 2-5. Por outro lado, o Comité de Segurança Marítima da Organização Marítima Internacional, na sua 81ª sessão, decidiu incluir nos seus programas de trabalho um item de alta prioridade sobre o desenvolvimento de uma estratégia de e-navegação, que deverá estar pronta em 2008, e que introduzirá na navegação marítima um novo factor de risco relativamente ao terrorismo. Cf. "E-navigation", online em <http://www.imo.org/>, consultado em 6 de Outubro de 2006) e EFTHIMIOS E. MITROPOULOS, *Aids to navigation in a digital world*, online em <http://www.imo.org/>, consultado em 6 de Outubro de 2006. Sobre alguns dos métodos utilizados, ver, ainda, Michael S. McDaniel, *Modern High Seas Piracy*, online em [http://www.cargolaw.com/presentations\\_pirates.html](http://www.cargolaw.com/presentations_pirates.html), consultado em 8 de Outubro de 2006.

dial,<sup>18</sup> o mar torna-se, pela sua natureza e pela ausência de regulação, particularmente “atractivo” para este tipo de ameaça.<sup>19</sup>

Como responde o Direito, esse regulador da actividade humana, à situação em que vivemos no mundo actual? Estará ajustado à realidade? Permitirá uma defesa eficaz dos interesses em causa?

6. Os instrumentos de Direito Internacional que se encontram à disposição dos Estados são poucos, mas podem ser usados com mais eficácia do que a demonstrada no momento actual, quando interpretados de acordo com a vontade das partes: erradicar todas as formas de violência dos mares do planeta.<sup>20</sup>

Num primeiro tempo, a Convenção de Direito do Mar (Convenção de Montego Bay),<sup>21</sup> de 1982, tratou, nos seus artigos 100º e seguintes, do problema da pirataria/do terrorismo. Apesar da restrita definição de pirataria, causadora de alguns constrangimentos iniciais ao intérprete, a Convenção ajuda a solucionar alguns dos problemas resultantes da actuação terrorista no mar.

O artigo 101º da Convenção define pirataria como acto “ilícito” de violência para “fins privados”, cometidos por aeronave ou navio “privados”. Três são os problemas da definição mencionada: (1) a determinação da ilicitude do acto, deixada ao Estado que tem a responsabilidade de criminalizar os actos, (2) os “fins privados” do acto, que excluem actos violentos cometidos para destabilizar um governo ou para causar desagrado e terror, com vista a chantagear um governo, por razões religiosas ou étnicas, e (3) a limitação de intervenção, relativamente à generalidade dos Estados, a águas internacionais, dado que, em águas territoriais, a responsabilidade de intervenção cabe ao Estado que detém a jurisdição.

7. A determinação da ilicitude ser deixada ao Estado que criminaliza leva a que sejam os tribunais nacionais que determinam a ilegalidade de um acto face ao Direito Internacional. Parece-nos existir, aqui, um choque de competências, dado que os tribunais

---

18 Cf. JOSHUA SINAL, *op. cit.*, p. 49.

19 Cf. PETER CHALK, “Maritime Terrorism in the Contemporary Era: Threat and Potential Future Contingencies”, in NATIONAL MEMORIAL INSTITUTE FOR THE PREVENTION OF TERRORISM, *The MIPT Terrorism Annual. 2006*, Oklahoma City, OK, National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, 2006, p. 20.

20 Especificidades como o transporte de resíduos e materiais nucleares, ou outro tipo, que possam estar reguladas por convenções especiais, caem fora do âmbito do trabalho que nos propomos apresentar.

21 O texto português da Convenção foi publicado em anexo à Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97 de 14 de Outubro.

nacionais estão mais vocacionados para a aplicação da lei dos respectivos países, além de existir sempre a possibilidade de uma determinada acção ser considerada ilegal, aos olhos da comunidade internacional, sendo simultaneamente considerada lícita aos olhos da sociedade local de um qualquer país.

Por outro lado, a exclusão de fins políticos, religiosos ou sociais da definição de pirataria aparenta ser limitativa, sobretudo tendo em conta que a grande maioria dos actos de pirataria/terrorismo que são cometidos hoje, e que são relatados pelos meios de informação, têm motivações políticas, religiosas ou étnicas.<sup>22</sup>

Finalmente, a limitação de intervenção a águas internacionais deixa em aberto o problema da resolução, ou da perseguição, destes casos em situação de impossibilidade, ou ausência de vontade, por parte do Estado que tem jurisdição sobre as águas em que o acto violento é cometido.

Aparentemente, a luta contra a pirataria/terrorismo está bastante limitada, em termos do Direito Internacional, por causa da limitação causada pela Convenção de Montego Bay. Felizmente, porém, a Convenção deixa em aberto opções para a luta contra actos terroristas no mar.

Desde logo, há que perceber que a luta contra a pirataria é uma obrigação na qual todos os Estados devem cooperar (art.º 100º), o que nos leva à conclusão de que fechar os olhos, não agir, perante actos de violência no mar, é ser culpado de pirataria, por cumplicidade.<sup>23</sup>

Dada a extensão das águas territoriais de cada Estado, que causaria aos piratas a necessidade de navios que conseguissem enfrentar as condições de navegação em alto mar, os ataques violentos contra navios tendem a acontecer em águas territoriais.<sup>24</sup>

Concludentemente, se um Estado não dispõe de meios para realizar uma perseguição eficaz dos perpetradores do acto, deve solicitar ajuda para tal fim a um Estado que se

---

22 Neste artigo, usaremos a definição de terrorismo marítimo emitida pelo Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) que, embora bastante ampla, consegue capturar as características essenciais do fenómeno que nos ocupa: "maritime terrorism refers to the undertaking of terrorist acts and activities (1) within the marine environment, (2) using or against vessels or fixed platforms at sea or in port, or against any one of their passengers or personnel, (3) against coastal facilities or settlements, including tourist resorts, port areas, and port town or cities." Cf. SOPHIA QUENTIN, "Shipping Activities: Targets of Maritime Terrorism", *Mirmal Maritime Law Bulletin*, n.º 2 (2003), online em <http://www.derechomaritimo.info/pagina/mater.htm>, consultado a 8 de Outubro de 2006.

23 Dada a natureza de direito internacional costumeiro das normas sobre a eliminação da pirataria (EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Ius Cogens em Direito Internacional*, Lisboa, Lex, 1997, pp. 57-62, 216), a possibilidade de um Estado pretender não ter assumido qualquer responsabilidade internacional por não ter ratificado a Convenção de Montego Bay quase se torna irrelevante. O princípio da universalidade, defendido no art. 100º, é uma passagem a escrito de norma costumeira antiga que a todos obriga.

encontre em posição de ajudar, cedendo pontual e temporariamente a sua soberania sobre o seu mar territorial, até que o problema da pirataria seja debelado nas suas águas.<sup>25</sup>

8. Porque se considerou que a estrita definição de pirataria da Convenção excluía os casos de terrorismo no mar, a diplomacia conjunta da Áustria, do Egipto e de Itália<sup>26</sup> conseguiu que a comunidade internacional aprovasse um novo instrumento, a Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, assinada a 10 de Março de 1988, em Roma (Convenção de Roma).<sup>27</sup>

Este instrumento proíbe praticamente todas as formas imagináveis de violência no mar, por meio de um extenso artigo 3º, sendo apenas limitada a proibição de utilização de um navio como arma, embora a alínea c) do mesmo artigo possa ser interpretada extensivamente por forma a cobrir essa eventualidade. Navios, tripulantes e passageiros estão, na Convenção, defendidos de actos violentos, ao mesmo tempo que são criminalizados o instigador - nº 2, alínea b) - e a ameaça - nº 2, alínea c) do artigo 3º.<sup>28</sup>

9. Na sequência do ataque terrorista ocorrido em Nova Iorque, em Setembro de 2001, a comunidade internacional procurou afinar a perseguição ao terrorismo no mar através do Protocolo de 2005 à Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Protocolo de 2005), que ainda não entrou em vigor.<sup>29</sup>

---

24 SOPHIA QUENTIN, "Shipping Activities: Targets of Maritime Terrorism", online, citado. No mesmo sentido, KIMBERLEY L. THACHUK e SAM J. TANGREDI, "Transnational Threats and Maritime Responses", in Sam J. Tangredi (ed.), *Globalization and Maritime Power*, Washington, DC, Institute for National Strategic Studies, 2002, p. 63, afirmam que os ataques a navios acontecem quando estes estão no mar e quando estão ancorados, logo, em porto supostamente seguro e sob a jurisdição de um Estado, supostamente responsável. Os ataques ao USS Cole, em Novembro de 2000, e ao Limburg, que já mencionámos, ambos ocorridos em águas territoriais do Iémen, são paradigmáticos relativamente ao que acabamos de afirmar.

25 Isto, sob pena de ser considerado cúmplice do acto violento cometido. Estamos cientes de que a cedência de soberania é objecto de discussão aos mais variados níveis. Aceitamos, além disso, o ónus de defender posição eventualmente minoritária. Pensamos, no entanto, ser esse um corolário incontornável da assinatura e ratificação da Convenção de Montego Bay.

26 Na sequência do incidente do Achille Lauro, que já mencionámos.

27 Texto da Convenção em anexo à Resolução da Assembleia da República n.º 51/94, de 12 de Agosto.

28 Note-se que, a ameaça, para recair no âmbito de aplicação da Convenção de Roma, deve ser "de natureza a comprometer a segurança náutica do navio em questão".

29 Dado que a Convenção, aberta à assinatura em 1988, só foi ratificada por Portugal em 1994 (Resolução da AR n.º 51/94, de 10 de Fevereiro), não será fácil que o Protocolo de 2005 seja ratificado antes que decorram vários anos. Certamente por essa razão, não encontrámos qualquer tradução do Protocolo em português. Também o texto inglês foi difícil de conseguir, tendo sido necessário recorrer aos bons ofícios do Tribunal Internacional do Direito do Mar e da Organização Marítima Internacional.

Como mais importante alteração à Convenção de Roma, este Protocolo vem adicionar ao texto da mesma um artigo<sup>30</sup> no qual se trata com clareza o problema das acções terroristas que visam atemorizar populações, governos ou organizações internacionais, compelindo a execução ou omissão de acto.<sup>31</sup>

30 O artigo 4º do Protocolo, no seu número 5, adiciona à Convenção o artigo 3º *bis*, no qual se criminaliza um conjunto de actuações antes omitidas na Convenção.

31 O novo artigo da Convenção tem a seguinte redacção:

“Article 3 *bis*

1 Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally:

(a) when the purpose of the act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act:

- (i) uses against or on a ship or discharges from a ship any explosive, radioactive material or BCN weapon in a manner that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or
- (ii) discharges, from a ship, oil, liquefied natural gas, or other hazardous or noxious substance, which is not covered by subparagraph (a)(i), in such quantity or concentration that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or
- (iii) uses a ship in a manner that causes death or serious injury or damage; or
- (iv) threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, to commit an offence set forth in subparagraph (a)(i), (ii) or (iii); or

(b) transports on board a ship:

- (i) any explosive or radioactive material, knowing that it is intended to be used to cause, or in a threat to cause, with or without a condition, as is provided for under national law, death or serious injury or damage for the purpose of intimidating a population, or compelling a government or an international organization to do or to abstain from doing any act; or
- (ii) any BCN weapon, knowing it to be a BCN weapon as defined in article 1; or
- (iii) any source material, special fissionable material, or equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, knowing that it is intended to be used in a nuclear explosive activity or in any other nuclear activity not under safeguards pursuant to an IAEA comprehensive safeguards agreement; or
- (iv) any equipment, materials or software or related technology that significantly contributes to the design, manufacture or delivery of a BCN weapon, with the intention that it will be used for such purpose.

2 It shall not be an offence within the meaning of this Convention to transport an item or material covered by paragraph 1(b)(iii) or, insofar as it relates to a nuclear weapon or other nuclear explosive device, paragraph 1(b)(iv), if such item or material is transported to or from the territory of, or is otherwise transported under the control of, a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons where:

- (a) the resulting transfer or receipt, including internal to a State, of the item or material is not contrary to such State Party’s obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and,
- (b) if the item or material is intended for the delivery system of a nuclear weapon or other nuclear explosive device of a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, the holding of such weapon or device is not contrary to that State Party’s obligations under that Treaty.”

Ao abrigo do Protocolo de 2005,<sup>32</sup> o crime estende-se do assalto ou do ataque ao navio à lesão ou morte de qualquer pessoa que se encontre no mesmo, passando pela utilização do navio para danificar outros navios ou instalações de apoio à navegação e pela descarga poluente.<sup>33</sup> Ficam, assim, quase totalmente defendidas as nossas preocupações iniciais: turismo, comércio e ambiente.

Numa sociedade globalizada, em que o terrorismo se tornou descentralizado,<sup>34</sup> parecem, no entanto, subsistir no sistema legal que acabamos de mencionar dois pontos fracos: o primeiro correspondendo ao mecanismo de sanções proporcionado, e o segundo relacionado com a possibilidade de proliferação de armamento de destruição em massa.

10. Sem um mecanismo de sanções, que permita a implementação das normas, estas tornam-se vazias. Os mecanismos de sanção/implementação são os corolários necessários da existência de normas.<sup>35</sup> Foi nessa base que a ordem jurídica internacional desenvolveu o princípio *aut dedere aut judicare*, que pode traduzir-se livremente pela expressão imperativa “extradita ou julga”.<sup>36</sup> O Estado onde se encontra a pessoa que ofendeu normas do direito internacional deveria extraditar a pessoa para o Estado que se considera ofendido ou, em alternativa, julgar a pessoa pela ofensa presumivelmente cometida.<sup>37</sup> Sem o reconhecimento, e a aplicação prática, deste princípio, podem ficar impunes perpetradores de crimes horrendos.<sup>38</sup>

---

32 Não cabe no âmbito deste trabalho um exame detalhado do Protocolo de 2005 à Convenção de Roma. Limitamo-nos, portanto, a mencionar a alteração levada a cabo pela adição do artigo 3º *bis*. Noutro contexto, será interessante verificar toda a extensão das medidas consagradas no Protocolo.

33 Consideramos o ponto (ii) da alínea (a) do número 1 do artigo 3º *bis* como defesa relativamente à descarga poluente, dado que não se refere exclusivamente à morte de seres humanos, mas a causar morte em geral.

34 Sobre a globalização e a descentralização do terrorismo, cf. FRANK P. HARVEY, *Smoke and Mirrors: Globalized Terrorism and the Illusion of Multilateral Security*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 13 *et passim*.

35 Cf. COLLEEN ENACHE-BROWN e ARI FRIED, “Universal Crime, Jurisdiction and Duty: The Obligation of *Aut Dedere Aut Judicare* in International Law”, *McGill Law Journal / Revue de Droit de McGill*, vol. 43 (1998), p. 626.

36 Cf. ZDZISLAW GALICKI, “The Obligation to Extradite or Prosecute (*aut dedere aut judicare*) in International Law”, *Report of the International Law Commission. Fifty-sixth session (3 May-4 June and 5 July-6 August 2004). Annex.*, p. 312, online em <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2004/2004report.htm>, consultado a 10 de Outubro de 2006.

37 Parece não haver dúvidas sobre a passagem do princípio *aut dedere aut judicare* a direito costumeiro. A discussão centra-se, agora, na impossibilidade constitucionalmente consagrada, em certos países, de extraditar o presumível autor de um crime para um Estado em que possa ser condenado a pena de morte. Cf. MICHAEL J. KELLY, “Cheating Justice by Cheating Death: The Doctrinal Collision for Prosecuting Foreign Terrorists – Passage of *Aut Dedere Aut Judicare* Into Customary Law & Refusal to Extradite Based on the Death Penalty”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 20 (2003), nº 3, pp. 493 *et passim*.

38 COLLEEN ENACHE-BROWN e ARI FRIED, “Universal Crime, Jurisdiction and Duty: The Obligation of *Aut Dedere Aut Judicare* in International Law”, p. 626.

A Convenção de Roma, nas várias alíneas do número 1 do artigo 6º, determina a jurisdição de um Estado sobre um crime sempre que o mesmo tenha lugar num seu navio, ou contra um navio com a sua bandeira, no seu território ou por um seu nacional. O número 2 do mesmo artigo alarga a jurisdição do Estado sempre que o ofensor seja apátrida e resida habitualmente nesse Estado, quando tenha sido raptado, ameaçado, ferido ou morto um seu cidadão, ou a agressão se destine a procurar que esse Estado execute ou omita um determinado comportamento. Esta norma geral de jurisdição destina-se a assegurar que os presumíveis ofensores não encontram porto seguro depois de um qualquer crime.

O Protocolo de 2005 melhora alguns aspectos desta atribuição de jurisdição, alargando aos crimes tipificados na Convenção a possibilidade de extradição, excluindo esses crimes da classificação como crimes de cariz político,<sup>39</sup> mas tendo o cuidado de excluir da obrigação de extradição os pedidos que tenham como base discriminação preconceituosa baseada em raça, religião, nacionalidade, origem étnica, opinião política ou género.<sup>40,41</sup>

11. A Convenção de Roma, no seu artigo 12º, prevê que os Estados se assistam mutuamente no respeitante ao procedimento criminal. No novo artigo 12º *bis*, adicionado pelo Protocolo de 2005, definem-se as condições nas quais um detido (condenado ou não)

---

39 O Protocolo de 2005, artigo 10º, nº 2, adiciona o artigo 11º *bis* à Convenção, com a seguinte redacção: "None of the offences set forth in article 3, 3bis, 3ter or 3quater shall be regarded for the purposes of extradition or mutual legal assistance as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives. Accordingly, a request for extradition or for mutual legal assistance based on such an offence may not be refused on the sole ground that it concerns a political offence or an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives."

40 O número 3 do artigo 10º do Protocolo adiciona à Convenção o artigo 11º *ter*, com a seguinte redacção: "Nothing in this Convention shall be interpreted as imposing an obligation to extradite or to afford mutual legal assistance, if the requested State Party has substantial grounds for believing that the request for extradition for offences set forth in article 3, 3bis, 3ter or 3quater or for mutual legal assistance with respect to such offences has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of that person's race, religion, nationality, ethnic origin, political opinion or gender, or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any of these reasons."

41 A proibição de discriminação preconceituosa, consagrada na Constituição da República Portuguesa (art. 13º, nº 2), inclui as mesmas categorias suspeitas, às quais acrescem outras que a doutrina tende a considerar como categorias "quase suspeitas". Cf. DANIEL A. FARBER e SUZANNA SHERRY, "The Pariah Principle", *Constitutional Commentary*, Vol. 13 (1996), issue 3, p. 257. Sobre a noção de "categorias suspeitas", cf. DARIEN A. McWHIRTER, *Equal Protection*, Phoenix, Oryx Press, 1995, p. 109.

pode ser transferido para outro Estado, com o fim de prestar depoimento que ajude na investigação dos crimes tipificados na Convenção.

Estamos perante um sistema de colaboração inter-partes por motivo de acção terrorista que não tem a mesma profundidade das normas de colaboração relativas à pirataria. Na Convenção de Montego Bay, como já vimos, a regra é o princípio da universalidade, o que faz da pirataria um crime internacional, enquanto o crime de terrorismo, tipificado pela Convenção de Roma não o é.

A Convenção de Roma limita-se a determinar que, ao abrigo das suas normas, vários Estados podem ter interesse em perseguir os autores destes crimes, estabelecendo as regras de “convivência” entre esses mesmos Estados.<sup>42</sup>

Por outro lado, o possível efeito dissuasor das normas da Convenção de Roma, mesmo depois de aperfeiçoado pelo Protocolo de 2005, esbate-se quando nos confrontamos com terroristas suicidas, membros de “organizações” não governamentais: os chamados “non-state actors”.<sup>43</sup> Para estes agentes, uma possível perseguição pela justiça está fora de cogitação, não constituindo impedimento. Face a estes agentes, os instrumentos internacionais são completamente inoperantes.<sup>44</sup> Que fazer, então?

---

42 A diferença entre ambos os instrumentos é marcante. Enquanto a Convenção de Montego Bay permite a possibilidade de acção directa para supressão de actos de pirataria, a Convenção de Roma concentra as suas atenções apenas na perseguição dos criminosos. O Protocolo de 2005 tenta remediar esta situação estabelecendo, no artigo 8º *bis*, os procedimentos de cooperação resultantes da possibilidade de abordagem de um navio por outro, de bandeira diferente, quando haja razão suficiente para suspeitar da envolvimento do navio abordado, ou de pessoa nele, em crimes tipificados na Convenção de Roma.

43 Fala-se destes participantes na ordem internacional no sentido de organizações que colaboram com os Estados para a obtenção de determinados fins, em sentido positivo. Cf. IOANNIS STRIBIS, “Institutionalization of Cooperation between Inter-Governmental Organisations and NGOs: The BSEC Experience”, *Non-State Actors and International Law*, vol. 5 (2005), pp. 21-57, *maxime* p. 24. Também se fala de actores não estatais violentos, discutindo-se o risco para a segurança que os mesmos constituem para a sociedade dos nossos dias. Cf. TROY S. THOMAS e WILLIAM D. CASEBEER, “Violent Non-State Actors: Countering Dynamic Systems”, *Strategic Insights*, Vol. III, nº 3 (Março de 2004), online em <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2004/mar/casebeerMar04.asp> (consultado a 10 de Outubro de 2006). É a este último sentido da expressão que nos referimos.

44 É neste ponto que discordamos de RÜDIGER WOLFRUM, “Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitation under International Law”, p. 11, online em <http://www.itlos.org/>, consultado em 3 de Setembro de 2006, que defende ter sido dado um passo inovador para a supressão do terrorismo no mar. Nesta alocação, a 13 de Abril de 2006, durante a 28ª Conferência Doherty, o ilustre Presidente do Tribunal Internacional do Direito do Mar parece-nos genuinamente esperançoso, mas esquece o problema cada dia mais real dos terroristas suicidas, para os quais os instrumentos internacionais são letra morta ou, mesmo, algo a contrariar.

12. Que os instrumentos de Direito Internacional permitem a luta contra o terrorismo no mar parece ser uma realidade. Há mais interesse<sup>45</sup> por essa luta e mais meios de luta<sup>46</sup> do que à primeira vista pode parecer.

A necessidade de restringir a acção contra os terroristas mediante aplicação do princípio da proibição do excesso,<sup>47</sup> em conjunto com a dificuldade de definir como se gere a legítima defesa em caso de ataque por actores não estatais, limita o Estado atacado: destruir o navio atacante pode ser a única solução, se for possível fazê-lo antes do ataque.<sup>48</sup> Depois do ataque ... não parece útil e configura represálias!<sup>49</sup>

Medidas de abordagem e/ou apresamento de navios que estejam sob o controlo de supostos terroristas podem ser efectivas, embora requeiram um serviço de informações a funcionar com eficácia total, dada a dimensão do tráfico marítimo e as incontáveis possibilidades à disposição dos terroristas.<sup>50</sup>

Além disso, há que ter em consideração que, em águas internacionais, a jurisdição única sobre um navio é a da sua bandeira, o que parece pouco relevante, porque apenas

---

45 A Resolução 1368 (2001), de 12 de Setembro de 2001, do Conselho de Segurança da ONU condena os actos terroristas ocorridos no dia anterior e dá ênfase à necessidade de combater "by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts". Esta ênfase foi reafirmada na Resolução 1373 (2001), de 28 de Setembro de 2001.

46 Fala-se, nomeadamente, da legítima defesa, instituto reconhecido pelas resoluções citadas na nota anterior e referido pelas mesmas, assim como pela declaração emitida na sequência do ataque aos Estados Unidos da América, pelo Conselho do Atlântico Norte, segundo a qual o ataque contra os EUA foi - ao abrigo do artigo 5º do Tratado de Washington - considerado como ataque a todos os países da NATO (cf. *Statement by the North Atlantic Council*, online em <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>, consultado a 10 de Outubro de 2006). O instituto da legítima defesa, porém, ainda que útil em situação de guerra convencional, quando confrontado com ataques pontuais de actores não estatais, confunde-se com as represálias e torna-se difícil de aplicar, não oferecendo qualquer solução viável para o problema. Sobre a posição da NATO em relação ao terrorismo, cf. DAGMAR DE MORA-FIGUEROA, *A reacção da OTAN ao terrorismo*, online em <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/portuguese/art1.html>, consultado a 8 de Outubro de 2006.

47 Para um desenvolvimento do princípio da proibição do excesso, com os seus sub-princípios, cf. JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 752-765. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 3ª ed. revista, 1993, p. 152, falam deste princípio como proporcionalidade em sentido lato, criando uma terminologia oscilante e menos abarcante do que a utilizada por Jorge Reis Novais.

48 Cf. RÜDIGER WOLFRUM, "Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitation under International Law", p. 13.

49 Sobre as represálias e a sua ressurreição no Direito Internacional, cf. *inter alia*, MICHAEL J. KELLY, "Time Warp to 1945 - Resurrection of the Reprisal and Anticipatory Self-Defense Doctrines in International Law", *Journal of Transnational Law and Policy*, vol. 13 (Fall 2003), pp. 4-22, *maxime* pp. 19 *et passim*.

50 Os terroristas utilizam o mar para o transporte dos narcóticos com que financiam as suas actividades, e para o transporte de armas, por vezes sob a cobertura de inocentes barcos de pesca ou afins. Cf. JOSHUA SINAL, *op. cit.*, pp. 52-57, onde o autor refere os casos do *Santorini*, em 2001, do *Karine A*, em 2002 e do *Baltick Sky*, em 2004, navios abordados quando transportavam armas ou produtos explosivos, alegadamente com destino a organizações terroristas.

um exercício eficaz de jurisdição poderia resolver o problema e, em muitos casos, os navios se encontram registados sob bandeira de conveniência.<sup>51</sup>

13. Neste contexto, na maioria das vezes, e apesar de o Estado de bandeira ser o responsável pela intervenção em caso de controlo do navio por parte de terroristas,<sup>52</sup> torna-se impossível pedir a esse Estado que se responsabilize pela fiscalização de todos os navios sob o seu registo. Então, é sua responsabilidade, diríamos mesmo ser sua obrigação, solicitar a assistência de outros Estados.

Mas, que linha de acção assumir quando o Estado de bandeira, incapacitado de agir,<sup>53</sup> vê desenvolver-se impunemente uma actividade terrorista que constitua um perigo mortal para os cidadãos do Estado alvo, seja ele qual for? Cremos que o princípio da inviolabilidade da vida humana, do direito à vida inerente a todos os seres humanos, pode justificar uma intervenção externa, mesmo sem consentimento explícito do Estado de bandeira.<sup>54</sup>

Nestes casos, o consentimento por parte do Estado de bandeira deve presumir-se,<sup>55</sup> sendo, em alternativa, possível considerar-se que o navio sob controlo terrorista deixou de estar sob a alçada do Estado de bandeira e passou a ser um navio “apátrida”,<sup>56</sup> podendo ser abordado por qualquer navio, de qualquer nacionalidade.<sup>57</sup>

---

51 Sobre este tema, cf., *inter alia*, JOÃO AMARAL CARVALHO, *Transporte Marítimo - Problemas e Tendências. Serviços de Transporte Marítimo - Uma Actividade Complexa*, p. 8, online em <http://www.ordemeconomistas.pt/images/TransporteMaritimoProblemasTendencias.doc>, consultado a 11 de Outubro de 2006. O registo de navios sob bandeiras de conveniência foi considerado, pelos trabalhadores do mar portugueses, como problemático no domínio dos direitos humanos e sociais. SÉRGIO BARRETO MOTTA, “Bandeira de conveniência preocupa Portugal”, *Diário de Notícias*, 18 de Abril de 2005, online em [http://dn.sapo.pt/2005/04/18/suplemento\\_negocios/bandeira\\_conveniencia\\_preocupa\\_portu.html](http://dn.sapo.pt/2005/04/18/suplemento_negocios/bandeira_conveniencia_preocupa_portu.html), consultado a 12 de Outubro de 2006.

52 De acordo com o disposto no capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

53 Vamos considerar a ideia de que o Estado de bandeira não tem capacidade de agir. O mesmo se aplicará, *mutatis mutandis*, em caso de não haver vontade política de agir, apesar da capacidade. Neste caso, porém, seria de estudar a possibilidade de responsabilizar o Estado por cumplicidade em acções terroristas.

54 Pode inferir-se a autorização tácita de intervenção, por parte da Comunidade Internacional, com base no artigo 146º da Convenção de Montego Bay, que consagra a protecção da vida humana, e no artigo 6º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, que consagra o direito inerente à vida por parte de todos os seres humanos.

55 Cf. RÜDIGER WOLFRUM, “Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitation under International Law”, p. 14.

56 Usamos esta expressão por ausência de termo português correspondente. A Convenção das Nações Unidas, de Setembro de 1954, que trata dos apátridas usa, na versão inglesa (online em <http://www.hri.ca/uninfo/treaties/81.shtml>, consultado a 12 de Outubro de 2006), a expressão “stateless person”. Para navios usa-se a expressão inglesa similar “stateless ship”. Cf. FRANK GAFFNEY, JR., *Things To Come*, online em <http://www.foxnews.com/story/0,2933,72838,00.html>, (consultado a 12 de Outubro de 2006). Por esta semelhança, julgamos aceitável a utilização da expressão “apátrida” para um navio.

57 Uma terceira alternativa é o estabelecimento de zonas de intercepção para protecção de actividades terroristas, de comércio de narcóticos e de entrada de imigrantes ilegais, solução já praticada pelos EUA e pela

14. Em conclusão, gostaríamos de deixar dois pontos de partida para uma possível redução drástica<sup>58</sup> das hipóteses de terrorismo no mar: a aplicação do princípio da prevenção;<sup>59</sup> e uma intervenção concertada e eficaz.

As Resoluções 1368 e 1373 do Conselho de Segurança, já mencionadas *supra*,<sup>60</sup> deixam claro que o terrorismo é uma ameaça a nível global e deve ser combatido por todos os meios, na sequência do determinado no artigo 39º da Carta das Nações Unidas.<sup>61</sup>

Estas Resoluções conformam normas de Direito Internacional suficientes para operações de prevenção, nas quais se incluem a verificação cuidadosa das cargas dos navios,<sup>62</sup> no porto de partida ou, em caso de suspeita, em águas internacionais.<sup>63</sup> Não nos parece que seja necessário qualquer consentimento explícito por parte dos Estados de bandeira, dado que lhes corresponderia verificar que a sua bandeira não é utilizada para fins terroristas.<sup>64</sup>

15. Quando propomos, em complemento à prevenção, uma intervenção concertada e eficaz, estamos a referir-nos a um princípio de Direito Internacional antigo mas polémico: o princípio da legítima defesa preventiva.<sup>65</sup>

---

Austrália. Cf. LIZ FEKETE, "Deaths at Europe's Borders", *Race and Class*, Vol. 45 (2004), online em <http://www.questia.com>, consultado a 11 de Outubro de 2006, e JONATHAN HOWLAND, *U.S. Reveals New Enforcement Capability for Proliferation Security Initiative*, online em <http://www.jinsa.org>, consultado a 10 de Outubro de 2006.

58 Com a dimensão do sistema global de transportes marítimos e a crescente criatividade dos agentes terroristas, parece-nos muito difícil que se chegue a atingir a eliminação total dos perigos terroristas. A nossa tentativa de solução pretende apenas a redução substancial desses perigos.

59 Convenhamos que, em caso de utilização de navios para transportar cargas que possam ser nocivas para o Estado em que se situa o porto de destino, uma verificação no porto de destino será sempre tardia. Daí defendermos a prática do princípio da prevenção.

60 Podemos encontrar as Resoluções do Conselho de Segurança, de 2001, online, em <http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm> (consultado a 8 de Outubro de 2006).

61 O preâmbulo da Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, refere o terrorismo como uma violação aos princípios da Carta. A Resolução 1373 (2001) determina, na alínea (b) do artigo 2º, que todos os Estados devem tomar "the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts".

62 Normalmente, e por razões relacionadas com a quantidade de contentores estacionados nos grandes portos, a verificação das cargas é feita de forma aleatória. Sobre as acções já efectuadas para minorar este problema, cf. ALEXANDRE REIS RODRIGUES, *As ameaças ao tráfego marítimo. 2006/06/17*, online em <http://www.jornaldefesa.com.pt/>, consultado a 11 de Outubro de 2006.

63 Dadas as obrigações assumidas internacionalmente com base nas Resoluções mencionadas, que se baseiam no capítulo VII da Carta, os Estados de bandeira não podem opor-se à abordagem, por parte de navios da marinha de guerra de outro Estado, desde que essa abordagem se realize em conformidade com o princípio da proibição do excesso (ou, para quem preferir essa terminologia, do princípio da proporcionalidade).

64 Neste sentido, também RÜDIGER WOLFRUM, *op. cit.*, p. 16.

65 No sentido tradicional da expressão, "legítima defesa" implica a resposta a um ataque. O Código Civil português (art.º 337, nº 1) define "legítima defesa" como acto "destinado a afastar qualquer agressão actual

O Secretário-geral cessante da ONU, Kofi Annan, afirmou que os terroristas não prestam contas a ninguém, podendo por isso fazer tábua rasa dos Direitos Humanos, enquanto a ONU e os Estados que a compõem prestam contas a todos os cidadãos do mundo, não devendo, por isso, comprometer esses mesmos Direitos Humanos.<sup>66</sup>

Os povos dos Estados Unidos da América, da Indonésia, de Espanha e do Reino Unido, entre outros, já foram obrigados a pedir contas aos seus governantes relativamente a eventos terroristas ocorridos nos seus territórios. Até agora, as vítimas, embora em grande quantidade, viram o seu número limitado pela convencionalidade e, em alguns casos, amadorismo dos meios adoptados. Teme-se um evento em que o meio adoptado seja uma arma de destruição em massa, enviada por transporte marítimo.<sup>67</sup>

---

e contrária à lei". Por seu lado, o Código Penal português (art.º 32) afirma que "[c]onstitui legítima defesa o facto praticado como meio necessário para repelir a agressão actual e ilícita". Ambas as normas consideram como fundamentos de acção defensiva a actualidade e a ilicitude da agressão. O artigo 51º da Carta das Nações Unidas reafirma o "direito natural de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas", o que vem confirmar, internacionalmente, os fundamentos de acção consagrados no direito interno português.

A iminência de ataque armado ao território de um Estado traz à cena internacional a figura da legítima defesa "preventiva". As questões terminológicas relacionadas com a utilização do termo "preventiva", em detrimento do mais termo "preemptiva", também utilizado na doutrina, parecem-nos, neste contexto, irrelevantes, pelo que utilizaremos a expressão "preventiva" em sentido lato.

Efectivamente, uma acção iminente não configura fundamento para "legítima defesa". Mas, pode considerar-se violadora do Direito Internacional uma acção de defesa contra um ataque iminente? É aqui que entra em acção um outro conceito, específico dos ambientes militares, mas extremamente importante: o conceito de "regras de empenhamento" (ROE, do inglês *Rules of Engagement*).

Os comandos militares têm regras definidas para a acção em situação de conflito, mesmo fora de cenário de guerra. Tipificadas em documento NATO (MC 362) e definidas em documento interno, essas regras oferecem diferente fundamento para a utilização da força relativamente à legítima defesa. Saliente-se, também, a diferença entre as ROE da NATO e as específicas do exército americano: enquanto as primeiras apenas permitem uma ambígua "pro-active self-defense", as segundas permitem acções ofensivas em qualquer momento Sobre a diferença, cf. FRED KAPLAN, *Knitting Together an Afghan Strategy*, 20 de Junho de 2006, online em <http://www.slate.com/id/2144094/>, consultado a 18 de Novembro de 2006. Sobre as dificuldades encontradas pelos comandos na aplicação das ROE, cf. LEE E. DEREMER, "Leadership Between a Rock and a Hard Place", *Airpower Journal*, Fall 1996, pp.88, 89.

Neste estudo, consideramos "legítima defesa preventiva" o acto bélico que pretende responder a uma acção agressiva iminente, revelada por acção preparatória inquestionável. Há, também que ter em consideração a necessidade de diferenciar a situação de confronto entre meios militares e a situação de ataque por navio civil com intenção hostil (como seria o caso de um ataque terrorista).

Relativamente à diferença entre legítima defesa e as ROE, cf. JOSÉ MANUEL SILVA CARREIRA, *O Direito Humanitário, As Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*, Lisboa, Cadernos Navais, n.º 11 - Outubro - Dezembro 2004, pp. 46-53, <http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/Imprensa/informacaoReferencia/cadernosNavais.htm>, consultado a 20 de Novembro de 2006.

66 Cf. KOFI ANNAN, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, online em <http://www.un.org/largerfreedom/> (consultado a 11 de Outubro de 2006), p. 27.

67 Cf. COMMITTEE ON DEFENCE, *Sixth Report*, online em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmdfence/518/51806.htm> (consultado a 11 de Outubro de 2006), e EDWARD FEEGE e SCOTT C.

De novo nas palavras de Kofi Annan, a comunidade internacional deve agir para que o terrorismo catastrófico nunca chegue a ser uma realidade.<sup>68</sup> A solução, porém, que defende está completamente à mercê da boa-fé dos Estados membros da ONU, factor que nem sempre é uma realidade.

Deve um Estado, confrontado com uma ameaça iminente e qualitativamente capaz de aniquilar totalmente, ou em parte significativa, a sua população e os seus recursos, ficar expectante até ao desencadear da ofensiva?

Considerando o ponto de vista do *bonus pater familiae*, diríamos que esta pergunta só tem uma resposta: confrontado com uma ameaça iminente e qualitativamente importante, um Estado tem o dever de agir preventivamente,<sup>69</sup> respeitando o princípio da proibição do excesso. A responsabilidade dos Estados perante os seus cidadãos e perante a totalidade da comunidade internacional obriga-os a complementar os meios de prevenção mencionados com a acção preventiva militar.

---

TRUVER, "Homeland Security: Implications for the Coast Guard", in Sam J. Tangredi (ed.), *Globalization and Maritime Power*, pp. 441 *et passim*.

<sup>68</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>69</sup> Partilhamos, portanto, da opinião expressa por LEE FEINSTEIN e ANNE-MARIE SLAUGHTER, "A Duty to Prevent", *Foreign Affairs*, Jan/Feb, 2004, p. 136. Artigo disponível online em <http://www.foreignaffairs.org/> (consultado a 21 de Fevereiro de 2006).



# A Grande Crise Existencial do Humanitarismo

## Uma Leitura Comparada de Duffield e Rieff

Ana Margarida Craveiro

*Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra*

### Resumo

O Novo Humanitarismo consolidou-se nos anos 90 como novo paradigma da acção humanitária, importante instrumento de suporte à resolução de conflitos, pela apresentação de um novo entendimento sobre os seus valores e operacionalização. Num momento de necessária avaliação, a pergunta a fazer é se o humanitarismo evoluiu para melhor, ou se deveria tentar recuperar o que se perdeu. Neste artigo, são colocadas duas hipóteses em confronto, segundo dois autores: o Novo Humanitarismo está a ser usado por um modelo de governação específico para expansão de uma agenda própria (Mark Duffield) ou corrompeu-se a si mesmo pelo desenvolvimento de relações ambíguas com o poder político (David Rieff). Interpretando-as como uma tese e a sua antítese, dado que ambos os autores tiveram responsabilidades no desenvolvimento do Novo Humanitarismo apesar dos radicalmente diferentes pressupostos, sugere-se como síntese que houve de facto uma substituição do poder político pela acção humanitária, obrigada a um mandato muito mais alargado, bem para além da sua *raison d'être* original. Não é desejável ignorar a história recente, advogando-se aqui por uma clara limitação à acção humanitária, através de uma redefinição do seu papel.

### Abstract

**The existential crisis of Humanitarism: a compared reading of Duffield and Rieff**

*New Humanitarianism was presented in the 90s as the new paradigm of humanitarian action, defining itself as a most valuable instrument in the support of resolution. It argued for a renewed understanding of both humanitarian values and their practice.*

*When evaluating its developments, we must ask ourselves whether the path made was the best one, or if we should attempt a return to the basics. In this article, two authors and their hypotheses are confronted. First, and according to Mark Duffield, is a specific model of governance using New Humanitarianism to expand its agenda? Or rather has it corrupted itself by establishing ambiguous relations with the political power (David Rieff)? Both authors were in same way responsible for this new conceptual and operational model. By interpreting these two radically different ideas as a thesis and its antithesis, we suggest as synthesis that a replacement of political power has indeed taken place. Humanitarian action took on a much larger mandate, which we believe to have been well beyond its original *raison d'être*. To ignore recent history is not something we should wish upon, but it is most advisable that humanitarian action should once again be limited through a redefinition of its role.*



## Introdução

Os loucos anos 90, para usar a expressão de Joseph Stiglitz, trouxeram consigo uma sensação de euforia, de êxtase perante a possibilidade histórica de «curar» os males do mundo. Teses como o Fim da História vinham confirmar este optimismo determinista, depois de um longo período cinzento.

Na área do humanitarismo, muitos académicos, independentes ou ligados tanto às agências da Organização das Nações Unidas (ONU) como a organizações humanitárias, acompanharam este entusiasmo, propondo novas soluções e caminhos para uma assistência à vítima mais eficiente, aspirando à anulação a prazo da própria condição de vítima, pelo desenvolvimento e abordagem de direitos.

Este Novo Humanitarismo, como se convencionou denominar, apresentava uma abordagem baseada nos direitos, e não nas necessidades, reconhecendo a sensibilidade da questão política. Em causa estava a negação da anterior ingenuidade das agências humanitárias face às implicações políticas da ajuda. Defendia uma assistência conscientemente política, para a avaliação do impacto, no presente e no futuro, da intervenção nas políticas do conflito, assegurando a integração da ajuda nos instrumentos militares e diplomáticos, numa estratégia conjunta de resolução do conflito.

Nas palavras de Mary B. Anderson, referência maior nesta área, «perdemos a nossa inocência acerca dos impactos da ajuda. Sabemos que a ajuda providenciada em contextos de conflito vai alimentar e exacerbar os conflitos que causam o sofrimento que a ajuda tenta aliviar, e sabemos que, frequentemente, a ajuda não faz nada para alterar (muitas vezes reforçando) as circunstâncias fundamentais que produzem as necessidades a que a ajuda temporariamente corresponde» (*apud* Rieff, 2002:24). Assim, Anderson, num dos seus títulos, propôs o princípio do *do no harm* como guia do humanitarismo, seguindo a lógica do Juramento de Hipócrates médico, e que se veio a tornar no grande eixo modelador de acção.

A assistência deixou de ser apresentada, para muitos, como elemento independente e neutral. Muito pelo contrário, foi integrada activamente – ou reconhecida a sua integração implícita – na dinâmica conflitual pelos vários actores, formais e informais. A estratégia militar passou a incluir nos seus planos as organizações humanitárias, a par das forças armadas. Esta integração foi confirmada pelo reforço orçamental, com um aumento exponencial do financiamento para a assistência humanitária, à custa da ajuda para o desenvolvimento, que viu os seus fundos serem progressivamente reduzidos ao longo da década de 90.

Os contornos do *continuum* assistência de emergência/desenvolvimento foram progressivamente esbatidos, pela inclusão da segunda dimensão no mandato da primeira. Há duas leituras possíveis desta redefinição de capacidades. Se por um lado muitas organizações reconheceram a necessidade desta integração, para uma ajuda mais eficiente e reabilitação das estruturas sociais, por outro lado os próprios Estados assim o exigiram, conseguindo assim uma demissão discreta do seu próprio papel nas dinâmicas de reconstrução pós-conflito e *peace-building*.

Há uma correspondência inaudita de interesses, voluntária ou não, que legitima muitos comportamentos, enquanto limita extraordinariamente o campo de acção do humanitarismo. Esta cumplicidade acarreta expectativas, frequentemente definidas pelo elo mais forte desta relação, os Estados.

Do ponto de vista dos princípios, o Novo Humanitarismo apresentava uma lente de justiça e direitos reforçada face à «tirania da emergência», que anteriormente justificava uma acção, se não *ad hoc*, pelo menos bastante mais constrangida pela primazia da vítima, das suas necessidades no curto-prazo enquanto topo da hierarquia de prioridades.

O que este artigo pretende analisar é a concretização na realidade deste Novo Humanitarismo, a sua influência no reforço de uma rede global de dependências perpetuadas, de acordo com dois autores em concreto, Mark Duffield e David Rieff.

A análise do primeiro é centrada na leitura de uma das suas obras mais emblemáticas, *Global Governance and the New Wars*, publicada em 2001. O argumento central passa pelo pressuposto de que o objectivo principal do humanitarismo, manietado pelos Estados do Norte, é a estabilização das fronteiras do Sul, para que as *novas guerras*, utilizando o conceito de Mary Kaldor, não alastrem para o Norte.

O contraponto que proponho a Duffield é a leitura de uma publicação de David Rieff, *A Bed for the Night - Humanitarianism in Crisis*, de 2002. Reconhecendo o papel dos Estados na instrumentalização da ajuda, Rieff não nega, porém, o alívio do sofrimento enquanto objectivo principal das organizações humanitárias. Considera que, num mundo bastante mais complexo e perigoso, há dilemas e dúvidas, mas que o centro da acção humanitária se mantém válido, não tendo a sua *raison d'être* sido alterada de maneira fundamental pelo momento recente.

## I. Visitando Duffield

O primeiro aspecto que choca na leitura de Mark Duffield é a completa ausência da expressão “imperativo humanitário” enquanto objectivo da acção humanitária. Ideologicamente, esta omissão denuncia a sua ligação à reforma do humanitarismo clássico mais ingénua, virado para a vítima e do tipo dunantista<sup>1</sup>, mas também evidencia a sua formação na área da economia política.

Duffield associa as políticas de ajuda ao conceito de paz liberal, e portanto a uma forma de governação particular. O alívio da necessidade premente e a própria ajuda para a reabilitação são parte desta noção de paz, que reflecte uma agenda de transformação social de acordo com um modelo específico de desenvolvimento.

O autor não tece quaisquer considerações éticas para a motivação do humanitarismo; assim, o objectivo desta paz é a estabilização do conflito. Pretende-se a sua contenção, pela transformação de sociedades em conflito ou disfuncionais, para que as fronteiras sejam, no mínimo, estáveis, com vista a uma eventual cooperação futura. As relações económicas e comerciais são o longo-prazo desta abordagem.

A segurança, ou criação de uma rede de autoridade internacional, orienta o humanitarismo, através da sua inclusão no desenvolvimento de Estados falhados ou em risco de colapso. É um elemento crucial para uma nova governação global liberal, sustentada por economias de mercado em pleno funcionamento e pelo pluralismo político, ou democracia como melhor regime para estes pressupostos.

O novo paradigma de segurança, que vinha a ser criado desde o início da acção do Grupo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional nos anos 70, pretende responder à ideia de que o subdesenvolvimento é causa de conflito. A sua aplicação prática consiste numa verdadeira revolução cultural à escala global, por alterar radicalmente o comportamento das populações. Introduce como variáveis de sucesso a redução da pobreza, a satisfação de necessidades básicas, o reforço da sustentabilidade económica, a protecção dos mais vulneráveis, a criação de instituições civis representativas e a promoção de Direitos Humanos.

A assistência humanitária é encarada enquanto primeiro passo do caminho para a reconstrução do Estado, nas suas várias dimensões. Para tal, há um modelo único a ser adoptado, o de resolução e prevenção de conflitos das Nações Unidas. Em termos gerais,

---

1 Ou seja, acção humanitária clássica, orientada pelos princípios da Cruz Vermelha de Henri Dunant - humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariedade, unidade e universalidade.

significa a reconstrução das redes sociais, o reforço das instituições civis e representativas, a promoção do Estado de direito e o estabelecimento de condições para uma economia de mercado (Duffield, 2001:11).

Estas dinâmicas de profunda transformação visam moldar o «novo» Estado emergente para a sua integração no sistema global, ou, na ideia quase conspirativa do autor, condicioná-lo de maneira a que a sua vida política possa, de alguma forma, ser controlada. Naturalmente, Duffield realça que a agenda não é explícita, nem está normalizada em qualquer documento. Resulta de um somatório de complexos, desde a área militar às esferas comercial e financeira, para uma estabilização global.

Constitui aquilo a que Duffield chama de rede de relações de governação estratégica, exercendo uma vigilância especial nas fronteiras de sistemas e estruturas normativas diferentes, associadas à violência. Assim, quando acontece um choque de sistemas, a crise é definida enquanto emergência política complexa<sup>2</sup>, resultante de um conflito com as mais diversas raízes, e exigindo conseqüentemente uma resposta do sistema, isto é, uma acção concertada mandatada pelas Nações Unidas. Como exemplo típico destas fronteiras de crise, o autor sugere os Balcãs, pelas operações que suscitou por parte do sistema, e pela forma que estas tomaram.

Esta governação global não é inteiramente definida pela ONU, sinónimo aproximado de uma noção vaga e difusa de comunidade internacional, antes resulta de redes e ligações entre organizações muito diferentes entre si, grupos de pressão e formas de autoridade específicas (id.:44)

Quaisquer argumentos humanitários são camuflagem para os reais objectivos de inclusão política e económica. Outro ponto importante na decifração do humanitarismo é a opinião pública, ou antes, a garantia do seu apoio para as políticas de intervenção. É essencial a construção do consenso interno, para a sua posterior expansão.

Um dos grandes exemplos é a consolidação europeia em torno da intervenção no Kosovo, e a forma como neste contexto a opinião pública foi seduzida pelos estadistas para a aprovação popular de uma intervenção humanitária não mandatada pela ONU. A seguinte afirmação de Robin Cook em 1999, à data Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, demonstra totalmente esta leitura mais cínica: «Há neste momento duas Europas competindo pela alma do nosso continente. Uma ainda segue a ideologia racista que ofuscou o nosso continente durante o período fascista. Outra emergiu das cinzas da

---

2 O conceito de emergência complexa significa que há uma dissolução das distinções tradicionais entre população, exército e governo.

Segunda Guerra Mundial há 50 anos. O conflito entre a comunidade internacional e a Jugoslávia é a luta entre estas duas Europas. O lado que vencer determinará o tipo de continente em que viveremos. É por isto que temos de ganhar.» (Cook, 1999).

Face a este género de afirmações, quem pode, com legitimidade e autoridade moral, contradizer a atitude dos Estados europeus? Como pode a imensa massa humana que habita o continente europeu fazer a desconstrução deste discurso, verdadeiro herdeiro de Orwell? A vontade política hegemónica construiu à sua volta uma aura de moralidade, de único comportamento correcto a ter, a par de uma tendência missionária, de expansão dos «bons valores» para a harmonia e coesão social. A demagogia cobre a intenção, sendo até difícil compreender quais os seus reais protagonistas.

A agenda oculta da governação, definida integralmente pelos Estados do Norte, conduziu ainda a uma alteração do tipo de desenvolvimento proposto. Se anteriormente o crescimento económico era um factor preponderante, nos novos termos a mudança da sociedade é um objectivo prioritário. Pretende-se a troca de valores tradicionais autóctones por modos de organização liberais, mudando as maneiras de pensar a realidade, de agir.

A modernização vem de fora, tem uma origem exógena, e é fortemente impulsionada por muitas organizações humanitárias, que vêm a criação de métodos de participação mais igualitários como uma vitória do pós-conflito (ibid.: 40-42). Promovem-se direitos de mulheres, formas cooperativas de trabalho, o associativismo, com pouca ou nenhuma consideração pelas estruturas locais preexistentes. As consequências desta radical mudança não são devidamente acauteladas, por se considerar que é para *melhor*, para o progresso da sociedade em que é introduzida.

Há uma alteração das relações de poder, tanto de quem é poder como de onde está o poder, profundamente influenciada – determinada, até – por actores externos àquele contexto específico. Admitem-se determinados protagonistas no conflito interno, legitimam-se dinâmicas conflituais, como economias políticas de guerra, ou perpetuação de situações de crise humana. Em muitos casos, há mesmo uma normalização da violência e do conflito, considerados naturais, reconhecendo-se um certo grau de instabilidade e pobreza como factores imutáveis, com os quais se deve aprender a viver. A única condição é a contenção dessa mesma violência no contexto particular, uma garantia vaga de que não se espalhará além-fronteiras, ameaçando a estabilidade regional, que a prazo representa um potencial factor de desagregação nas relações Norte-Sul.

Autores como Robert Kaplan admitem que o modelo de resolução de conflitos da ONU, e os seus sucessivos falhanços na prática, reflecte em si mesmo esta não-vontade

dos Estados do Norte de efectivamente pôr um fim aos conflitos no Sul, reconhecendo uma aceitação implícita de que a instabilidade e a violência são uma característica passada, presente e futura do hemisfério Sul. Uma das grandes ideias associadas é a comparação com a Europa: se esta teve as suas lutas religiosas e nacionalistas até ao século XX, estando agora relativamente estável, todos os outros continentes se encontram ainda nas primeiras fases de um processo semelhante, sendo de esperar o aumento dos conflitos. Há como que um determinismo histórico em relação à evolução política dos novos Estados, que raras vezes é falseado.

Como corolário desta visão, surge o entendimento de que a única solução passa por aprender a lidar com esta realidade, a controlá-la o mais possível, sem gastar energias (leia-se, dinheiro e forças armadas) a tentar corrigir uma situação que não vai nunca mudar, até se chegar a cada *fim da história* nacional. Entretanto, foram criadas novas figuras para substituir a acção política, por exemplo pela reabilitação da ideia da intervenção humanitária como guerra justa, ou pela atribuição de novos princípios à acção humanitária, com a definição do Novo Humanitarismo (ibid.:79).

A principal conquista do Novo Humanitarismo foi, provavelmente, a tentativa de assassinato conceptual da neutralidade<sup>3</sup>. Houve um esforço deliberado e consciente de esvaziamento de significado, de distorção da ideia por trás da expressão, de enfoque constante nos seus efeitos perversos. A negação deste princípio enquanto base conceptual da assistência foi motivada pelos próprios Estados, e não pela reflexão interna dos vários movimentos de acção humanitária, ao contrário do que as organizações humanitárias querem acreditar<sup>4</sup>.

Se a neutralidade implica deveres de abstenção, prevenção e imparcialidade, representa o oposto dos novos objectivos. Pela neutralidade, a acção humanitária afasta-se daquilo que os Estados querem, tendo unicamente como eixos orientadores a não-discriminação e a proporcionalidade da ajuda em relação à necessidade da vítima.

Um dos exemplos de Duffield para o crescente envolvimento – discreto, mas efectivo – dos Estados é a constituição em 1993 do ECHO (Gabinete de Ajuda Humanitária da Comissão Europeia), um fórum para a coordenação das várias organizações humanitárias no espaço europeu, para que articulassem a sua acção entre si, mas que concretiza de facto um órgão de controlo governamental da própria acção das organizações (ibid.:78).

---

3 A expressão que uso, tentativa, pretende dignificar o empenho do Comité Internacional da Cruz Vermelha na manutenção do princípio, quando a esmagadora maioria das ONG optou por desistir de princípios próprios e alinhar na nova agenda ideológica.

4 Este ponto é novamente realçado no capítulo seguinte, pela radical oposição de Rieff a esta ideia.

Para o autor, o humanitarismo nunca pode ser neutral, na medida em que se integra nas dinâmicas do conflito, por exemplo entrando directamente como factor determinante na economia política de guerra. No limite, mantendo as pessoas vivas, a assistência modifica o conflito, reequilibra as relações de poder.

No caso da Bósnia, providenciar transporte, alimento e abrigo para milhares de deslocados internos significou que as ONG colaboraram e reforçaram a limpeza étnica contra a qual estavam a agir (ibid.:79). No Sudão, gerou uma relação de dependência da população em relação à própria ajuda, desincentivando o trabalho enquanto forma de subsistência.

A presença das agências humanitárias contraria o fim da pobreza, da fome, por ser uma alternativa viável para a sobrevivência, no mínimo. Por outro lado, financia o próprio conflito, pela instrumentalização dos meios que providencia: a sua posse e venda determina quem são os actores principais e confere um monopólio económico e comercial a certos grupos (ibid.:230).

A acção humanitária tem um défice na análise das situações, falha por não conseguir ter uma leitura holística, de conjunto. Só a meio da década de 90, por exemplo, se assumiu que as emergências complexas tinham uma natureza política; tendo esta sempre causas múltiplas, a única resposta viável seria sempre do próprio sistema, por correcções na estrutura. No caso, as diferentes causas, longe de serem resolvidas por políticas de Estados, são deixadas para a acção humanitária, forçada a assumir um papel político para o qual provavelmente não está equipada. No geral, a assistência parece ser cega à complexidade social, aos sistemas de governação locais, a estruturas enraizadas de dominação (ibid.:248).

Duffield chega mesmo a afirmar que, se há algum sucesso por parte das políticas de ajuda, mesmo que sectorial, é por sorte, uma consequência indirecta e inesperada da própria acção (ibid.:248). Na sua analogia, é a ferramenta errada para a situação, e como tal provavelmente não conseguirá resolver nada. No caso específico do Sudão, declara peremptoriamente que «a principal consequência de qualquer tipo de ajuda (alívio, desenvolvimento, financeira, comercial, etc.) é mudar e reforçar as relações de dominação e formas de discurso com que se depara, e através dos quais é providenciada» (ibid.:253).

No entanto, mesmo concordando com grande parte dos pressupostos do Novo Humanitarismo, Duffield não se sente confortável com a iniciativa dos governos dos países do Norte em temas como a profissionalização da ajuda ou a emergência de novas formas de regulação.

O consequencialismo ético do Novo Humanitarismo sacrifica o presente em nome de um futuro incerto. Baseia-se numa abordagem teleológica, em que o bem resulta da acção, por oposição à deontologia da acção humanitária clássica – fazemos as coisas porque é nosso dever, é nosso imperativo moral que o façamos. Quem o apresenta inicialmente são agências estatais como o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional, para sistematizar a ajuda, mecanizar sistemas de regulação e prestação de contas e criar grelhas de análise de possíveis efeitos da assistência (ibid.:90-92). No extremo, é demonstrado pela seguinte citação do Ministro para o Desenvolvimento e Ajuda norueguês: «Temos de avaliar as tendências das jovens democracias ao longo do tempo. Mas se um país se move, sistematicamente, na direcção errada, sem demonstrar vontade de mudar, não queremos ser parceiros.» (Rieff, 2002:317).

Na verdade, a consequência directa desta nova ética é a selectividade em relação às crises, a escolha de umas vítimas em detrimento de outras. Obriga a efectuar decisões sobre quem merece ser ajudado, e quem não merece. Adopta uma visão burocrática, em que o factor humano é negligenciado pela sua contextualização. Percebe-se que um Estado doador não queira ser cúmplice de más governações, de abusos de direitos humanos, mas as vítimas não devem ser ainda mais prejudicadas.

A conclusão a que Duffield chega é que o actual estado do Sul espelha as políticas do Norte. O desajustamento à realidade é uma consequência directa do tipo de liderança que é promovida, da moldagem das instituições. O grande desafio passa pela reforma dessas mesmas instituições e por uma remodelação das redes de governação global, de forma a incluir as complexidades reais.

## II. Visitando Rieff

Partindo de uma mesma realidade, David Rieff faz uma análise bastante diferente. Apresenta uma distorção do conceito de humanitarismo pelos complexos contextos dos anos 90, como os conflitos na Somália, Bósnia, Ruanda ou Afeganistão.

Na verdade, a crítica de Rieff pretende demonstrar a necessidade de recuperação da integridade moral da acção humanitária, não exactamente nos mesmos termos do passado, mas numa adaptação às novas guerras. Para Rieff, o objectivo prioritário do humanitarismo é, ainda e sempre, o alívio da vítima. Centra-se na crença de que ninguém deve sofrer, e é obrigação de quem pode providenciar medidas para compensar essas mesmas necessidades.

Os anos 90 são também chamados de anos do intervencionismo. Gerou-se um consenso sobre a figura da intervenção humanitária, aplicada em vários contextos (Somália, Ruanda, Haiti, Bósnia). Contudo, o agir para *fazer bem*, para salvar vítimas, não implicava, quer para os decisores políticos quer para a opinião pública, a morte dos soldados envolvidos (id.:36). Assim, quando um piloto americano morto foi arrastado pelas ruas de Mogadíscio, no decorrer de uma dessas intervenções humanitárias, também a ideia de intervenção pelo Estado foi arrastada e morta pelas ruas. As consequências políticas são graves demais, em termos da política interna dos Estados intervenientes. Neste sentido, tornou-se paradigmática a afirmação de Samuel Huntington: é «moralmente injustificável e politicamente indefensável que membros das forças armadas [norte-americanas] morram para prevenir que os Somalis se matem uns aos outros» (*apud* Smith, 1999: 271).

Depois da Somália, mesmo que os Governos simpatizem com a causa humanitária, dificilmente disporão das suas tropas para salvar seres humanos de lugares remotos no planeta (ou afectivamente remotos, i.e., sem ser dentro das suas fronteiras geográficas ou civilizacionais). Só o interesse nacional justifica a morte de soldados por uma causa humanitária.

A partir do exemplo da Somália, Rieff faz uma extensa análise do papel dos *media* na divulgação das crises, e da relação que a próspera minoria ocidental tem com a realidade quotidiana da maioria da população mundial. A acumulação de preconceitos, a generalização dos contextos a um mesmo estereótipo – povo em sofrimento devido a catástrofe natural (a responsabilidade política é frequentemente omitida ou suavizada) –, traduz um afastamento, uma alienação em relação ao mundo em que vivemos. Se vemos crises como a da Somália, Etiópia, Ruanda, Angola, etc. na televisão, ouvimos no máximo três minutos sobre essa mesma realidade, havendo uma ênfase especial nas imagens de bebés com moscas na cara, ou de abutres ao pé de soldados mortos (Rieff, 2002: 42-51).

Por um lado, há indícios de ter existido uma «revolução de preocupação moral», como se vê pela massiva participação em acontecimentos mediáticos como o *Live Aid* ou *Live 8* de Bob Geldof. A aposta mediática no sofrimento revelou-se de sucesso em termos de fundos para as organizações humanitárias, como um funcionário de uma ONG francesa expressou: «Só a compaixão vende. É a base de financiamento das agências humanitárias. Não sabemos agir de outra forma.» (id.:55). O conceito cresceu em significado, o seu uso tornou-se familiar, sendo aplicado nas mais diversas situações. Por outro lado, quanto mais entrava no discurso do quotidiano, mais perdia o significado original (ibid.:272).

Assim, a incompreensão da realidade aumentou, a par da sua simplificação nos canais de divulgação, contrariando a análise política séria, que a apresentou como mais complexa que nunca (ibid.:51). Há uma tendência para acreditar que todos os contextos são iguais, que todas as crises têm os mesmos rostos, como parece ser nas sequências de imagens dos telejornais. O que é pior, para o autor, é que os Governos do Norte seguem esta mesma tendência do senso comum iludido pela televisão.

O grande exemplo desta confusão na interpretação da realidade é o dos campos de refugiados ruandeses no Congo, depois do genocídio de 1994. Dois milhões de hutus refugiaram-se nas florestas, numa mistura de soldados do antigo exército ruandês, forças paramilitares (os sanguinários Interahamwe), mulheres, crianças e idosos. Filmados, pareciam vítimas como outras quaisquer, gente em sofrimento; com uma lente mais aprofundada, percebemos que milhares daqueles homens e mulheres tinham colaborado e participado activamente num genocídio, que eram culpados das mais diversas formas de tortura e assassínios em massa. De qualquer maneira, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e várias outras agências humanitárias organizaram campos de refugiados para lhes dar apoio (em causa estavam as suas famílias, mas naturalmente a distinção entre inocentes e culpados provou-se impossível). As necessidades humanitárias destes dois milhões apareceram nas câmaras televisivas. Foram feitos documentários sobre a fome que passavam, as más condições sanitárias, as doenças que grassavam nos campos, e os Estados doadores optaram por apoiar missões humanitárias para a assistência, não se comprometendo directamente com uma realidade dúbia. Pela sua imagem de dor, verdadeiros genocidas ganharam estatuto de vítima inocente, e conseqüentemente acesso ao humanitarismo (ibid.:53).

Convém realçar que a relação entre actores humanitários e *media* não é minimamente clara. É antes bastante ambígua, em termos de quem usa quem, de quem é o instrumento. Se o sofrimento humano proporciona audiências, por outro lado as agências necessitam dessa exposição e publicidade para sobreviver, incorporando frequentemente jornalistas e/ou material de comunicação nas suas missões, para a sua divulgação junto do grande público (ibid.:294). Quanto mais publicitada é uma tragédia, maiores são as doações - financeiras e em géneros - para as agências que trabalham nesse contexto particular (ibid.:296).

A relação entre uns e outros torna-se essencial para o funcionamento de ambas, revestindo-se mesmo de uma natureza simbiótica, sendo que, em termos de percepção, concretiza um bem moral, a ajuda à vítima, considerada universalmente como legitimadora de toda a acção. Rieff aponta um problema em particular aos funcionários humanitários:

a convivência diária com a dor dos outros faz com que, de alguma maneira, essa mesma dor passe a ser sua, através de uma identificação pessoal com a situação, e consequente correspondência de interesses e objectivos (ibid.:297). Falhar na ajuda a uma população específica é interpretado por muitos funcionários e agentes humanitários como um fracasso pessoal, uma derrota por sua própria culpa.

Para Rieff, a acção humanitária não é política, é um substituto da acção política legítima, isto é, de natureza estatal. Interpreta o Novo Humanitarismo como uma armadilha estendida pelos Estadosadores do Norte, na qual as organizações humanitárias caíram. Se as crises humanas têm raízes políticas, o mero alívio do sofrimento não as resolverá, mesmo constituindo um elemento preponderante na dinâmica do conflito. As ONG não estão equipadas ou mandatadas para esse efeito, que normalmente assenta numa simplificação da realidade, num maniqueísmo falso de vítimas/perpetradores (ibid: 56).

O alargamento do mandato, definido pelas entidades financiadoras, corresponde a um alargamento das expectativas, em que se espera das organizações que resolvam o conflito, que respondam às suas causas mais profundas. Por outro lado, como foi referido mais acima, este alargamento pressupõe a ausência dos Estados, a sua anulação consentida face às crises. A acção humanitária tem uma presença paliativa, e foi esta característica que foi abusada ou manipulada, por permitir uma certa contenção, ou estabilização do contexto local.

Desta forma, a manipulação política deu-se a nível do financiamento, crescentemente condicionado a determinadas práticas e princípios, a nível da mensagem passada, e a nível do próprio sistema, pela substituição de actores. Para o autor, esta armadilha tem bastantes piores consequências que a armadilha da perpetuação das crises pela ajuda humanitária, porque corrompe totalmente o conceito, tendo efeitos irresolúveis a prazo. A discriminação das vítimas, a escolha de crises como prioritárias ou insignificantes boicota a aceitação da ideia humanitária, tanto por parte das vítimas, como pela população em geral e pelos próprios funcionários das agências de ajuda.

Contudo, Rieff opõe-se à ideia da agenda escondida de aspirações neo-colonialistas ou imperialistas por parte dos Estados do Norte. É bastante claro a esse respeito: o Novo Humanitarismo, para este autor, surgiu da frustração dos próprios actores humanitários, descontentes com a falta de mudança na realidade, ou antes, com o agravamento do sofrimento pelas novas guerras. A prova para tal é a constante relutância da maioria dos Estados em agir, mesmo quando confrontados com números massivos de tragédia. A sua

resposta a esses fenómenos é sempre atrasada, de reacção tardia motivada pela pressão interna para fazer alguma coisa.

Rieff refere que, nos Balcãs, a comunidade internacional preferiu até chegar a um acordo com Milosevic, em vez de assumir a sua responsabilidade de acordo com a Carta das Nações Unidas (ibid.:271). O humanitarismo estabelece compromissos, trabalha numa imensa paleta de cinzentos, em condições extremamente difíceis que obrigam a contornar princípios que seriam por natureza absolutos (ibid.:286). Acabou por se tornar parte da resposta oficial às crises, mesmo que inicialmente constituísse um movimento inteiramente marginal e não-governamental (ibid.:291). Contudo, nesta perspectiva, a aproximação ao centro é de inteira culpa das ONG.

Da mesma maneira que Duffield, Rieff conclui que a acção humanitária não é a resposta necessária para o sofrimento e pobreza relacionados com conflito (ibid.: 303). A dimensão das tragédias ultrapassa a sua pequena escala de acção, exige recursos e medidas para as quais as organizações humanitárias não têm legitimidade, por serem áreas do foro estritamente estatal. Um funcionário humanitário, citado pelo autor, comparava a acção humanitária no Kosovo a pensos rápidos aplicados num tumor maligno (ibid.: 307)

A diferença está no reconhecimento da necessidade da acção, e pelo posicionamento, em termos gerais, de oposição a críticas que não sejam construtivas, que não impliquem como seu corolário a criação de um regime melhor. Um dos seus pressupostos é que a acção humanitária é, em si mesma, símbolo de um fracasso – estatal, económico, social, de justiça (ibid.:304). No entanto, foi assumida como parte da ordem liberal dos anos 90, como um pilar estruturante do novo sistema, e é nesse sentido que o seu papel deve ser analisado. O humanitarismo pouco consegue por si, e é da sua articulação com o poder estatal que surgem mudanças no contexto.

Na sua origem, é um descendente directo da caridade cristã<sup>5</sup>, tratando-se assim de um fenómeno ocidental, e continua a sê-lo, apesar de algumas concessões a particularismos (por exemplo, criação do Crescente Vermelho). Na expressão de Rudyard Kipling, fazia parte do «fardo do homem branco», tendo andado de facto sempre a par do colonialismo. Autonomizou-se com a criação da Cruz Vermelha por Henri Dunant, um cidadão suíço, na sequência da Batalha de Solferino (1859), entre franceses e italianos, e o apoio a soldados feridos em combate.

---

5 Como Rieff refere, decorre do imperativo moral cristão do serviço, da entrega ao outro.

E, até hoje, de facto os Estados ocidentais continuam a ser, numa esmagadora maioria, os únicos a ter prosperidade suficiente para poder dar a quem não tem e está em necessidade (ibid.:38). Providenciar assistência e protecção é uma componente importante da política externa, como o estatuto de potência moral dos países nórdicos atesta. O envolvimento em estratégias de cooperação e desenvolvimento altera o posicionamento relativo dos actores no sistema internacional. Confere uma legitimidade, um grau de superioridade moral que influencia o próprio sistema de Estados, aumentando o poder relativo desses Estados em algumas esferas de negociação (Suécia, Japão, etc.).

Desta maneira, a divisão entre actores humanitários far-se-á, em termos gerais, entre organizações europeias ou em particular francesas e organizações britânicas e americanas, reflectindo visões do mundo, pensamentos e construções sociais, bem como ambições específicas a esses pontos do mundo. As primeiras pretendem um mandato separado, afirmando que cada objectivo a mais comprometerá os fundamentos da acção humanitária, enquanto que as segundas acreditam na possibilidade da integração de competências de desenvolvimento, transformação social e direitos humanos.

Ao chegar ao final da década de 90, mesmo tendo seguido caminhos diversos, ambas concluíram o mesmo, que Duffield também acentua: é essencial uma visão holística da realidade internacional, na qual o humanitarismo exerce apenas uma pequena parte. Permanece a sensação de que é preciso fazer alguma coisa, ainda que muitos se sintam como Sísifo (ibid.:307). Por muito que tentem subir o monte, empurrando o pesado fardo do alívio à vítima, inevitavelmente os seus esforços serão gradados.

Outro dos pontos em comum entre os dois actores está na crítica à retirada da ajuda em nome de um hipotético bem futuro. Partilham as mesmas dúvidas em relação a quando, e se, esse futuro chegará. O Novo Humanitarismo propunha algumas excepções, como a súbita e trágica crise de cólera nos campos de refugiados do Leste do Congo em 1994. Precisamente por ser necessária a declaração de estatuto de excepção, funcionários como Nicholas Stockton da Oxfam perguntaram-se nos círculos de debate interno se este era, de todo, humanitário. Sobrepor os objectivos dos direitos humanos à necessidade de emergência não é, em todos os casos, um ganho. Não há valores morais supremos; se, por vezes, a justiça pode ser encarada como o valor máximo, a sobrevivência física de milhares de refugiados pode muito bem ser considerada mais prioritária (ibid.:318-319).

O humanitarismo está recheado de paradoxos. O livro de Rieff apresenta alguns, mas está ele próprio cheio de contradições, por exemplo nas questões ligadas à governação e responsabilidades nas consequências da acção humanitária. A realidade apresenta uma história recente do humanitarismo que parece esquecer as lições de missões passadas,

sendo que se lida com cada crise como se fosse a primeira. Assume divisões maniqueístas impossíveis nos dias de hoje, entre «bons» e «maus», é muitas vezes incompatível com direitos humanos e justiça.

No capítulo final, Rieff afirma que desiste, que não consegue ter uma visão optimista para o futuro, porque o humanitarismo parece decidido a enveredar por um caminho ainda pior. Cai exactamente no erro que denunciava em relação a Duffield: apresentar críticas que só destroem, enfatizando tudo o que está errado sem propor medidas de correcção. O autor conclui que exemplos como o Afeganistão ou o Kosovo mataram uma boa ideia. As intervenções humanitárias conduzidas por Estados levaram a crer que, de qualquer maneira, ocupar e recuperar Estados falhados não ajuda em nada o próspero Ocidente, apenas custa dinheiro. Rieff não acredita no argumento da estabilização, ou da sua necessidade. Considera a pobreza, conflito e tragédia humana uma constante de certas zonas do planeta, que em nada afectam o quotidiano do hemisfério Norte, não existindo assim motivação para a suposta agenda de contenção como último objectivo (ibid.:269; 276).

## Conclusão

Nos dias de hoje, assiste-se a uma verdadeira promiscuidade nas relações entre organizações humanitárias e Estados e suas Forças Armadas. A noção americana e britânica de que as novas guerras se conquistam pelos *hearts and minds* dos povos que são invadidos implica uma cumplicidade por parte das primeiras; significa que no terreno o jogo é alinhado, tem os mesmos meios para um fim que é comum. O mesmo soldado – o mesmo uniforme – que ataca alvos numa cidade como Cabul ou Tikrit distribui as toneladas de ajuda alimentar, reconstrói o sistema de esgotos ou uma escola bombardeada.

É isto que leva a ataques como os de Bagdad em 2003, que vitimaram Sérgio Vieira de Mello na sede da ONU mas também funcionários do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em plena missão. É esta confusão de mandatos que revolta as populações locais, que as predispõe contra a suposta ajuda para o seu sofrimento, agora condicionada e politicamente orientada. Se a capacidade das organizações humanitárias já estava dificultada pela crescente complexidade dos grupos beligerantes – desvio, saque e venda da ajuda, imposição de taxas para a acção –, aparece agora associada à estratégia de guerra de determinados grupos ou autoridades estatais.

A ideia de responsabilidade de protecção por parte dos Estados ou comunidade internacional, cujo principal advogado era, até recentemente, Kofi Annan, não chega para as vítimas das novas guerras. Frequentemente, é o próprio Estado em que se encontram o seu principal inimigo, e a comunidade internacional parece só agir se em causa estiverem interesses estratégicos, de região ou de estabilidade global. Como Rieff argumenta, a visão da soberania como protecção é utópica, e fundamentalmente em contra-dição com a própria realidade (ibid.: 323). Haverá sempre guerra, portanto é preferível não negar as evidências e sim torná-las menos dolorosas.

O humanitarismo salva algumas vidas. Não compensa a ausência da resposta da comunidade internacional, o que quer que esta expressão queira dizer, mas representa mais um dia de vida para milhões de pessoas no mundo. Não sejamos cínicos: a assistência é obviamente insuficiente, mas representa uma luz de esperança para esses mesmos milhões.

A acção humanitária contemporânea apresenta de facto desafios angustiantes. No entanto, mantendo-se uma necessidade ditada pela realidade, deve ser reforçada por princípios, que, mais do que ideias gerais, são linhas orientadoras da acção. Tudo somado, o único consolo será assumir uma atitude panglossiana, de melhor dos mundos possíveis. Perdendo a ingenuidade, avaliamos friamente a realidade, descobrindo as dinâmicas que a constroem. No caso do humanitarismo, são ainda mais evidentes, devido aos actores que as influenciam, que as dominam. De facto, na reconstrução de uma sociedade, há a criação de relações de poder, de ordens sociais que não reflectem exactamente a sociedade sobre a qual estão a agir. Pretendem ter efeitos a prazo, e é nesse sentido que a ajuda externa é um elemento desta mesma nova ordem.

Com a reconstrução das sociedades no pós-conflito, há a adopção de um modelo que pretende beneficiar quem implementa esse mesmo modelo. Não é por acaso que propõe uma regulação democrática da sociedade, que estabelece bases para uma economia de mercado. Contudo, não nos parecem credíveis certas teorias de conspiração sobre imperialismos do Norte pela acção humanitária, até porque esta é, a prazo, insustentável, por gerar relações de dependência difíceis de quebrar. Não contribui para o reforço das redes económicas, financeiras, comerciais. Não há exemplos de Estados que tenham entrado no circuito internacional de trocas normalizadas através do humanitarismo. E a insegurança mundial, o estado de guerra constante desta última década provam que, a existir, qualquer estratégia deliberada de contenção terá claramente sido um redondo fracasso.

Convém contudo realçar que a força da inação exerce um apelo demasiado forte. A política de substituição pelas organizações implica menos recursos, menor atenção para tragédias longínquas que não influenciam eleitorados. Os Estados doadores do Norte optaram pelo mais barato: se há tantas organizações a querer ajudar nessas crises, torna-se mais rentável financiá-las. É bastante menos dispendioso apoiar financeiramente estas organizações e agências humanitárias que organizar missões estatais de apoio a determinadas regiões, sendo que os custos se medem em termos de dinheiro investido mas também de capital político. Clinton, para dar só um exemplo, passou por tempos difíceis no pós-Somália, devido às baixas no exército norte-americano. É também mais fácil em termos de logística, porque as organizações humanitárias já têm experiência passada e missões organizadas, com equipas prontas a agir, tendo maior, na sua maioria, flexibilidade em termos de prazos de missão. E claro, nos meios de comunicação, no senso comum, o argumento humanitário convence sempre mais que o militar, satisfazendo também uma lógica de fachada, de quem dá a cara por uma acção com objectivos definidos.

Por outro lado, se se condicionarem os fundos a uma determinada orientação ideológica, as organizações humanitárias tornam-se num sucedâneo do Estado, facilmente manipulável em termos de visibilidade da acção. O que querem os Estados doadores? Se admitirmos que é a estabilização da crise, a acção humanitária atinge esses mesmos propósitos. Se for para apaziguar consciências, também confirma que alguma coisa foi feita para minorar sofrimentos. Para qualquer uma das perguntas, o humanitarismo será sempre a resposta do mínimo, cumprirá sempre um mínimo de exigências, mas nunca totalmente, e nunca com resultados satisfatórios. O mínimo envolvimento corresponde, porém, ao máximo resultado em termos de estabilidade.

Nesta substituição, o humanitarismo foi longe demais. Ultrapassou a sua própria dimensão, comprometendo o seu futuro. Ainda é possível inverter a tendência, corrigir o excesso de ambição. As agências sempre moldaram os seus códigos e guias de comportamento às exigências no terreno. Tendo em conta a rejeição galopante da ajuda por parte das populações ajudadas, todos se verão obrigados a repensar a sua própria atitude. O CICV já o fez, reafirmando a neutralidade com mais veemência ainda; teóricos ligados aos Médicos Sem Fronteiras também advogam em público o «back to the basics», o regresso ao humanitarismo de princípios definidos e mais contidos (por exemplo, nos vários artigos de Nicolas de Torrenté).

A crítica ao Novo Humanitarismo tem surgido dos mais diversos sectores, articulando-se progressivamente. Não tem ainda resultados, mas propõe algumas mudanças.

O afastamento das OH em relação aos Estados surge como imperativo, ainda que dificulte a sua vida financeira. Quando o interesse de uma ONG é tão só sobreviver, e não mudar o mundo, tornar a vida ligeiramente mais suportável para um grupo-alvo, a sua acção encontra-se severamente comprometida em termos éticos.

Ainda que a escolha seja complexa, é forçoso decidir sobre a relação entre humanitarismo e desenvolvimento, bem como humanitarismo e direitos humanos. Em relação à primeira, a experiência tornou clara a dificuldade da abordagem de continuidade, da passagem por passos da acção humanitária ao desenvolvimento quando o contexto estabiliza. No entanto, mesmo assumindo uma contiguidade, há limites para o humanitarismo, campos em que não se pode envolver. Sendo as duas abordagens essenciais, são no entanto distintas, devendo por isso ser responsabilidade de dois grupos de actores diferentes.

A acção humanitária é de urgência, baseia-se na necessidade de assistência e protecção, tem um carácter de sobrevivência. Neste sentido, a sua janela temporal é mais restrita, e a sua aplicação incondicional. Dirige-se a todos por igual, o único critério de acesso é a natureza humana da vítima.

Os direitos humanos devem ser integrados na acção, até porque a sua existência leva ao próprio humanitarismo. Não há qualquer incompatibilidade, não devendo por isso ser interpretada a ajuda em função da situação dos direitos humanos, política que foi adoptada por exemplo no Afeganistão, com resultados catastróficos.

A integração dos direitos humanos no humanitarismo feita ao longo dos anos 90 foi falsa, feita da pior maneira, pela sua interpretação enquanto condicionalidade, e não como perspectiva construtivista a prazo. A abordagem de muitas organizações humanitárias é de facto eticamente errada, quando admitem que a conquista de direitos futuros se pode fazer à custa de sacrifícios humanos no presente. Arriscam a expulsão do terreno, sem quaisquer ganhos mínimos. Prefere-se a ausência a uma presença que pode transformar-se, a prazo, em plataforma de negociação. Pela acção humanitária, é possível corrigir violações graves de direitos; permite ainda a criação de uma cultura de direitos humanos, se ela própria os respeitar.

A dificuldade está na transposição dos direitos humanos para os contextos particulares sem ser por imposição, por criação exógena de uma nova ordem social sem respeitar os particularismos. O debate entre universalismo e relativismo, sobre que ordem social é proposta, e por quem, também perpassa o humanitarismo. A resposta só pode ser universal. A neutralidade a tanto obriga.

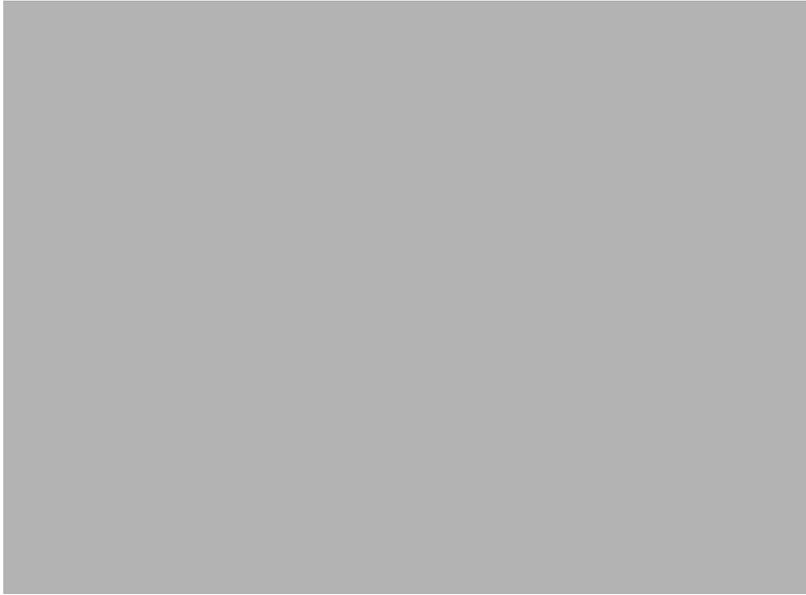
## **Bibliografia**

Cook, Robin (1999) - "It is Fascism That We Are Fighting." . *Guardian*, 5/5/1999.

Duffield, Mark (2001) - *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books.

Rieff, David (2002) - *A Bed for the night - humanitarianism in crisis*. Londres: Vintage.

Smith, Michael - "Humanitarian Intervention: An Overview of the Ethical Issues" in Rosenthal, Joel H. (ed.) (1999) - *Ethics and International Affairs - A Reader*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 271-295.



Através das Leituras





**Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico. Contributo**  
*Henrique M. Lages Ribeiro\**

Lisboa: Gradiva  
2008, 420 pp.  
ISBN: 978-989-616-230-6

«O que faz de um qualquer número de pérolas um colar é o fio invisível e interior que as une - que as liga a todas numa certa ordem segundo uma determinada configuração. Neste livrinho, os factos históricos são as pérolas para quem se deu ao trabalho de as ensartar: tirei-os dos cronistas, dos historiadores, dos documentos publicados, dos eruditos; o próprio da minha obra é o fio de ideias que os seleccionou, que os ligou, que os ordenou num determinado sistema;».

Com esta citação de António Sérgio nas *Suas Palavras de Advertência da Breve Interpretação da História de Portugal*, salvaguardadas as devidas distâncias, termina, e muito bem, Lages Ribeiro as *Palavras de Explicação* do seu livro *Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*. Muito bem, porque conseguem integrar-nos rapidamente no contexto da obra. Desde sempre leitor compulsivo da imprensa, o autor foi, paciente e metodicamente, durante dezenas de anos, seleccionando, recortando e classificando o que

---

\* Henrique M. Lages Ribeiro é Major-General do Exército, na situação de reforma. Foi Secretário-Geral Adjunto para a Segurança do Governo de Macau e Subdirector do Instituto de Defesa Nacional, entidade dependente do Ministério da Defesa para o estudo, investigação e divulgação dos problemas de segurança e defesa nacional e internacional.

tinha gostado de ler – concordando ou não com o seu teor – para evitar a sensação de perda que tinha ao deitar fora um jornal ou revista. Terá sido enquanto Subdirector do Instituto da Defesa Nacional (IDN) que, pela primeira vez, Lages Ribeiro considerou a hipótese de publicação do seu trabalho de recolha – não de investigação, como teve o cuidado de salientar.

É para nós motivo de satisfação constatar que mais de uma centena de citações saíram das páginas da *Nação e Defesa*, algumas do seu número 0. E também é gratificante referir que o local escolhido para o lançamento do livro tenha sido precisamente o IDN. Perante uma assistência que encheu o auditório principal (Auditório Câmara Pina), a apresentação, presidida pelo Secretário de Estado da Defesa, Dr. Mira Gomes, esteve a cargo do General José Alberto Loureiro dos Santos e do jornalista Dr. Mário Mesquita, que teceram considerações altamente elogiosas para a obra e o seu autor, considerando-a um elemento inovador muito valioso para jornalistas, estudantes e demais interessados nos assuntos de Segurança e Defesa. E também (porque não dizê-lo?) para os futuros auditores dos Cursos de Defesa Nacional.

O livro não é um dicionário tradicional de citações e termos: “nada convencional”, já o classificaram (*Expresso* – Actual, 17 de Maio de 2008, p.49). Trata-se, não de um conjunto de frases “lapidares, cáusticas, cruéis ou elogiosas”, mas de uma selecção de citações que podem contribuir para o melhor esclarecimento do significado e do âmbito de cada termo ou expressão o que nem sempre se depreende lendo uma definição, por melhor que ela seja. O constar no título *de interesse político e estratégico* é, em nossa opinião, não só modesto como restritivo do âmbito do trabalho, o qual vai muito para além destas duas áreas de conhecimento.

Em obra de tal envergadura – as citações são milhares; preenchem 400 páginas e utilizam cerca de 3 milhões de caracteres! – torna-se difícil fazer uma apreciação pontual. Pacheco Pereira classifica-o como um “Livro de Referência” (*Sábado*, 3 Abril de 2008, p.11). Gostaríamos, no entanto, de destacar alguns aspectos:

O autor chama a atenção para o facto de não ter tido a pretensão de o seu trabalho ser um Dicionário “acabado”. Não é por acaso que chama a este trabalho “contributo”. Há temas ou definições que não constam e deveriam constar. A razão é que calhou “não os achar. (...) Não fui um explorador que andasse em busca de alguma coisa, fui apenas um caminhante que foi guardando o que gostou e entendeu que não merecia ser perdida.”

Apesar de a esmagadora maioria do que foi seleccionado provir de jornais e revistas no campo da Estratégia e da Geoestratégia foram igualmente utilizadas algumas publicações académicas de reconhecido mérito - enriquecendo notavelmente a obra - e que constam na lista das referências.

Salienta Lages Ribeiro que, num trabalho deste tipo, em que as fontes são variadíssimas, quem vier à procura de coerência de conceitos, de uma certa unidade de doutrina, poderá ficar desapontado por não as encontrar. É que até houve a especial preocupação (nem sempre conseguida, na opinião do autor) de colocar na mesma entrada visões contraditórias. Parece-nos muito feliz ter sido seguido esse critério, que só valoriza o Dicionário.

Um exemplo: Luta de Classes

“[Ao] contrário do que afirmara Marx, a história da Humanidade não se define pela luta de classes. Define-se, simplesmente, pela forma como o zé-povinho procura imitar as elites, ‘nobilitando-se’.”

COUTINHO, João Pereira, “Sem Regresso”,  
*Expresso*, 2 de Outubro de 2004, p.28.

“(....)” [Continua] a ser um conceito perfeitamente actual. Um partido comunista não pode negar a sua matriz e o PCP não a vai negar (....)”

SOUZA, Jerónimo de, *Expresso*,  
10 de Junho de 2006, p. 8.

A concluir, consideramos esta obra como de muito valor e de indispensável existência em qualquer biblioteca. A elevada capacidade de trabalho e competência técnica, bem como a cultura multifacetada do seu autor colocam à disposição de cientistas sociais, historiadores, jornalistas, estudantes e do público em geral uma “ferramenta” preciosíssima.

Tratando-se de um livro de citações não ficará mal terminar com uma citação retirada de uma revista que analisa a obra:

“Este trabalho é de serviço público, merecendo mais do que medalha a 10 de Junho.”

BELARD, Francisco, “Citações Estratégicas”,  
*Revista Ler*, Julho de 2008, p. 87.

Américo Rodrigues de Paula



**Blair, a Moral e o Poder**

Bernardo Pires de Lima

Lisboa: Guerra e Paz

2008, 253 pp.

ISBN 978-989-8174-04-8

### Um Churchill para a Europa?

Bernardo Pires de Lima, investigador do Instituto de Defesa Nacional (IDN) e colaborador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), publicou *Blair, a Moral e o Poder* num momento oportuno. Tony Blair deixou o seu cargo de primeiro-ministro há tempo suficiente para que, com distanciamento, possamos reflectir sobre as suas decisões e além disso, é um dos nomes mais referidos e apoiados para o cargo de presidente da Comissão Europeia, o que se deve, entre outros motivos, à visão de Europa que o britânico manifestou ao longo dos seus três mandatos. Assim, Bernardo Pires de Lima pretendeu desenvolver, num conjunto de seis capítulos, as principais direcções políticas de Blair, integrando-as no seu contexto político e histórico recente - no plano internacional mas igualmente no seio do Partido Trabalhista -, dando sobretudo ênfase à criação de uma nova doutrina para as relações externas do Estado, ilustrada em dois *cases-studies* nos quais o papel de Blair foi determinante: Kosovo (1999) e Iraque (2003). Veremos mais à frente como o autor os distingue, e como se enquadram na doutrina de Blair exposta. Seguiremos, ao longo desta nossa revisão, o fio condutor desenhado pelo autor, para melhor expor o seu argumento.

O primeiro capítulo consubstancia-se numa introdução teórica. Pires de Lima apresenta sucintamente as duas principais correntes teóricas das relações internacionais, em que apoia o seu argumento.

Por um lado, destaca a teoria liberal institucionalista (John Ikenberry, Universidade de Princeton) que defende a importância da ordem constitucional - e até certo ponto valorativa - que ligou os Estados Unidos aos seus aliados desde o fim da II Guerra Mundial, e que permitiu à Grã-Bretanha um papel influente junto da potência hegemónica, justificando, em parte, posições como o apoio aos EUA na intervenção do Iraque.

Por outro lado, o autor sublinha que os Estados também têm uma visão pragmática das relações internacionais. Segundo a abordagem teórica do realismo ofensivo (John Mearsheimer, Universidade de Chicago), os Estados procuram maximizar o seu poder por todos os meios ao seu alcance, de forma a obter um ambiente internacional mais seguro. Esta é parte da razão por que Blair procurou desempenhar um papel fundamental na política externa europeia e na mediação das relações transatlânticas.

Para aqueles que estão pouco familiarizados com a relevância da eleição de Tony Blair, basta recuperar as palavras de Bernardo Pires de Lima: *“Pela primeira vez na história do país, um candidato a primeiro-ministro vence umas eleições legislativas colocando a relação com os EUA e com a Europa à mesma distância. Tony Blair, ao encetar uma viragem doutrinal quer no Partido Trabalhista quer no próprio entendimento internacional para a Grã-Bretanha, inicia uma nova etapa neste particular relacionamento”* [pp.58]. A visão de Blair era simples: a Grã-Bretanha, não tendo já o seu vasto império, tinha na União Europeia e nos EUA a possibilidade de manter uma esfera alargada de influência e de assim fazer valer o seu poder. A escolha óbvia no contexto europeu foi a Defesa, pois era a grande lacuna europeia para a qual os britânicos mais poderiam contribuir, logo acima dos franceses, ganhando uma posição de destaque.

Mas Blair vai mais longe, revestindo a sua política externa de um carácter de missão: *“a Britain’s mission deveria centrar-se na defesa e expansão de princípios civilizacionais, triunfadores e garantes da segurança ocidental, através da qual o processo de integração europeu se pode desenvolver”* [pp.66]. Esta missão revela uma dimensão ética, na qual os britânicos seriam os promotores da “guerra pelo Bem” - princípios do universalismo liberal que mais tarde se tornariam a bandeira da administração Bush.

Bernardo Pires de Lima prossegue na sua análise, defendendo - com razão - que existe uma forte influência de Londres na própria política externa europeia, visível em três vertentes [pp.71-74]: (1) a consolidação de um relacionamento mais cooperante entre a UE e a NATO, fortalecendo a PESD e articulando-a estrategicamente à NATO. A Grã-Bretanha assume, portanto, que a sua segurança nacional e o seu bem-estar económico estão intimamente ligados à segurança europeia;<sup>1</sup> (2) a conceptualização estratégica britânica que a UE adoptou em tempo, tendo em conta as similitudes entre os dois documentos britânicos *Strategic Defence Review* (1998) e *Defence White Paper* (2003) com o documento Estratégia Europeia de Segurança (EES), e observando que a UE recuperou a mesma retórica de “força pelo Bem” e reclama um papel universal nessa missão; (3) a passagem de Robert Cooper para Bruxelas, enquanto braço-direito de Javier Solana, após ter sido o conselheiro de Blair nos assuntos internacionais, tornando-se um dos arquitectos da segurança europeia após tê-lo sido igualmente na Grã-Bretanha.

Quanto à relação com os EUA, Blair assumiu de imediato a *special relationship*, sendo o Iraque e o Afeganistão a maior prova disso, uma vez que a Grã-Bretanha esteve sempre lado-a-lado com os EUA. Mas apesar disso, a *special relationship* promoveu-se principalmente pelo fortalecimento europeu que acima referimos. Por outras palavras, o que os EUA precisavam era de um aliado forte, com poder de acção e por isso capaz de os apoiar militarmente. Estando na frente do reforço da Defesa europeia, a Grã-Bretanha ganhou a posição de *pivotal power*, i.e. de poder bissectriz que ligava, como um canal de comunicação, a relação da UE com a Aliança Atlântica, obtendo portanto possibilidades de influenciar políticas e decisões.<sup>2</sup> Finalmente, e este é um ponto-chave para o qual o autor chamou devidamente a atenção, a Grã-Bretanha não estabeleceu um apoio irracional aos EUA, mas percebeu que a melhor forma de influenciar as tomadas de decisão potencialmente unilateralistas dos norte-americanos era estar o mais próximo possível destes, tentando levá-los a proceder dentro dos mecanismos de decisão multilaterais [pp.85].

---

1 Sobre este ponto, vale a pena ler o documento *UK Strategic Defence Review* (July 1998) e o documento *Defence White Paper* (2003), ambos disponíveis em <http://www.mod.uk>.

2 Dois discursos de Tony Blair, referidos pelo autor na página 87, são particularmente explícitos na demonstração desta ambição britânica: “*Shaping a Pivotal Role for Britain in the World*” (22 November 1999) e “*Speech at Lord Mayor’s Banquet*” (10 November 1997), disponíveis em <http://www.fco.gov.uk> e <http://www.number-10.gov.uk>, respectivamente.

Concentremo-nos na dimensão ética que acima referimos – que Bernardo Pires de Lima desenvolve no terceiro capítulo – e observemos os quatro pontos fundamentais da política externa britânica que Robin Cook anuncia logo no dia seguinte à vitória de Blair. (1) “a segurança para as nações”, que passava pelo já referido fortalecimento da NATO e da UE; (2) “a prosperidade da Grã-Bretanha”, que procurava reforçar uma diplomacia mais económica com os países no espaço da Commonwealth; (3) “a qualidade de vida na Grã-Bretanha”, que se associa às negociações internacionais sobre matérias ambientais; (4) “assegurar o respeito das outras nações pela contribuição britânica na manutenção da paz mundial e promoção da democracia à volta dele”, sendo este o ponto que verdadeiramente marcou o legado de Blair nas relações externas britânicas. Neste último ponto, a Grã-Bretanha assumiu explicitamente que orientaria o seu poder para difundir e proteger os valores da liberdade e os direitos humanos pelo mundo, para ser *a força do Bem*, integrando na sua política as dimensões ética e moral [pp.102]. Não estando isenta de críticas, esta nova abordagem caiu nos meios europeus como uma lufada de ar fresco, dando origem à chamada Doutrina da Comunidade Internacional que, de certo modo, continua a guiar as intervenções militares europeias.

A Doutrina da Comunidade Internacional foi o resultado da expansão da tese britânica ao chamado “*mundo livre*”,<sup>3</sup> com o estabelecimento de uma obrigação moral de intervenção (militar, se necessário) em caso de genocídios, fluxos massivos de refugiados ou governos de minorias, pois estes eram causas de perda de legitimidade soberana. Mas Tony Blair levou as suas convicções um passo à frente, e é este um dos esclarecimentos importantes da obra de Bernardo Pires de Lima. Num discurso em Tübingen (Alemanha),<sup>4</sup> em Junho de 2000 e já um ano após a operação no Kosovo, Blair lançaria as linhas para a sua conceptualização de Guerra Justa e expansão dos valores liberais pelo alargamento do “*mundo livre*”. É a partir deste momento, como nos assinala o autor, que Blair dá início àquela que será a convergência ideológica entre o seu *office* e a Administração Bush, numa linha neoconservadora que a presidência americana pouco tempo depois desenvolveria [pp.124].

Não deixa de ser curioso que esta dimensão ética se alargasse ao próprio Partido Trabalhista, e que a fé do antigo primeiro-ministro britânico fizesse mesmo com que

---

3 Expressão popularizada por Timothy Garton Ash na sua obra *Free World: Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of Our Time*, London, Penguin Books, 2004.

4 O discurso “*Speech to the Global Ethics Foundation*” (Tübingen University, Germany, 30 June 2000) está disponível em [www.number-10.gov.uk](http://www.number-10.gov.uk), e é citado pelo autor, pp.124.

Hugo Young, antigo colunista do *The Guardian*, afirmasse que “o imperialismo moral tornou-se numa das mais proeminentes características de Blair”.<sup>5</sup> Foi esta fé que esteve na base de decisão das várias intervenções ao longo da era Blair, e foi ela o seu legado mais evidente, omnipresente nas duas principais intervenções militares nesse período, Kosovo e Iraque, embora com conseqüências e resultados distintos.

Essas duas intervenções militares foram inteligentemente escolhidas pelo autor, como *case-studies*, para demonstrar um dos argumentos centrais do livro – a influência britânica nas relações externas europeias e na Aliança Atlântica – mas ainda para nos lembrar que o processo de decisão na política é por vezes muito mais complexo e ambíguo do que se poderia imaginar. Não recuperaremos a ricamente detalhada apresentação da sucessão dos factos que marcaram a influência britânica em ambos os conflitos, mas parece-nos, contudo, fundamental expor algumas das diferenças, principalmente no que toca ao papel da Grã-Bretanha na tomada de decisão.

O Kosovo foi reconhecido pelo governo britânico como a “prova de fogo” da Doutrina da Comunidade Internacional que havia sido desenhada em Abril de 1999, e era por isso importante para Blair não somente justificar a intervenção militar – na sua convicção a única solução que restava para a região – como conseguir atrair para a intervenção um número significativo de Estados com influência política, de modo a salvaguardar-se de danos políticos e a respeitar as suas convicções de multilateralista. Alegando que os actos de genocídio não são exclusivamente uma questão interna aos Estados, mas sim de toda a Humanidade, Blair e a sua comissão procuraram nas Nações Unidas uma resolução que autorizasse a utilização dos meios necessários para pôr termo ao genocídio no Kosovo. Com o bloqueio de Moscovo, e a importância que os britânicos atribuíam à participação americana, mesmo sendo este um “problema europeu”, a intervenção avançou através da NATO, antes de uma autorização expressa do Conselho de Segurança da ONU. Foi Blair, com a sua convicção na Doutrina de Comunidade Internacional e no internacionalismo liberal, que convenceu Clinton a agir, salvando a credibilidade da NATO e conseguindo colocar a Grã-Bretanha na liderança da defesa europeia. Assim, e com uma Europa mais forte, Blair conseguia dar sentido a uma vontade de poder partilhada com a superpotência EUA, numa lógica de mundo ocidental defensor de valores comuns de liberdade e direitos humanos. Foi uma vitória de Blair.

---

5 Hugo Young, “*The Postmodern Man’s Burden*”, *Foreign Policy*, July/August 2002, p.86 (citado pelo autor na obra, pp.107).

Por seu lado, a intervenção militar no Iraque (2003) conheceu um processo de decisão muito distinto. Apesar de associar a luta contra o terrorismo ao mundo livre e não exclusivamente aos EUA, logo na manhã dos ataques às Twin Towers, Blair não via no regime iraquiano uma ameaça terrorista, e nas palavras de Bernardo Pires de Lima, para ele *“Saddam não constituía um perigo diferente a 10 ou a 12 de Setembro de 2001”* [pp.169]. Contudo, as Armas de Destruição Massiva (ADM) eram uma preocupação real na Grã-Bretanha e no resto da Europa, o que motivou os EUA, segundo o autor, a associar o Iraque a um potencial ataque químico ou bacteriológico. Mais tarde, no início de 2002, George W. Bush, lançou a expressão *“Eixo do Mal”*, identificando o Iraque como um ponto-chave desse *“eixo”*, mas mesmo então o governo inglês não o subscrevia, nem sequer concordava com as soluções a curto prazo apresentadas pelos norte-americanos. No entanto, e esta foi sempre uma posição assumida por Blair, mantinha-se que a melhor forma de influenciar as decisões dos EUA não era ser do campo contrário mas estar a seu lado e que os americanos não poderiam entrar em guerras sozinhos ou agir unilateralmente, o que dificultava a decisão britânica face ao Iraque. As ambiguidades desaparecem quando é enunciado pelos EUA o plano para o Médio Oriente, que envolvia o derrube de vários regimes, sustentado, entre outros pontos, pela crescente suspeita de programas de ADM - suspeitas cujos serviços secretos de vários países europeus também partilhavam. A partir de Março de 2002, a Grã-Bretanha assume que o Iraque é um problema, mas recusa-se a saltar os processos multilaterais de decisão, e evita afirmar que intervirá militarmente no país. Será esta a posição de Blair até inícios de 2003, momento a partir do qual deixou de ser possível aos britânicos travar os avanços norte-americanos. Com os falhanços sucessivos em reunir consensos entre os europeus para o derrube do regime iraquiano através de uma intervenção militar, os EUA iniciaram os ataques a Bagdade em Março de 2003, com os britânicos ao seu lado com uma força de cerca de 45 mil homens, mas Blair falhara no seu objectivo de ponte transatlântica, e a Aliança Atlântica saíra fragilizada.

A ocupação do Iraque e os processos que se lhe seguiram marcaram o início da queda de Blair no governo inglês. Bernardo Pires de Lima enumera seis razões para justificar o início desta retirada [pp.198-205], de entre as quais consideramos pertinente referir aqui três em particular. A desconfiança entre Londres e Washington subia, e com ela as constatações britânicas que as forças armadas dos EUA não estavam preparadas para o pós-guerra, que envolvia um maior contacto com as populações. Para além disso, tendo

sido as ADM a bandeira para a intervenção no Iraque, o insucesso nas buscas fragilizava a posição tanto dos britânicos como dos americanos. Ainda, e este ponto é muito importante para a compreensão dos processos de decisão, inquéritos provaram que a obtenção das informações pelos britânicos fora pouco rigorosa e baseada em espões pouco próximos dos círculos de Saddam. Blair, enquanto chefe de Estado, decidira com as informações que lhe foram entregues, e estas estavam, aparentemente, erradas. Assim, na opinião pública tal como dentro do seu próprio partido, Blair foi deixando de ser um líder consensual. Apesar disso, em Maio de 2005, consegue ser eleito pela terceira vez, num escrutínio que nunca esteve realmente em risco, e que constitui um feito único na história do seu partido que nunca tivera três mandatos consecutivos. Passada uma década na liderança do *Labour*, Tony Blair passa o testemunho a Gordon Brown, escolha da sua confiança.

A obra de Bernardo Pires de Lima, tal como o referimos no primeiro parágrafo desta nossa recensão, aparece no momento oportuno; a compreensão das políticas de Tony Blair no contexto internacional é essencial se quisermos acompanhar o crescimento europeu e contribuir para a sua redefinição. Tony Blair foi absolutamente revolucionário para o contexto político britânico, repensando ideologicamente o Partido Trabalhista e recuperando o poder, do qual o partido estava afastado há 18 anos. A sua visão para a política externa marcou (e ainda marca) a UE e reforçou a Aliança Atlântica, destacando a Grã-Bretanha na posição de *pivotal power*, e mantendo os EUA dentro de mecanismos de decisão multilaterais.

Colocando Blair lado-a-lado com Churchill e Thatcher, Bernardo Pires de Lima pretende demonstrar que Blair também marcou uma era na política britânica e internacional, antes mesmo da sua carreira política ter acabado. Blair é um nome que tem ecoado na UE para a presidência da Comissão Europeia. Tendo em conta que as três grandes potências europeias – Grã-Bretanha, Alemanha e França – estão neste momento alinhadas num sentido político pró-americano, Blair poderia ser o rosto certo para estabelecer uma ponte cada vez mais segura e firme entre a defesa europeia e a Aliança Atlântica, e assim prosseguir, de algum modo, o trabalho que começou no seu país em 1997. Se por um lado reúne os apoios dos países do Leste europeu – pois foi sempre um grande defensor do processo de alargamento da UE –, por outro ele é um dos principais arquitectos da redefinição da Defesa Comum europeia – criou a PESD –, e que, com o Tratado de Lisboa, finalmente ganhará o destaque merecido, com a Política Comum de Segurança e Defesa.

Um livro bem escrito, sério e completo, e que em vez de certezas propõe um diálogo entre os vários especialistas que se inclinaram sobre Blair e o seu governo. Imprescindível para quem pretende estudar a política externa britânica, a intervenção militar no Kosovo (1999) ou no Iraque (2003).

Alexandre Homem Cristo



## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos editados

<b>1998</b>	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
<b>1999</b>	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
<b>2000</b>	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
<b>2001</b>	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
<b>2002</b>	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)
<b>2003</b>	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
<b>2004</b>	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
<b>2005</b>	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático

---

<b>2006</b>	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois
<b>2007</b>	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo

---

## ***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

[europress@mail.telepac.pt](mailto:europress@mail.telepac.pt)





# 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 (nrs. 121, 122, 123)

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**Assinatura Anual/Annual Subscription** (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/Previous Issues** – 7,50 € cada/each

**Pré-Pagamento/Prepayment**

**Numerário**

**Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transfêrencia 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) – TESPPTP1

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

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

[publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.pt)

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58



## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para [publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.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).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao\\_defesa/FichadeAutor.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf)) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo 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 as a Microsoft Word document by email to [publicacoes@idn.mdn.gov.pt](mailto:publicacoes@idn.mdn.gov.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).

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/publicacoes/nacao\\_defesa/FichadeAutor.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf)), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

Transição Democrática no Mediterrâneo

Notes sur la Transition Démocratique en Turquie  
Didier Billion

Democratic Transition in Morocco:  
Achievements and Future Challenges  
Mohammed Bouzidi

Da Crise Política à Democratização Adiada no Líbano  
Carlos Ferreira Madeira

Democratic Transition in the Mediterranean  
and Europe's Role  
Michael Meyer-Resende

---

A Cooperação Sino-Moçambicana:  
Três Vertentes Operativas  
Alexandre Carriço

Uma Perspectiva da "Nova" Conflitualidade Africana  
Luís Bernardino

A Política Europeia de Vizinhança  
para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos  
e Oportunidades de Cooperação  
Maria Raquel Freire  
Licínia Simão

Identidade e Diferença. A Cultura como Factor  
de Defesa e de Coesão  
Guilherme d'Oliveira Martins

A Nuclearização da Coreia do Norte: da  
Sustentabilidade do Regime à Ameaça de Proliferação  
Vasco Rato  
Bernardo Pires de Lima



ISSN 0870-757X

