

ESPAÇOS ECONÓMICOS E ESPAÇOS DE SEGURANÇA



Luís Moita
Luís Valença Pinto
(coordenação)



Observatório de Relações Exteriores
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

ESPAÇOS ECONÓMICOS E ESPAÇOS DE SEGURANÇA



**Luís Moita
Luís Valença Pinto
(coordenação)**



Observatório de Relações Exteriores
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

Título

Espaços económicos e espaços de segurança

Coordenação

Luís Moita e Luís Valença Pinto

Edição

Madalena Romão Mira e Paula Pereira

Design

Inês Rosário e Rita Romeiras

Impressão ACD Print

ISBN 978-989-8191-77-9

e-ISBN 978-989-8191-82-3

Depósito Legal 426352/17

Nota: Foi respeitada a diversidade de escrita dos autores, tanto quanto à língua original utilizada, como quanto ao sistema de referenciação bibliográfica escolhido e quanto aos acordos ortográficos seguidos

© OBSERVARE e Universidade Autónoma de Lisboa

MOITA, LUÍS; PINTO, LUÍS VALENÇA (Coord.) (2017). ESPAÇOS ECONÓMICOS E ESPAÇOS DE SEGURANÇA. Lisboa: UIAL; OBSERVARE. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/3037>.

ISBN 978-989-8191-73-1

e-ISBN 978-989-8191-79-3

Economia, segurança

CDU 33

35

Índice

PREFÁCIO — <i>Luís Moita e Luís Valença Pinto</i>	7
INTERNATIONAL REGIMES AS AN ANALYTICAL TOOL — <i>Isabel Ferreira Nunes</i>	15
INTEGRACIÓN, ECONOMÍA Y SEGURIDAD: UNA REVISIÓN CRÍTICA DE SU CONSTRUCCIÓN Y LÍMITES — <i>Paloma García-Picazo</i>	41
IL RIFIUTO DELLA GUERRA NELLE COSTITUZIONI POSTBELLICHE DI GIAPPONE, ITALIA E GERMANIA — <i>Mario G. Losano</i>	71
A SOBERANIA NO SÉCULO XXI — <i>Patrícia Galvão Teles</i>	127
(IN)SEGURANÇA NUM MUNDO POLICÊNTRICO — <i>Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra</i>	151
A GLOBALIZAÇÃO ENVOLVE UMA DIMENSÃO DE SEGURANÇA? O CRIME E POLICIAMENTO TRANSNACIONAL. — <i>Priscila Villela Frascino e Helena Salim de Castro</i>	171
OS MARES COMO ESPAÇOS ECONÓMICOS E DE SEGURANÇA — <i>Jaime Ferreira da Silva</i>	199
A SEGURANÇA DOS PONTOS DE ARTICULAÇÃO ESTRATÉGICA — <i>Carlos Branco</i>	227
RICOSTITUIRE LA COESIONE E LA CENTRALITÀ MEDITERRANEE: IL TENTATIVO ITALIANO PER UN MEDITERRANEO ALLARGATO — <i>Matteo Marconi e Enrico Mariutti</i>	259
EL ESPACIO DE SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA: INTERESES ESTRATÉGICOS Y ECONÓMICOS — <i>Rafael Calduch Cervera</i>	279

UCRAINA: ESISTE UNO SPAZIO ECONOMICO, ESISTE UN POPOLO? — <i>Edoardo Boria e Daniele Scalea</i>	293
ÁFRICA NAS ESTRATÉGIAS NORTE-AMERICANA E FRANCESA — <i>Fernando Jorge Cardoso</i>	315
ÁSIA-PACÍFICO: ESPAÇO REGIONAL? ECONÓMICO E DE SEGURANÇA? — <i>Luís Tomé</i>	341
NOVAS DINÂMICAS GEOPOLÍTICAS E DE SEGURANÇA NO GOLFO PÉRSICO: A ASCENSÃO DA ARÁBIA SAUDITA E DOS EMIRADOS ÁRABES UNIDOS — <i>Vânia Carvalho Pinto e Luíza Gimenez Cerioli</i>	365
PERCEÇÕES DE (IN)SEGURANÇA E A COMPETIÇÃO GEOESTRATÉGICA SINO-INDIANA NA REGIÃO DO OCEANO ÍNDICO — <i>Alexandre Carriço e Constantino Xavier</i>	385
O SISTEMA DE PAZ E SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: ASPIRAÇÕES E EVOLUÇÃO — <i>Mateus Kowalski</i>	427
SENTIDO E DILEMAS DOS BRICS NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA MUNDIAL — <i>Silvério da Rocha-Cunha e Marco António Baptista Martins</i>	459
BRAZIL'S INTERNATIONAL INSERTION IN THE MILITARY ASPECT, DEFENSE AND INTERNATIONAL SECURITY: THE BRAZILIAN MINISTRY OF DEFENSE, ITS ARMED FORCES IN UN PEACEKEEPING OPERATIONS AND THE CASE OF HAITI — <i>João Fernando Finazzi e Rodrigo Augusto Duarte Amaral</i>	473

DA PESC À COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA: CONTRIBUTOS PARA O ESPAÇO DE SEGURANÇA EUROPEU — <i>Ana Paula Brandão</i>	503
UNIÃO EURO-ASIÁTICA E POLÍTICA EXTERNA RUSSA: QUE PEÇA NO PUZZLE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL? — <i>Maria Raquel Freire</i>	529
UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL PRIMACY OVER MILITARY INTERVENTIONS IN AFRICA AND THE AFRICAN PEACE AND SECURITY ARCHITECTURE — <i>Ricardo Real P. Sousa</i>	553
AS NOVAS DINÂMICAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E DA SEGURANÇA NO ESPAÇO DA IGAD — <i>Luís Bernardino e Luís Valença Pinto</i>	607
LA SEGURIDAD EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA — <i>Heriberto Cairo Carou e Jerónimo Ríos Sierra</i>	625
ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS: CONFLUÊNCIA ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO — <i>Brígida Brito</i>	651
RECURSOS ENERGÉTICOS FÓSSEIS E SEGURANÇA: OS CASOS BRASILEIRO E ARGENTINO — <i>Filipe Vasconcelos Romão</i>	677
WATER SECURITY: FURTHERING PEACEFUL CO-EXISTENCE OF PEOPLE AND SOCIETIES — <i>Catarina de Albuquerque, Alice Bouman-Dentener e Josefina Maestu</i>	699
A INTERNET COMO ESPAÇO ECONÓMICO E DE SEGURANÇA — <i>Alexandre de Sousa Carvalho e Sofia José Santos</i>	725
A CRISE GLOBAL DO AMBIENTE NO CRUZAMENTO DA GEOPOLÍTICA E DA GEOECONOMIA — <i>Viriato Soromenho-Marques</i>	761

Prefácio

Se a pirataria marítima prolifera ao largo da Somália, a quem compete garantir a segurança das rotas? Se o desmatamento da Amazônia põe em causa equilíbrios ecológicos globais, quem tem autoridade para lhe pôr cobro? Se o conflito na Ucrânia alastra ao ponto de comprometer o fornecimento de gás natural à Europa do Leste, quem estaria em condições de o impedir?

Perguntas como estas têm um pressuposto razoavelmente evidente: o normal funcionamento das actividades sociais e económicas é suportado por garantias de segurança. Todavia, sobre quem recai a responsabilidade? Durante um longo período do passado ainda recente a resposta teria contornos bastante simples: são os Estados nacionais, dotados de meios de coerção, que protegem o mercado interno e o sistema de trocas com o exterior, garantindo a integridade física do espaço delimitado pelas fronteiras terrestres e marítimas. Ou então, numa fase histórica bem conhecida, o condomínio mundial das superpotências levou a que, no hemisfério norte, dois grandes dispositivos militares garantissem a segurança dos respectivos espaços: o Pacto de Varsóvia para o campo do chamado socialismo real, a Organização do Tratado do Atlântico Norte para o campo da chamada economia de mercado. Na actualidade, ambos estes cenários – o dos espaços nacionais e o dos blocos – estão fragilizados ou mesmo desapareceram, deixando em aberto um grande número de incertezas. Em tempos de fronteiras voláteis, de regionalização interestatal e de processos globalizadores nem sempre é claro se são

necessários sistemas de segurança colectiva ou, achando-se necessários, como os organizar, como não é claro quais os agentes e quais os instrumentos dotados de condições para assegurar a base sólida onde assentem as dinâmicas sociais e o funcionamento dos mercados. Daí a equação que resume tais incertezas: espaços económicos e espaços de segurança.

Esta questão foi escolhida pelo OBSERVARE (Observatório de Relações Exteriores, unidade de investigação em relações internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa) para constituir o tema de um ambicioso projecto de investigação. Tal escolha enquadra-se num contexto bem preciso. No ano lectivo de 2015-2016 teve início nessa Universidade o Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia. A fim de articular devidamente a formação avançada com a pesquisa científica e ambas com a internacionalização dos processos universitários, foi concebido um programa transnacional de investigação, para o qual foram convidadas a participar algumas Universidades estrangeiras com as quais se celebraram protocolos (com relevo para a Sapienza Università di Roma, a Universidad Complutense de Madrid e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), bem como diversos especialistas vindos de outras comunidades científicas. A este conjunto foi proposto um plano de trabalho justamente centrado no ponto de confluência das duas dimensões presentes no título do Doutoramento: a geopolítica e a geoeconomia. E a questão colocada era a de averiguar até que ponto os sistemas e os subsistemas económicos do nosso mundo são ou não sustentados por sistemas ou subsistemas de segurança e como avaliar a situação daí resultante.

O que não se poderia imaginar era que essa proposta recebesse um tão grande número de respostas, todas elas de invulgar qualidade. Desde a conceptualização teórica até à análise de situações particulares, compilaram-se quase três dezenas de estudos científicos desdobrando os temas da equação de base: espaços económicos e espaços de segurança.

Não ignoramos o grau de imprecisão destes mesmos termos. Por exemplo, o que é ao certo um espaço económico? Um território delimitado por fronteiras precisas, embora permeável a trocas com o exterior? Ou, pelo contrário, algo difuso que se estende indistintamente sem contornos precisos, ao sabor de transacções distantes?

Vejamos um termo de comparação. Devemos ao historiador francês Fernand Braudel o conceito de “economia-mundo”, distinta da economia mundial, constituída exactamente por um espaço cujo tecido é unificado por um mercado, espaço caracterizado por uma grande extensão mas também por uma diferenciação hierarquizada, polarizado por um centro em torno do qual gravitam periferias. Ele pôde distinguir ao longo da história um certo

número de economias-mundo, desde a antiga Fenícia até à da Moscóvia no século XVI, contemporânea da chinesa e da indiana, destacando porém aquela que é porventura a mais importante e mais duradoura, a economia-mundo capitalista, primeiro mercantil, depois industrial, surgida nos finais do século XIV e sucessivamente pilotada por Veneza, Lisboa, Antuérpia, Génova, Amsterdão... mais tarde por Londres e Nova Iorque.

Ora bem: esta organização socioeconómica a que chamamos capitalismo triunfou de tal modo que nos nossos dias coincide praticamente com a economia mundial, tendo absorvido as economias ditas pré-capitalistas e até mesmo as que se presumiam pós-capitalistas. A ser assim, poderia concluir-se pela existência actual de uma única economia-mundo, deixando a expressão braudeliana de ser operativa para identificar os espaços económicos referidos na nossa equação.

Na realidade presente há, é certo, territórios transnacionais com economias de tal modo integradas que deles se pode dizer com propriedade que constituem espaços económicos. É o caso, sem dúvida, do subconjunto europeu estabelecido pelo “mercado interno” e mesmo pela moeda única: a “eurozona” constitui uma típica unidade deste género, embora seja uma área económica essencialmente aberta, cujos interesses se estendem à escala global. Com distintos graus de intensidade, localizamos facilmente outros espaços em que os mercados nacionais são permeáveis e a integração transfronteiriça facilita o sistema de trocas, como seriam a Comunidade de Estados Independentes na Eurásia ou a SADC na África Austral. Por alguma razão alguns autores falam da tendência para a “continentalização” das economias (veja-se o caso do NAFTA na América do Norte), ou então de macro-regiões que não respeitam as fronteiras tradicionais, como se o tradicional espaço económico nacional já não constituísse a escala óptima para o desenvolvimento dos mercados. Todavia, estas manchas de economias integradas ou zonas de comércio livre estão cada vez menos isoladas ou auto-suficientes, antes absorvidas por um mercado global. Assim se desenha uma geografia de novos contornos, fluidos, maleáveis, onde a importância dos fluxos parece prevalecer sobre a dos territórios.

Como se verá, neste estudo “espaço económico” tanto pode referenciar-se a uma entidade do tipo Mercosul na América Latina, como aplicar-se ao estreito de Malaca por onde passa grande percentagem das importações da China, donde se conclui que a expressão é usada com latitude, ao ponto de poder abranger o ciberespaço enquanto lugar de inúmeras operações comerciais e transacções financeiras. Esta latitude tem como preço a relativa imprecisão no uso das palavras, uma imprecisão não apenas compreensível como ainda útil, justamente porque adaptada a uma realidade movediça.

De algum modo, os termos “espaços de segurança” sofrem de idêntica imprecisão, tanto mais quanto o conceito de segurança se alargou para acolher muitas dimensões da vida individual e colectiva, bem expressas na conhecida fórmula “segurança humana”, que ultrapassa em muito a tradicional ideia de segurança, da responsabilidade dos poderes de Estado e garantida essencialmente por meios militares. Mesmo assim, é de admitir que a sobrevivência dos espaços económicos esteja condicionada por um conjunto de garantias nos domínios da segurança física das pessoas e das coisas, da liberdade de comércio, da aplicação do direito internacional e até da tolerância cultural. E de uma maneira ou outra, ainda que coexistindo com outras expressões de poder, nada disto se obtém à margem dos mecanismos de coacção, ou seja, pelo uso potencial da violência.

Casos conhecidos ilustram a articulação entre espaços económicos e espaços de segurança. Basta lembrar que a União Europeia constituiu um mercado único e adoptou uma política externa e de segurança comum, a qual, seja dito, mantém um carácter mais simbólico que operacional. Outros exemplos se poderiam referenciar, como o da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental que, logo no início dos anos 1990, se dotou de um braço armado, o ECOMOG. Todavia, esta quase coincidência entre territórios económicos e dispositivos militares é relativamente rara, deixando em aberto um vasto campo de incerteza, uma incerteza talvez só compensada pela convicção de que existe uma realidade informal mas poderosa, a saber, a capacidade global de intervenção que a hiperpotência continua a poder assegurar. Mas até essa convicção parece hoje submetida a não poucas dúvidas.

Por tudo isto e não obstante as inevitáveis imprecisões, os temas aqui abordados são incontornáveis e situam-se naquele ponto estratégico para onde confluem a geopolítica e a geoeconomia, isto é, os processos socioeconómicos e os mecanismos político-militares. Vejamos mais em concreto e em síntese as questões tratadas nos vários capítulos.

Naturalmente que tem de se ter presente que a investigação que se realizou, não sendo definitiva, como nenhuma investigação pode pretender ser, também não é exaustiva. Seria completamente impossível que o fosse e representaria um erro presumir sê-lo. A abrangência e a complexidade do tema não o permitem.

São todavia muitas as questões estudadas. A sua grande variedade e complexidade convidaram a que o programa de investigação tivesse sido organizado sob quatro âmbitos principais de investigação. Um primeiro, ligado às questões de natureza conceptual que enquadram o conjunto do problema, que aju-

dam a percebê-lo e a melhor o situar e que, adicionalmente, sugerem alguns instrumentos para a sua compreensão e eventual regulação. São depois estudados alguns dos principais espaços onde, sob variadas formas, se entrecruzam, com diferentes intensidade e vinculações, as dinâmicas do desenvolvimento e da segurança. O terceiro âmbito reporta-se à problemática das organizações, correspondentes, de modo real ou potencial, a espaços de grande relevância contemporânea. Finalmente, alguns recursos essenciais são também analisados, atendendo-se às circunstâncias antagónicas que correspondem a tanto promoverem melhor correlação entre desenvolvimento e segurança, como, opostamente, as que os constituem como sede e motivo de conflitos de natureza económica e securitária.

No domínio do conceptual tratam-se questões centrais como a dos regimes internacionais e as suas virtualidades como ferramentas de análise e a temática da maior ou menor integração entre economia e segurança, nos planos da sua construção e dos seus limites efectivos. Reflexão importante é a que se baseia no desafio que se colocou aos Estados vencidos da 2ª Guerra Mundial (Alemanha, Itália e Japão) através das suas respectivas Constituições de, sem reserva no que respeita à sua busca de desenvolvimento e progresso económico, terem a sua política e organização de segurança condicionadas e mesmo limitadas. Mas o quadro conceptual prolonga-se com abordagens contextuais relativas à moderna leitura de soberania, à estruturação do poder no ambiente político e estratégico contemporâneo e a hipotéticas consequências do processo de globalização.

Não se pretendeu fazer um estudo exaustivo dos espaços geopolíticos. Mas, como é obrigatório num estudo com esta natureza e esta temática, elabora-se sobre os espaços identificados como sendo mais relevantes na actualidade: o Mediterrâneo, o Leste europeu, África e, naturalmente, a região da Ásia-Pacífico, nela também se incluindo abordagens mais particulares sobre o golfo Pérsico e sobre a bacia do Índico. O tema dos mares, na sua abrangência de âmbito económico e de segurança, impôs tratamento particular, complementado por uma leitura moderna sobre a segurança dos pontos de articulação estratégica, entendidos à luz da sua importância fulcral para a circulação, em especial de carácter económico.

As organizações internacionais suscitam igualmente atenção neste estudo. A consideração de um desejável sistema global de segurança colectiva e da evolução de que as Nações Unidas parecem carecer para o assegurar, bem assim como as esperanças e porventura desencantos da acção concertada ou avulsa dos BRICS no plano da regulação internacional, abrem a terceira secção do programa de investigação. E, num momento como o presente, de

grande crise de afirmação europeia, de tanta tensão no interior da Europa e na sua periferia, a União Europeia e designadamente a sua Política Externa e de Segurança Comum são objecto de trabalho de estudo e investigação no contexto do programa, tanto pela sua importância específica para a Europa e para o Mundo, como pela aparente iminência de algo tão inédito e preocupante como o Brexit. Com manifestas conexões com tudo isso, a Rússia e a sua pretendida esfera de influência na ordem euro-asiática são também matéria de investigação. Tal como o são a América Latina, zona em que os processos de integração política e institucional, ainda que tendam a multiplicar-se, mostram dificuldades em se concretizar, e a África, continente onde, inversamente, é crescente o papel e o peso das organizações de escala continental e regional, algumas revelando grande preocupação simultânea pelas duas vertentes que, constituindo objectivos essenciais das sociedades, são em última análise o propósito de estudo deste programa: o desenvolvimento económico e a segurança e, naturalmente, as suas relações.

O aparente contraponto entre livre circulação de bens e mercadorias e a regulação por contingentação dos fluxos humanos é um dos temas deste trabalho, tal como o é a questão muito interessante da articulação positiva que em áreas transfronteiriças se parece verificar entre segurança e desenvolvimento.

Como cedo se considerou necessário para a coerência da investigação, também a problemática ligada a recursos estratégicos é abordada neste estudo. Segundo um critério que procurou privilegiar recursos especialmente determinantes, a água, os recursos energéticos fósseis, o ambiente e a internet são trabalhados tanto sob a óptica da economia como da segurança.

A Universidade Autónoma de Lisboa e o OBSERVARE colocam assim à disposição da comunidade científica, portuguesa e internacional, os resultados desta multiforme investigação, na expectativa de que tais resultados tenham utilidade, não apenas para o avanço do conhecimento científico e para estímulo de futuras acções de pesquisa acerca dos temas tratados, como ainda para o aprofundamento da decisão política e para o melhor esclarecimento da cidadania cosmopolita.

International regimes as an analytical tool

ISABEL FERREIRA NUNES

Isabel Ferreira Nunes holds a PhD in Political Science and a post doc in International Relations. Currently she is the Head of the Centre for Studies and Research and Director of the National Defence Course at the National Defence Institute. She was Deputy Director of the National Defence Institute between 2006-2008. She is also national delegate at the European Security and Defense College. Her main fields of research are theories of International Relations, foreign policy analysis, European foreign, security and defence policy and small states.

International regimes as an analytical tool

INTRODUCTION

Like most approaches to International Relations, regime theory emerged on a changing analytical and political context. From the theoretical point of view, regime theory sought to overcome the narrow view of realism centred on national interest and competition among hegemonic states by focusing on state and non-state actors' cooperation in international affairs. As a sub-field of International Relations (Brecher and Harvey, 2002:664) regime theory offers an alternative perspective to realism, liberalism and 'perceptive' approaches to cooperation in international affairs. From the analytical point of view, literature on international regimes appears during the 1970s, at a time when uncertainty deepened the security dilemmas that characterized global competition between the two superpowers, sourced in arms race and regional crises and when regulatory measures on international trade and economic regimes were on demand, to ensure states mutual interests, to increase cooperation, reduce asymmetries and increase predictability.

In 1986, Friedrich Kratochwil and John Gerard Ruggie published a seminal issue of the academic journal *International Organization* entitled "International Organization: a state of the art on an art of the state". The article addresses 'broader forms of international institutionalized behaviour' linking international institutions, with the problems of international governance and

international regimes. It examines how to connect “the informal ordering devices of international regimes with the formal institutional mechanisms of international organizations’ (Kratochwil and Ruggie: 754) opening new analytical perspectives on international organizations, regimes and international cooperation. Thirty years after the article’s publication, current international challenges emphasize the need to review an all-inclusive approach to international governance and regimes, in the pursue of better cooperative strategies by states and international organizations.¹ The effects of globalization and growing interdependence among actors have renewed the requirement for effective international regimes able to incentive the converge of preferences and interests, improve the sharing of information, capacities, knowledge and help reducing the impact of current security dilemmas, as perceived by states and communities. These analytical perspectives are particularly important at a time when attempts to harmonize values, principles and practices face the demands of scarcity of resources and those of the complexity of current challenges.

Regime theory attempts to explain cooperation in specific issue-areas of international politics. International regimes offer a platform to share common interests and preferences, provide legitimate frameworks through which agreements are feasible and make available the resources needed to address collective problems, leading to better cooperation. International regimes are also meant to reduce uncertainty and improve predictability, providing the incentive for regime participants to comply with norms and regulations and adopt new practices that may inform collective action. Regimes presume a good degree of commonality of perceptions and general acceptance of principles, rules and norms. Even when not sourced in international organizations, regimes aim at producing prescriptive impact over the external behaviour of regime participants (Haggard and Simmons, 1987:495-496). They presuppose an equalitarian application of rights and obligations, but they are not foreign to the effects of role positions claimed by actors, within the international system. This is perceptible in two ways. First, because relevant participants may use their power positions and authority to coordinate the international agenda through regimes, a view close to realism. Second, because participants may, on the other hand, prefer to cooperate in problem solving on the base of information share and knowledge, generated by international institutions, a perspective closer to liberal institutionalism.

¹ See Katzenstein, Keohane and Krasner (1998) and Sani and Mohammadzade (2016).

Generally speaking, literature on regimes addresses three broad research questions: Why international regimes are formed? What are their consequences? a perspective shared by researchers concerned with evaluation of regimes impact or effects.² And why do regimes persist? This article first briefly reviews the conceptual boundaries of international regimes. Second, it identifies and reviews the main contributions that may lend analytical contributions to understand what regimes are and what do they do.

CONCEPTUAL VIEWS IN REGIME THEORY

A classical definition of international regimes regards “principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area in international relations” (Krasner, 1982:186). This presumes that regimes are meant to harmonize, streamline and induce convergence around a domain politically relevant and where cooperation is required. Keohane (1997: 27) considers convergence as an essential condition for regime existence, noting that ‘a substantive definition of regimes provides that regimes only exist, if actor’s expectations actually converge’. Levy, Young and Zürn (1994:5) acknowledge that regimes presuppose the existence of the following conditions: ‘explicit rules, regular references to the rules, rule-consistent behaviour’, consequently recognizing the relevance of formal guidelines, frequency with which they are invoked and regularity with which they are implemented, through consistent behaviour by regime participants. This condition of validity of a regime, when the agreements they entail are perceived as being feasible, is also valued by Keohane (1993:28) and by Kratochwil and Ruggie (1986:759) by suggesting that regimes “are broadly defined as governing arrangements constructed by states to coordinate their expectations and organize aspects of international behaviour in various issue-areas (comprising) normative element, state practice and organizational roles”. This means that not only cooperation is a central effect of international regimes, but that regimes offer a platform for international cooperation and coordination on relevant issue-areas above the state level.

² Impact and effectiveness regard the ability of a regime to change the behaviour of regime participants by means of creating better conditions to mitigate or solve a given problem through compliance and rule implementation, in particularly among relevant actors.

International regimes are also an important part of international governance. Ruggie (1975) observed another important element of characterization of regimes, perceiving them as defining the references and the boundaries of international governance, what Rosenau and Czempiel (1992) came to refer to as ‘governance without government’. Levy, Young and Zürn (1994:6) emphasized the issue-specific nature of international regimes defining them as ‘social institutions consisting of agreed upon principles, norms, rules, procedures and programs that govern the interactions of actors in specific issue-areas’. The principles and norms that inform regimes are meant to reduce the impact of differentiation and ensure reciprocity of rights and obligations among all regime participants regarding specific aspects of the international agenda.

International regimes are not passive platforms to accommodate common national interests and preferences of regimes participants, but can rather have a restraining effect over their behaviour. They can constrain and condition the “behaviour of states towards one another” (Kratochwil and Ruggie 1986: 760) because regimes offer “principled and shared understandings³ of desirable and acceptable forms of social behaviour” (:764), suggesting what regime participants should (normative dimension of regimes) and can or cannot do (regulative dimension).

ANALYTICAL PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL REGIMES

Regime theory reflects the divides that characterize some of the long lasting debates between realists and liberal institutionalists on the role of power, rules and norms, on the role of systemic versus domestic influence over decision making (Koschut, 2014) and on how compliance may affect how regimes are formed and maintained (Little 2008:290). Hasenclever, Mayer and Rittberger (1996, 1997, and 2000) diverged from traditional views that sustained the idea that regime theory reflects competing approaches

³The document presented by the High Representative in Brussels, at the European Council of last June, entitled “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, is structured in a way closer to a regime. It identifies the ‘Interests’ (peace and security; prosperity; democracy; rule-based global order), the ‘Principles guiding external action’ (unity; engagement; responsibility; partnership), the ‘Priorities’ such as the security of the Union including: security and defense; counter-terrorism; cyber security; energy security and strategic communications and like regimes is issue-specific, in the sense it applies to European foreign and security policy.

to international affairs. Conversely, they observe that regimes could help explaining how preferences convergence and improve cooperation rather than competition among states.

In regime literature, regimes are acknowledged as institutions that help regulating various fields of state affairs in the international governance sphere (Abbott and Snidal 1998; Kratochwill 1984; Crawford 2006) from foreign policy, trade, climate change, human rights and even security and defence.

REGIMES, RATIONAL CHOICE AND NORMATIVE PERSPECTIVES

State centric lines of enquiry tend to dismiss the prescriptive role played by international regimes to suggest, change and enable regime participants to assume new preferences and practices. Various perspectives (Ikenberry 1998-1999; Ikenberry and Kupchan 1990; Mearsheimer 1994/95; Schweller and Priess 1997, Legro 1997, Lake 2013) identify great powers as those who inform the contents, the terms of what is being agreed and the scope of international regimes, determining and coercing changes in policy behaviour among regime participants.

During the process of incorporation of norms and recommendations, issued above the state government level, dense international socialisation⁴ may have a positive effect on norm embedment, as a pre-condition for the acceptance and positive impact of international regimes. In this context, a high level of international socialisation facilitates norm incorporation, encouraging participants' compliance with regimes, in particular when supported in the context of international institutions and provides them protection from major states national interests. The European security regimes established by the European Union, through the Common Security Defence Policy (CSDP) and the transatlantic security regime set by NATO, although informed by strategically relevant member states, both regimes help counterbalancing hegemonic coercion and both provide equal opportunities to participants, large and smaller, to influence and determine the terms under which rights and obligations leading to cooperation are agreed.

⁴ Schimmelfennig (2000, p. 111) defines international socialisation as 'a process that is directed toward a state's internalisation of the constitutive beliefs and practices institutionalised in its international environment'. This definition presupposes intersubjective knowledge of guiding principles of conduct, the interiorisation of a system of norms and the voluntary adherence to a system of international practices by state representatives and national communities of experts.

This does not mean that regimes are unfamiliar to power distributions and changes in structural power and they can be expected to impact on regime formation and persistence. Socialization helps disseminating appropriate behaviour, independently from the power positions held by actors within international institutions. Checkel (1999:87) argues that socialization is the process by which actors 'learn to internalise new norms and rules in order to become members of (international) society (...). Actors are socialized into new norms and rules of appropriateness through processes of persuasion and social learning and redefine their interests and identities accordingly' (Idem, *ibidem*).⁵ Regimes may also encompass a transformative quality and conformant behavior with regimes may develop on grounds of principled value attributed to what is being contractualized among participants.

REGIMES AND COMMUNITIES OF EXPERTS

Other analytical views on regimes value the role of national communities of experts in informing and implementing decision making procedures, necessary for a regime to be established and produce some degree of evident impact. Various authors (Allison and Zelikow 1999; Janis 1982; Moravcsik 1997; Courpasson 2000) observe how states' compliance and incorporation of norms formulated and adopted, within a given international regime, are influenced by national decision-makers and bureaucracies at the national level. National bureaucracies, in particularly when embedded in international organisations, are 'crucial centres of interaction and decision-making' (Goetschel 2000) providing the link between domestic and international actors facilitating change and adaptation of actors' international identity, policy behaviour and practices.⁶

Literature on the role the communities of experts, although not primarily concerned with the prescriptive nature of international institutions such as regimes, emphasizes the role played by 'knowledge elites' in incorporating and disseminating normative and technical prescriptions, with repercussion on the external behaviour of actors. The notion of knowledge diffusion, underlining views on the role of epistemic communities, enables to understand how epistemic communities influence and determine the

⁵ Brackets in the original.

⁶ For further reading see also Martin 2001.

agreements reached within international regimes, most of them reliant on the specific knowledge of experts. These communities of experts connect what is nationally and internationally prescribed, facilitating norms and rule incorporation by regime participants and influencing the adoption of new prescriptions. International institutions offer the organisational and social setting where these communities converge, being responsible for processes of social learning, for the development of specific levels of expertise and for guaranteeing the means to regime participants to coordinate and cooperate, leading to common problem solving. Communities of experts are a 'cognitive authority' in the sense they work as interpreters of specific policy issues. They also hold an important position in implementing and shaping the degree of relevance attributed to international regimes in the domestic and international contexts of policy formulation and decision-making.

Haas (1992:4) observes that expert communities have an important function in the diffusion of new ideas and new information and on how these may change actors' preferences. He points out that, in the pursue of new national role concepts in foreign policy, state actors through their epistemic communities, national bureaucracies can learn and alter their initial preferences. 'The greater the extent to which epistemic communities are mobilized and are able to gain influence in their respective nation-states, the greater is the likelihood that these nation-states will in turn exert power on behalf of the values and practices promoted by the epistemic community and will thus help in their international institutionalisation' (Adler and Haas, 1992: 371 and 372). These views emphasize how knowledge communities can promote convergence of states' interests and influence behaviour through international networks of experts.

The value attributed by these perspectives to information, knowledge diffusion and institutional learning offer important contributions to the explanation of how foreign policy roles and priorities change within national ministries or ministerial cabinets. These communities often operate within highly socialised international environments that help producing forms of collective learning.⁷ Changes in state preferences and variations in the willingness to engage in more active international roles result from high patterns of socialisation among communities of experts. Haas and Adler (1992:378) argue that socialisation and learning, generated among epistemic communities, have an

⁷These are traceable in political innovation, information selection and knowledge diffusion and on how these practices may help regimes persisting across time.

enabling effect in the diffusion of behavioural change. International institutions work as organisational platforms where communities of experts identify, filter and interpret policy preferences. Epistemic communities are embedded in the institutional fabric of international organizations, within which they incorporate new frames, 'define interests and set policy standards' (Adler and Haas 1992: 375) providing the formal social setting where policies emerge, evolve and can be justified. They help communities of experts to 'define' interests by generating practices of consultation and negotiation and by establishing standards of behaviour that set principles and impose sanctioning mechanisms, a concern which regimes entail. The literature on communities of experts is valuable to understand how experts improve domestic conditions leading to adaptation of preferences and to the incorporation of regimes values, principles and practices.

Academic research on the formation of imagined security communities and epistemic communities have also offered a valuable contextual base to explain how international organizations contribute to produce security regimes.⁸ In particular in the domain of international security, international regimes convey ways to address and solve problems of cooperation, coordination and collective management, even on complex policy issues such as arms control and counter-proliferation (Müller 1997), based on an agreed-upon set of rules, procedures, information sharing, codes of conduct and security practices. Security organisations, as one of the social settings where communities of experts operate, enable the construction of imagined security communities that may reinforce common preferences, help interpreting policy meaning and encouraging conformant behaviour, contributing to develop conditions that guide and strengthen a given international regime.⁹ Regimes may also contribute to disseminate security values, produce specific information and codify security narratives, shared among the security communities of regime participants. Security communities also work as robust frames of identity that bind participants to similar policy interests, shared security practices and common strategic approaches to security problems, as in the case of NATO.

The evaluation of the strength of a given security regime may not always be related with a formal, regulative, doctrinal, functional and military capacity power base on which security practices were built, as in NATO's case.

⁸ See Jervis 1982, Müller 1997 and Gheciu 2005.

⁹ For further reading see Karl Deutsch et al. 1957; Haas 1992, Adler 1997 and Duffield 1992.

Security regimes may also be strengthened by the norms and rules they are embedded with, through processes of socialisation (Glaser 1993), by shared symbolic meanings and by the adoption of similar declaratory strategies regarding international security.¹⁰ These rhetorical strategies are often translated into institutions official narrative that inform a given security regime, constructed on the base of norm conformant principles, expectations, guidelines, strategies and procedural aspects of decision-making, as in case of the EU/CSDP.

This perspective is also substantiated by insights which point out that institutions and international regimes are not strictly guided by cost-benefit calculations, but rather by considerations of appropriate external behaviour, as perceived by sociological institutionalist approaches.¹¹ International socialisation ritualises conduct around frames of goodness and rightfulness. In this approaches (March and Olsen 2004: 3) actors ‘internalize prescriptions of what is socially defined as normal, true, right, good, without, or in spite of, calculation of consequences and expected utility.’ Empirical evidence shows us that participants may adhere to regimes on normative grounds (e. g. perception of common good), despite the fact considerations of national interest and self-help cannot be dismissed in situations of regime compliance.¹²

REGIMES AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

International organizations are important contexts of regime formation, although regimes may exist without them.¹³ International institutions comprehend formal and informal ‘sets of rules and practices that prescribe behavioural roles, constrain and enable international activity and shape the expectations of actors’ (Haas, Keohane and Levy 1993: 4-5). This definition contains two important elements. First, it acknowledges the presence of international rules with prescriptive impact, which strengthens compliance with regimes,¹⁴

¹⁰ For further reading, see Williams and Neumann (2000).

¹¹ On the possible application of sociological institutionalist perspective to the analysis of regimes, see March and Olsen 1989, March and Olsen 1998 and March and Olsen 2004.

¹² The cooperative initiatives between the European Union and NATO against maritime piracy and in the reestablishment of rule of law in the Horn of Africa encompass both reasons. The maritime strategies that guide cooperation among the multinational force are strongly embedded in the general regime of international maritime law that both serve the interests of the international community and the national interest of participants.

¹³ For a comprehensive perspective on the role of international institutions, see Martin and Simmons 1998.

¹⁴ For further reading on the incentives and rewards of regime compliance see Nielsen and Simmons, 2015.

originated in international organizations. Second, it recognizes the construction of expectations about constructive behaviour of states, under formal and informal conditions of norm acceptance. This view is reiterated by Keohane, Haas and Levy (1993) when explaining how norm incorporation produces impact by constraining, enabling and shaping behaviour of participants.

International organizations play an important part on how they strengthen the impact of international regimes in various ways. This may occur because they help voicing common concerns and encouraging commonality of preferences. They interpret and confer political and social meaning to international policy prescriptions and they help developing cooperation and coordination practices among member states, which commonly resonate what international regimes do.¹⁵ Various insights¹⁶ on how international institutions help conciliating and converging policy positions lend important contributes to regime analysis, particularly in explaining why regimes are formed, what do they do and why do they persist.

International organizations also produce rules that define, constrain, enable and create expectations that may facilitate the impact of the international regimes they help to build.¹⁷ These perspectives argue that the diffusion of norms and codes that govern inter-action among regime participants generate patterned forms of external behaviour. Institutional approaches to regimes attribute to international institutions a 'power of their own' in the way they 'socialize their members into compliant behaviour' (Müller 1997:362).

Perspectives affiliated with neo-liberal institutionalism attribute to regimes persistence, reasons that lay beyond the perpetuation of the conditions present at their origin. They privilege international institutions ability to solve problems such as: to reduce costs in the transaction of goods (including international security); to increment information distribution; to mitigate distributional conflicts; to persuade to compliant behaviour; to minimise bargaining costs; to incentive convergence and to ensure the monitorization of decision-making and policy implementation. Levy, Oran and Zürn (1994:18) point out that regime persistence may result from improvements in 'the contractual environment and thus stabilize cooperation'. Stabilization of cooperation reduces uncertainty and mitigates security dilemmas among regime participants, empowering regimes robustness, strength and impact.

¹⁵ For further reading on the role of international institutions see Goldstein and Keohane, 1993.

¹⁶ On a neo-liberal institutionalist perspective, see Keohane 1988; Keohane 1993 and Martin 2001.

¹⁷ On literature on international regimes that underline these aspects, see Hasenclever et al. 1996 and Müller 1997.

REGIMES, COMPLIANCE AND COOPERATION

Institutionalist literature also underlines the utilitarian reasons that lead member states to comply with norms and rules ‘in response to their (states) interests and ideas and the ideas and interests of their leaders’ (Keohane 1988:5). As Martin observes (2001: 24) ‘states create institutions in response to standard collective-action dilemmas and when states delegate to these institutions adequate monitoring capabilities to allow for effective enforcement, institutions generate convergent effects’. This perspective finds in external conditions (high and low externalities to state behaviour) and in institutional mechanisms (effective versus ineffective monitoring mechanisms) the explanation to the intended or unintended effects of international norms and rules on state behaviour. The link between calculated consequences and adopted rules is often subtle. In fact, it is difficult to make a clear distinction between choices prescribed and actions performed on the base of strict self-help and those choices steered by normative conformity, both being able to explain why state and non-state actors conform to international regimes.

In the neo-liberal institutionalist tradition, international institutions are purposive entities, which define the parameters of expected behaviour and aim at specific prescriptive paths. As Keohane (1988: 384) suggests, international institutions comprise long-lasting rules and norms that prescribe behavioural practices to actors, constrain international activity and shape actors expectations. International institutions, being purposive entities, convey norms and rules to regime participants consonant with ‘prescribed hierarchies and capacity for purposive action’ (Keohane 1988: 384). Neo-liberal institutionalism emphasizes the prescriptive role of formal and informal international institutions and how a higher level of ‘certainty for the course of future competition’ determine how states ‘calculate their costs and benefits’ and how regime compliance, impact and persistence may be assessed.¹⁸

Three perspectives help understanding what regimes do by how preferences are aggregate and common problems addressed. Approaches to international regime theory privilege different aspects involved in the emergence and persistence of regimes. Behavioural approaches believe that convergent behaviour on specific issue-areas increases the likelihood of regime formation (Young 1989:13, Jervis 1982: 360-362). Cognitive approaches emphasize the role of intersubjective meaning, common understanding and

¹⁸ Keohane 1988 and Zürn 1987 as cited by Müller, 1997: 362.

consensual knowledge on norms that 'guide, inspired, rationalise and justify behaviour', as the base for regime formation (Kratochwill and Ruggie 1986: 759, 766-767). Formal approaches attribute to regimes formal constraining effects related with explicit rules agreed by actors and reflected in treaties or other normative instruments (Keohane 1997: 26-29). This means that commonality of understandings on specific policy issues is a strong base for compliance with regimes.

Rationalist approaches are less explanatory of why regimes, sourced in international institutions, are formed and why do they persist. First, because they assume that international institutions do not possess authoritative qualities of an actor similar to those attributed to a state. Second, due to the fact they believe that international institutions reflect self-interested competing interests of major states, thus the conditions of institutional learning, socialisation and appropriateness do not have prescriptive effects on participants' behaviour. Rationalist approaches limit international regimes efficiency to a 'particular expression of capability' (Waltz 1979: 88) led by relevant states national interests and by how they use international regimes to empower themselves and obtain an advantageous position in the strategic bargaining game. However, empirical and historical evidence allow refuting the idea that international institutions and international regimes have a modest prescriptive effect in international relations. The security regime represented by organizations like NATO proves its normative and prescriptive power and explains its persistence in a post-Cold War era, long after the motive for its foundation has changed (Legro 1997: 33-35). This is still valid even if one considers that NATO's persistence as an alliance can be credited to the expansion of its geographical scope and functional role to out-of-area operations after 1991, leading to a reconfiguration of its own security identity. A lasting peace in Europe would have not been possible, if incorporation of 'principles, norms and rules', to revisit Krasner (1982:186) definition of international regimes, the acceptance of policy roadmaps and security practices had not been incorporated by transatlantic allies.

The prescriptive impact of regimes, sourced in international institutions, is more effective due to their level of representativeness and embedded legitimacy, as compared to one-sided guidelines conveyed by major powers or informal agreements, with no juridical binding force. Levy, Young and Zürn (1994: 9) consider that the legitimacy of the rules entailed by a regime imply clarity, validation among participants and internal coherence in their application. Regimes help developing in-group identities that contribute to the persistence

of international institutions foreign policy and security dimensions, as well as their capacity to successfully convey standards of international behaviour. Common beliefs and shared understandings influence the behaviour of states being important conditions of regimes perpetuation.

Hedley Bull observations on the international society acknowledges the presence of 'habits and practices (that) shape the realisation of common goals' (Bull 2002: 71) not necessarily considered within formal organisations. States in the international society are bound by common understandings, rules, norms, and mutual expectations (Evans and Wilson, 1992) among constituent parts, as opposed to the idea of an anarchic international structure. To the advocates of the English School, pluralism and solidarity (Dunne 1998: 11) are driving forces of state behaviour in the international society, a reasoning which regimes may also hold.

Conversely, intergovernmental perspectives centre the source of prescriptive effects on the policy preferences of states and not on the prescriptive appeal and the regimes and institutions they may entail. The influence of national leaders and availability of power resources play a crucial role in intergovernmental bargains (Moravcsik 1991:25-27). Advancements in the study of integrated decision-making and policy implementation mechanisms conclude that states pursue self-interested preferences, rather than prescriptive formulas leading to compliance with international roles (Moravcsik 1997: 519) and that national interest is the motivational element in the interstate bargaining game leading to cooperation. This perspective is dismissive of the binding and convergent effects of international institutions on regime participants, notably through the presence of systems of equal rights and responsibilities. However, intergovernmental views, by focusing on national preferences, may provide useful accounts regarding the domestic conditions under which international prescriptions are more likely to be complied with and to reconstruct how domestic preferences shape and are shaped by international regimes.

Research affiliated with sociological approaches focuses on the relevance of institutional constructions, on how they shape normative motivation and help changing actors' identity and preferences. The state remains an important unit of analysis, but intersubjective arrangements, rather than material ones, constitute the base where units perceive, adopt and act in the international system. From this literature, analytical tools can be borrowed to understand the process of role taking in foreign policy, implicit to compliance with international regimes and to their successful implementation.

REGIMES AND INTERSUBJECTIVE MEANING

International regimes also have a symbolic and representational purpose (Wendt and Duvall 1989, p.60), assuming an essential role in the formation of international identity of regime participants. Constructivist views are not interested in what international institutions *do*, but in what they *represent* and how the norms that emanate from them produce intersubjective meanings that influence behaviour. Barnett and Finnemore (1999:700) sustain that international institutions define responsibilities giving them meaning and purpose.¹⁹ They are a source of collective identity (Wendt 1994: 385-387; 388-391) that help actors selecting commonalities and changing interests and identities based on newly perceived roles. Wendt (1999: 93) argues that ideas and institutions provide the situational context where state interests are redefined by reference to new conditions. He suggests state actors do not carry a fix portfolio of interests, independently of their social context. Security organizations are good examples of situational contexts that generate path-dependency in 'cooperation, transparency and confidence-building' (Johnston 2001: 509)²⁰ that perpetuates internal cohesion and generates conditions for the internalisation of new identities, with regard to the dynamics of regional cooperation.

Identities, as the foundation of preferences, are neither static nor exogenously given, but socially dependent qualities. They are framed by a context of relations with other actors, in the case relevant to this study, the context provided by international regimes. If the external environment changes in a way that affects the definition of ones' identity, constructed by reference to the identity of the Other, then uncertainty may rise and the interpretation of identity may change. In this case, what security regimes do, on the base of norm incorporation, is to lower the level of uncertainty by enhancing the formal conditions of trust and predictability that will inform security regimes and pattern collective action.

FINAL CONSIDERATIONS

Levy, Young and Zürn (1994: 31-33), drawing on the Levy and Young (1994) work, offer the best systematization on the impact of regimes helping to summarize the various perspectives referred earlier. Identify regimes effec-

¹⁹ See also Kratochwill and Ruggie 1986: 763-769.

²⁰ See also Gheciu 2005.

tiveness by acknowledging them as individual ‘utility maximizers’ for state and non-state actors. As ‘enhancers of cooperation’ contributing to solve collective action problems by improving the conditions of transparency and trust among relevant actors. As sources of ‘authority’ leading to regime participants to adapt, as a consequence of intense socialization. As inducers of social learning enabling more effective problem solving. And as ‘role redefiners’ helping regimes participants to take new roles and reshape their own identities. A positive perception of the benefits associated with the adoption of new roles and practices results in changes in international identity and in external behaviour of regime participants. Actors in highly socialised international environments tend to reproduce and diffuse specific patterns of social order, reflecting institutionalised beliefs and practices found in these institutional environments. Similarly, the internalisation of new behaviour results from routinisation and ‘ritualised behaviour’ that confirm the understandings held domestically or internationally by actors involved in foreign policy making (Barnett and Finnemore 1999: 718).

In politically integrated and densely socialised international institutions participants are all bound by the same principles, rules, rights and obligations. Member states perceive international regimes as opportunity equalizers. This provides to regime participants, small and large, powerful and less powerful, the possibility to participate in the agreement contractualized under a given regime. Elinor Ostrom (1990) on her central work *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* observed that the efficiency of governing common goods also implies that those who are affected by the rules can actively take part in modifying them. Consequently, willingness to incorporate norms, values, principles and practices is related to a combination of several conditions. First, the variety of regime participants, that is, the number and position of actors in the international system that participate in a given regime, affect perceptions of international legitimacy, authority, representativeness and regime strength. Second, the institutional design of international organizations that may accommodate international regimes may affect the impact of international regimes determined by better access to information, equal participation of participants in decision-making and harmonize regime implementation. Third, the collective properties of regimes, that is the quality and significance of the resources available, may empower a given regime by means of: improved access to relevant issue-specific information, knowledge and efficiency of the formal mechanisms of monitorization of compliance and implementation, applied to regime participants. Variations in any of these conditions may result in changes in the ability to persuade and influence, and

consequently to impact on the behaviour of regime participants. As Johnston suggests (2001: 494) 'Treating institutions as social environments means positing that different social environments vary in terms of their persuasiveness and social influence, for which some may be better succeeded as social environments than others'.

Perspectives on international regimes offer analytical tools that can bridge rational, institutionalist and intersubjective views connecting the importance of interests, power and material capabilities, with those of meaning, identity, common understandings, appropriateness, socialisation, institutional learning and knowledge. The bridging effect of regime literature enables to value the role of relevant actors, as much as the purpose of secondary states in regime formation and impact. Regime literature suggests the constraining effects of regimes and the opportunities for compliance, in the face of commonly beneficial problem solving. Regime participant's goals, policies and behaviour are in regime literature, influenced by domestic and international elements, such as national and international institutions and respective communities of experts that inform regime formation and implementation and play a part on how rules are domestically incorporated, affecting compliance and implementation of international regimes.

The analytical opportunities offered by a review of various bodies of literature, which contribute to understand international regimes, allow mapping four relevant sets of elements to understand what regimes are and what do they do. First, the observation that the presence of multilevel sets of political belonging and decision-making enhance collective action and facilitate problem solving in various policy domains. In international affairs, actors take part in several international regimes with distinct purposes, for instance in security, environment, disarmament and arms control and trade, with different prescriptive authority, with diverse compliant appeal to participants and with various material capabilities. These overlapping layers of institutional belonging may cause conflicts of interest, thus limiting the effectiveness of a regime or conversely by offering opportunities to solve common problems and challenges, on the base of international complementarity in cooperation. Second, it highlights the prescriptive appeal of international institutions to regime participants by inducing norm incorporation that helps behaviour and action to converge, by aggregating representations around common problems, by constructing narratives on how to deal with challenges and producing the necessary knowledge, information and resources to manage them. Third, under conditions of dense socialisation, international regimes may change participants' international identity in order to: meet confor-

mant behaviour, facilitate integration in the international society or help participation in the international agenda. Last, literature on international regimes suggests an interesting possibility for cross-pollination of theoretical and analytical insights and provides the opportunity to interpret regime formation and impact, across various policy issues and regimes that coexist inside or independently of international organizations, present in different periods of international affairs.

References

- ABBOTT, KENNETH W. AND DUNCAN SNIDAL (1998). "Why States Act Through Formal International Organizations". *The Journal of Conflict Resolution*. 42(1):3-32.
- ADLER, EMANUEL AND PETER M. HAAS (1992). "Conclusions: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program". *International Organization*. 46 (1):367-390.
- ALLISON, GRAHAM AND PHILIP ZELIKOW (1999). *Essence of Decision*. New York: Longman.
- BARNETT, MICHAEL N. AND MARTHA FINNEMORE (1999). "The Politics, Power, and the Pathologies of International Organizations". *International Organization*. Vol. 53 (4): 699-732.
- BRECHER, MICHAEL AND FRANK HARVEY (EDS) (2002). "Conclusions: An Assessment of Millennial Reflections on International Studies". In: F. P. Harvey and M. Brecher eds. *Millennial Reflections on International Studies*. Michigan: University of Michigan Press: 661-684.
- BULL, HEDLEY (2002). *The Anarchical Society*, Hampshire: Palgrave.
- CHECKEL, JEFFREY T. (1999), 'Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe', *International Studies Quarterly*. Vol. 43(1):83-114.
- COURPASSON, DAVID (2000) "Managerial Strategies of Domination. Power in Soft Bureaucracies". *Organization Studies*. 21 (1): 141-161
- CRAWFORD, NETA C. (2006). "Democratizing Global Politics: Discourse Norms, International Regimes, and Political Community". *Perspectives on Politics*. 1: 235-236.
- DEUTSCH, KARL ET AL. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- DUFFIELD, JOHN S. (1994-1995). "NATO's Functions after the Cold War". *Political Science Quarterly*. 109 (5):763-787:775.

- DUFFIELD, JOHN S. (1994). "Explaining the Long Peace in Europe: The Contributions of Regional Security Regimes". *Review of International Studies*. 20 (4): 369-388.
- DUFFIELD, JOHN S. (1992). "International regimes and alliance behavior: explaining NATO conventional forces". *International Organization*. 46 (4):819-855.
- DUNNE, TIM (1998). *Inventing International Society – A History of the English School*, Houndmills: Macmillan Press Ltd.
- EVANS, TONY AND PETER WILSON (1992). "Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison", *Millennium* 21:329-351.
- GHECIU, ALEXANDRA (2005). "Security Institutions as Agents of Socialisation? NATO and the "New Europe". *International Organization*. Vol. 59(4):973-1012.
- GLASER, CHARLES L. (1993). "Why NATO is Still Best: Future Arrangements for Europe". *International Security*. 18(1):5-50.
- GOETSCHEL, LAURENT (2000). "Small States and Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU: A Comparative Analysis", NFP42 Working Papers N° 14, <http://www.snf.ch/NFP/ntp42/working/WP14.pdf> (Acceded 14-02-2003).
- GOLDSTEIN, JUDITH AND ROBERT KEOHANE, (EDS.) (1993). *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- HAAS, ERNST B. (1982). "Words Can Hurt you; Or, Who Said what to Whom about Regimes". *International Organization*. 36 (2): 207-243
- HAAS, PETER AND ROBERT O. KEOHANE AND M. LEVY EDS. (1993) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Action*. London: MIT Press, pp. 4-5.
- HAAS, PETER M. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, Special Issue. 40 (1):1-35.

- HAGGARD, STEPHEN AND BETH SIMMONS (1987). "Theories of International Regimes", *International Organization*. 41(3): 491-517.
- HASENCLEVER, ANDREAS, PETER MAYER AND VOLKER RITTBERGER (2000). "Integrating theories of international regimes". *Review of International Studies*. 26(1): 3-33.
- HASENCLEVER, ANDREAS ET AL. (1997). *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HASENCLEVER, ANDREAS, PETER MAYER AND VOLKER RITTBERGER (1996). "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes". *Mershon International Studies Review*. 40(2): 177-228.
- HIGH REPRESENTATIVE (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Brussels, June 2016, available at <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe>[Accessed 30 June 2016]
- IKENBERRY, G. JOHN (1998-1999). "Institutions, Strategic Restrain, and the Persistence of American Postwar Order". *International Security*. 23(3):43-78.
- IKENBERRY, G. JOHN AND CHARLES A. KUPCHAN (1990). "Socialization and hegemonic power". *International Organization*. 44(3): 283-315.
- JANIS, IRVING (1982). *Groupthinking*. Boston: Houghton-Mifflin
- JERVIS, ROBERT (1982). "Security Regimes", *International Organization*. 36(2):360-362.
- KATZENSTEIN, PETER J., ROBERT O. KEOHANE AND STEPHEN KRASNER (1998) "International Organization and the Study of World Politics". *International Organization*. 52(4):645-685.
- KEOHANE, ROBERT (1997). "The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme". In Volker Rittberger (ed.) *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press: 23-45.

- KEOHANE, ROBERT (1988). "International Institutions: Two Approaches". *International Studies Quarterly*. 32(4): 379-396.
- KOSCHUT, S. (2014). "Transatlantic conflict management inside-out: the impact of domestic norms on regional security practices". *Cambridge Review Of International Affairs*. 27(2):339-361.
- KRASNER, STEPHEN (1982). "From Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables". *International Organization*. 36 (2): 185-205
- KRATOCHWILL, FRIEDRICH AND JOHN GERARD RUGGIE (1986). 'International Organization: a State of the Art on an Art of the State'. *International Organization*. 40 (4):753-775.
- KRATOCHWILL, FRIEDRICH (1984). "The Force of Prescriptions". *International Organization*. 38(4): 685-708.
- JOHNSTON, ALASTAIR IAIN (2001). "Treating International Institutions as Social Environments". *International Studies Quarterly*, Vol. 45:487-515.
- LAKE, DAVID A. (2013). "Legitimizing Power The Domestic Politics of U.S. International Hierarchy". *International Security*. 38 (2):74–111
- LEGRO, JEFFREY W. (1997). "Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism". *International Organizations*. 51(1):31-63.
- LEVY, MARC A. AND ORAN, R.YOUNG (1994). *The effectiveness of international regimes*, paper prepared for presentation at the Annual Convention of International Studies Association, Washington D.C., 29 March-1 April 1994 as quoted by Levy, Marc A., Oran R. Young and Michael Zürn (1994). *The Study of International Regimes*. Working Paper 94-113, Laxenburg: IIASA (add WWW).
- LEVY, MARC A., ORAN R.YOUNG AND MICHAEL ZÜRN (1994) *The Study of International Regimes*. Working Paper 94-113, Laxenburg: IIASA (add WWW).
- LITTLE, RICHARD (2008). International Regimes. In: Baylis, John and Steve Smith, eds. *The Globalization of World's Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

- MARCH, JAMES G. AND JOHAN P. OLSEN (2004). "The logic of appropriateness" ARENA Working Papers WP04/09.
- MARCH, JAMES G. AND JOHAN P. OLSEN (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Order". *International Organization*. 52(4):943-969.
- MARCH, JAMES G. AND JOHAN P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- MARTIN, LISA L. AND BETH SIMMONS (1998). "Theories and Empirical Studies of International Institutions" *International Organization*. 52 (4): 729-757.
- MARTIN, LISA L.(2001). "Institutional Effects on State Behaviour: Convergence and Divergence". *International Organisation*. 45() : 1-26.
- MEARSHEIMER, JOHN J. (1994/95). 'The False Promise of International Institutions', *International Security*. 19 (3):5-49.
- MORAVCSIK, ANDREW (1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*. Vol.51 (4): 513–553.
- MORAVCSIK, ANDREW (1991). "Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community". *International Organisation*, Vol. 45 (1): 19-56.
- MÜLLER, HARALD (1997). "The Internalisation of Principles, Norms, and Rules by Governments – The Case of Security Regimes" in Volker Rittberger (Ed)., *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press: 361-390.
- NIELSEN, RICHARD AND BETH SIMMONS (2015). "Rewards for Ratification: Payoffs for Participating in the International Human Rights Regime?" *International Studies Quarterly* 59(2):197-208.
- OSTROM, ELINOR (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REDD S, MINTZ (2013). Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making. *Policy Studies Journal*. vol. 41(51):511-537.

- ROSENAU, JAMES AND ERNST-OTTO CZEMPIEL (EDS.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press: 30-57.
- RUGGIE, JOHN GERARD (1975). "International Responses to Technology: Concepts and Trends." *International Organization* vol. 29(3):557-583.
- SANI, FARANAK DELSHAD AND LEILA MOHAMMADZADE. (2016) "Investigating Role of International Regimes in Global Governance". *Modern Applied Science*. 10 (3):102-106.
- SCHIMMELFENNIG, FRANK (2000). "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment". *European Journal of International Relations*, Vol. 6 (1):109-139.
- SCHWELLER, RANDALL L. AND DAVID PRIESS (1997). "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate". *Mershon International Studies Review*. 41(1):1-32.
- WALTZ, KENNETH (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Inc.
- WENDT, ALEXANDER AND RAYMOND DUVALL (1989). "Institutions and International Order" in Ernst-Otto Czempiel and James Rosenau, Eds., *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington, Mass.: Lexington Books: 51-74.
- WENDT, ALEXANDER (1994). "Collective Identity Formation and the International State". *The American Political Science Review*. Vol. 88 (2): 384-396.
- WENDT, ALEXANDER (1999). – *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WILLIAMS, MICHAEL C. AND IVER B. NEUMANN (2000). "From alliance to security community: NATO, Russia and the power of identity", *Millennium: Journal of International Studies*, 29 (2): 603-624.
- YOUNG, ORAN R. (1989). *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press.

Integración, economía y seguridad: Una revisión crítica de su construcción y límites

PALOMA GARCÍA-PICAZO

Profesora Titular de Universidad de Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid). Doctorado en Relaciones Internacionales – Universidad Complutense de Madrid (Premio Extraordinario 1992-1993). Áreas preferentes de investigación: teoría de las relaciones internacionales, la idea de Europa, teoría e historia de la guerra y la paz.

Publicaciones relevantes: *La guerra y la paz, en teoría. Un recorrido por la historia y el pensamiento de los clásicos internacionales*, Madrid, Tecnos, 2016. 437 páginas. ISBN 978-84-309-7024-7; *La Idea de Europa: Historia, Cultura, Política*, Madrid, Tecnos, 2008, 322 páginas. ISBN 978-84-309-4681-5.

Integración, economía y seguridad: Una revisión crítica de su construcción y límites

“El exceso de espacio nos asfixia mucho más que su escasez.”

Jules Supervieille, *Gravitations* (1925)

“... el análisis de estas relaciones de poder puede [...] dar lugar a algo como el análisis global de una sociedad. El análisis de estos mecanismos de poder puede también articularse sobre la historia de las transformaciones económicas, por ejemplo. [...] lo que yo hago [...] no se trata ni de historia ni de sociología ni de economía. [...] tiene que ver con la filosofía, es decir, con la política de la verdad...”

Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population* (1977-1978)¹

La noción estoica de ‘sociedad del género humano’ (*societas generis humani*) supone concebir un ecúmene que configura un espacio de convivencia universal armónica y acogedora, enmarcada en una virtual comunidad política unitaria regida por el imperio de una ley o derecho temporal (*Diké*) que trasluciría idealmente el primado de una justicia celeste intemporal (*Thémis*). Según su singular concepción de la ética de las virtudes que debía presidir la

¹ Supervieille (1925): 19 [Bachelard (1986): 260]; Foucault (2004): 4-5 (versión del francés propia; subrayado propio).

esfera política, Aristóteles intentó definir una idea terrenal de justicia absoluta mediante un método racional o geométrico basado en el punto medio (mesótês) entre el exceso y el defecto: determinado el vicio, era posible conocer la virtud (García Bacca, 1993: 58-67). Por su parte, la fuerza moderadora del derecho (díkê) serviría para contener el poder destructivo de la violencia (bía), manteniendo así un equilibrio entre los diversos elementos potencialmente opuestos y conciliando las azarosas mudanzas de un devenir inquietante con la deseable primacía de un orden más regular y predecible. Las leyes humanas y cósmicas se hallarían incluso en íntima correspondencia entre sí, según los postulados de un iusnaturalismo optimista que ‘naturalizaba’ lo que en origen respondía a la teorización, tanto platónica como aristotélica, acerca de una ley no escrita (àgraphos nómos) aunque inscrita en el ánimo concordante del hombre y el mundo, siendo además vinculante por imperativo natural. Desde esa premisa, en el resultante concepto de un orden mundial basado a su vez en la conciliación (oikéiôsis) regiría formalmente una adecuación de la política a los preceptos de una recta razón universal (orthòs lógos) (Lapidge, 1978: 161-185; Mühl, 1975: 51; Meder, 2009: 119-128).

1. COMUNIDADES REGIONALES: HIPÓTESIS DE LA FELIZ INTEGRACIÓN INICIAL DEL MUNDO

La milenaria hipótesis del logro progresivo de una plenitud vital y existencial (eúdaímonía), virtualmente extensible a la humanidad mediante un sistema de ‘buen gobierno’ mundial, discurre cual la hebra roja de un tapiz por la entera filosofía política occidental: ello comporta creer en una continuidad entre la ‘felicidad y la integración política’ y la ‘felicidad y la integración cósmica’ (Holowchak, 2004: 165-186, 187-212). Esta concepción presupone además la existencia de una comunidad de diálogo, mediada la inteligibilidad recíproca de los discursos particulares por una competencia lingüística común, deliberada y coherente. En su día, la helenización implicaba compartir la ‘razón’ a la vez que la ‘palabra’ (lógos), situación que virtualmente evolucionó después hacia una ‘comunidad’ (koinonía) más extensa, plural y compleja en términos axiológicos (Esposito, 2003: 21-39; Baslez, 2007: 629-636). Sin embargo, frente al particularismo aristotélico que restringía el principio de la ‘vida buena y justa’ al estricto marco de la polis (Aristóteles, 2003: 131-133 [1094a, 1094b]; Villate, 1995: 27-57), en la práctica se impuso el sistema cosmopolita helenístico. Su plasmación real, empero, no se debió tanto a los

buenos oficios de los filósofos como al éxito de las campañas militares de Alejandro que, como ambicioso monarca providencialmente encargado de una ‘salvación universal’ (*sotêria*), integró en un dominio unitario y efímero a amplias partes de Europa, Asia y África, cimentando así su particular idea de un Estado mundial (*civitas maxima*) (Mühl, 1975: 27). Como práctica totalizadora, aquella integración se realizó en los planos militar, político, cultural, social, económico, comercial, religioso, ideológico y étnico, un efecto de que este visionario macedonio, converso cultural al helenismo, alentara el mestizaje (Watson, 1992: 69-76). Más tarde esta noción se transfundió en términos aún más pragmáticos a un Imperio romano cuya ‘paz’, instituida por Octavio Augusto como supremo bien civilizatorio (*pax augustea*), conjugaba tanto la fuerza de la sumisión mediante la guerra (*bellum*) como el poder de la persuasión mediante el derecho (*ius*) (Roselaar, 2012: 141-158; Osiander, 2007: 36-164; Watson, 1992: 94-106; Grimal, 1962: 18-40, 42-80, 145-168, 113-144). Su método de integración fue perdurable y coherente: más allá de una cultura cimentada en decisivas nociones políticas – *civitas*, *imperium* y *gentes*, entre otras – llegó a constituir una civilización hegemónica (Elias, 1989: 57-82; Bruneau, 2010: 315-337). Entre otros factores cruciales – que fijó jurídicamente la *Constitutio Antoniniana* de Caracalla (212) al otorgar la ciudadanía romana a todos los habitantes libres del Imperio, con la excepción de los rendidos incondicionales (*dediticii*) – supuso que el latín, aunque sustituido de forma paulatina desde la Edad Moderna por nuevas lenguas vernáculas de vocación ‘imperial’ – español, portugués, italiano, francés, inglés, alemán...–, prevaleciese como idioma culto de comunicación universal (Mitterauer, 2004: 274-296; Seibt, 2004: 64-94; Eco, 1996: 21-27; 266-281; Haarmann, 2006: 211-240).

Es sabido que el dominio lingüístico y la afinidad cultural constituyen uno de los más eficaces métodos funcionales de integración, una tesis que el funcionalismo clásico del siglo XX promovió como sistema idóneo para lograr progresivamente comunidades humanas más seguras y estables en términos políticos, económicos, sociales y estratégicos en momentos de tan graves crisis y tensiones internacionales como las que entrañó la Guerra Fría (1949-1989). Compartir lenguajes y culturas supone que los individuos y los grupos concernidos, familiarizados con los respectivos sistemas de códigos y símbolos culturales, muchos de ellos tácita e inmediatamente inteligibles, puedan interactuar de forma más fácil, sin sentirse tan radicalmente ‘extraños’ o ‘extranjeros’ entre sí. Siendo su comprensión recíproca casi espontánea, su comunicación es más directa y eficiente. Esto contribuye a dinamizar procesos de cambio socio-cultural que, por otro lado, son intrín-

secos a la evolución de cualquier sociedad humana. Sólo que mediante esta vía funcional su curso sería más manejable en principio, pudiendo guiarse, mejorarse o reconducirse los procesos de modo acorde con el fin perseguido, que siempre sería la integración (Deutsch, 1994: 121-143; Sorokin, 1970: 630-638).

2. INTEGRACIÓN Y VIOLENCIA: IMPERIOS

Sin embargo, pese al indudable beneficio histórico que por lo general resulta de ‘civilizarse’ en el momento oportuno, ¿es concebible alguna integración – mundial, regional, nacional – sin que medie alguna forma de violencia, coacción, coerción social o cultural (gesellschaftlicher Zwang zum Selbstzwang)? (Elias, 1989: 449-463) Las gentes, los pueblos, las naciones... ¿acuden a integrarse espontánea, voluntaria y libremente en alguna comunidad mayor o lo hacen más bien por necesidad, carentes de otra elección posible? Es más, partiendo de la diferencia entre derecho, deber y facultad, ¿resulta éticamente admisible que un sistema – político u otro – determine que ciertos grupos humanos deban integrarse en cualesquiera especie de comunidad, organismo, organización, sociedad... en nombre de un orden, una seguridad, una paz, un bienestar instituidos a su vez por su propio promotor de un modo por lo general interesado? La violencia es un hecho que, como ejercicio de la fuerza asociada al poder y el derecho, según su grado de legitimidad, está presente en la vida humana desde su origen (Galtung, 1969: 167-191; Weil, 2004: 2, 3, 9-12, 22-24; Benjamin, 1999: 179-184). La correlación entre violencia (Gewalt), fuerza (Kraft), poder (Macht) y dominio (Herrschaft) no es fortuita ni trivial (Arendt, 2009: 36-58; Weber, 2002: 28). A este respecto, en *Imperialism: A Study* (1902) John A. Hobson ironizó que “la idea de que el poder de hacer una cosa implica el derecho, e incluso el deber, de hacerla es quizá el más corriente, el más ‘natural’ y el más caprichoso de los sofismas” (1981: 158; 155-189). El discurso de los proyectos ‘imperiales’ que históricamente se han sucedido ha tendido por lo general a predicar las bondades de unas ‘paces universales’-pax romana, pax tartarica o mongolica, pax britannica, pax americana..., junto a otras varias, menos resonantes – que apenas solían sancionar el fin temporal de las guerras de conquista de un imperator victorioso. Tras instaurar una hegemonía o estructura de sometimiento sobre las comunidades vencidas, luego se pretendería convencerlas de la ‘felicidad’ de su actual condición mediante diversas formas de intimidación sistemática o de asimilación forzosa, valié-

dose de medios propagandísticos en los casos más inocuos (Anderson, 1994: 9-37, 195-221, 512-568; Galtung, 1971: 81-109). Arropado por cohortes de beneficiarios y prebendados conniventes, a menudo formaciones políticas menores, ejercientes de un sub-imperialismo más o menos encubierto cuyos excesos superaban frecuentemente a los del titular, el sistema imperial acostumbraba a verse ensalzado como culminación de un orden político universal cuya 'paz' no debía perturbarse, sancionada toda oposición como crimen de lesa majestad. Por referencia a Cartago (146 a.C.), aquí encajaría Tácito cuando sentenció que las legiones crean yermos a los que luego se llama 'paz' (*ubi solitudinem faciunt, pacem appellant*: Agrícola, XXX, 7) (Navarro Gómez/Vico, 2002: 265).

Este esquema simplificado comprende por su parte una variedad de experiencias históricas que muestran elementos comunes: a la inicial violencia manifiesta que el vencedor ejerce sobre el vencido al imponerle una dominación efectiva aunque tal vez precaria, le sigue la violencia implícita precisa para instituir un dominio perdurable que siempre procura justificarse o 'hacerse justo' mediante el correspondiente discurso legitimador. Esta violencia, tanto expresa como latente, desencadena el despliegue de una batería de mecanismos represivos y punitivos de cualquier disidencia, rebelión o resistencia, alternados con las respectivas y esperables reacciones de respuesta violenta, ocasionándose así duraderos conflictos con innumerables víctimas entre todas las partes (Padgen, 1997: 45-136; MacMillan, 2006: 201-203; Armitage, 2001: 64-95; Arendt, 1987: 205-284). En cualquier caso, más allá del colonialismo y el imperialismo, la I Guerra Mundial liquidó a los imperios continentales europeos (Schumpeter, 1986: 3-55; Hobson, 1981: 25-34, 121-154; Said, 1996: 181-183; Arendt, 1987: 209-211, 215-216; Lenin, 1976: 7-13, 25-37). Derribado el Imperio ruso (1905, 1917), el alemán, el austro-húngaro y el otomano desaparecieron del escenario mundial entre 1919-1923. En Extremo Oriente, el Imperio chino se extinguió en 1912; el japonés, vencido por las fuerzas aliadas en 1945, se adaptó a una jefatura ceremonial del Estado; el vietnamita, asimismo secular y vector del orgullo nacional, sucumbió también entonces. La conclusión de la II Guerra Mundial atrajo por otras razones la progresiva descomposición del resto de 'imperios' coloniales ultramarinos europeos: francés, británico, holandés, portugués... (Braillard & De Senarclens, 1981: 19-27). Cierta es que ya pocos los denominaban así, en particular los representantes nacionales de los Estados concernidos; muchos preferían adherirse al concepto de 'sagrada misión civilizadora' (*sacred trust of civilization*) propugnado por un principal artífice ideológico de la Sociedad de Naciones, el general surafricano Jan

Christiaan Smuts (1870-1950), impulsor del Sistema de Mandatos, instituido en el artículo 22 del Pacto constitutivo (Matz, 2005: 50-74). Por su parte, desde 1945 comenzó a apelarse cada vez más al concepto de ‘autodeterminación de los pueblos’ que, pulido de las liberales connotaciones wilsonianas o las revolucionarias consignas leninistas del debate político de entreguerras (1919-1939), pasó a integrar un principio de la Carta de Naciones Unidas (1945), con decisivas resoluciones posteriores (AG 1514 [XV] 1960; AG 2625 [XXV] 1970) (Lynch, 2002: 419-436; Fisch, 2015: 126-189; Cassese, 1996: 11-26; 37-66). Su más que solemne estatuto jurídico normativo – ius cogens, erga omnes, etc. – permanece confuso, no obstante, en la práctica común de numerosos Estados, en particular, cuando, tras valerse de él para instituirse como tales en los procesos de constitución nacional o emancipación colonial, luego deben enfrentarse al reconocimiento de quienes alegan igual derecho (Saul, 2011: 609-644). Aquí la memoria suele jugarle ciertas malas pasadas a la Historia, en particular si nadie con un veraz sentido de responsabilidad asume la tarea de contrastarlas para depurar el fondo de sus supuestos más problemáticos (Bertrand, Chesneaux, Giraud y Loué, 2006).

En cualquier caso no es posible ignorar la filosofía política ni la tozudez de los hechos. En términos históricos contemporáneos, Hannah Arendt señaló certera el esquema antagónico entre ‘imperio’ y ‘nación’ al plantear que la evolución imperialista decimonónica suponía una hipertrofia del nacionalismo expansionista característico del chauvinismo vigente entre amplios sectores de las burguesías nacionales en ascenso (1987: 210-219, 244-249). Iniciado el proceso en Europa, aquellos nacionalismos modernos remataron a los viejos imperios tradicionales y constituyeron unos Estados que primero fueron dinásticos y luego se proclamaron nacionales. Su finalidad principal – *raison d’État* como *raison d’être* – y su exclusivo objeto de interés eran ellos mismos, buscando una integración completa mediante una asimilación forzosa de la población comprendida en el marco del territorio que el mito fundacional originario de su propia génesis estatal y nacional pretendiera asignar a su celosa soberanía. Para Hans Kohn – nacido en la Praga de 1891, conmocionado el Imperio austro-húngaro por la cuestión de las nacionalidades – el nacionalismo representaba inicial y primordialmente un “estado de ánimo” (*state of mind*), casi con independencia de sus rúbricas (2008: 3-24). Por su parte, según la añeja doctrina del ‘interés nacional’, íntimamente ligada a la ‘razón de Estado’, este último debe ser ‘feliz’, ‘próspero’, etc., precisa Foucault. La población, contemplada como objeto principal de esa ‘felicidad’, existiría en él como un elemento constante, a la vez presente y ausente. Hippolytus a Lapide, seudónimo del polemista anti-habsbúrgico

Bogislaw Philipp von Chemnitz (1605-1678), se refirió a “cierta consideración política necesaria para todos los asuntos públicos, los consejos y los proyectos, cuyo sólo objetivo es la preservación, la expansión y la felicidad del Estado, a cuyo fin se emplean los medios más expeditos y más cómodos” (Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico, 1647) para definir un escenario político en cuyo fondo se adivinaba la presencia de un ‘pueblo’ que, sujeto a pasiva obediencia, a los ojos de un gobernante al que sólo le preocuparía de veras su propia felicidad, encarnaba a un más que presumible agente de sediciones, tumultos y revueltas... (Foucault, 2004: 283-284; idem, 1994: §§ 1-15).

3. INTEGRACIÓN Y FELICIDAD: AMBIGÜIDADES

Frente al colonialismo de los imperios europeos, Jeremy Bentham (1748-1832) procuró difundir su eudemonismo utilitario con la pragmática y optimista liberalidad que lo significó siempre (Cot, 1996: 193-210; Merle & Mesa, 1972: 190-195). Autor, como otros tantos coetáneos, de un *Plan for a Universal and Perpetual Peace* (1786-1789), su idea de la felicidad se proyectó en forma de grandes cifras integradas en infinitesimales tablas numéricas de individuos satisfechos, partícipes convencidos de la ideología de un progreso lineal y constante, concebido como panacea de los males que él atribuía a la intrínseca inoperancia de los caducos sistemas políticos y económicos vigentes, en particular el absolutismo y el mercantilismo (Bentham, 1843: 535-560; Bury, 1971: 13-42; Spadafora, 1990: 135-178; Duncan, 2010: 6-11, 13-14; Hoogensen, 2005: 162-174). Junto al de otros utilitaristas – David Hume, Adam Smith, John Stuart Mill... – su hedonismo permitía vislumbrar una ‘economía de la felicidad’, varias de cuyas derivaciones e incógnitas alcanzan al presente (Rosen, 2005; Davoine, 2009: 905-926). Pese a sus divergencias de fondo, tanto aquellos utilitaristas como el idealista Kant coincidían en la exigencia de establecer una universalidad de las normas fundamentales: desde esa premisa el propio funcionamiento del mundo – natural y social – ‘debe’ obedecer a ‘leyes’ (Chalmers, 1999: 213-221) siendo lo esencial determinar su índole con arreglo al método científico (ibidem, 53-58, 124-129, 168-173; Foucault, 1991: 117-127, 298-324).

A partir de esa primacía funcional de la ‘norma’, immanente y consustancial a la propia naturaleza, cósmica y humana, el esquema social funcionalista – cuyos antecedentes actuales se rastrean, entre otros, en la obra de Herbert Spencer (1820-1903) y William Graham Sumner (1840-1910) – predica

la ‘normalidad’ o adecuación/adaptación a normas de inducción empírica simple, elaboradas mediante una observación acumulativa de recurrencias, condición que contempla como un principio de regularidad que orienta y dirige el proceso de la ‘integración’ del/en el ‘organismo’, presentado éste a su vez como metáfora de la sociedad (Rigney, 2001:13-40). Según estos parámetros la integración no sólo se concibe como la articulación o disposición general de los procesos sociales sino que además establece la finalidad general de los mismos, operando en forma de circuito retroalimentario o sistémico simple (Parsons & Smelser, 2001: 11-15).

Mediante métodos inductivos afines al positivismo ingenuo (‘baby logic’: Chalmers, 1999: 41), las regularidades empíricas avaladas por la estadística – data que se equiparan a facta, considerado éste el primer y último criterio de verdad-objetividad – son convertidas en generalizaciones elevadas a su vez a ‘leyes’ y ‘normas’ de las que sea posible deducir teorizaciones que, axiomatizadas de modo conveniente, después quepa erigir en principios y valores supremos que además se ‘naturalizan’, confiriéndoles de paso una entidad normativa superior, añadida e inmanente (Chalmers, 1999: 1-4, 12-18, 41-49, 214-217; Habermas, 1988: 133-134, 281-425; Adorno, 2001: 37-43; Bunge, 2002: 247-265; Foucault, 1991:105-116). Sobre este esquema simplificado puede imaginarse ahora “el caso límite de una sociedad totalmente integrada. [...] Asegura la unidad del colectivo en el sentido de un determinismo cultural e impide [...] que afloren los conflictos que pudieran resultar de las relaciones de poder y de los intereses económicos. Estas suposiciones [...] definen un estado de integración social para el que el lenguaje sólo posee una significación mínima”, dice Habermas (1988: 125). Caso de no ser neutro, el lenguaje debe ser ‘neutralizado’, esto es, normalizado para hacerlo operativo (performative) en los términos de una comunicación manipulada/manipuladora, es decir, inductora de verosimilitudes o semejanzas de verdad; lo esencial es que resulte ‘creíble’, privilegiando ante todo la ‘sensatez’: good sense=common sense. Más que señalar y enunciar las diferencias y singularidades, este lenguaje atenderá a hallar y reforzar las semejanzas y regularidades con arreglo a pautas: las verdades serán tanto más ‘verdaderas/ciertas’ cuanto más se repitan según el esquema del eco o la caja de resonancia que, en vez de revelar/desvelar certezas, de apariencia a veces ‘increíble’, las reviste/traviste de ‘sentido común’ (common sense) para hacerlas creíbles. La veracidad de la información se fundamenta a partir de ahí en la credibilidad de la fuente, la transmisión, el difusor. Sólo que observar críticamente el proceso permite vislumbrar su incertidumbre fundamental, algo evidente cuando la información se confunde con su fuente: metafóricamente lo ejemplifican los casos de ‘acople’ o ‘efecto

Larsen', esto es, la retroalimentación acústica sobrevenida al captar el micrófono la señal que, procedente de sí mismo, emite el altavoz cual ensordecedor pitido que sólo desaparece al alejar a ambos. Sobre esta base cabe interpretar el hecho de que muchas noticias difundidas por los masivos medios de comunicación actuales parezcan más sintomáticas que reales: su peculiar modalidad narrativa anticipa unas conclusiones enteramente predecibles mediante un discurso que abunda en la tautología. Su aspiración a ser ante todo 'creíbles' hace a estas noticias redundantes e inciertas, improbables fuera de su medio emisor, lo que además lleva a desecharlas de inmediato (Baudrillard, 1993: 86-87).

En ese contexto el tópico o lugar común (*koinós tópos*; *locus communis*), verdad oficial mayoritariamente asumida por rutinarios principios de 'sentido común', primará sobre las ideas originales, los conceptos problemáticos, las teorías críticas que, planteados con franqueza (*parresia*, *franc-parler*), predisponen a un conocimiento que evolutivamente implica un superior valor de supervivencia (Foucault, 2008: 43, 59-70, 91-104; Ibáñez, 1985: 124, 151). Más que ocultarse en la redundancia epistemológica de un método basado en el escrutinio de las mediocres razones expresadas en las modas, medias y medianas de unas estadísticas y encuestas destinadas a reforzar el peso de la mayoría inespecífica, la 'verdad' (*alêtheia*) tiende a desvelarse en la pasión dialéctica (*páthos*) virtualmente alojada en los márgenes de la respectiva 'campana de Gaus' (Foucault, 2008: 105, 108; Ibáñez, 1985: 118-124, 248-251).

4. INTEGRACIÓN Y ECONOMÍA: FATALIDADES

Según el modelo funcionalista, las partes que componen la sociedad – representada a medias como un mecanismo y un organismo – se subsumen en el 'todo' de un sistema en el que ningún elemento debe desviarse de la función prescrita, siendo ésa la regla principal de una 'normalidad' que se pretende hacer equivalente al 'interés general', según la retórica secular, o al 'bien común', siguiendo la terminología religiosa, de un organismo que se prefigura como un ente dirigido hacia una finalidad que generalmente se presupone como su preservación, planteada cual culminación funcional. Diferir/diferenciarse de lo 'normal', 'regular' o 'mayoritario' supone incurrir en una 'anormalidad/disfunción/inadaptación' que el sistema procurará deglutir/digerir/desechar de modo automático. Cauteloso, tenderá a eludir al 'sujeto' que, singular, definido, delimitado, sólido, pasa por un objeto difícil, problemático, inasimilable e indigesto, escasamente licuable y liquidable por el

organismo social que, cual ameba, se dispone a disolverlo y absorberlo para ‘integrarlo’ como ente amorfo; el sistema tiende a favorecer a cuanto sea o se haga dúctil/dócil e insignificante, que obedezca y no se signifique, permitiéndole subsistir entonces de modo anodino, subsumido/integrado en la indiferenciada masa mayoritaria (Ibáñez, 1985: 101; Foucault, 1991: 65-81). Y es que la visión funcionalista del mundo se fija preponderantemente en ‘objetos’ –físicos, sociales, culturales – presentes en un sistema social definido a partir de que existan interacciones entre dos o más de sus agentes, generando una interdependencia significativa; sus efectos respectivos, trazables a lo largo del sistema, retroalimentan a las unidades interactuantes y determinan la posibilidad de ‘cambios’, inducidos externa o internamente del sistema según ciertas pautas de gestión y control. Según la ‘ortodoxia’ funcionalista los problemas sistémicos principales de un sistema social son el mantenimiento (latente) del modelo y sus pautas, incluida la gestión de las tensiones; el logro de sus objetivos; la adaptación y la integración (Parsons & Smelser, 2001: 15-19; Roig, 1970-1971: 52-60).

En el conjunto de esa ‘sociedad’ la economía opera como un subsistema cuyo objetivo es producir ‘utilidad’, primariamente entendida como bienes y servicios que satisfacen deseos, representando la riqueza su valor económico agregado en un momento dado. El objetivo funcional de un sub-sistema diferenciado es contribuir al funcionamiento del sistema mayor; la economía sirve a ello en tanto que su especialización consiste en resolver los problemas adaptativos del mismo. Esta función adaptativa estriba en reducir al máximo (minimizar) cualquier sujeción del sistema al eventual descontrol debido a demandas, retos o exigencias externos tales como inundaciones, hambrunas, carestía, etc. Ello comporta poseer un máximo de recursos disponibles –riqueza (valor estático) e ingresos (valor fluido) – como medio de lograr objetivos valiosos y necesarios para el sistema o para sus unidades inferiores, sin que su utilidad se refiera a meros agregados individuales, sino a una ‘producción’ que concierne al conjunto del sistema social. La utilidad se define así como el valor económico de los objetos físicos, sociales y culturales según lo determine su respectiva relevancia como instrumentos capaces de resolver los problemas adaptativos del sistema social: en este sentido, Adam Smith habría acertado al referirse a la ‘riqueza de las naciones’ y no a la de los individuos (ibidem: 21-22).

La evidente tosquedad de este planteamiento quizá explique su éxito en el neo-funcionalismo que impregna las ‘tesis’ que guían algunas corrientes actuales de la política mundial, tales como la interdependencia y sus proyectos de ‘gobernanza global’ y análogos, operando en cierto modo cual perversión

metodológica de una ‘cuchilla de Ockham’ manejada por un tecnócrata cuyo ingenio se dirigiera a convencer a unos gestores públicos y privados de la política, la administración, la economía, las finanzas y la educación mundiales de la bondad de un invento que apenas justifica otra cosa que su propia existencia interesada, basada en la noción de ‘equilibrio’ u homeostasis característica de los sistemas simples o ‘cerrados’ (Roig, 1970-1971: 48-52, 61-97). Pero otras teorizaciones internacionales no ignoran que las parsimoniosas razones ‘necesarias’ y ‘suficientes’ para idear formas mejoradas de gobernabilidad mundial no están en absoluto reñidas con unas genuinas teorías de sistemas que, en vez de limitarse a las simplificaciones propias de los discursos de unos políticos y gestores profesionales formados precisamente para mantener ‘equilibrios’ a ultranza, exploran la complejidad, la singularidad, los procesos estocásticos e irreversibles..., siempre científicamente más afines a la realidad ‘real’ de un universo cuyo estudio no se limita a constituir agregados de fórmulas (Von Bertalanffy, 1993: 30-53, 92-123; Idem, 1986: 125-156; Prigogine & Stengers, 1990: 293-325; Idem & Idem, 1994: 20-70; Bohm, 1987: 240-297; Wallerstein, 2004: 75-93; Ibáñez, 1985: 290), toda vez que “el universo es un sistema integrable”, objeto de una ciencia abierta (Prigogine & Stengers, 1990: 311, 314-322).

Simultáneamente, con la economía en cabeza, las ciencias sociales convergen hoy hacia un modelo único de cientificidad basado en la modelización formal y la aplicación de métodos cuantitativos. Se sobreentendería en este caso que todos los científicos del respectivo ramo usen un mismo lenguaje, marchen a igual paso, estrechen sus contactos, sus diálogos, sus pasarelas inter- y multidisciplinares, construyendo un ‘modelo de relato’ [científico] lo más homogéneo/homologable posible. Sin ahondar en la ‘metafísica’ del fenómeno, basta con apreciar de momento lo que tiene de sintomático. Sobresale en estas aportaciones ‘investigadoras’ un tratamiento temporal que sigue órdenes cronológicos, con oportunas prolepsis y flash backs analépticos, acompañado todo ello de la diligente definición de un enfoque destinado a priori a garantizar un anhelado rigor formal, equilibrando el afán de completitud con la parsimonia dentro de un esquema preferiblemente simétrico. Asimismo, dentro de la modalidad de las tentativas exploratorias se producen otros relatos que optan por problematizar los asuntos fijándose, por ejemplo, en analizar períodos críticos. Otros recurren a la coligación, método consistente en ensamblar hechos aislados dentro de una hipótesis que los reúne. Por fin, hay quien se dedica a oponer hipótesis cuyas narrativas difieren para mostrar sus contrastes, por ejemplo, e hilar así un discurso formalmente estructurado. ¿Con qué

resultado? Una mayoría de tales trabajos refleja una afanosa búsqueda de plausibilidad, quizá fructífera en términos pragmáticos pero posiblemente trivial en lo demás (Dumez & Jeunemaître, 2005: 983-1005). ¿Qué avance científico o social sustantivo podría provenir de esta actividad, en principio sólo provechosa para los beneficiarios de las evaluaciones académicas positivas de los tecnocráticos organismos académicos al uso? Críticamente, Lyotard señala una “mercantilización del saber” que transforma su propia índole en tanto que lo privatiza, sustraído cada vez más del régimen público, creando formas distintas de legitimación, competencia, almacenamiento, acceso y distribución, lo que afecta a la investigación y a la transmisión del conocimiento. Una principal vía inductora del proceso se origina en que los conocimientos deben traducirse a los lenguajes operativos que la información requiere para introducirlos en los imprescindibles cauces tecnológicos. Al convertirse automáticamente en ‘aplicados’ su estatuto se altera; esto induce a su vez varias modalidades de orden y organización ligadas al principio de ‘eficacia’ que, instituida en finalidad prioritaria, supliría a la ‘certeza’ (Lyotard, 1989:13-19; Wittgenstein, 1988: 2c-5c). La conclusión inicial de este apresurado análisis sugiere la figura de un *perpetuum mobile* girando sobre sí mismo; la ‘funcionalidad/normalidad’ que preside el sistema desapruueba que cualquier agente ‘integrado’ se salga del cauce prescrito: lograr ser ‘creíble’ y ser ‘aprobado’ – significándose por ser in-significante – es el principio de supervivencia que rige ‘dentro’ del sistema, sin que a priori ‘nada’ exista fuera de él. Sin embargo, la sociedad y la ciencia son, en esencia, ‘sistemas abiertos’ cuyo valor de supervivencia es la integración de elementos exteriores, procesados y elaborados para producir las genuinas síntesis evolutivas y creativas que han permitido que el mundo progrese mediante transducción (Morin, 1984: 135-159, 162-195, 196-216).

“La economía política es la más vieja y respetada de todas la ciencias sociales”, afirma Mario Bunge; ningún gran filósofo la ignoró jamás. Inicialmente trata de individuos, recursos escasos, bienes y servicios, intercambios, sistemas económicos... Siendo todo esto descriptivo, la cuestión epistemológica es: ¿hay leyes económicas o sólo tendencias y reglas económicas? (Bunge, 1985: 23). Lo primero de todo es considerar su inteligibilidad: como sucede con cualquier conducta social, la actividad económica no es concebible fuera del sistema en que se produce. Dicho de modo esquemático, en todo sistema existen una composición o conjunto de unidades que lo forman; un ambiente o conjunto de elementos diferenciados que interactúan con él; una estructura o conjunto de relaciones, lazos y nexos, tanto entre los componentes del sistema como entre éstos y los elementos ambientales. La

composición del sistema económico comprende a personas – agentes económicos – y cosas – bienes – que a su vez se desenvuelven en una sociedad y un medio natural que forman su ambiente y cuyas relaciones – producción, intercambio, administración de bienes y servicios – constituyen su estructura (ibidem: 30-31). Tal es el concreto objeto de estudio de la ciencia llamada ‘economía política’. A partir de ahí, ¿cuáles son sus herramientas? Trascendiendo los meros planteamientos de un sentido común equiparable a ‘filosofía de almanaque’², a diferencia de lo que ocurre con la noción del ‘precio’, las de ‘dinero’ o ‘valor’ – el de uso, en particular, ligado a la plusvalía – siguen siendo oscuras, según Bunge. En economía, cuanto pueda verse supeditado a inclinaciones psicológicas o a elaboraciones semánticas tiende a ser confuso; a su vez, aun aportando una exactitud necesaria, matematizar no implica teorizar en sentido estricto (ibidem: 32-38). Como toda ciencia, la economía política maneja generalizaciones como leyes, cual la del rendimiento decreciente; tendencias, cual la apreciación-depreciación de las materias primas desde determinada fecha; y reglas, cual la fórmula del interés compuesto. Su estatuto respectivo difiere en todo caso: las leyes, objetivas, acompañan a las teorías científicas; se refieren a propiedades permanentes de las cosas que las poseen, condición no equivalente a la simple determinación de regularidades empíricas según la preferencia común de los creyentes en pretendidas ‘leyes naturales’ de la economía que, de ser ciertas, dejarían sin empleo a sus partidarios..., prosigue Bunge (ibidem: 39-50). Una teoría es un “sistema de proposiciones (fórmulas) unidas por una relación de deductibilidad (argamasa sintáctica) y un asunto común (argamasa semántica)”; en ella, toda proposición es una premisa (postulado, definición, dato) o una consecuencia (teorema) de algunas premisas tomadas conjuntamente. En las ciencias sociales es bastante común que muchas denominadas ‘teorías’ no pasen de ‘hipótesis’ o meras conjeturas que permanecen durante años en espera de una verificación científicamente concluyente. Por su parte, los ‘modelos’, representaciones idealizadas o abstractas, son sistemas hipotético-deductivos que sólo se refieren a partes o aspectos del mundo natural o social, sin que necesariamente constituyan leyes científicas en sí mismos (ibidem: 51-58).

Desde estos supuestos, ¿qué motivo –aparte del interés de las diversas instancias de gobierno mundial, regional, nacional, corporativo – existiría para que

² Curiosa ilustración filosófica eudemonista, con referencias a Immanuel Kant (1799): *Obscuranten-Almanach auf das Jahr 1799*. Paris: Gerard Fuchs: esp. 200-202.

millones de personas, civilizadas y educadas en proporciones inéditas por comparación con otras épocas, deban aceptar acriticamente, ajustando además su entera existencia a ello, tantas ‘teorías’, ‘leyes’ y ‘modelos’ económicos científicamente inverificables, predicados por señaladísimas figuras públicas mundiales como si fueran ‘dogmas de fe’? ¿Qué razón hay para asumir la irremisible ‘fatalidad’ de las crisis financieras recurrentes, de los ‘ciclos económicos’ incoercibles y de las demás ‘profecías auto-cumplidas’ que impregnan el discurso oficial del actual desgobierno económico mundial? (ibidem: 79-100, 101-111, 112-115). Lo cierto es que incluso entre especialistas en economía y finanzas, indica Tonglet, impera cierto desconocimiento de los diversos ciclos – enunciados por Joseph Kitchin, Clément Juglar, Nicolái D. Kondratieff, Joseph Schumpeter, Immanuel Wallerstein, Joshua S. Goldstein, Luigi Scandella, Gaston Imbert... – que se supone que marcan el respectivo ritmo expansivo y contractivo de la actividad económica mundial. Contrario a todo determinismo, Tonglet aboga, como Léon H. Dupriez, al que cita, por aplicar una mayor racionalidad filosófica al estudio económico, depurándolo de supersticiones, irresponsabilidad y voluntarismo, cuando la realidad económica, al menos en parte, sigue siendo un “enigma, una materia inasible” (2004: 9-36; Mandy, 2005: 39-47). Nada nuevo representa señalar que lo aportado por la Escuela de los Annales interesa en gran medida para lograr superiores niveles analíticos, explicativos y heurísticos en el estudio de los procesos económicos mundiales (Kula, 1960: 301-313). A su vez, concebir lineal o cíclicamente la temporalidad comporta vitales implicaciones filosóficas: la perdurabilidad de diversas culturas y civilizaciones ha dependido en ocasiones de sus propias creencias escatológicas en las respectivas fases generativas y degenerativas del tiempo, materia prima de la especulación histórica (Eliade, 1992: 89-128; Löwith, 2004: 205-222). Nociones como la *longue durée* permiten ensamblar de forma coherente, dinámica y objetiva las estructuras, los factores, los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que en determinadas épocas y lugares constituyen el marco vital de la humanidad concernida, presentándolo como un todo integrado, mediante modelos o referentes que, cual una especie de ‘mapas del mundo’, ayudan a orientarse por su complejidad (Braudel, 1958: 727-753; Rostow, 1959: 715-718; Loué, 2008). Otra ventaja es que, al ahondar en la determinación profunda del sentido histórico (Bergson, 1977: 15-23, 47-61, 81-87, 102-107, 117-123), es posible relativizar en términos positivos aquellas percepciones y apreciaciones históricas demasiado pegadas al terreno, obnubiladas por el apremio del acontecer en tiempo corto (*temps court*). Este método sería comparable con la técnica

pictórica impresionista, hábil captadora de la vívida integridad de momentos efímeros, aunque plenos (Bergson, *ibidem*: 100-102), frente a la cortedad de miras del realismo academicista, limitado a ofrecer puntillosas estampas estereotipadas, rebosantes de detalles triviales.

5. MAPAS COGNITIVOS E INTEGRACIÓN VIRTUAL: POBLACIONES VOLÁTILES, TERRITORIOS INMATERIALES

Si el objetivo del filósofo es gobernarse a sí mismo, guiando racionalmente sus pasiones, el del político es gobernar a otros, manipulando los impulsos, apetitos y tendencias, propios y ajenos. Respecto de la gobernabilidad (*gouvernementalité*), Michel Foucault menciona oportunamente los ‘dispositivos de seguridad’ que establece a tal efecto el “soberano del territorio”, un “arquitecto del espacio disciplinado” que opera como regulador de un medio en el que no sólo trata de fijar los límites y fronteras o los emplazamientos sino de permitir, garantizar y asegurar las circulaciones: gentes, mercancías, aire... En este sentido, la función estructurante del espacio asumida por el poder soberano no sólo es privativa de antaño. La cuestión añadida es: ¿se trata de definir un territorio o de conquistarlo? ¿Se trata de disciplinar a los sujetos para que produzcan riquezas o se trata de constituir algo semejante a un medio de vida, existencia, trabajo... para la población? (Foucault, 2004: 31-32; Agambem, 2015: 9-34; Ibáñez, 1985: 292).

La correlación integradora jerarquiza los aspectos de la existencia individual y colectiva en términos verticales y horizontales según códigos o subsistemas de localización estructural y funcional que definen las posiciones respectivas en el sistema general (Boyer & Cardy, 2011: 5-13) estableciendo esquemas, pautas y dispositivos que condicionan sus interacciones según un ‘mapa’ que, sin ser el ‘territorio’, sí describe y adscribe los lugares (*tópoi*), los tiempos (*chrónoi*) y las oportunidades o ‘tiempos transformacionales’ (*kairoí*) (Wallerstein, 2005: 75-93, 164; Ibáñez, 192-193, 248-250, 162-163, 134-141 [frontera espacio-temporal]; Korzybsky, 1939: 273-276; *Idem*, 1924: 61-65, 73-76). En general, las ‘geografías’ no son política ni ideológicamente neutrales. A su vez, es evidente que los sistemas territoriales de todo el planeta evolucionan constantemente. En tal sentido, moderadamente crítica con algún postulado del sistemismo de Von Bertalanffy y Morin, subraya Pumain la necesidad de una teoría geográfica general capaz de mostrar, explicándolos con objetividad, los procesos ecológicos y espaciales que conducen a la organización y dife-

renciación de las entidades localizables, así como de las representaciones que de éstas realizan las respectivas sociedades. Teóricamente, de un lado existe la tendencia a considerar que las diversas formas y diferenciaciones observables sobre el terreno sólo traducen la proyección espacial de las modalidades de organización social, cual mero reflejo material de la propia teoría social. De otro, más allá de las disparidades de las condiciones naturales, políticas o culturales, se entiende que las regularidades observables en el modo según el cual las sociedades organizan el espacio son lo bastante significativas como para ensayar modelos que traduzcan, por ejemplo, las tramas jerárquicas de distribución espacial según esquemas diferenciadores como ‘centro y periferia’ y similares. Un eje reflexivo principal apunta a la noción de ‘auto-organización’, clave de la teoría sistémica que permite considerar de forma conjunta e indeterminista los invariantes factores estructurales y el dinamismo de los factores de adaptación, de transformación e incluso de generación de nuevos elementos, en tanto que unos procesos generales similares pueden producir efectos y estructuras diversos en función de las condiciones iniciales y de los valores de los parámetros que controlan las interacciones y su propia evolución según pautas estructurales, por ejemplo. Este análisis explicativo complejo no excluye la libertad de elección de los agentes del proceso ni ignora tampoco las preferencias culturales que influyen en la configuración de una diversidad geográfica evidente que, con esa base, debe repensarse luego con criterios que aborden tanto la génesis histórica como la fenomenología actual, facilitando así la inteligibilidad de la evolución de unos ‘lugares’ inscritos en respectivas tramas de ‘lugares posibles’ dentro de un sistema dinámico y no reduccionista (Pumain, 2003: 25-31). De ahí que al considerar los aspectos post-espaciales y parcialmente post-soberanos que están presentes desde hace décadas en el Sistema Mundial resulte obligado ‘congeniar’ crítica y analíticamente con ellos, en tanto que además estos elementos coexisten con persistentes, renovados y paradójicos modelos de fragmentación política estatal (Rosière, 2010). Una pauta del proceso la marcan las grandes corporaciones cuya nacionalidad nominal contrasta con su transnacionalidad efectiva, manifiesta desde el momento en que, operando globalmente sobre mercados mundiales, encargan su gestión a estamentos directivos y gerenciales expatriados y contratan empleados y trabajadores de diversa cualificación a escala multinacional. Estas características corresponden también, con sus respectivas singularidades, a las comunidades científicas, las redes culturales, las estructuras de innovación tecnológica, los nexos de telecomunicación, los mercados de los medios

de comunicación, movidos todos ellos por una especie de impulso des-espacializador y des-materializador plasmado en lo que Luke denomina una “fluidez cronopolítica” (*chronopolitical flowality*) que condiciona muchos de los sucesos, tendencias y procesos actuales (Luke, 1998:140-144; Castells, 2001a: 111-200, 201-254, 255-398).

Producto de las redes de intercambio transnacional, los flujos generan universalismos y particularismos propios, concretados en las identidades, agrupaciones y valores derivados de compartir el acceso a ciertos símbolos, mercados, servicios y prestaciones (Castells, 2001b: 27-49, 393-402). Formalizada la red como conjunto de nodos interconectados, los flujos se concentran en los puntos donde una curva se interseca consigo misma (nodos virtuales), determinando enclaves no territoriales ‘desnacionalizados’ o nuevas ‘localizaciones’ deslocalizadas que alteran sustancialmente las previas concepciones espacio-temporales del Sistema Internacional/Mundial. En cierto momento, potencias como Estados Unidos, Japón o Alemania, preocupadas por su protagonismo material y simbólico en este campo, pretendieron ‘renacionalizar’ los flujos, recreando su poder nacional como Estados ‘comerciales’ o ‘neomercantilistas’. Pero, ajenos a determinaciones estatales tradicionales, los flujos crean incesantemente comunidades transnacionales cuyos miembros/usuarios se agrupan en torno a objetivos/necesidades de índole tecnológica, causas, afinidades, aficiones, gustos de todo tipo, movilizándose o identificándose con sistemas simbólicos particulares y comunicándose mediante códigos paralelos o el significado atribuido a productos de índole conmensurable. La trama comprende el efecto de unos medios de comunicación masivos que, a la vez que informan, controlan a cualquier escala las opiniones públicas (Castells, 2001b: 341-356). Aunque estas comunidades conserven vestigios de nacionalidad nominal, en la corriente general del flujo global prevalece una post-nacionalidad local y global a la vez. Y así, pese al condicionamiento de la territorialidad estatal-nacional de origen, la relativamente rígida estructura de la realidad internacional ha cedido en favor de la elástica malla de los flujos transnacionales entretejida con ella. Es más, si la oposición entre ‘Estado’ y ‘Mercado’ nunca fue completamente nítida, la situación actual permite cuestionarla aún más, por encima de disputas doctrinales (Young, 1999: VI). Ni el Estado es un ente soberano, objetivo y racional, independiente de las contingencias económicas e intereses corporativos de la sociedad civil que idealmente lo sustenta, ni el mercado, sujeto a la continua intervención de agentes y factores extra-económicos, gubernamentales y privados, es un espacio de libre competencia cuyas reglas fijan la interacción entre oferta y demanda, regido

por criterios de elección y decisión exclusivamente racionales. La actual indefinición entre lo estatal-público y lo mercantil-privado forma parte de los parámetros de los mapas cognitivos o mentales cuya entidad ecléctica manifiestan unos debates de opinión pública de difícil catalogación en tanto que la programación mayoritaria recoge y reproduce la opinión publicada, producida por medios de comunicación de base empresarial (Tversky, 1993: 14-24; Juvin, 2010: 123-207; Lipovetsky, 2010: 11-121).

Su influencia contribuye a formar esquemas mentales que sirven de base psicológica – individual y social – para tomar decisiones privadas y públicas fundamentales en un entorno general marcado por un cada vez menor control público de los contenidos de una comunicación encomendada a medios privados interesados casi exclusivamente en el beneficio económico. Revelan de paso la inducida maleabilidad de una opinión pública cuya orientación depende cada vez más de las modalidades de retransmisión y de la creciente capacidad decisoria de unos medios de comunicación que, mediante su producción informativa, difundida por redes, terminales y dispositivos electrónicos cuya progresión, extensiva e intensiva, crece exponencialmente entre millones de usuarios, establecen qué califica como tal a una ‘crisis mundial’, por ejemplo (Mattelart, 2006:159, 95-103). Esto resulta aún más determinante en un sistema comunicativo extendido a todo el planeta que figuradamente representa una especie de ‘sociedad mundial’ virtual que, de ser ‘mediática’ hace unas décadas, habría pasado a estar ‘mediatizada’, subraya Boyer en cita de Verón (1991). Las repercusiones de índole psicológica, cognitiva e incluso afectiva sobre la población son evidentes toda vez que los componentes estereotípicos, simbólicos y míticos de los discursos predominantes, difundidos globalmente, ostentan una indudable capacidad manipuladora al categorizar como significativos – en sentidos prefigurados de apariencia ‘neutral’ o ‘políticamente correcta’ – ciertos hechos, acontecimientos, situaciones, procesos, individuos o grupos humanos a los que se asignan cualidades o características que, insensiblemente, pasan a convertirse en nociones y generalizaciones ‘de sentido común’, integradas en una especie de ‘imaginario colectivo’ de alcance variable, sin que pueda excluirse su ‘universalización’, originando repertorios completos de tópicos y definiciones improbables (Boyer, 2008: 99-113) que, pese a ello o incluso quizá por ello, casi nadie osará rebatir en público so pena de pasar por ‘raro’, ‘inadaptado’, ‘disfuncional’. Lugares comunes del todo inverificables más allá del hecho de su insistente reiteración retransmitida por medios de comunicación auto-proclamados como independientes, libres y responsables, contribuyen a formar imágenes, conceptos, percepciones, presunciones, prejuicios, sobre casi cualquier aspecto de la vida humana, siendo ésta una de las facetas

más oscuras de una integración mundial en términos sociales, culturales y, en última instancia, económicos. Esta es la fase crucial del proceso en tanto que fundamentales tomas de decisión, no ya por parte de unas élites minoritarias sino por las ingentes masas de potenciales consumidores, migrantes, turistas, votantes, etc. que se desenvuelven por millones de individuos a escala global, dependen sustancialmente del modo en que se difundan unas noticias y discursos estratégicamente cifrados como ‘sensibles’, oportunamente señalados como ‘vitales’, y que de un modo u otro van a condicionar sus acciones o reacciones, dejando escaso margen a la autonomía o el libre albedrío. Sin que esto suponga negar la posibilidad de ambos, sí señala sus notorias dificultades para abrirse paso entre semejantes presiones.

Cuando el propio hecho de ‘imaginar’ las condiciones del mundo puede servir para realizarlo es plausible inferir que los criterios que se usen para configurar su concepción ideal se vean comprometidos. La cuestión principal estriba, ahora y siempre, en determinar qué clase de mundo se pretende crear y, sobre todo, quiénes son o deben ser sus agentes en la práctica. El sueño totalizador de la integración perfecta del mundo depende de qué ánimo lo informe para que se convierta o no en una pesadilla totalitaria. Filosóficamente considero que cuanto pretenda ser ‘total’ no sólo representa un error ético y moral sino un fallo evolutivo de la especie humana como tal, según han demostrado siempre las circunstancias históricas en las que el artefacto de las prácticas totalizadoras, de cualquier índole ha pretendido imponerse por la fuerza sobre la heterogeneidad natural de las partes. Esto no significa defender estériles y cerrados particularismos exclusivistas, sino la pluralidad de un mundo libre, abierto, cambiante y diverso, capaz de evolucionar al compás de una mente humana inteligente, versátil, creativa y benéfica.

Referencias

- ADORNO, TH. W. (2001) Sobre la objetividad en ciencias sociales [1965]. *Epistemología y ciencias sociales*. Madrid: Cátedra.
- AGAMBEM, G. (2015) ¿Qué es un dispositivo? Seguido de El amigo y de La Iglesia y el Reino. Barcelona: Anagrama.
- ARENDT, H. (1987) *Los orígenes del totalitarismo. 2. Imperialismos*. Madrid: Alianza.
- Idem* (2009). *Macht und Gewalt*. München-Zürich: Piper.
- ARISTÓTELES (2003) *Ética Nicomáquea*. Madrid: Gredos.
- ARMITAGE, D. (2001) *The Ideological Origins of the British Empire*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BACHELARD, G. (1986) *La poética del espacio*. México: FCE.
- BASLEZ, M.-F. (2007) Communautés sans communautarisme. Les premiers chrétiens dans la cité. *Études. Revue de culture contemporaine* 407, 12: 629-639.
- BAUDRILLARD, J. (1993) *La ilusión del fin. La huelga de los acontecimientos*. Barcelona: Anagrama.
- BENJAMIN, W. (1999) *Zur Kritik der Gewalt*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999.
- BENTHAM, J. (1843) *A Plan for a Universal and Perpetual Peace. The Principles of International Law*. 4. vol. 2, ed. J. Bowring. Edinburgh: William Tait: 535-560. Classical Utilitarianism Web Site (CUWS) [02/07/2016] Available at: <https://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/pil/pil.e04.html>
- BERGSON, H. (1977) *Memoria y vida. Textos escogidos por Gilles Deleuze*. Madrid: Alianza.
- BERTRAND, R., CHESNEAUX, J., GIRAUD, M. Y LOUÉ, TH. (2006) Les temps de la mémoire coloniale: entre production d'un savoir scientifique et espace public de la controverse. Un entretien entre Romain Bertrand, Jean Chesneaux et Michel Giraud, organisé par Thomas Loué. *Temporalités 5* (on-line) [02/09/2016] Available at: <http://temporalites.revues.org/263>

- BOHM, D. (1987) *La totalidad y el orden implicado*. Barcelona: Kairós.
- BOYER, H. (2008) Stéréotype, emblème, mythe. Sémiotisation médiatique et figement représentationnel. *Mots. Les langages du politique* 88: 99-113. [02/09/2016] Available at: <https://mots.revues.org/14433>
- BOYER, H. & CARDY, H. (2011) Localiser, identifier, valoriser. *Mots. Les langages du politique* 97: 5-13. [01/09/2016] Available at: <https://mots.revues.org/20464>
- BRAILLARD, PH. & DE SENARCLENS, P. (1981) *El imperialismo*. México: FCE.
- BRAUDEL, F. (1958) Histoire et Sciences sociales: La longue durée. *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations* 13, 4: 725-753. [07/07/2016] Available at: http://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1958_num_13_4_2781
- BRUNEAU, M. (2010) Civilisation(s): pertinence ou résilience d'un terme ou d'un concept en géographie? *Annales de Géographie* 674, 4: 315-337.
- BUNGE, M. (1985) *Economía y filosofía*. Madrid: Tecnos.
- BURY, J. (1971) *La idea del progreso*. Madrid: Alianza.
- CASSESE, A. (1996) *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CASTELLS, M. (2001a) *La era de la información. La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Idem* (2001b) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.
- CHALMERS, A. F. (1999) *What is this Thing Called Science?* Indianapolis-Cambridge: Hackett.
- COT, A. L. (1996) Une utopie utilitariste: Jeremy Bentham et les colonies. *Cahiers d'économie politique* 27, 1: 193-210.
- DAVOINE, L. (2009) L'économie du bonheur. *Revue Économique* 60, 4: 905-926. [25/07/2016] Available at: <http://www.cairn.info/revue-economique-2009-4-page-905.htm>

- DEUTSCH, K. W. E. A. (1994) Political Community and the North Atlantic Area [1957], Nelsen, B. F. & Stubb, A. (eds.) The European Union. Readings of the Theory and Practice of the European Integration. Boulder-London: Lynne Rienner Publishers: 121-143.
- DUMEZ, H. & JEUNEMAÎTRE, A. (2005) La démarche narrative en économie. *Revue Économique* 56, 4: 983-1005. [22/07/2016] Available at: <https://www.cairn.info/revue-economique-2005-4-page-983.htm>
- DUNCAN (2010) Should Happiness Maximization be the Goal of Government? *Journal of Happiness Studies* 11, 2: 163-178. [20/07/2016] Available at: http://www.uni-regensburg.de/rechtswissenschaft/oeffentliches-recht/graser/medien/duncan_2010_ms_1.pdf
- ECO, U. (1996) *La búsqueda de la lengua perfecta*. Barcelona: Grijalbo.
- ELIADE, M. (1992) *El mito del eterno retorno. Arquetipos y repetición*. Madrid: Alianza.
- ELIAS, N. (1989) *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE.
- ESPOSITO, R. (2003) *Communitas. Origen y destino de la comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- FISCH, J. (2015) *The Right of Self-Determination of Peoples: The Domestication of an Illusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FOUCAULT, M. (1991) *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Idem* (1994) “*Omnes et singulatim*”: vers une critique de la raison politique. *Dits et Écrits (1954-1988), tome IV: 1980-1988*. Paris: Gallimard. [04/07/2016] Available at: <http://1libertaire.free.fr/MFoucault185.html>
- Idem* (2004) *Securité, territoire, population*. Cours au Collège de France 1977-1978. Paris: Gallimard-Seuil.
- Idem* (2008) *Le gouvernement de soi et des autres. Cours au Collège de France. 1982-1983*. Paris: Gallimard-Seuil.

- GALTUNG, J. (1969) Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research* 6, 3:167-191.
- Idem* (1971) A Structural Theory of Imperialism. *Journal of Peace Research* 8, 2: 81-117.
- Idem* (1990) Cultural Violence. *Journal of Peace Research* 27, 3: 291-305.
- GRIMAL, P. (1962) *La civilización romana*. Barcelona: Juventud.
- HAARMANN, H. (2006) *Weltgeschichte der Sprachen. Von der Frühzeit des Menschen bis zur Gegenwart*. München: C.H.Beck.
- HABERMAS, J. (1988) *Teoría de la acción comunicativa. II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- HOBSON, J. A. (1981) *Estudio del imperialismo*. Madrid: Alianza.
- HOLLOWCHAK, M. A. (2004) *Happiness and Greek Ethical Thought*. London-New York: Continuum.
- HOOGENSEN, G. (2005) *International Relations, Security and Jeremy Bentham*. London & New York: Routledge.
- IBÁÑEZ, J. (1985) *Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social*. Madrid: Siglo XXI.
- JUVIN, H. & LIPOVETSKY, G. (2010) *L'Occident mondialisé. Controverse sur la culture planétaire*. Paris: Grasset.
- KOHN, H. (2008) *The Idea of Nationalism. A Study of its Origins and Background*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- KORZYBSKY, A. (1924) Time-Binding: The General Theory, Kendig, M. (ed.) (1990) *Alfred Korzybski: Collected Writings, 1920-1950*. Englewood: Institute of General Semantics: 59-92.
- Idem* (1939) General Semantics and You – The Foundations of a Science of Man, Kendig, M. (ed.) (1990) *Alfred Korzybski: Collected Writings, 1920-1950*. Englewood: Institute of General Semantics: 273-276.

- KULA, W. (1960) Histoire et économie: la longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 15, 2: 294-313. [03/09/2016] Available at: http://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1960_num_15_2_420638
- LAPIDGE, M. (1978) *Stoic Cosmology*, Rist, John M. (ed.) The Stoics. Berkeley-Los Angeles: University of California Press: 161-185.
- LENIN, V. I. (1976) *Textos sobre el imperialismo*. Madrid: Castellote.
- LOUÉ, TH. (2008) Du présent au passé: le temps des historiens. *Temporalités* 8 (on-line) [11/02/2016] Available at: <http://temporalites.revues.org/60>
- LÖWITH, K. (2004) *Weltgeschichte und Heilsgeschehen. Die theologischen Voraussetzungen der Geschichtsphilosophie*. Stuttgart-Weimar: J. B. Metzler.
- LUKE, T. S. (1998) The Discipline of Security Studies and the Codes of Containment: Learning from Kuwait [1991], Ó Tuathail, G., Dalby, S. & Routledge, P. (eds.) *The Geopolitics Reader*. London-New York: Routledge: 139-154.
- LYNCH, A. (2002) Woodrow Wilson and the Principle of 'National Self-Determination': a Reconsideration. *Review of International Studies* 28, 2: 419-436.
- LYOTARD, J.-F. (1989) *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.
- MACMILLAN, K. (2006) *Sovereignty and Possession in the English New World. The Legal Foundations of Empire, 1576-1640*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANDY, P. (2005) Léon-H. Dupriez et le discours vrai. *Reflets et perspectives de la vie économique XLIV*, 1: 39-47. [28/08/2016] Available at: <http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2005-1-page-39.htm>
- MATTELART, A. (2006) *Diversidad cultural y mundialización*. Barcelona: Paidós.
- MATZ, N. (2005) Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship, Von Bogdandy, A. & Wolfrum, R. (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 9*, The Hague: Brill: 47-95.
- MEDER, S. (2009) *Ius Non Scriptum-Traditionen Privater Rechtssetzung*. Tübingen: Mohr-Siebeck.

- MERLE, M. & MESA, R. (EDS.) (1972) *El anticolonialismo europeo. Desde Las Casas a Marx*. Madrid: Alianza.
- MITTERAUER, M. (2004) *Warum Europa? Mittelalterliche Grundlagen eines Unterwegs*. München: C.H. Beck.
- MORIN, E. (1984) *Ciencia con consciencia*. Barcelona: Anthropos.
- MÜHL, M. (1975) *Die antike Menschheitsidee in ihrer geschichtlicher Entwicklung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- OBSCURANTEN-ALMANACH AUF DAS JAHR 1799. Paris: Gerard Fuchs.
- OSIANDER, A. (2007) *Before the State: Systemic Political Change in the West from the Greeks to the French Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- PADGEN, A. (1997) *Señores de todo el mundo. Ideologías del imperio en España, Inglaterra y Francia (siglos XV, XVII y XVIII)*. Barcelona: Península.
- PARSONS, T. S. & SMELSER, N. J. (2001) *Economy and Society. A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. London: Routledge & Kegan Paul.
- PRIGOGINE, I. & STENGERS, I. (1990) *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*. Madrid: Alianza.
- Idem & Idem* (1994) *La estructura de lo complejo. En el camino hacia una nueva comprensión de las ciencias*. Madrid: Alianza.
- PUMAIN, D. (2003) Une approche de la complexité en géographie. *Géocarrefour* 78, 1: 25-31. [27/08/2016] Available at: <https://geocarrefour.revues.org/75>
- RIGNEY, D. (2001) *The Metaphorical Society. An Invitation to Social Theory*. Lanham-Boulder-New York-Oxford: Rowman & Littlefield.
- ROIG, CH. (1970-1971) La théorie générale des systèmes et les perspectives de développement dans les sciences sociales. *Revue française de sociologie* XI-XII: 47-97. [26/08/2016] Available at: http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1970_hos_11_1_1603

- ROSIÈRE, S. (2010) La fragmentation de l'espace étatique mondial. *L'Espace politique* 11, 2 (on-line). Available at: <http://espacepolitique.revues.org/1608>
- ROSELAAR, S. T. (2012) Mediterranean Trade as a Mechanism of Integration between Romans and Italians, *Idem* (ed.), *Processes of Integration and Identity Formation in the Roman Republic*. Leiden-Boston: Brill: 141-158.
- ROSEN, F. (2005) *Classical Utilitarianism from Hume to Mill*. London & New York: Routledge.
- ROSTOW, W. W. (1959) Histoire et sciences sociales: la longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 14, 4: 710-718. [06/07/2016] Available at: http://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1959_num_14_4_2869
- SAID, E. W. (1996) *Cultura e imperialismo*. Barcelona: Anagrama.
- SAUL, M. (2011) The Normative Status of Self-Determination in International Law: A Formula for Uncertainty in the Scope and Content of the Right? *Human Rights Law Review* 11, 4: 609-644.
- SCHUMPETER, J. A. (1986) *Imperialismo. Clases Sociales*. Madrid: Tecnos.
- SEIBT, F. (2004) *Die Begründung Europas. Ein Zwischenbericht über die letzten tausend Jahre*. Frankfurt am Main: Fischer.
- SOROKIN, P. A. (1970) *Social and Cultural Dynamics. A Study of Change in Major Systems of Art, Truth, Ethics, Law, and Social Relationships*. Boston: Porter Sargent Publisher.
- SPADAFORA, D. (1990) *The Idea of Progress in Eighteenth-Century Britain*. New Haven & London: Yale University Press.
- SUPERVIEILLE, J. (1925) *Gravitations*. Paris: Gallimard.
- TONGLET, B. (2004) Les cycles Kondratieff: une philosophie critique. *Innovations* 1, 19: 9-36. [01/09/2016] Available at: <http://www.cairn.info/revue-innovations-2004-1-page-9.htm>

- TVERSKY, B. (1993) Cognitive Maps, Cognitive Collages, and Spatial Mental Models, Frank, A.U. & Campari, I. (eds). *Spatial Information Theory: a Theoretical Basis for GIS*. Berlin: Springer: 14-24. Available at: http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F3-540-57207-4_2#page-1
- NAVARRO GÓMEZ, F. J. (ED.) (2002) Vico, G. *Obras. Oraciones inaugurales. La antiquísima sabiduría de los italianos*. Barcelona: Anthropos.
- VILLATTE, S. (1995) *Espace et temps. La cité aristotélicienne de la Politique*. Paris: Annales Littéraires de l'Université de Besançon.
- VON BERTALANFFY, L. (1986) *Perspectivas en la teoría general de sistemas*. Madrid: Alianza.
- Idem* (1991) *Teoría general de los sistemas*. México: FCE.
- WALLERSTEIN, I. (2004) *Las incertidumbres del saber*. Barcelona: Gedisa.
- WATSON, A. (1992) *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*. London & New York: Routledge.
- WEBER, M. (2002) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- WEIL, S. (2004) *L'Iliade ou le poème de la force/Les Cahiers du Sud [Marseille] de décembre 1940 à janvier 1941 sous le nom de Émile Novis*. Ebooks livres et gratuits [online]: 1-34. [02/07/2016] Available at: http://www.ebooksgratuits.com/pdf/weil_iliade.pdf
- WITTGENSTEIN, L. (1988) *Sobre la certeza*. Barcelona: Gedisa.
- YOUNG, G. (1999) *International Relations in a Global Age: A Conceptual Challenge*. Cambridge: Polity Press.

Il rifiuto della guerra nelle costituzioni postbelliche di Giappone, Italia e Germania

MARIO G. LOSANO

Professore ordinario emerito dell'Università del Piemonte Orientale e socio dell'Accademia delle Scienze di Torino. Libero docente di Filosofia del Diritto dell'Università Statale di Milano. Assoziierter Wissenschaftler, Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main (2017-2019). Aree di indagine: filosofia del diritto e della politica; geopolitica; circolazione delle idee giuridiche, con speciale attenzione al Giappone e al Brasile. Libri recenti: *La geopolitica del Novecento. Dai Grandi Spazi delle dittature alla decolonizzazione*, 2011; *I carteggi di Pietro Luigi Albini con Federico Sclopis e Karl Mittermaier (1839-1856)*, 2014; *Il portoghese Wenceslau de Moraes e il Giappone ottocentesco. Con 25 sue corrispondenze nelle epoche Meiji e Taisho (1902-1913)*, 2016.

Il rifiuto della guerra nelle costituzioni postbelliche di Giappone, Italia e Germania

1. TRE COSTITUZIONI DALLE DITTATURE ALLE DEMOCRAZIE PARLAMENTARI.

Il 27 settembre 1940 Germania, Italia e Giappone sottoscrissero a Berlino l'aggressivo "Patto Tripartito"¹, che consacrava l'espansione territoriale dei tre Stati secondo la concezione dei "Grandi Spazi" fondata dal geopolitico Karl Haushofer. In Italia era divenuto quasi un luogo comune personificare quel patto con le iniziali delle tre capitali Roma, Berlino e Tokyo, ed esclamare di fronte alle difficoltà belliche: "Ci pensa Ro-Ber-To"². Ma "Ro-Ber-To" uscì dalla guerra con le ossa rotte: i regimi dittatoriali italiano e tedesco scomparvero, mentre il regime militarista giapponese subì una drastica trasformazione.

¹ Questo trattato riconosceva ai tre Stati firmatari il diritto di realizzare i "Grandi Spazi" (*Großräume*) teorizzati dalla geopolitica delle dittature: "Art. 1. Il Giappone riconosce e rispetta il compito direttivo dell'Italia e della Germania per lo stabilimento di un nuovo ordine in Europa. – Art. 2. L'Italia e la Germania riconoscono e rispettano il compito direttivo del Giappone nello stabilimento di un nuovo ordine nella più grande Asia orientale".

² "Ro-Ber-To", benché sconfitto, non è stato dimenticato e se ne trova menzione anche in opere recenti; per esempio: "Alla vigilia della Seconda guerra mondiale [Ettore] Conti è nominato ambasciatore straordinario e ministro plenipotenziario" per il Giappone e il Manciukuo. "La sua è una missione prettamente commerciale, volta ad aprire una triangolazione tra lo Stato fantoccio del Manciukuo, il Giappone e l'Italia. L'asse Ro-Ber-To, Roma-Berlino-Tokyo, che si formalizzerà con il patto tripartito del 27 settembre 1940 tra Italia, Germania e Giappone, era alle prove generali" (Stefano Righi, *La città illuminata. L'intuizione di Giuseppe Colombo, la Edison e l'elettrificazione dell'Italia*, Rizzoli, Milano 2013, p. 110).

Questi mutamenti istituzionali trovarono espressione nelle nuove costituzioni con cui i tre Stati dell'ex "Patto Tripartito" affrontarono il dopoguerra.

Poiché la Seconda guerra mondiale era nata dalla politica bellicistica dei tre Stati di quel Patto, le potenze vincitrici vollero che ciascuna delle costituzioni postbelliche dei tre Stati contenesse un articolo che rifiutasse esplicitamente la guerra come strumento per la risoluzione dei conflitti internazionali. Questa disposizione non era una novità assoluta (era presente già nella costituzione della Repubblica spagnola del 1931) e venne ripresa da numerose altre costituzioni³. Nelle pagine seguenti l'attenzione si concentrerà sugli articoli "pacifisti" delle costituzioni dei tre Stati dell'ex Patto Tripartito.

Quando un costituzionalista italiano scrive per l'Italia vale anche per la Germania e il Giappone, e non soltanto per l'immediato dopoguerra: ciascuno di questi tre Stati è una media potenza che "si trova inclusa in un sistema di alleanze egemonizzato da una sola grande potenza ed è per definizione confinata in una situazione di sovranità limitata che trae origine dagli esiti disastrosi del secondo conflitto mondiale, da cui è uscita come Stato debellato che si è visto imporre un trattato di pace intercorso tra vincitori e quindi non discutibile"; quindi gli articoli pacifisti "hanno alle spalle una congenita limitazione di sovranità e non certo libere scelte degli organi costituzionali"⁴.

Nella Costituzione giapponese del 1947 il rifiuto della guerra è contenuto nell'articolo 9: "*Renunciation of War*. (1) Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. – (2) In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized"⁵.

³ "Artículo 6. España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional"; inoltre l'art. 77 stabiliva il principio della soluzione pacifica delle controversie (<http://www1.icsi.berkeley.edu/~chema/republica/constitucion.html>). Un dettagliato elenco delle altre costituzioni con clausole pacifiste è in Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 28 s.

⁴ De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., p. 9 s.

⁵ Traduzione ufficiale del testo in giapponese. Trad. it.: "Capitolo II - *Rinuncia alla guerra*. Articolo 9. [I] Nella sincera aspirazione alla pace internazionale, basata sulla giustizia e l'ordine, il Popolo Giapponese rinuncia per sempre alla Guerra quale sovrano diritto della nazione e alla minaccia o all'uso della forza come mezzo per la risoluzione delle dispute internazionali. – [II] Allo scopo di raggiungere l'obiettivo di cui al precedente paragrafo, le forze di terra, di mare ed aeree, così come le altre potenzialità belliche, non saranno mai mantenute. Non sarà riconosciuto il diritto dello stato alla guerra". Segue il Capitolo III, *Diritti e doveri delle persone*. Il testo in inglese della Costituzione giapponese si trova nel sito del Primo Ministro del Giappone: http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html Il testo in francese della Costituzione giapponese si trova nel sito: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/jp1946.html> Il testo in italiano della costituzione giapponese del 1947 si trova nel sito: <http://www.filodiritto.com/articoli/2006/08/costituzione-del-giappone/>

Nella Costituzione italiana del 1948 questo principio è contenuto nell'articolo 11, che non ha titolo ma è uno dei 12 “Fundamental Principles” della repubblica: “Italy rejects war as an instrument of aggression against the freedom of other peoples and as a means for the settlement of international disputes. Italy agrees, on conditions of equality with other States, to the limitations of sovereignty that may be necessary to a world order ensuring peace and justice among the Nations. Italy promotes and encourages international organisations furthering such ends”⁶.

Nella Legge Fondamentale della Germania Federale del 1949 (estesa nel 1990 alla Germania unificata⁷) questo principio è contenuto nell'articolo 26: “*Ban on preparing a war of aggression.* (1) Activities tending and undertaken with the intent to disturb peaceful relations between nations, especially to prepare for aggressive war, are unconstitutional. They shall be made a punishable offense. – (2) Weapons designed for warfare may be manufactured, transported or marketed only with the permission of the Federal Government. Details will be regulated by a Federal Law”⁸.

Un così radicale rifiuto della guerra non dipendeva soltanto dall'imposizione dei vincitori, ma era condiviso dalla quasi totalità della popolazione. Chi si lasciava alle spalle il peggior conflitto della storia mondiale – soprattutto fra gli europei – viveva nel terrore d'una nuova guerra, alimentato anche

⁶Art. 11. L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. Il testo della Costituzione italiana si trova nel sito della Camera dei Deputati, oltre che in italiano, anche nelle traduzioni in francese e inglese: <http://leg16.camera.it/38?conoscerecamera=28>.

Le costituzioni storiche italiane sono reperibili in: <http://dircost.di.unito.it/index.shtml>

⁷Il 3 ottobre 1990 i cinque Länder che costituirono la DDR entrarono far parte della Repubblica Federale Tedesca, cosicché l'unificazione della Germania fu in realtà l'inclusione della DDR nella RFT, con la conseguente estensione della Legge Fondamentale ai nuovi territori. Il testo in tedesco della Legge Fondamentale, anche nelle traduzioni in inglese e in francese, si trova nel sito del Parlamento tedesco: <https://www.bundestag.de/grundgesetz>. Il testo in tedesco della Legge Fondamentale e delle costituzioni storiche tedesche si trova nel sito: www.verfassungen.de (che contiene anche, in tedesco e spesso in inglese, le costituzioni vigenti di molti Stati del mondo). Il testo in italiano della Legge Fondamentale si trova nel sito: <http://dircost.di.unito.it/cs/paesi/germania.shtml>

⁸Infine, il testo tedesco con a fronte la traduzione italiana è in http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/de/zGermania_sin.pdf “Art. 9. (1) Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen. – (2) Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz”. Trad. it.: “Art. 26 – 1) Atti che siano idonei e posti in essere con l'intento di turbare la pacifica convivenza dei popoli, e specificamente di preparare una guerra d'aggressione, sono anticonstituzionali. Essi devono essere colpiti da pena. 2) Armi destinate alla condotta di una guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in circolazione solo con l'autorizzazione del governo federale. Una legge federale regola i particolari”.

dalla crescente tensione fra i due blocchi che contrapponevano gli ex-alleati e dalla possibilità che una nuova guerra fosse una guerra atomica (cfr. § 3, nota 80). Natalia Ginzburg sintetizza questo diffuso stato d'animo descrivendo la Torino del dopoguerra e la stanchezza di vivere dello scrittore Cesare Pavese: egli "continuò ad aver paura della guerra, anche dopo che la guerra era da gran tempo finita: come, del resto, noi tutti. Perché questo ci accadde, che appena finita la guerra ricominciammo subito ad aver paura di una nuova guerra, e a pensarci sempre"⁹. In questo clima ogni garanzia della pace era quindi ben accetto.

Decenni dopo, le norme costituzionali pacifiste dell'immediato dopoguerra dovettero essere interpretate alla luce delle missioni di pace che si andarono moltiplicando dagli anni Novanta. Un punto cruciale fu senza dubbio la guerra del Kosovo del 1996-99, perché gli Stati della Nato intervennero senza la previa autorizzazione delle Nazioni Unite. Il dibattito suscitato da quell'intervento rivela esemplarmente le difficoltà di coordinare il dettato costituzionale pacifista con gli interventi militari definiti "umanitari" o simili. Un volume raccoglie su questo tema i pareri di vari membri dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, riunitisi nel 1999 su richiesta dell'Associazione dei Costituzionalisti Jugoslavi; questi interventi sono accompagnati da quindici documenti internazionali riferentisi alla guerra del Kosovo¹⁰. Si potrebbe preparare un libro equivalente per ciascuno degli interventi armati successivi, come in parte è stato fatto in un crescente numero di volumi e articoli di riviste.

L'esame sia pur breve della genesi, del contenuto e dell'attuale applicazione di questi articoli costituzionali esigerebbe, almeno a grandi linee, la descrizione della situazione geopolitica durante la Seconda guerra mondiale, della transizione dalla dittatura alla democrazia nei tre Stati del Patto Tripartito e del sorgere delle loro rinnovate forze armate nel contesto della Guerra fredda; bisognerebbe poi analizzare i dibattiti degli organi costituenti che portarono all'approvazione di quegli articoli nella loro formulazione definitiva, la loro interpretazione e applicazione fino ai giorni nostri, l'attuale compatibilità di

⁹ Natalia Ginzburg, *Lessico familiare*, Einaudi, Torino 1963, p. 205 (anche: *Le piccole virtù. Lessico familiare*, La Stampa, Torino 2016, p. 299).

¹⁰ Mario Dogliani – Stefano Sicardi (ed.), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino 1999, 287 pp. Il volume si riferisce alla crisi del Kosovo del 1998-1999 (i cui eventi sono sintetizzati nella nota a p. 95 s.) e contiene 15 saggi di costituzionalisti italiani, con un'appendice di 15 documenti internazionali (pp. 139-287), in buona parte in inglese e francese.

quegli articoli con i conflitti dell'immediato dopoguerra e, soprattutto, con i conflitti asimmetrici, con le "guerre ibride" e con le "missioni di pace" o "di polizia" dell'ultimo ventennio.

Nell'impossibilità di assolvere un compito così vasto, queste pagine procedono per accenni evocativi dei singoli temi e rinunciano a un esame sia degli eventi, sia della sterminata letteratura sui singoli temi, salvo qualche indicazione bibliografica utile per eventuali approfondimenti.

I tre Stati del Patto "Roma – Berlino – Tokyo" vengono qui presi in considerazione nella sequenza determinata dalla data di entrata in vigore delle rispettive costituzioni postbelliche. In questo primo paragrafo vengono concentrati gli eventi storico-politico generali che portarono all'entrata in vigore delle singole costituzioni, limitatamente agli eventi che contribuiscono a spiegarne la genesi e gli sviluppi. I tre successivi paragrafi si concentrano sui singoli articoli pacifisti delle tre costituzioni postbelliche, con qualche accenno ai dibattiti tuttora in corso.

a) Il Giappone nel dopoguerra.

Dopo più di due secoli di chiusura ai rapporti esterni, nel 1868 – data di inizio dell'era Meiji – il Giappone recepi la cultura occidentale e, in particolare, un sistema giuridico di tipo europeo continentale. Nel 1889 approvò una costituzione ispirata al modello tedesco (nota come "Costituzione Meiji")¹¹, divenendo una monarchia costituzionale *sui generis*. Dopo la sconfitta nella Seconda guerra mondiale, con la "Potsdam Declaration" del 1945 gli Usa, l'Inghilterra e la Cina nazionalista dettarono le condizioni per la resa incondizionata del Giappone, imponendogli anche di democratizzare la propria struttura politica e quindi di approvare una costituzione democratica. Questa radicale modificazione socio-politica avvenne durante l'occupazione militare del Giappone da parte degli Stati Uniti.

In un primo tempo gli alleati avevano pensato a una divisione del Giappone analoga a quella che si progettava per la Germania (quest'ultima venne poi di fatto realizzata). Alla Russia sarebbe stata attribuita – oltre alla Corea del Nord, l'isola di Sakhalin e le isole Kurili – anche l'isola di Hokkaido. Però la crescente diffidenza americana verso i sovietici portò invece a un'occupazione solo americana del Giappone, con un limitato apporto inglese.

¹¹ Sul suo autore, cfr. Losano, *La recezione dei modelli giuridici europei nella realtà giapponese: Hermann Roesler (1834-1894)*, "Sociologia del diritto", XI, 1984, n. 3, pp. 29-44.

L'occupazione americana durò dal 14 agosto 1945 (data della resa del Giappone e della fine della Seconda guerra mondiale) fino al 28 aprile 1952, data dell'entrata in vigore del trattato di pace di San Francisco¹². Due temi vanno sottolineati: nell'intera storia del Giappone, l'occupazione americana è l'unico caso di potere straniero insediatosi sul territorio giapponese (la presenza britannica postbellica fu un'appendice di quella americana, ebbe scarsa rilevanza e durò poco¹³); inoltre l'Unione Sovietica rimase esclusa dall'occupazione del Giappone, a differenza di quanto avvenne in Germania¹⁴. Proprio in funzione antisovietica furono gli stessi Stati Uniti a spingere il Giappone a iniziare un limitato riarmo, preoccupati per la situazione cinese (che portò nel 1949 alla fondazione della Repubblica Popolare Cinese) e per la guerra di Corea, scoppiata nel 1950; quest'ultima obbligò anzi gli Stati Uniti di ritirare molti militari dal Giappone per impiegarli in Corea.

Poiché i tentativi di modificare in senso democratico la Costituzione Meiji si scontrarono con l'opposizione dei politici giapponesi, il generale Douglas MacArthur – comandante in capo delle forze di occupazione – affidò a una commissione di americani la stesura di un progetto costituzionale conforme alla “Potsdam Declaration”. L'articolo sulla rinuncia alla guerra sembra sia stato suggerito dal primo ministro Kijuro Shidehara, ma questa informazione è controversa. Richiamandosi all'art. 73 della Costituzione Meiji, la nuova costituzione venne approvata come emendamento della precedente¹⁵ dalle due camere elettive nell'ottobre 1946, ed entrò in vigore il 3 maggio 1947.

¹² Michael Schaller, *The American Occupation of Japan. The Origins of the Cold War in Asia*, Oxford University Press, New York 1985, XII-351 pp.; Takemae, Eiji, *The Allied Occupation of Japan*, Continuum, New York 2002, XLV-751 pp.; Sugita, Yoneyuki, *Pitfall or Panacea. The Irony of US Power in Occupied Japan, 1945–1952*, Routledge, New York 2003, XX-222 pp. Questi volumi sono stati ristampati più volte.

¹³ “The official British Commonwealth Occupation Force (BCOF), composed of Australian, British, Indian and New Zealand personnel, was deployed in Japan on February 21, 1946. While U.S. forces were responsible for overall military government, BCOF was responsible for supervising demilitarization and the disposal of Japan's war industries. BCOF was also responsible for occupation of several western prefectures and had its headquarters at Kure. At its peak, the force numbered about 40,000 personnel. During 1947, BCOF began to decrease its activities in Japan, and it was officially wound up in 1951” < http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Occupation_of_Japan >.

¹⁴ Un confronto tra l'occupazione in Giappone e in Germania è in Robert Wolfe (ed.), *Americans as Proconsuls. United States Military Government in Germany and Japan, 1944-1952*, Southern Illinois University Press, Carbondale 1984, XXVI-563 pp.

¹⁵ *The Constitution of the Empire of Japan* (1889): “Article 73. When it has become necessary in future to amend the provisions of the present Constitution, a project to the effect shall be submitted to the Imperial Diet by Imperial Order. (2) In the above case, neither House can open the debate, unless not less than two-thirds of the whole number of Members are present, and no amendment can be passed, unless a majority of not less than two-thirds of the Members present is obtained” (Hirobumi Ito, *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, Igitaru-horitsu gakko, 22nd year of Meiji, Tokyo 1889).

In Giappone funzionò il modello di governo militare sperimentato anche in Italia (cfr. p. 81). MacArthur stesso afferma che, mentre in Germania alla fine della guerra l'amministrazione si dissolse o fu necessario procedere alle epurazioni ("all government agencies disintegrated, or had to be purged"), in Giappone le strutture autoctone continuarono a funzionare, sotto la supervisione del "Supreme Command of the Allied Powers" (SCAP)¹⁶.

Per rendere il riarmo compatibile con l'art. 9, la "National Police Reserve" venne trasformata nel 1954 in "Japan Self-Defense Force", in considerazione del fatto che l'art. 9 della nuova costituzione proibiva la guerra d'aggressione, ma non quella di difesa. Da allora le Forze di Auto-Difesa non hanno cambiato nome, ma sono andate costantemente ampliandosi. Poiché nel frattempo il Giappone è giunto ad essere una delle dieci potenze mondiali per le spese militari, importanti forze politiche spingono oggi per una revisione dell'art. 9, anche in considerazione della mutata situazione internazionale e della crescente partecipazione del Giappone alle missioni internazionali. Attualmente l'opinione pubblica giapponese è divisa tra chi vede l'art. 9 come un'imposizione postbellica degli USA che impedisce al Giappone di essere all'altezza delle minacce provenienti dalla Cina e dalla Corea del Nord, e chi invece ricorda che grazie all'art. 9 il Giappone ha goduto di settant'anni di pace. Il prossimo paragrafo 2 si soffermerà su questa disputa.

b) L'Italia nel dopoguerra.

Lo Stato italiano moderno nasce formalmente nel 1861, quando il Regno di Sardegna, dopo aver unificato con tre guerre d'indipendenza i vari Stati della Penisola, si trasforma in Regno d'Italia. Esso venne retto dalla costituzione del Regno di Sardegna, cioè dallo Statuto Albertino del 1848, che dopo l'unificazione venne esteso al Regno d'Italia. Questa costituzione flessibile permise dapprima di trasformare la monarchia costituzionale in monarchia parlamentare, ma poi – con l'avvento del fascismo – di abolire il parlamento elettivo e di sostituirlo con la "Camera dei Fasci e delle Corporazioni".

In Italia, nel 1922 era avvenuto il colpo di Stato fascista con la "Marcia su Roma" e il re aveva nominato Benito Mussolini primo ministro di un governo che progressivamente svuotò lo Statuto Albertino dei suoi contenuti liberali, fino a vietare nel 1925 i partiti politici, ad eccezione del Partito Nazionale Fascista. Iniziava così il ventennio della dittatura fascista, durata fino al 1945.

¹⁶ [Charles A. Willoughby (ed.),] *Reports of General MacArthur. 1st Supplement: MacArthur in Japan. The Occupation. Military Phase*, U.S. Government Printing Office, New York 1966, p. 193 s.

In quel ventennio lo Statuto Albertino del 1848 rimase formalmente in vigore, ma privo ormai di rilevanza, così come avveniva con la Costituzione di Weimar del 1919 nella Germania hitleriana e con la Costituzione Meiji del 1889 in Giappone.

Di quegli anni tragici possono essere qui ricordati soltanto alcune date cruciali. Nel 1935 l'Italia invase l'Etiopia e la Società delle Nazioni la colpì con le sanzioni, definite "inique" dal fascismo. Il 9 maggio 1936 Mussolini dichiarava: "L'Italia ha finalmente il suo impero". Nel 1936 Mussolini intervenne con Hitler nella Guerra civile spagnola. Nel 1938 il "Manifesto della razza" aprì la via alla legislazione razziale. Nel 1939 l'Italia invase l'Albania e il 22 maggio 1939 sottoscrisse il "Patto d'Acciaio" con la Germania. Il 1° settembre 1939 la Germania invase la Polonia e diede inizio alla Seconda guerra mondiale, mentre l'Italia entrò in guerra solo il 10 giugno 1940.

Dopo le rovinose vicende belliche, il 25 luglio 1943 il Gran Consiglio del Fascismo dichiarò decaduto Mussolini che, arrestato, venne liberato dai tedeschi e portato prima a Monaco e poi nell'Italia settentrionale, dove fondò la "Repubblica Sociale Italiana". Intanto il re e il primo ministro Pietro Badoglio erano fuggiti da Roma l'8 settembre 1943 e avevano organizzato nell'Italia meridionale un esercito che combatteva a fianco delle truppe alleate che risalivano la penisola. L'Italia venne così a trovarsi in una situazione di estrema complessità: i soldati italiani (ancora sparsi in tutto il teatro di guerra dalla Russia all'Africa, e senza ordini dal re in fuga) si trovarono da un giorno all'altro a dover decidere se combattere a fianco dei tedeschi o degli alleati.

Per ritardare il più possibile la risalita degli alleati nella penisola, i tedeschi costruirono la "Linea Gotica", un sistema difensivo che attraversava la Toscana e l'Emilia (all'incirca da Livorno a Firenze fino a Pesaro) e tagliava l'Italia in due parti fra loro nemiche. I tedeschi si attestarono sulla Linea Gotica e per due anni (dal 14 novembre 1943 al 25 aprile 1945) l'Italia così divisa visse una situazione di guerra civile: nel Nord gli italiani della Repubblica Sociale fascista combattevano insieme con i tedeschi contro gli alleati e contro i partigiani (che intanto formavano un crescente movimento: la Resistenza); dal Sud altri italiani combattevano insieme con gli alleati e i partigiani contro i tedeschi e contro gli italiani della Repubblica Sociale. Furono di certo i due anni più tragici della recente storia italiana.

Poiché nel momento finale della guerra venivano a mancare i governi ufficiali degli Stati sconfitti, nel 1943 gli Alleati crearono ad Algeri l'"Allied Military Government of Occupied Territories" (AMGOT) con ufficiali

appositamente preparati¹⁷. Con questa struttura gli organismi locali restavano in funzione, ma sotto la supervisione degli alleati. Il primo esperimento di questo “governo militare” iniziò in Sicilia nel luglio 1943, subito dopo lo sbarco alleato. Con altra denominazione, l'AMGOT continuò ad operare in Italia fino al 31 dicembre 1945. Questo modello di gestione venne poi esteso ai paesi occupati dagli alleati, in particolare alla Germania e al Giappone¹⁸, ma l'occupazione militare in Italia fu più breve rispetto agli altri due paesi del Patto Tripartito¹⁹. L'estendersi dell'occupazione alleata dalla Sicilia verso l'Italia settentrionale è simbolicamente segnato dalla circolazione delle AM-Lire (Allied Military Currency), che dal luglio 1943 sostituirono la valuta italiana, poi dal 1946 la affiancarono, fino ad essere del tutto ritirate dal 1950: a questa valuta (equiparata al dollaro) si imputa la forte inflazione postbellica in Italia.

L'Italia ritornò a una situazione di progressiva normalità con la fine della guerra e con il voto del 2 giugno 1946, con cui gli italiani (e le italiane, che votavano per la prima volta in una consultazione a livello nazionale) passarono dalla monarchia alla repubblica e istituirono un'Assemblea Costituente, incaricata di preparare la carta che avrebbe sostituito lo Statuto Albertino. La costituzione attuale entrò in vigore 1° gennaio 1948²⁰.

Essa contiene l'articolo 11 sul ripudio della guerra, completato da altre norme che evitano le incertezze che tuttora travagliano il Giappone. In particolare, lo stesso articolo 11 prevede una limitazione della sovranità nazionale a favore degli organismi internazionali per il mantenimento della pace. Completano le regole costituzionali in caso di guerra l'art. 27 (“Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra”; modificato

¹⁷ Su questo periodo poco studiato: Claudio Li Gotti, *Gli americani a Licata. Dall'amministrazione militare alla ricostruzione democratica*, Prospettiva editrice, Civitavecchia 2008, 108 pp.; Giovanni Di Capua, *Il biennio cruciale (luglio 1943-giugno 1945). L'Italia di Charles Poletti*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2005, 458 pp. Charles Poletti, politico statunitense, giunse in Italia col grado di tenente colonnello e partecipò alle attività dell'AMGOT in varie città. A Palermo ebbe come interprete il mafioso Vito Genovese, luogotenente di Lucky Luciano. Sugli inizi di questo inquietante connubio: Ezio Costanzo, *Mafia e Alleati. Servizi segreti americani e sbarco in Sicilia. Da Lucky Luciano ai sindaci "uomini d'onore"*, Le Nove Muse Editrice, Catania 2006, 253 pp.; nonché il classico Michele Pantaleone, *Mafia e politica*, Einaudi, Torino 1978, XIV-258 pp. Inoltre Davide Caracciolo, *La ignominiosa alleanza. Il contributo mafioso alla vittoria alleata in Sicilia*, in: “Instoria”, luglio 2008: < http://www.instoria.it/home/vittoria_alliata_sicilia.htm >

¹⁸ L'AMGOT non operò mai sul territorio francese per la netta opposizione di De Gaulle, che dichiarò che la valuta alleata equivalente alle AM-Lire era denaro falso. Gli americani finirono per rinunciare al progetto dell'AMGOT e riconobbero il “Gouvernement Provisoire de la République Française”, voluto da De Gaulle.

¹⁹ Nella Zona A, il “Territorio Libero di Trieste” tolto alla Jugoslavia, l'AMGOT operò fino al 26 ottobre 1954, quando la Zona A venne assegnata all'Italia.

²⁰ Nel sito della Camera dei Deputati, il testo della Costituzione italiana è presente anche nelle traduzioni in francese e inglese: <http://leg16.camera.it/38?conoscereIcamera=28>

con la legge costituzionale del 2001: “Non è ammessa la pena di morte”); l’art. 60 (“La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra”); l’art. 78 (“Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”); l’art 87 (il Presidente della Repubblica “ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere”); l’art. 103 (“I Tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.”); l’art 111 (“Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra”, invariato anche dopo la legge costituzionale del 1999).

c) *La Germania nel dopoguerra.*

Alla fine della guerra, i tre Stati del Patto Tripartito si avviarono verso la democrazia seguendo direttrici diverse. Tutti e tre persero le colonie – i loro “Grandi Spazi” dell’era dittatoriale – mentre diversa fu la sorte dei loro territori nazionali: il Giappone e l’Italia ne persero alcune parti geograficamente marginali, ma la struttura tradizionale di questi Stati rimase sostanzialmente invariata. Invece la Germania imperiale venne divisa fra le quattro potenze vincitrici in “Zone di occupazione”: le tre zone occidentali, occupate da Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, divennero in seguito la Repubblica Federale Tedesca, mentre la Zona di Occupazione Sovietica divenne la Repubblica Democratica Tedesca (DDR). Al termine di questo processo, il territorio del dissolto Impero tedesco risultava suddiviso in cinque parti: mentre dalle zone di occupazione alleata nacquero i due Stati tedeschi, i territori più orientali vennero assegnati all’URSS, mentre alla Polonia andarono i territori sino ai fiumi Oder e Neisse; infine la ex capitale Berlino venne retta da uno speciale statuto quadripartito, che ne faceva un *tertium* rispetto ai due nuovi Stati tedeschi²¹.

Le nuove costituzioni, con il loro articolo pacifista, si applicavano quindi all’intero territorio postbellico del Giappone e dell’Italia, ma alla sola Repubblica Federale Tedesca.

²¹ Questi spostamenti di confini provocarono un forte flusso di profughi tedeschi verso le tre Zone di Occupazione occidentali, in parte per scelta personale, in parte per espulsioni in massa (per esempio dai Sudeti).

I vincitori occuparono militarmente in maniera diversa i territori così riconfigurati: il Giappone conobbe un'iniziale forte presenza soltanto statunitense, in Germania l'occupazione quadripartita fu accompagnata da una simbolica presenza militare belga e olandese nelle corrispondenti zone di frontiera²², in Italia la presenza alleata (soprattutto statunitense) si ridusse ben presto a numerose basi militari extraterritoriali, tuttora in funzione.

I tre nuovi Stati dovevano anche fare i conti con il loro passato. Mentre i tre articoli pacifisti miravano ad evitare future guerre di aggressione, all'interno dei tre Stati le persone più compromesse con i regimi dell'epoca bellica subirono dei processi di epurazione²³, il cui rigore si andò tuttavia attenuando con il consolidarsi della Guerra fredda e della sua ideologia anticomunista: quale migliore anticomunista, infatti, di un ex fascista o di un ex nazista?

Questa attenuazione non poteva però valere per i principali responsabili della guerra e delle atrocità belliche, che dovevano essere puniti anche come ammonimento per il futuro. Simboli della giustizia sono la bilancia e la spada: se gli articoli pacifisti nelle costituzioni rappresentano la bilancia, i due spettacolari processi di Norimberga e di Tokyo rappresentano la spada d'una giustizia transizionale, accusata anche di essere la giustizia del vincitore²⁴.

Il processo di Norimberga – che in realtà fu seguito da altri dodici processi – ebbe luogo davanti a un Tribunale militare internazionale (“International Military Tribunal”). Esso era composto da giudici militari delle quattro potenze alleate e giudicava i principali responsabili dello Stato hitleriano. Negli altri dodici processi, invece, il tribunale era composto da soli giudici statunitensi e giudicava i crimini commessi da funzionari pubblici d'alto livello, da industriali, da medici e da giudici. Complessivamente i processi di Norimberga durarono dal novembre 1945 all'aprile 1949.

Simmetricamente, i crimini di guerra giapponese vennero giudicati nel processo di Tokyo. L'“International Military Tribunal for the Far East” aveva però una struttura diversa dal quello di Norimberga. Istituito dal generale

²² Belgio, Olanda e Lussemburgo, alla fine della guerra, aspiravano a occupare una parte dei territori tedeschi confinanti come riparazione per i danni subiti durante la guerra.

²³ Sulle diversità della denazificazione nelle due Germanie, cfr. – nella seconda parte di *Der Umgang mit den nationalsozialistischen Verbrechen in Deutschland* del volume di Klaus Marxen et al. (eds.), *Der Umgang mit Kriegs- und Besatzungsunrecht in Japan und Deutschland*, cit. – Gerhard Werte, *Die Bestrafung von NS-Unrecht in Westdeutschland*, pp. 137 ss.; Klaus Marxen, *Die Bestrafung von NS-Unrecht in Ostdeutschland*, pp. 159 ss.

²⁴ Un confronto sul perseguimento dei crimini commessi durante la guerra e le occupazioni è in Klaus Marxen et al. (eds.), *Der Umgang mit Kriegs- und Besatzungsunrecht in Japan und Deutschland*, Berlin-Verlag – Nomos, Berlin – Baden-Baden 2001, 237 pp. Sulla natura giuridica del processo di Tokyo: Philipp Osten, *Der Tokyoter Kriegsverbrecherprozeß und die japanische Rechtswissenschaft*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003, 218 pp. (bibliografia, pp. 187-208).

MacArthur, era composto da undici giudici da lui scelti tra quelli indicati dagli undici Stati firmatari della capitolazione giapponese, mentre la pubblica accusa era costituita da soli statunitensi. I crimini vennero divisi in tre categorie (A, contro la pace; B, di guerra; C, contro l'umanità), ma la famiglia imperiale venne esclusa dal processo, evitando così l'abdicazione dell'imperatore Hirohito. Il processo di Tokyo durò dal maggio 1946 al novembre 1948 ed ebbe una risonanza internazionale minore del processo di Norimberga.

L'Italia invece non fu sottoposta a un processo analogo a quelli di Norimberga e di Tokyo a causa degli eventi che accompagnarono la fine della guerra e che videro l'Italia fascista divisa in due, con il Sud a fianco degli alleati e il Nord a fianco dei nazionalsocialisti, con un forte movimento partigiano. Questa peculiare situazione influò anche sulla genesi della costituzione del 1948 e quindi sul suo articolo pacifista (come si vedrà nel § 4). L'Italia repubblicana promosse, come la Germania Federale, un'epurazione dei fascisti, la quale però, come nel caso tedesco, si andò attenuando con l'inasprirsi della Guerra fredda. L'epurazione avvenne anche in Giappone, con le caratteristiche ed i problemi derivanti dalla peculiare struttura della società giapponese, che continuava ad essere retta dall'imperatore sotto il quale aveva potuto affermarsi il militarismo.

I grandi processi di Norimberga e di Tokyo continuano a suscitare controversie, ma di certo influirono sulla concezione del futuro Tribunale Penale Internazionale istituito all'Aia nel 2003. Inoltre i loro servizi di traduzione simultanea divennero un modello per le strutture sovranazionali che si andarono moltiplicando nella seconda metà del secolo XX.

Dopo la guerra, il ricordo ancora vivo delle catastrofi e la presenza schiacciante delle truppe d'occupazione alleate rese non solo politicamente accettabili, ma anche praticabili gli articoli pacifisti delle tre costituzioni, benché non mancassero prese di posizione che criticavano la limitazione di sovranità che essi imponevano. Il contrasto tra norme pacifiste e realtà risultò sempre più evidente a partire dalla crisi e, poi, dalla fine del blocco sovietico, perché le guerre locali andarono coinvolgendo sempre più gli Stati membri della NATO (fondata nel frattempo dal 1949 e guidata dagli Stati Uniti), della quale erano membri tanto l'Italia quanto la Germania.

Ecco un'estrema sintesi della trasformazione che rafforzò il dibattito sugli articoli pacifisti. Nel 1949, l'Italia fu tra gli Stati fondatori della Nato, cui nel 1955 si aggiunse la Germania Federale. Poiché della NATO potevano far parte solo Stati europei (art. 10 del trattato NATO), il Giappone non è né membro né

partner di questa alleanza, ma dagli anni '90 collabora con la NATO²⁵, che lo considera il più antico fra i suoi “partners across the globe”, in quanto partecipante a operazioni di “peace-support”, ma anche a “military activities”²⁶. Le guerre medio-orientali ripropongono ciclicamente il dibattito sulla liceità dell'intervento in esse di uno dei tre Stati costituzionalmente pacifisti. Nella Guerra del Golfo fra Iran e Iraq (1980-88, chiusa con risoluzione ONU n. 598) l'Italia partecipò soltanto con forniture di armi, in parte bloccate in parlamento dai partiti di sinistra. La situazione si radicalizzò con la guerra del Kosovo (1996-99): la NATO vi intervenne dal 1999 senza la preliminare autorizzazione delle Nazioni Unite, e quella fu la prima partecipazione tedesca nel dopoguerra a un'attività bellica, mentre l'Italia fornì un rilevante supporto aereo-navale che coinvolgeva le basi statunitensi in Italia. Nella guerra russo-afghana (1979-89) gli USA appoggiarono la guerriglia antisovietica, poi, dal 2001 a oggi, l'intervento NATO a favore del governo afghano capovolse quelle alleanze. Italia e Germania partecipano ancora oggi a questa non-guerra²⁷, mentre il Giappone si limitò a un contributo economico e ad attività umanitarie in senso lato²⁸.

Nella criticata invasione dell'Iraq del 2003, tuttora in corso, l'Italia fornì un suo apporto crescente, mentre la Germania si rifiutò di partecipare dopo intense polemiche interne. Dal febbraio 2004 al luglio 2006 alla coalizione internazionale si aggiunse un contingente giapponese, le cui forze armate compivano così la loro prima azione militare dopo la Seconda guerra mondiale. Ma la dichiarazione del primo ministro Koizumi Junichiro rivela quali acrobazie

²⁵“Building on initial contacts that were made in the early 1990s, NATO and Japan have developed political dialogue and practical cooperation in a wide range of areas of mutual interest over the past two decades” (*Japan: NATO's longest-standing partner in the Asia-Pacific*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_99788.htm?selectedLocale=en, 13 Apr. 2013 - 16 Apr. 2013). Un esempio di attività congiunta: *NATO and Japan conduct first ever joint counter-piracy drill*, (http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_113373.htm?selectedLocale=en, 25 Sep. 2014)

²⁶“Japan is the longest-standing of NATO's 'partners across the globe'. Building on initial contacts in the early 1990s, dialogue on common security interests has become more regular and structured. Practical cooperation has been developed in a wide range of areas, including peace-support and crisis-management activities, humanitarian assistance and disaster relief, cyber defence, defence against terrorism, non-proliferation, as well as participation in military activities. Stabilising Afghanistan has been a key focus of cooperation over the past decade. NATO and Japan signalled their commitment to strengthen cooperation in a joint political declaration signed in April 2013, during the visit of NATO's Secretary General to Japan” (*Relations with Japan*, (http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50336.htm; Last updated: 07 Apr. 2016).

²⁷Sulla partecipazione tedesca in Afghanistan: Philipp Münch, *Die Bundeswehr in Afghanistan. Militärische Handlungslogik in internationalen Interventionen*, Rombach Verlag, Freiburg im Breisgau 2015, XII-433 pp.; sulla partecipazione italiana: Fabrizio Coticchia, *La guerra che non c'era. Opinione pubblica e interventi militari italiani dall'Afghanistan alla Libia*, Università Bocconi, Milano 2014, 156 pp.

²⁸Una documentazione ufficiale è in *Japan's Contribution to Afghanistan — Working on the frontline in the war on terrorism*, in http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/pamph0703.pdf.

verbali (in mio corsivo) imponesse il rispetto almeno formale dell'articolo 9 della costituzione giapponese: “Voglio esprimere il mio profondo rispetto e la mia gratitudine alle *forze di autodifesa* che hanno operato in condizioni difficili con la forte consapevolezza che stavano conducendo le loro *attività in Iraq per tutto il popolo giapponese*”, ha detto Koizumi in una conferenza stampa in cui ha precisato che Tokyo *continuerà a sostenere la ricostruzione dell'Iraq*”²⁹.

Successivamente le guerre al “terrorismo islamico” si estesero a più continenti, con interventi militari che è qui impossibile elencare. Nei tre Stati in esame, gli interventi militari in esse furono sempre accompagnati da opposizioni politiche forti ma minoritarie che, richiamandosi agli articoli pacifisti delle rispettive costituzioni, affermavano l'incostituzionalità dei vari interventi militari.

2. LA GUERRA NELLA COSTITUZIONE GIAPPONESE DEL 1947.

Nell'agosto del 1945 – con l'invasione sovietica della Manciuria e con la tragedia nucleare di Hiroshima e Nagasaki – si concluse per il Giappone la Seconda guerra mondiale, cui seguì l'occupazione statunitense. Rispetto agli altri due Stati del Patto Tripartito, la pressione statunitense per l'emanazione di una nuova costituzione si manifestò con particolare energia e incontrò una resistenza parimente forte, perché l'omogenea società giapponese tende a non accettare mutamenti radicali e repentini, soprattutto se provenienti dall'esterno.

Fino al 1868 quella società era rimasta pressoché chiusa agli influssi occidentali; col 1868 e con l'apertura dell'era Meiji aveva innovato molto, ma rispettando il più possibile le tradizioni; in particolare, il militarismo giapponese affondava le sue radici nella secolare tradizione dei samurai³⁰. L'occupazione statunitense si trovava così a dover innovare in senso democratico una società ancora legata alle sue concezioni tradizionali di obbedienza a un imperatore di origine divina, celebrato in una religione ufficiale che aveva preso il nome

²⁹ Il Giappone ritira le sue truppe dall'Iraq, “Corriere della Sera”, 20 giugno 2006: http://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2006/06_Giugno/20/ritiro_giappone.shtml

³⁰ In Germania la culla del militarismo era stata la Prussia e per questa ragione, durante l'alleanza col Giappone, era stato messo in luce il parallelismo tra samurai e Junker e, più tardi, tra samurai e SS: cfr. il monumentale Hans-Joachim Bieber, *SS und Samurai. Deutsch-Japanische Kulturbeziehungen 1933-1945*, Iudicium, München 2014, 1311 pp. (analisi i rapporti culturali nippo-tedeschi dal 1914); Gerhard Krebs (ed.), *Japan und Preußen*, Iudicium, München 2002, 356 pp. (in particolare: Ando, Junko, *Japan und die Preußische Verfassung*, pp. 163 ss.).

di “Shinto di Stato”. In questo contesto gli Stati Uniti volevano introdurre in Giappone la democrazia parlamentare e cancellare il militarismo che ne aveva caratterizzato la politica dagli anni pre-bellici fino alla sconfitta³¹. I suicidi che seguirono la dichiarazione di resa annunciata per radio dall'imperatore sono il simbolo della forza delle tradizioni antiche nella società giapponese moderna.

La nuova costituzione venne dunque imposta dagli occupanti, ma la forza della tradizione giapponese indusse a presentarla come una continuazione della Costituzione Meiji del 1889, benché quest'ultima prevedesse una monarchia assoluta di origine divina, che poteva sciogliere in ogni momento il parlamento³². La costituzione giapponese del 1947, “drafted and imposed by the occupying United States and the so-called 'Supreme Commander of the Allied Powers' General Douglas MacArthur, proclaimed the sovereignty of the people, abolished Japan's feudal system, established the separation of powers as well as the separation of State and religion and, most importantly, introduced 'pacifist' Article 9 to Japan's constitution”. I decenni finora trascorsi portano a valutare così questo radicale intervento istituzionale: “The most important heritage of seven years of US occupation is without a doubt Japan's post war constitution and its 'pacifist' or 'war-renouncing' Article 9 which does not allow the country to maintain armed forces other than for the defense of Japanese territory”³³.

Nei dibattiti che nei tre Stati dell'ex Patto Tripartito accompagnarono le nuove costituzioni, i conservatori protestarono (invano) contro questa lesione della sovranità nazionale; tuttavia gli effetti di questa opposizione sono particolarmente visibili tanto nel dibattito costituente giapponese quanto, dopo l'approvazione dell'articolo 9, negli sforzi di interpretarlo restrittivamente, praticando (col tacito appoggio degli Stati Uniti, come si vedrà) quello che è

³¹ Sugli inizi della costituzione giapponese: Dan F. Henderson (ed.), *The Constitution of Japan. Its First Twenty Years 1947-1967*, University of Washington Press, Seattle 1968, 323 pp.; John M. Maki (ed.), *Japan's Commission on the Constitution: the Final Report*, University of Washington Press, Seattle 1980, X-413 pp.; Shoichi, Koseki, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, Westview Press, Boulder 1998, XII-259 pp.

³² Un confronto fra le due costituzioni è in Inoue, Kyoko, *MacArthur's Japanese Constitution. A Linguistic and Cultural Study of Its Making*, University of Chicago Press, Chicago 1991, XII-378 pp.

³³ Axel Berkofsky, *Japan's Post-War Constitution. Origins, Protagonists and Controversies*, “Il Politico”, 2010, n. 2, pp. 5-26 (i passi citati sono alle pp. 6 e 5). Per approfondire: Id., *A Pacifist Constitution for an Armed Empire. Past and Present of Japanese Security and Defence Policies*, Franco Angeli, Milano 2012, 319 pp. (in particolare: Chap. 6, *Codifying Japanese Pacifism: Art. 9*, pp. 101-116); e la sua tesi dottorale: Id., *Die neue Amerikanisch-Japanischen Leitlinien für Verteidigungskooperation. Implikationen für Japans regionale Sicherheitspolitik*, Lit, Münster 2005, 400 pp.

stato chiamato “pacifismo verbale”³⁴. D'altra parte, in Giappone preesisteva un movimento pacifista, attivo ma minoritario, che appoggiava invece l'approvazione e, poi, il rigoroso rispetto dell'articolo 9³⁵. Al centro di queste tensioni e sottoposto a interpretazioni di segno opposto, l'articolo 9 visse una “unintended life” che dura tuttora³⁶.

Il 10 agosto 1945 i giapponesi iniziarono le trattative per la resa, partendo dalla “Potsdam Declaration” che prevedeva la resa incondizionata, ma sottolineando che essa lasciava impregiudicate le prerogative dell'Imperatore. Contemporaneamente continuarono per alcuni giorni le ultime ostilità in Manciuria contro i sovietici e nel Pacifico contro gli statunitensi. Il 15 agosto l'imperatore lesse alla radio la dichiarazione di resa: per la prima volta nella millenaria storia giapponese l'Imperatore, ancora divino, si rivolgeva direttamente ai suoi sudditi, che per la prima volta ne udivano la voce.

Nei giorni seguenti, e fino all'ottobre del 1945, vennero perfezionati gli accordi formali della resa, della liberazione dei prigionieri di guerra e dell'occupazione militare del Giappone. Negli USA venne istituita un'agenzia per stabilire il da farsi in Giappone, e l'esecuzione delle sue decisioni fu affidata al generale MacArthur, che divenne di fatto il governatore del Giappone postbellico, lo “shogun dagli occhi azzurri”³⁷ [*blue-eyed shogun*]. Il dibattito costituente si svolse dunque fra quell'agenzia negli USA, il “Supreme Commander” e il governo giapponese; ma la forte volontà di MacArthur lo portò spesso ad agire indipendentemente dalle indicazioni dell'agenzia della madrepatria³⁸. D'altra parte quel governo militare, benché straniero, corrispondeva alle tradizioni del Giappone, che fino all'epoca Meiji era stato

³⁴ Peter Getreuer, *Der verbale Pazifismus. Die Verteidigung Japans 1972-1983 in demoskopischen Befunden*, Institut für Japanologie, Wien 1986, 667 pp.; James Llewelyn et al., *A Pacifist State in a Hostile Region. Japan and Post-War Conflict in Southeast Asia*, Nova Science Publishers, New York 2009, XIV-234 pp.

³⁵ Cyril H. Powles, *Pacifism in Japan, 1918-1945*, in Peter Brock – Thomas P. Socknat (eds.), *Challenge to Mars. Essays on Pacifism from 1918 to 1945*, University of Toronto Press, Toronto 1999, pp. 427-439. Sul dissenso giapponese rispetto al potere attraverso i secoli: Antonio Manieri et al. (eds.), *Il dissenso in Giappone. La critica al potere in testi antichi e moderni*, Aracne, Ariccia 2016, 256 pp. e, in particolare, Noemi Lanna, *Il duplice dissenso di Oda Makoto: il pacifismo come critica al vittimismo*, ivi, pp. 171-189 (sullo scrittore pacifista Oda Makoto, 1932-2007).

³⁶ Kenneth L. Porth, *Transcending Law. The Unintended Life of Article 9 of the Japanese Constitution*, Carolina University Press, Durham 2010, XVI-288 pp.

³⁷ Cfr. per es.: Maurizio Brunori, *Il Giappone. Storia e civiltà del Sol Levante*, Mursia, Milano 1993, p. 273.

³⁸ Douglas MacArthur, *Reminiscences*, McGraw-Hill, New York 1964, 438 pp. Sull'azione di MacArthur in Giappone: Ray A. Moore – Donald L. Robinson, *Partners for Democracy – Drafting the New Japanese State under MacArthur*, Oxford University Press, New York 2002, XIV-449 pp.; degli stessi autori, *The Constitution of Japan. A Documentary History of its Framing and Adoption*, Princeton University Press, Princeton 1998, 8000 pp. di documenti su CD. Inoltre: Koseki, Shoichi, *The Birth of the Japan's Post-War Constitution*, Westview, Boulder (Col.) 1992, XII-259 pp.

guidato da un governo militare (il Bakufu), e poi di nuovo dai militari negli anni dal 1930 al 1945. Per questo il Giappone conserva di MacArthur un ricordo complessivamente positivo, mentre in Occidente la sua immagine venne offuscata dalla sua decadenza post-nipponica segnata dalla sconfitta in Corea, dal contrasto con Truman, dalla sua destituzione e dalla sua negativa campagna presidenziale.

Il Giappone militarista aveva represso i diritti umani e uno dei primi atti di MacArthur, già il 4 ottobre 1945, fu l’emanazione della “Human Rights Directive” (più esattamente “Removal of Restrictions on Political, Civil, and Religious Liberties”), che avviava anche l’epurazione dei funzionari compromessi col regime militarista, la liberazione immediata dei prigionieri politici e l’abrogazione di quasi una ventina di normative illiberali.

A distanza di pochi giorni seguirono le “Five Fundamental Reforms Directives”, e cioè: “1. Enfranchisement of women; 2. Encouragement of labor unions; 3. Introduction of liberal principles into Japan’s education; 4. Reform of the judicial system; 5. Democratization of the economic institutions”³⁹. La riforma della costituzione non è inclusa nei cinque punti, ma è ricordata nel loro preambolo: “The achievement of the Potsdam Declaration will unquestionably involve a liberalization of the constitution”. Questa curiosa *tournure* (equivalente nel gioco degli scacchi all’indiretta “mossa del cavallo”) era dovuta al fatto che MacArthur non aveva ricevuto lo specifico incarico di riformare la costituzione Meiji⁴⁰. In realtà, dagli Stati Uniti giungevano istruzioni di fare in modo che fossero i giapponesi stessi a procedere alla revisione costituzionale.

Seguendo questa direttiva, MacArthur assegnò la riforma costituzionale al principe Konoe Fumimaro, che entrò nel governo Higashikuni con l’incarico di rivedere la costituzione Meiji. Però Konoe Fumimaro era un politico della vecchia guardia ed era stato due volte Primo ministro tra il 1936 e il 1941. Sotto la sua guida il Giappone aveva realizzato la propria quota del patto tri-laterale di spartizione del mondo (con la Germania e l’Italia, cfr. § 1, nota 1)

³⁹ Quest’ultima misura – che aboliva le grandi concentrazioni industriali, *Zaibatsu* – coincideva con l’abolizione dei *Konzerne* tedeschi e delle corporazioni italiane: Thomas A. Bisson, *Zaibatsu Dissolution in Japan*, University of California Press, Berkeley 1954, XI-314 pp. Karsten Heinz Schönbach, *Die deutschen Konzerne und den Nationalsozialismus, 1926-1943*, Trafo 2015, Berlin, 658 pp.

⁴⁰ “MacArthur never received the orders and authorization from Washington to assign the task of constitutional revision to himself and to the so-called ‘Government Section’ (GS)” (Berkofsky, *Japan’s Post-War Constitution*, cit., p. 11); e ancora: “Washington did neither instruct MacArthur to draft a revised Japanese constitution nor to dissolve Japan’s armed forces”; le successive mosse costituzionali di MacArthur sono illustrate sotto il significativo titolo *Ignoring Washington*, p. 11 s.

ed aveva dichiarato la “war of annihilation” contro la Cina. In breve: la riforma democratica della costituzione giapponese era stata affidata a un criminale di guerra⁴¹. Ciononostante nel novembre 1945 Konoe presentò all’imperatore una proposta di revisione della Costituzione Meiji, ma “On December 6, 1945, Konoe’s name first appeared on an official list of Japanese A-Class criminals of war and a few days later Konoe committed suicide”⁴².

Nonostante questo incidente, MacArthur insistette affinché la costituzione riveduta contenesse un articolo di rinuncia alla guerra (*war-renouncing article*) e il governo di Shidehara Kijuro affidò il compito al ministro Matsumoto Joji, sul quale si tornerà tra poco. Nel dopoguerra si discusse molto se l’articolo pacifista fosse stato voluto da MacArthur o dal primo ministro Shidehara, come affermò nel 1951 MacArthur davanti al “Committee on Armed Service” del Senato. Dal canto suo, Shidehara confermò questa versione, asserendo anche di essersi convinto della necessità del pacifismo quando, nel dopoguerra, aveva ascoltato su un tram un giovane che raccontava agli altri passeggeri la sua disperazione per le devastazioni della guerra e del militarismo. Meno melodrammaticamente, MacArthur non poteva imporre in prima persona l’articolo pacifista perché la Far Eastern Commission (che insieme con l’Allied Council for Japan soprintendeva le attività alleate in Giappone) ne esigeva l’accettazione unanime da parte delle autorità giapponesi; inoltre MacArthur era andato oltre al suo mandato e quindi, attribuendo a Shidehara la paternità dell’articolo 9, evitava a se stesso possibili dissapori politici in patria.

Nei tre Stati dell’ex Patto tripartito gli alleati dovevano creare un nuovo ordinamento con personale autoctono proveniente dalle strutture burocratiche dei vecchi ordinamenti sconfitti. Nel caso del Giappone, uno studioso russo ha di recente attribuito l’articolo 9 all’influenza di un altro giapponese: “On December 10, 1945, Shiratori Toshio [1887-1949], former Japanese ambassador to Italy and now a Class A war criminal, finished writing a lengthy letter addressed to Foreign Minister Yoshida Shigeru as he awaited trial in Sugamo Prison”: in questa lettera – scritta in inglese nell’intento di diffonderla – Shiratori proponeva l’inclusione della rinuncia alla guerra nella costituzione giapponese in preparazione. “I presented this theory at the public dispute on my doctoral dissertation, *Shiratori Toshio and Japanese Foreign Policy (1931–1941)*, at the University of Tokyo in 2002. Many par-

⁴¹ Questa qualifica venne usata nell’articolo di Nathaniel Pfeffer già il 26 ottobre 1945, sul “New York Times”.

⁴² Berkofsky, *Japan’s Post-War Constitution*, cit., p. 14. I crimini di classe A erano quelli “contro la pace” (cfr. p. 84).

ticipants listened with interest but also with skepticism. They seemed to find too bold the idea that a 'war criminal' with a reputation as a militarist ideologue could have proposed the renunciation of war as a basic tenet of the constitution. I later discussed the theory in greater detail in my 2006 book *The Era of Struggle: Toshio Shiratori (1887–1949), Diplomat, Politician, Thinker*, which I wrote in Russian. To this day, it is the only book-length biography of Shiratori. The full text of the letter to Yoshida is included in Russian-language collection of Shiratori's selected writings *The Re-awakening of Japan* (2008)⁴³. Questi esempi attestano quanto complessa e opaca sia stata la battaglia politica intorno alla revisione costituzionale nel Giappone postbellico.

In realtà, le vicissitudini del testo costituzionale dimostrano che l'establishment politico giapponese non era propenso ad accettare le radicali proposte americane e riteneva invece che poche modifiche del testo della Costituzione Meiji potessero soddisfare le esigenze degli occupanti. A sostegno di questa convinzione i politici giapponesi adducevano il silenzio della "Potsdam Declaration" su una riforma costituzionale e, anzi, sostenevano che il promuoverla avrebbe addirittura violato quella dichiarazione. Nel 1946 sembrava ormai chiaro che il testo costituzionale non avrebbe contenuto il *war-renouncing article* voluto da MacArthur.

Un'interessante spiegazione di queste contrastanti vedute sulla riforma costituzionale venne proposta dallo studioso Tanaka Hideo, che le riconduceva non al classico conflitto di mentalità tra "Est" e "Ovest", ma al conflitto tra due sistemi giuridici: i giapponesi si erano formati sui testi tedeschi (o di ispirazione tedesca) di diritto costituzionale e amministrativo, e tendevano quindi a un'interpretazione giuspositivistica della "Potsdam Declaration", mentre invece gli americani, nell'interpretarla, si rifacevano ai concetti di democrazia, di sovranità popolare e di diritti umani, estranei alla tradizione culturale giapponese⁴⁴.

All'inizio del 1946 si diffusero le prime notizie su una proposta di revisione costituzionale, chiamata "Matsumoto Draft" dal nome del ministro responsabile del "Committee to Study Constitutional Problems", il già

⁴³Vassili Molodiakov, *Who Is the Author of Article 9 of the Constitution of Japan?*, <http://www.nippon.com/en/column/g00269/>. Su Shiratori Toshio, cfr. p. 50 in Philipp Osten, *Der Tokyoter Kriegsverbrecherprozess und die japanische Rechtswissenschaft*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2003, 218 pp. (bibliografia, pp. 187-208).

⁴⁴Tanaka, Hideo, *The Conflict between Two Legal Traditions in Making the Constitution of Japan*, in Robert E. Ward – Sakamoto, Yoshikazu, *Democratizing Japan. The Allied Occupation*, University of Hawaii Press, Honolulu 1987, XV-456 pp., specialmente pp. 107 ss.

ricordato Matsumoto Joji⁴⁵. Essa fu però ritenuta troppo conservatrice per poter essere accettata dagli americani, soprattutto per la mancanza dell'articolo pacifista. MacArthur a questo punto avocò a sé la riforma costituzionale, senza informarne specificamente né Washington né Tokyo. Su sua indicazione, la Government Section (GS) del Supreme Command of Allied Powers divenne l'istanza costituente del Giappone, sotto la guida del maggior generale Courtney Whitney⁴⁶ e del colonnello Charles Kades. Quest'ultimo ha pubblicato il documento-guida per la revisione costituzionale preparato dallo stesso MacArthur per indirizzare la Government Section:

The Emperor is the head of the State. His succession is dynastic. His duties and powers will be exercised in accordance with the Constitution and responsible for the basic will of the people as proved therein.

War as a sovereign right of the nation is abolished. Japan renounces it as an instrumentality for settling its disputes and even for preserving its own security. It relies upon the higher ideals which are now stirring the world for its defense and its protection. No Japanese Army, Navy, or Air Force will ever be authorized and nor rights of belligerency will ever be conferred upon any Japanese forces. The feudal system will cease. No rights of peerage except those of the Imperial family will extend beyond the lives of those now existent. No patent of nobility will come from this time forth embody within itself any National or Civic power of Government. Pattern budget after British system⁴⁷.

La costituzione riformata venne approntata in soli sei giorni, il che sollevò numerosi dubbi sulla sua accuratezza ed applicabilità, anche se probabilmente gli americani avevano già alle loro spalle importanti lavori preparatori.

Due punti – “non negoziabili” per gli americani – colpirono l'opinione pubblica giapponese: l'imperatore non solo non era più divino, ma perdeva i suoi poteri divenendo soltanto il “symbol of the State”; l'articolo “pacifista”, finalmente incluso, disarmava di fatto il Giappone. Questo testo, sottoposto al parlamento il 5 marzo 1946, venne approvato nell'agosto del 1946: era la costituzione imposta dal vincitore, anche se gli americani tendono

⁴⁵ Il testo originale con commenti in inglese è in: 2-8 Joji Matsumoto, “Draft of Tentative Revision of the Constitution Draft”, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryu/02/058cshoshi.html>

⁴⁶ Courtney Whitney, *MacArthur, his Rendez-Vous with History*, Knopf, New York 1956, XI-547-XIII pp.

⁴⁷ Charles Kades, *The American Role in Revising Japan's Imperial Constitution*, “Political Science Quarterly”, 1989, pp. 215-247. Il passo citato è alla p. 223 s.

a respingere questo giudizio, diffuso invece in Giappone non solo negli ambienti conservatori⁴⁸.

L'esame del travagliato percorso costituente del Giappone postbellico spiega perché l'articolo 9 abbia avuto (ed abbia) per il Giappone una rilevanza politica maggiore dei corrispondenti articoli tedeschi e italiani. MacArthur voleva un articolo che escludesse per sempre l'esistenza di forze armate giapponesi, anche se destinate all'autodifesa dell'arcipelago, la cui protezione sarebbe stata garantita dalle forze statunitensi. La formulazione dell'articolo sottoposto all'approvazione parlamentare conserva una chiara traccia di questa visione nelle parole "the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation" (art 9, c. 1, corsivo mio); inoltre la costituzione giapponese è priva di due disposizioni equivalenti agli articoli 52 e 78 della Costituzione italiana, che permettono il ricorso alle forze armate per l'autodifesa e le operazioni di *peace keeping*. In sostanza, gli americani volevano il disarmo totale del Giappone e quindi anche la rinuncia all'autodifesa, impegnandosi come contropartita alla difesa del Giappone in caso di aggressione armata.

Nel dibattito parlamentare, Hitoshi Ashida – responsabile dell'attività costituente e futuro premier – propose l'"Ashida Emendment", che consisteva nell'aggiungere all'inizio del secondo comma le parole "for the above purpose", sostituite nella redazione finale con le equivalenti parole "in order to accomplish the aim of the preceding paragraph" (cioè, per realizzare l'obiettivo indicato con le parole: "Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order"). L'articolo 9 conteneva così la rinuncia alla guerra "forever" e al riarmo ("war potential will never be maintained") per realizzare l'obiettivo della "pace internazionale". In questo modo si escludeva che il Giappone potesse avere delle forze armate per sovvertire la pace internazionale con una guerra d'aggressione; ma non si escludeva che il Giappone potesse avere delle forze armate per difendersi da una guerra d'aggressione. Lungo questo tortuoso sentiero si mosse da allora l'interpretazione dell'articolo 9 e la successiva creazione delle forze armate del Giappone postbellico, che sino ad oggi si chiamano "forze di autodifesa".

Con l'occupazione alleata e con l'entrata in vigore della nuova costituzione, in base all'articolo 9 il Giappone non aveva più un esercito, né

⁴⁸ Glenn D. Hook – Gavan McCormack, *Japan's Contested Constitution. Documents and Analysis*, Routledge, London 2001, VIII-212 pp.

un Ministero della Guerra o della Difesa, né un'industria bellica, che nel frattempo era stata smantellata dagli alleati. Però lo scoppio della guerra di Corea nel 1950 provocò il trasferimento dal Giappone alla Corea di un forte contingente delle truppe americane di occupazione, e le tensioni interne dovute ai partiti di sinistra offrirono l'occasione per creare nel 1950 un corpo di polizia, la "National Police Reserve", che costituì il primo nucleo del futuro esercito giapponese. Questo primo passo verso il riarmo è analogo a quello della Germania Federale e della DDR⁴⁹.

Il trattato di mutua assistenza con gli Stati Uniti tutelava il Giappone dagli attacchi esterni, mentre il Giappone avrebbe dovuto provvedere con forze proprie alla sicurezza interna e alla protezione civile. Nel contesto della dottrina statunitense del *containment* dell'URSS, nel 1952 la "National Police Reserve" si trasformò in "Nation Safety Forces" (forte di oltre 100.000 effettivi); nel 1954 il "National Security Board" si trasformò in "Defense Agency" e gli effettivi vennero riorganizzati nella "National Self-Defense Force", suddivisa in forze di autodifesa di terra, di mare e di cielo. Nel 2006 la "Defense Agency" divenne "Ministry of Defense". Intanto gli effettivi delle tre armi e il loro equipaggiamento erano andati espandendosi, tanto che nel 2014 il bilancio delle forze armate giapponesi si collocava tra i dieci maggiori del mondo.

In presenza di questa progressione è sempre più difficile sostenere la denominazione postbellica di "forze di autodifesa" per le forze armate giapponesi, mentre il crescente numero di missioni all'estero urta contro la lettera dell'articolo 9 (come del resto avveniva e avviene anche in Germania e in Italia con riferimento agli equivalenti articoli costituzionali).

Intanto è passato più di mezzo secolo da quando la nuova costituzione giapponese è entrata in vigore e la geopolitica mondiale è radicalmente mutata. Per il Giappone il pericolo sembra essersi spostato dalla Russia alla Cina, mentre l'imprevedibile Corea del Nord impone al Giappone una difesa missilistica difficilmente conciliabile con l'articolo 9. Per questo dagli anni Novanta si sono susseguite proposte di modifiche

⁴⁹ Nel 1946 venne sciolta la Wehrmacht. Nella RFT, la polizia di confine (Bundesgrenzschutz) del 1951 (oggi Bundespolizei) si trasformò poi in Bundeswehr nel 1955. Nella DDR, la Kasernierte Volkspolizei, fondata nel 1948 dagli occupanti sovietici, si trasformò nel 1956 in Nationale Volksarmee der DDR. Tanto nelle due Germanie quanto in Giappone questi corpi di polizia erano equipaggiati come reggimenti di fanteria leggera.

costituzionali⁵⁰ e dal 1997 la potente lobby conservatrice Nippon Kaigi si batte per la modifica dell'articolo 9⁵¹, ritenuto un limite incompatibile con la sovranità nazionale: solo con la sua abolizione il Giappone tornerebbe ad essere “un paese normale”⁵². In particolare, l'attuale premier Abe Shinzo (nel cui governo sono presenti alcuni membri di questa lobby) ha più volte proposto di modificare l'articolo 9, incontrando non poche difficoltà. Già nel 2006 il suo programma politico prevedeva esplicitamente la riforma dell'articolo 9: “Per me il conservatorismo non è un'ideologia, ma pensare al Giappone e ai Giapponesi. È naturale pensare al presente e al futuro, ma abbiamo delle responsabilità anche verso coloro che hanno vissuto in passato. In altre parole, lo spirito del conservatorismo è il mantenimento di una prudente consapevolezza di come siano state conservate le tradizioni attraverso i secoli della lunga storia del Giappone. Proprio per questo motivo credo fermamente che occorra rivedere l'articolo 9 della Costituzione per meglio adattarlo allo spirito e alle tradizioni del popolo Giapponese.”⁵³.

Le prese di posizione nella politica interna erano accompagnate dai mutamenti della situazione internazionale, che coinvolgevano direttamente il Giappone. Nel 1990 gli Stati Uniti chiesero che il Giappone partecipasse alla Guerra del Golfo, il che provocò un'intensa polemica fra i due Stati. Dal 1992 una legge permette alle forze giapponesi di partecipare alle missioni internazionali umanitarie in cooperazione con le Nazioni Unite. Da allora forze non combattenti giapponesi sono state presenti in Cambogia (1991) e Mozambico (1993), ma è soprattutto con il coinvolgimento in Iraq (2004-2006) che l'opinione pubblica giapponese è tornata a schierarsi contro il riarmo⁵⁴.

⁵⁰ Christian G. Winkler, *The Quest for Japan's New Constitution. An Analysis of Visions and Constitutional Reform Proposals 1980-2009*, Routledge, London 2011, XXI-215 pp.; in particolare *Four Visions for a New National Security Policy*, pp. 36 ss. Rainer Wahl (ed.), *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation. Vorträge bei Deutsch-Japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005*, Duncker & Humblot, Berlin 2008, 508 pp.; in particolare *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung der Verfassung Japans und Deutschlands in Vergleich*, pp. 107 ss.

⁵¹ Sul Nippon Kaigi (Nippon Conference) cfr. Hook – McCormack, *Japan's Contested Constitution*, cit. alla nota 48.

⁵² William C. Middlebrooks, *Beyond Pacifism. Why Japan Must Become a "Normal" Nation*, Praeger Security International, Westport (Conn.) 2008, XVII, 155 pp.

⁵³ Abe Shinzō, *Utsukushii kuni e* [Verso un paese meraviglioso], Bungei Shunju, Tōkyō 2006¹; 2013², pp. 25-26. Ringrazio Emil Mazzoleni per la segnalazione e per la traduzione del passo citato.

⁵⁴ A queste missioni si aggiunsero quelle in Indonesia (2005), in Nepal (2007), sulle alture del Golan (2005-2012), quelle in Somalia (2009) contro la pirateria; e quella a Haiti dopo il terremoto del 2012.

Un attento osservatore ritiene che l'inversione di tendenza rispetto al pacifismo costituzionale si possa far risalire al febbraio 2004, quando il governo giapponese inviò 150 soldati in Iraq. Con quella decisione "il processo compiuto nei decenni precedenti per una nuova definizione della politica giapponese della sicurezza ha trovato la sua conclusione provvisoria. L'impegno in Iraq è stato ed è estremamente controverso nello stesso Giappone e anche il fondamento legislativo per l'uso delle forze armate in caso di conflitto non va oltre il principio dell'"autodifesa individuale" del singolo soldato: una circostanza che senza dubbio limita la capacità operativa del contingente giapponese"⁵⁵.

Una conclusione meno provvisoria, anche se non meno controversa, venne con le "Security Laws", approvate il 19 settembre 2015 ed entrate in vigore il 29 marzo 2016. Esse concludono formalmente una serie di interpretazioni estensive dell'articolo 9, tese ad ammettere sia l'appoggio militare a favore di un alleato aggredito, sia la guerra di autodifesa in caso di attacco esterno. Non solo i movimenti pacifisti, ma anche molti politici e cittadini ritengono però che l'articolo 9 consenta l'uso della forza solo per la difesa individuale – cioè, il soldato giapponese in missione di pace può rispondere al fuoco solo se attaccato – mentre invece non ne preveda l'uso per un intervento di prevenzione collettiva.

Inoltre queste leggi ordinarie sono ritenute incostituzionali perché non è stato rispettato l'art. 96 che regola le modifiche costituzionali: esso richiede infatti una maggioranza qualificata di due terzi e un referendum confermativo. Invece il Governo Abe ha realizzato questa modifica con una legge ordinaria, presentandola come una reinterpretazione dell'articolo 9: reinterpretazione che, a livello internazionale, è stata approvata dagli Stati Uniti, ma che ha suscitato le proteste della Cina e della Corea del Sud. Un'autorevole sintesi delle critiche rivolte a queste leggi è stata formulata dalla "Japan Association of Constitutional Law". In essa Professor Yasuo Hasebe della Waseda University ricostruisce l'origine e i limiti costituzionali dell'interpretazione estensiva dell'articolo 9:

The government's statement submitted to the National Diet on 14 October 1972 held that: 'the current constitution, which is based on pacifist principle, cannot be understood to tolerate unlimited exercise of the right of self-defence. The

⁵⁵ Axel Berkofski, *Japanisches Militär in Irak. Neudefinition japanischer Sicherheitspolitik?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, 2004, Online Ressource, 26 April 2004, non più reperibile sul sito della Konrad-Adenauer-Stiftung, ma cfr. http://www.unfor.info/art_9_texte.htm

constitution recognises the use of the right only in cases it is essential to protect Japanese people's rights to life, liberty, and pursuit of happiness, as these rights are jeopardised by foreign military attacks'. Since the right of collective self-defence is to be invoked when foreign states are under military attack and request support from Japan, such use of force is beyond the constitutional limit. In concrete terms, the government may use force only when

- (1) Japan itself is under on-going or imminent, unlawful armed attack emanating from abroad;
- (2) to terminate the attack, use of force is necessary; and
- (3) the extent of the use of force is proportionate to the end to be achieved.

These three conditions should be co-existent.

In accordance with this line of reasoning, the government has, again and again, stated that among the right of self-defence recognised by Article 51 of the UN charter, the constitution recognises only the right of individual self-defence; in other words, the use of the right of collective self-defence is unconstitutional. Various government spokespersons, including successive chiefs of the cabinet legislation bureau who are primarily in charge of providing legal advices to the government, have stated that in order for the government to exercise the right of collective self-defence, amendment of Article 9 is essential⁵⁶.

Secondo questa ricostruzione era opinione diffusa anche nell'ambito parlamentare che l'autodifesa collettiva fosse incostituzionale, finché nel 2014 una mirata sostituzione del direttore dell'ufficio legislativo del Premier portò quell'ufficio a formulare un parere che andava in direzione opposta. Rispetto ai tre punti sopra citati, al punto 1 ("Japan itself is under on-going or imminent, unlawful armed attack emanating from abroad"), la nuova interpretazione aggiungeva un punto (1a): "Use of force will be also permitted when (1a) Japanese people's rights to life, liberty, and pursuit of happiness are jeopardised because of military attacks against foreign countries, which are in close relationship with Japan". Solo un'interpretazione politica può attribuire un contenuto alla vaghissima formula della messa in pericolo di "life, liberty, and pursuit of happiness" dei giapponesi. In realtà, il Professor Yasuo Hasebe sostiene che i casi concreti riconducibili al punto (1a) sono sempre controversi: ad esempio, si chiede, si potrebbe decidere che la chiusura dello Stretto di Hormuz provocherebbe una crisi

⁵⁶ *Analysis: The End of Constitutional Pacifism in Japan?* "In response to the Japanese diet enacting 'Security Laws' on 19 September 2015, the Japan Association of Constitutional Law has decided to post the following entry written by Professor Yasuo Hasebe at Waseda University, former vice-president of IACL": <https://iacl-aidc-blog.org/2015/09/23/analysis-the-end-of-constitutional-pacifism-in-japan/>

petrolifera e quindi un peggioramento delle condizioni di vita dei giapponesi, consentendo così l'intervento delle forze armate giapponesi? Il primo ministro Abe ritiene di sì, il partito Komei suo alleato ritiene di no. La decisione sarà dunque politica, come è stata politica l'interpretazione dell'articolo 9, favorita dalla trasformazione mirata dell'Ufficio Legislativo: "If the bureau [cioè il Cabinet Legislation Bureau, l'Ufficio legislativo del Premier] has come to say that some government action is constitutional because the prime minister wants it to be, there remains scarce respect for its opinions". Le "Security Laws", benché al centro di queste critiche, sono in vigore dal 2016 e regolano quindi gli interventi delle forze armate giapponesi – che continuano a chiamarsi "Forze di Autodifesa" – negli interventi internazionali di *peace keeping*.

Verso la metà del 2016 due nuovi avvenimenti sembravano facilitare la revisione del pacifismo Giapponese. Nella politica interna, le elezioni politiche del luglio 2016 avevano portato il partito dell'attuale primo ministro assai vicino alla maggioranza dei due terzi della Camera Alta, con la quale esso potrebbe approvare la modifica dell'art. 9, per sottoporla poi a referendum. Nella politica estera, il nazionalismo di Abe Shinzo è rafforzato dagli esperimenti atomici e missilistici della Corea del Nord e dalle recenti rivendicazioni della Cina sul 90% del Mar Cinese meridionale, che coinvolgono anche alcune isolette collocate sulla rotta degli approvvigionamenti energetici per il Giappone⁵⁷.

In realtà, le rivendicazioni cinesi, oltre al Giappone, coinvolgono anche i governi di Filippine, Malesia, Brunei e Taiwan. Nel 2013 le Filippine avevano fatto ricorso alla Corte Permanente di Arbitrato sulla Legge del Mare contro l'occupazione cinese degli scogli o secche di Scarborough Shoal, dove nel 2012 la marina militare della Filippine aveva catturato otto pescherecci della Cina continentale. Però quelli che sono "scogli" per le Filippine sono "isole" per la Cina, il che modifica il controllo delle acque territoriali circostanti: 12 miglia per uno scoglio, 200 per un'isola. Le colate di cemento della Cina stanno trasformando vari scogli (in genere disabitati) in "isole", sulle quali vengono insediati cittadini cinesi. Queste tensioni hanno richiamato in quelle acque forze navali tanto cinesi quanto statunitensi.

⁵⁷ Limitandomi al principale quotidiano italiano (ma articoli simili sono presenti ovunque): Guido Santevecchi, *Giappone, Abe più forte. Ora può cambiare la costituzione pacifista*, "Corriere della Sera", 11 luglio 2016, p. 17; Id., *Il rischio del Giappone che archivia il pacifismo*, ivi, p. 29.

La corte dell'Aia – sulla base della “United Nations Convention of the Law of the Sea” (UNCLOS), sottoscritta anche dalla Cina nel 1996 – ha deciso che “la Cina non ha diritti storici di sovranità sul Mar Cinese meridionale e molte sue azioni hanno violato la legalità internazionale”⁵⁸. La Cina però ha rifiutato di riconoscere l'autorità della Corte dell'Aia: “È deplorabile che il Tribunale arbitrale [...] abbia forzato la propria giurisdizione processuale ed esecutiva, violando gravemente sia la UNCLOS che il diritto della Cina”⁵⁹. Il nuovo, pragmatico e discusso presidente delle Filippine, Rodrigo Duterte, sta tuttavia cercando una soluzione di compromesso con la Cina, nella quale si dia meno spazio ai problemi di sovranità territoriale e più attenzione a un comune diritto di pesca nelle acque contese, in cambio di tecnologie cinesi nell'acquacoltura⁶⁰.

Le pretese cinesi coinvolgono anche le isole giapponesi Senkaku (Diaoyu per i cinesi), ultima propaggine meridionale del Giappone e vicine alle basi statunitensi di Okinawa. Perciò l'espansionismo cinese – unito ai test atomici e missilistici della Corea del Nord – contribuisce a ravvivare il nazionalismo giapponese, favorendo così il partito del premier Abe e la revisione radicale dell'art. 9.

3. LA GUERRA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA DEL 1948.

Lo sbarco degli alleati in Sicilia, la fuga del re e del governo da Roma all'Italia del Sud, la divisione dell'Italia in due Stati contrapposti (la fascista Repubblica Sociale Italiana al Nord, che combatteva a fianco dei tedeschi, e il Regno d'Italia a Sud, che combatteva a fianco degli alleati), il forte movimento partigiano e la situazione di guerra civile posero l'Italia in una situazione diversa dagli altri due Stati dell'ex Patto Tripartito (cfr. § 1, b). Il Regno d'Italia firmò la propria resa incondizionata agli alleati l'8 settembre 1943

⁵⁸ Citato in Guido Santevecchi, “La Cina non ha diritti sulle isole contese”: lo schiaffo dell'Onu, la rabbia di Pechino, “Corriere della Sera”, 13 luglio 2016, p. 18, con una carta dettagliata dell'area. Le attuali pretese cinesi si fondano sui “nove tratti di penna” con cui Chiang Kai-shek, dopo la Seconda guerra mondiale, delimitò l'area di controllo cinese sul Mar Cinese meridionale. I cinesi hanno installato missili antiaerei sull'isola di Woody, nelle isole Paracelso, e stanno trasformando in isole almeno 7 atolli delle isole Spratly, antistanti le Filippine e il Brunei, e contese fra sei Stati rivieraschi.

⁵⁹ Li Ruiyu (ambasciatore della Repubblica Popolare Cinese in Italia), “Vi spiego perché non accettiamo questo verdetto”, “Corriere della Sera”, 13 luglio 2016, p. 18.

⁶⁰ Brice Pedroletti, *Pékin et Manile cherchent l'apaisement en mer de Chine*, “Le Monde”, 16 agosto 2016, p. 4. Le trattative con i cinesi sono affidate all'ex presidente Fidel Ramos, che “a dit regretter l'époque où 'pêcheur philippins, chinois, et même vietnamiens évoluaient librement autour de l'atolle de Scarborough”. Parallelamente, però, la Cina continua “une propagande rageuse à l'encontre des Philippines et des États-Unis” e il non riconoscimento della sentenza della UNCLOS.

e fu quindi il primo di quei tre Stati a uscire formalmente dalla guerra, anche se le truppe del Regno d'Italia continuavano, a fianco degli alleati, la guerra contro gli ex alleati tedeschi, creando una situazione disperata e complicatissima. Nella primavera del 1945 iniziò l'offensiva alleata contro la Repubblica Sociale Italiana, che capitolò il 29 aprile. Bisognava ora iniziare la ricostruzione di un paese devastato.

La rifondazione dell'esercito italiano – proprio per la specifica storia già ricordata che lo vide combattere a fianco degli alleati – presentò meno ostacoli che il riarmo in Giappone e in Germania: già alla fine del 1946 l'“Esercito di Transizione” italiano era di fatto completato.

Al termine della 2ª Guerra Mondiale l'Esercito Italiano era rappresentato dai cinque Gruppi di Combattimento che avevano combattuto nell'ambito della 5ª Armata americana e dell'8ª britannica, e da altre unità, anch'esse direttamente dipendenti dai comandi alleati. Il 14 novembre 1945 la Missione Militare Alleata emanò una direttiva fondamentale che indicava l'ordinamento dell'Esercito detto di Transizione.

All'Esercito Italiano fu imposta una struttura che doveva rimanere in vigore fino alla conclusione del trattato di pace [...]. La direttiva, dopo la definizione degli organici particolareggiati, diede luogo alla prima normativa organica del dopoguerra, diramata dallo Stato Maggiore dell'Esercito nel marzo 1946. [...] Alcune unità restarono ancora alle dipendenze degli alleati: una divisione ausiliaria e 6 raggruppamenti e 2 gruppi battaglioni. Nel corso dello stesso anno 1946, le tre divisioni per la sicurezza interna furono trasformate in altrettante brigate [...]; l'Arma di Cavalleria, ancora ufficialmente esclusa dalla ricostruzione dell'Esercito, riprese vita con l'assegnazione ad ogni divisione di fanteria di un gruppo squadroni esplorante, montato su cingollette. Nel febbraio 1947, allorché fu firmato il trattato di pace di Parigi, l'Esercito di Transizione era ormai completato⁶¹.

Il 2 giugno 1946 gli italiani parteciparono alle prime libere elezioni dal 1924. In esse si decise il passaggio al regime repubblicano e l'istituzione di un'Assemblea costituente, che in quella travagliata transizione doveva non solo predisporre la nuova costituzione, ma anche votare la fiducia al nuovo governo, ratificare i trattati internazionali e approvare il bilancio nazionale. Al suo

⁶¹ Il testo citato, con maggiori dettagli, è tratto da sito del Ministero della Difesa: <http://www.esercito.difesa.it/storia/Pagine/La-Storia-1946-1947.aspx>

interno operava la Commissione per la Costituzione, o “Commissione dei 75”, suddivisa in tre Sottocommissioni e in un Comitato per la Redazione, detto anche “Comitato dei 18”, che curava la stesura vera e propria del progetto di costituzione⁶². È in questo contesto che si discute anche del principio pacifista che avrebbe dovuto essere incluso nella futura costituzione.

Una peculiarità della costituente italiana fu la forte presenza delle sinistre, che rappresentavano circa il 40% dei voti⁶³. Questo determinò nella nuova costituzione una forte attenzione ai temi sociali e, nell’ambito che qui ci interessa, al tema della pace, che era allora quasi un monopolio delle sinistre. Basti qui citare un passo che sintetizza tanto le direttrici politiche del Movimento dei Partigiani della Pace, quanto anche le divisioni del mondo postbellico:

“Nell’aprile 1949 a Parigi nasce ufficialmente il Movimento dei Partigiani della Pace. La denominazione discende dall’esperienza della resistenza europea e asiatica e raccoglieva il messaggio della politica antimperialista e della cultura antifascista. La lotta sarà indirizzata all’interdizione dell’arma atomica e all’incontro delle cinque grandi potenze per un patto di pace con la consapevolezza di poter evitare una nuova disastrosa guerra. Le parole d’ordine sono: *la difesa della pace è il compito di tutti i popoli e l’unità per la difesa della pace è il più sacro dei doveri*. La partecipazione al primo Congresso mondiale per la pace è straordinaria e si intreccia con le manifestazioni contrarie al Patto Atlantico. Giungono a Parigi 2287 delegati di 72 paesi, ma molti sono gli assenti: gli USA impediscono la partenza ai delegati nipponici, mentre la Francia nega i visti di ingresso a Cina, Mongolia, Corea, Unione Sovietica (tra i cui delegati è presente Shostakovich), Bulgaria, Polonia, Ungheria, tutto il blocco dell’est resterà bloccato a Praga. Ci si domanderà: ‘Chi erige barriere di incomunicabilità tra i popoli?’. Tra gli aderenti: Frédéric Joliot-Curie (premio per la fisica a cui spetterà la presidenza e la relazione introduttiva), Picasso (che dipingerà il manifesto del congresso: la famosa ‘Colomba della pace’), Aragon, Farge, Amado, Matisse, Ehrenburg, Neruda, Einstein. Nella delegazione italiana guidata da Nenni: Vittorini, Guttuso, Quasimodo, N. Ginzburg, G. Levi, G. Einaudi. Il movimento non è però limitato agli intellettuali, anzi vuole rivolgersi alle masse”⁶⁴.

⁶² La commissione terminò i suoi lavori il 12 gennaio 1947 e la nuova Costituzione venne pubblicata sulla “Gazzetta Ufficiale” il 27 dicembre 1947, entrando in vigore il 1° gennaio 1978.

⁶³ Dei tre partiti che nei decenni successivi avrebbero determinato la politica italiana, la Democrazia Cristiana ottenne il 35,2% dei voti (207 seggi); il Partito Socialista il 20,7% dei voti (115 seggi); il Partito Comunista il 18,9% (104 seggi).

⁶⁴ Ruggero Giacomini, *I partigiani della pace. Il movimento pacifista in Italia e nel mondo negli anni della prima guerra fredda*, Vangelista, Milano 1984, 322 pp. < <http://www.resistenze.org/sito/te/cu/st/cust3c06.htm> >.

Il dibattito della Commissione sull'attuale articolo 11 prese in considerazione due norme pacifiste già esistenti. Il patto Kellog-Briand del 1928 affermava all'art. 1: "Le alte parti contraenti dichiarano solennemente in nome dei loro popoli rispettivi di condannare il ricorso alla guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e di rinunciare ad usarne come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche". La costituzione della Repubblica spagnola del 1931 dichiarava all'art. 6: "La Spagna rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale". La Commissione ritenne che il concetto di "condanna" contenuto nel patto Kellog-Briand non fosse sufficientemente univoco, mentre la "rinuncia" (contenuta nella costituzione spagnola) esprimeva in modo chiaro e diretto il "rifiuto", anzi – nella formulazione finale italiana – il "ripudio" della guerra. Con il termine "ripudio" si intendeva anche condannare ogni propaganda bellicista e ogni dottrina che predicasse la guerra: l'Italia era appena uscita dal Fascismo che per vent'anni aveva esaltato la guerra.

La comune matrice antifascista emerge con chiarezza nella relazione ufficiale che accompagna l'art. 11: "Rinnegando recisamente la sciagurata parentesi fascista l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli. Stato indipendente e libero, l'Italia non consente, in linea di principio, altre limitazioni alla sua sovranità, ma si dichiara pronta, in condizioni di reciprocità e di eguaglianza, a quelle necessarie per organizzare la solidarietà e la giusta pace fra i popoli. Contro ogni minaccia di rinascente nazionalismo, la nostra costituzione si riallaccia a ciò che rappresenta non soltanto le più pure tradizioni ma anche lo storico e concreto interesse dell'Italia: il rispetto dei valori internazionali"⁶⁵.

È possibile seguire le varie stesure subite dall'art. 11 prima di giungere alla forma definitiva. Il variare della sua posizione nel testo costituzionale – da art. 4 ad art. 11 – attesta come i costituenti stessero elaborando a fondo non solo questo articolo, ma l'intero testo costituzionale. Ecco l'evoluzione dell'articolo 11 nel corso del dibattito costituente:

Il 3 dicembre 1946 la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione approva il seguente articolo: *«La Repubblica rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della*

⁶⁵ Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione, Meuccio Ruini, che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana: <http://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-999.htm&2>

pace». Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria, non approvando gli emendamenti proposti, approva implicitamente il seguente articolo nel testo formulato dal Comitato di redazione: «*L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli*».

– Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione: Art. 4: *L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli*. – Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approva il seguente articolo: «*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale, che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*». – Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947: Art. 8. *L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*. – Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'onorevole Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, comunica che l'articolo viene spostato ed assume quindi il numero 10. – Testo definitivo dell'articolo: Art. 11. *L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*⁶⁶.

La comune matrice antifascista dei partiti rappresentati nella Costituente spiega perché l'articolo pacifista sia stato approvato alla quasi unanimità, cioè con due soli voti contrari. Mentre i grandi partiti votarono congiuntamente, dimostrando che erano ancora uniti dal forte spirito antifascista che aveva

⁶⁶ Questo sito consente di seguire non solo l'evolversi delle formulazioni dei singoli articoli della Costituzione italiana, ma riporta anche gli interventi dei vari costituenti: <http://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-999.htm&2>

animato la Resistenza, i due voti contrari provennero dai rappresentanti di due formazioni minori. Poiché l'Italia era ancora occupata dagli alleati e il suo esercito non era ancora stato ricostituito, il costituente Guido Russo Perez⁶⁷ riteneva ridicolo che si dichiarasse pacifista uno Stato disarmato; inoltre era impossibile distinguere tra guerre giuste e ingiuste, visto che a dichiararlo è sempre il vincitore (argomento che, più tardi, ritornerà anche in Bobbio). Per il costituente Francesco Saverio Nitti⁶⁸, invece, non aveva senso che quella norma venisse emanata da un paese sconfitto e distrutto, che non aveva ancora recuperato la sua piena sovranità e che quindi non era in grado né di dichiarare né di condurre una guerra.

Nella Seconda guerra mondiale le grandi potenze avevano fatto ricorso ai militari delle proprie colonie, dove già da tempo erano presenti movimenti indipendentisti. Poiché anche gli USA e l'Unione Sovietica erano contrari al mantenimento delle colonie, con la fine della guerra si intensificò e si avviò a conclusione il processo di decolonizzazione⁶⁹. La simpatia per le guerre di liberazione nazionale ebbe un fugace riflesso anche nella costituente italiana, nel corso del dibattito sulla condanna della guerra offensiva. Tutti erano concordi nel respingerla, «con peraltro un iniziale distinguo dei comunisti, i quali – pur non insistendo poi a che ciò fosse menzionato nella disposizione finale che si stava discutendo – “si differenziarono in certa misura dalla concezione degli altri partiti, perché, pur essendo contrari alle guerre di aggressione o di conquista, dichiararono di approvare le ‘guerre giuste’, e cioè sia le guerre di legittima difesa sia le guerre di liberazione nazionale, ossia quelle miranti a liberare i popoli da regimi oppressivi, in particolare dal giogo coloniale»⁷⁰. Il riferimento alle guerre di liberazione nazionale non venne poi incluso nel testo definitivo. Tuttavia non mancano autori che tendono a ritenere compatibili con il “ripudio della guerra” dell’art.

⁶⁷ L'ex fascista Russo Perez nella costituente rappresentava il partito “L'uomo qualunque”, che oggi si definirebbe “populista”. Il motto di quel movimento era: “Il popolo è come l'asino: utile, paziente e bastonato”. Sulla sua effimera storia: Sandro Setta, *L'Uomo Qualunque. 1944-1948*, Laterza, Roma – Bari 2005, XV-342 pp.

⁶⁸ Importante politico meridionalista costretto all'esilio perché antifascista, l'ormai settantasettenne Francesco Saverio Nitti rappresentava nella costituente l'“Unione Democratica Nazionale”, una scomparsa coalizione di partiti che oggi si definirebbe di centro-destra.

⁶⁹ L'intero arco della decolonizzazione va dall'indipendenza dell'India nel 1947 alla restituzione della portoghese Macao alla Cina, nel 1999.

⁷⁰ Stefano Sicardi, *I mille volti della guerra, la Costituzione e il diritto internazionale*, in Mario Dogliani – Stefano Sicardi (ed.), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino 1999, p. 98; il passo citato da Sicardi viene da Antonio Cassese, *Commento all'art. 11 della Costituzione*, in Giuseppe Branca (ed.), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali, artt. 1-12*, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma 1975, p. 566. Sul volume di Dogliani – Sicardi, cfr. § 1, nota 10.

11 “la guerra in difesa della libertà dei popoli”, quando “una delle parti, o con la minaccia dell’uso della forza, o con blocchi [...] volti a sovvertire le istituzioni della parte avversa” miri a “ottenere risultati offensivi della sua libertà”⁷¹.

I costituenti democristiani precisarono che ritenevano illegittima la guerra perché immorale, mentre quelli comunisti e socialisti si dichiaravano favorevoli a un disarmo unilaterale per garantire all’Italia un futuro di pace, come aveva dichiarato anche il segretario generale del Partito comunista, Palmiro Togliatti, in un discorso dell’11 aprile 1946.

Il rifiuto della guerra non si spingeva però sino alla dichiarazione di neutralità, perché la neutralità deve durare nel tempo, mentre il ripudio della guerra ammette l’accettazione preventiva della partecipazione a specifici conflitti, specie nell’ambito di organizzazioni per la sicurezza collettiva.

Si era così giunti al testo definitivo dell’articolo 11, cardine del principio pacifista nella nuova costituzione italiana. I costituenti lo inserirono in un’architettura più articolata rispetto alle altre costituzioni del dopoguerra. Così, l’art. 78 della costituzione italiana stabilisce che le Camere decidono lo stato di guerra e l’art. 87 che il Presidente della Repubblica lo proclama; inoltre, in presenza dello stato di guerra, l’art. 27 prevedeva la pena di morte in base al codice penale militare di guerra (ora trasformata in ergastolo); l’art. 60, la proroga della vigenza delle Camere; l’art. 103, la competenza dei tribunali militari in tempo di guerra e l’art. 111 la non ricorribilità in Cassazione delle sentenze dei tribunali militari di guerra. L’art. 52 non escludeva la guerra difensiva, stabilendo anzi il servizio militare generale e obbligatorio, oggi sospeso: “La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. – Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l’esercizio dei diritti politici. – L’ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”.

Nella seconda parte dell’articolo 11 l’Italia dichiarava il proprio desiderio di partecipare alla comunità internazionale, accettando le limitazioni di sovranità che ciò comportava: i legami con gli Stati Uniti erano stati confermati dal viaggio di De Gasperi negli USA nel 1947; l’Italia era poi entrata nella Nato nel 1949 e si preparava a entrare nell’ONU nel 1955.

La presenza dell’Italia nelle organizzazioni internazionali comportò una progressiva attenuazione del divieto contenuto nell’art. 11, perché l’Italia partecipò

⁷¹ Manlio Mazzotti di Celso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1993, vol. 2, p. 158.

ad operazioni internazionali che, per la loro natura militare, suscitarono aspre controversie: nel 1991 partecipò alla Prima guerra del Golfo, poi alle missioni in Serbia nel 1999, in Afghanistan nel 2001, in Iraq nel 2003 e così via⁷². Nell'opinione pubblica e nel Parlamento si ponevano queste domande: fin dove può giungere "la difesa della Patria"? Una "missione di pace" in che cosa si distingue da una guerra quando usa materiale bellico e annienta vite umane, spesso di civili? È costituzionalmente ammissibile che militari italiani muoiano all'estero combattendo in "missioni di pace"? Che ne è del dovere di non ingerenza negli affari interni di uno Stato? Sono gli interrogativi che, di fronte a quelle missioni, sono riecheggianti anche in Giappone e in Germania.

Le articolate risposte negative a questo interrogativo possono essere riassunte dalla posizione netta e radicale di una costituzionalista italiana: "Le ragioni per ritenere l'intervento della Nato nel Kosovo contrario alle norme interne e alle norme internazionali mi sembrano insuperabili: è mancata ogni autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, come richiesto dall'art. 53 della Carta; solo un'aggressione subita da uno degli Stati aderenti all'Alleanza Atlantica avrebbe potuto giustificare una reazione armata della Nato (art. 5 del Patto) e niente di simile era in atto e nemmeno era minacciato. L'intervento armato, dunque, altro non è stato che una guerra di offesa, certamente vietata dall'art. 11 della Costituzione"⁷³.

Le risposte affermative sull'ammissibilità degli interventi designabili con l'ossimoro "guerra pacifica" si caratterizzano per le distinzioni linguistiche (come si definisce la guerra? Come la definivano i costituenti? ecc.), che in italiano (quando c'è da mascherare qualche aspetto spiacevole) si ammantano spesso di terminologia in inglese: *peace keeping*, *peace restoring*, *humanitarian warfare*, intervento "out of area" ecc. L'argomentazione giuridica più diffusa è che il rinvio "alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" dell'art. 10 della Costituzione italiana⁷⁴ sta subendo una modificazione consuetudinaria, che consente interventi come quello in Kosovo e simili. Però

⁷² In base al Decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, l'Italia era impegnata in 26 missioni in 18 Stati. Un elenco delle missioni compiute e in corso si trova nel sito del Ministero della Difesa: <http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/RiepilogoMissioni.aspx>

⁷³ Rosanna Tosi, *La guerra: il dovere di ripudiarla e l'interesse ad evitarla*, in Dogliani – Sicardi (ed.), *Diritti umani e uso della forza*, cit., p. 113. Anche Lorenza Carlassare sostiene: "Dunque è stata una guerra. I nomi diversi con cui la si è dapprima qualificata sono subito apparsi un inutile velo per una fin troppo visibile realtà. L'art. 11 della Costituzione [...] innegabilmente risulta infranto" (*Costituzione italiana e guerra "umanitaria"*, ivi, p. 23).

⁷⁴ Art. 10, comma 1: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute."

anche i sostenitori di questa giustificazione devono ammettere che questa consuetudine è ancora in formazione, e quindi non esiste⁷⁵. E se anche esistesse, nel caso specifico dell'Italia la Corte costituzionale ha più volte ribadito che non possono essere modificati dalla consuetudine i “principi fondamentali” della Costituzione italiana, dei quali fanno parte gli art. 10 e 11. Insomma, l'intervento “umanitario” nel Kosovo (senza mandato ONU e senza l'approvazione dello Stato interessato) non aveva precedenti e ha aperto una serie di quesiti insoluti; esso non ha una giustificazione giuridica, ma solo politico-fattuale.

La crisi del Kosovo è soltanto uno dei tanti fallimenti dell'Unione Europea. Sul generale richiamo alla tutela dei diritti umani cui servono questi interventi umanitario-militari si deve concludere con Mario Dogliani: “La verità dei diritti dell'uomo, se vuole essere universale, ha senso solo all'interno di un'organizzazione universale che li riconosca e li sanzioni: solo, dunque, se si risolve il problema dell'interprete (e cioè, oggi, solo se gli Stati Uniti e la Nato smetteranno di volerne prendere loro, in quanto parti, il posto)”⁷⁶.

L'art. 11 della Costituzione italiana bilancia le due esigenze del ripudio della guerra e della partecipazione attiva alla politica internazionale: da un lato, vieta la guerra di aggressione, e dall'altro inserisce l'Italia nell'ordinamento internazionale (con la limitazione della propria sovranità in condizioni di reciprocità). Da questo bilanciamento derivano anche specifiche norme costituzionali e infracostituzionali.

Il diritto costituzionale italiano non ha elaborato una definizione di guerra, ma l'ha delegata agli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte. È dunque l'ONU, cioè il diritto internazionale, a definire la “guerra” e la “minaccia alla pace” che consentono un intervento armato⁷⁷. In questo quadro, “il Consiglio di sicurezza ha progressivamente stabilito un collegamento diretto fra crisi umanitarie e minacce alla pace, una delle tre ipotesi che giustificano l'azione del Consiglio”⁷⁸. Si è così ampliato l'ambito delle azioni di forza,

⁷⁵ Filippo Vari, *La “vecchia” Costituzione e la “nuova” guerra: breve analisi della “crisi del Kosovo”*, in Dogliani – Sicardi, *Diritti umani e uso della forza*, cit., p. 117-137, in particolare il § 3, *L'art. 10 e la presunta formazione della consuetudine innovativa*, p. 125-128.

⁷⁶ Mario Dogliani, *Diritti dell'uomo: principi universali o ideologia?*, in Dogliani – Sicardi, *Diritti umani e uso della forza*, cit., p. 47.

⁷⁷ Alla “minaccia alla pace” si riferisce l'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite: “Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

⁷⁸ Antonio Cassese, *International Law*, Oxford University Press, Oxford 2001, p. 297.

anche con ratifica successiva del Consiglio alle azioni di guerra, come nel caso dell'intervento in Kosovo.

Le tre costituzioni in esame sono state scritte partendo da una concezione di guerra che prendeva a modello il conflitto mondiale appena terminato. In particolare, nel mondo bipolare del dopoguerra, che aveva ben presente Hiroshima e Nagasaki, il rischio nucleare rendeva teorico lo scoppio di una guerra, perché sarebbe stata una guerra nucleare e avrebbe comportato la possibile distruzione dell'intera umanità. Esemplari per quello stato d'animo postbellico (ricordato al § 1, nota 9) furono gli scritti di Günther Anders, al cui volume sulla guerra atomica Norberto Bobbio scrisse la prefazione nel 1961⁷⁹, ricordandolo anche in un altro volume sulla pace e sulla guerra del 1989: "Dedico idealmente il libro a Günther Anders, da cui ho tratto la prima ispirazione a occuparmi del problema della guerra nell'era atomica"⁸⁰. Oggi il problema nucleare sembra derubricato a puro problema tecnologico, anche se le testate nucleari si sono moltiplicate in numero e potenza, e talora si trovano nelle mani di politici non affidabili.

Intanto l'evoluzione successiva alla caduta del muro di Berlino è stata caratterizzata dal frammentarsi delle guerre in conflitti locali. In caso di guerra difensiva, il sistema delle alleanze si rimette alla decisione di organizzazioni internazionali o regionali (o della potenza che si sostituisce a quelle organizzazioni) rispetto allo Stato nazionale. Di qui il progressivo depotenziamento dell'intero sistema normativo legato al diritto bellico italiano, documentabile con precisione attraverso vari provvedimenti legislativi:

"La netta prevalenza del valore della pace e la convinzione della irrealizzabilità di una oggettiva situazione di pericolo di guerra [...] non solo ha reso del tutto teorico il ricorso alla clausola dell'articolo 78 [della Costituzione italiana] relativa alla delibera dello stato di guerra e alla connessa dichiarazione dell'articolo 87, ma ha condotto a valutare in modo progressivamente riduttivo il dovere di difesa dell'articolo 52 ampliando, tramite la legislazione sulla obiezione di coscienza (legge 15 dicembre 1972, n. 772 e successive modifiche), il numero dei soggetti esentabili dall'obbligo di eventuale uso delle armi in una ipotetica guerra

⁷⁹ Günther Anders, *Essere o non essere. Diario di Hiroshima e Nagasaki*, Einaudi, Torino 1961, XVII-290 pp.

⁸⁰ Norberto Bobbio, *Il Terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e sulla guerra*. A cura di Pietro Polito, Sonda, Milano 1989, p. 11. La prefazione a Günther Anders del 1961 vi è riprodotta alle pp. 15-22 col titolo *Pace o libertà?*. Bobbio ritornò sull'argomento nel capitolo *Pace e guerra* della sua autobiografia (Bobbio, *Autobiografia*, Laterza, Roma – Bari 1997, p. 217-246) e nel volume *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna 1979, 209 pp.

difensiva e giungendo ad abolire la coscrizione obbligatoria salvo un ripristino dell'obbligo di leva in caso di guerra o grave crisi internazionale (legge 14 novembre 2000, n. 331). E ciò anche se la giurisprudenza della Corte Costituzionale aveva affermato la essenzialità del dovere di difesa considerando la sicurezza nazionale come un valore assoluto al pari del rifiuto della guerra, valori fra loro compatibili con riferimento all'ipotesi di guerra difensiva"⁸¹.

In breve, il dovere della difesa della patria sancito dall'art. 52 ("La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino") venne limitato nel 1972 dalla legge sull'obiezione di coscienza e nel 2000 dall'abolizione (o, meglio, dalla sospensione) della coscrizione obbligatoria. Però, parallelamente a questa affermazione legislativa del valore della pace, dal 1990 i conflitti locali hanno portato anche l'Italia ad attenuare il ripudio della guerra. Oggi "la guerra è dissimulata sotto altre vesti, per cui si tratta di decidere l'invio di unità militari finalizzato al mantenimento o imposizione della pace, l'intervento umanitario, la partecipazione ad operazioni di polizia internazionale, la resistenza al terrorismo internazionale"⁸². Con il terrorismo internazionale, la guerra non ha più limiti né nello spazio né nel tempo; non c'è più un teatro della guerra, né un inizio con la dichiarazione di guerra, né la conclusione con un trattato di pace; conflitto e pace spesso convivono sullo stesso territorio e nello stesso tempo. Si genera così una situazione ibrida come ibride sono le guerre che si combattono: al fattuale stato di guerra verso l'esterno non fanno riscontro le conseguenze interne previste dalla legge.

Questa incertezza si riflette anche nel diritto interno italiano, per il quale le missioni di pace non sono guerre, mentre ai soldati che vi partecipano si applica però il diritto penale militare⁸³. Per esempio, la Legge 14 novembre 2000, n. 331, art. 2, equipara alla guerra anche una "grave crisi internazionale nella

⁸¹ Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 21 s. Questo volume di 350 pp. offre un panorama dei temi controversi legati all'interpretazione evolutiva dell'art. 11. L'autore si richiama anche alle sentenze della Corte Costituzionale del 24 aprile 1967, n. 53, e del 27 febbraio 1973, n. 16. Cfr. anche Paolo Carnevale (ed.), *Guerra e Costituzione. Atti del Convegno dell'Università degli studi Roma Tre, Roma 12 aprile 2002*, Giappichelli, Torino 2004, VII-314 pp.

⁸² De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., p. 10.

⁸³ In un primo momento si era rifiutato di applicare il codice penale militare alle missioni di pace all'estero (Andrea De Guttry, *Le missioni delle forze armate italiane fuori area. Profili giuridici della partecipazione nazionale alle peace support operations*, Giuffrè, Milano 1997, pp. 118 ss.), poi intervennero la legge 31 gennaio 2002, n. 6, e la legge 27 febbraio 2002, che lo applicano (G. Bartolini, *Le modifiche al codice penale militare di guerra a seguito della missione italiana in Afghanistan*, "La Comunità Internazionale", 2002, pp. 171 ss.).

quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza a un'organizzazione internazionale"⁸⁴. Di conseguenza, "ai fini della legge penale militare di guerra, per conflitto armato si intende il conflitto in cui almeno una delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un'altra per lo svolgimento di azioni belliche" (legge 27 febbraio 2002, n. 15, art. 2). In conclusione, nei testi legislativi i concetti di "grave crisi internazionale", "conflitto armato" o simili tendono a identificarsi con il concetto di "guerra", col risultato che chi va in missione di *pace* è soggetto al codice militare penale di *guerra*.

I nuovi conflitti ponevano il legislatore ordinario di fronte al problema di estendere i compiti delle forze armate anche alle missioni all'estero, evitando però l'annullamento per incostituzionalità delle norme al riguardo. In precedenza le leggi facevano sempre riferimento alla "difesa della Patria"⁸⁵, richiamandosi così indirettamente al "sacro dovere del cittadino" dell'art. 52 della Costituzione. Una peculiarità della legge italiana istitutiva del servizio militare professionale è il suo art. 1, che richiama direttamente due precetti costituzionali: "L'ordinamento e l'attività delle forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione".

Una prima conseguenza di questa inclusione dell'art. 11 in una legge ordinaria è la differenza fra le regole d'ingaggio dei militari italiani in Iraq rispetto a quelle degli statunitensi. In Italia, il *Regolamento di disciplina militare* (DPR 545/1986)⁸⁶ prevede il "dovere di disobbedienza" agli ordini che violano una legge. L'inclusione dell'art. 11 in una legge ordinaria rende così diretto il fondamento del rifiuto di obbedienza, mentre in precedenza bisognava richiamarsi al Giuramento (che obbliga a obbedire alla Costituzione) e quindi alla costituzione stessa.

In parallelo con l'attività legislativa, la crisi nel Mediterraneo andava aumentando e nel 2011 un primo attacco francese, nel contesto di una coalizione internazionale approvata dall'ONU, dava inizio alla guerra in Libia che doveva portare alla caduta di Gheddafi e a una destabilizzazione dell'area che dura tuttora. Non è possibile seguire qui la divisione della Libia, né il contrap-

⁸⁴ Legge 14 novembre 2000, *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*, n. 331, art. 2 < <http://www.ngnu.org/leggi/331.html> >, seguita dal Decreto legislativo n. 215 del 2001 e dal Decreto legislativo n. 236 del 2003.

⁸⁵ *Norme di principio sulla disciplina militare e istituzione della Rappresentanza Militare*, Legge 382/1978, art. 1: "Le Forze Armate sono al servizio della Repubblica; il loro ordinamento e la loro attività si informano ai principi costituzionali. Compito dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica è assicurare, in conformità con il giuramento prestato e in obbedienza agli ordini ricevuti, la difesa della Patria e concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità".

⁸⁶ *Regolamento di disciplina militare*: http://www.militari.org/Legge_disciplina_dpr_545.htm

porsi degli interessi petroliferi della Francia (che con l'Egitto, gli Emirati Arabi e la Russia sostiene il governo di Tobruk, non riconosciuto internazionalmente) e quelli dell'Italia (che, con gli altri alleati, sostiene il Governo di Tripoli riconosciuto dall'ONU), né l'inserimento dell'Isis in questa guerra fino alla "somalizzazione" attuale della Libia: ci si soffermerà sulla posizione dell'Italia che, dopo aver autorizzato l'uso della basi statunitensi in Sicilia per le incursioni aeree in Libia, fronteggia ora il problema dell'invio di truppe di terra italiane.

La base normativa per aggirare non solo l'art. 11, ma anche l'approvazione parlamentare di interventi armati all'estero era stata creata nel 2015, con un complicato sistema legislativo atto a mascherare l'esclusione del parlamento. Anzitutto era stato emanato un decreto governativo sulla "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia"⁸⁷, presentato poi al parlamento per la sua conversione in legge⁸⁸. Però, nella conversione del decreto, venne inserito un lungo articolo 7 bis ("bis" perché il decreto da convertire conteneva solo sette articoli) dalla complicatissima formulazione, che conviene qui citare per esteso⁸⁹:

Art. 7 bis, *Disposizioni in materia di intelligence*. 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, emana, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124, disposizioni per l'adozione di misure di intelligence di contrasto, in situazioni di crisi o di emergenza all'estero che coinvolgano aspetti di sicurezza nazionale o per la protezione di cittadini italiani all'estero, con la cooperazione di forze speciali della Difesa con i conseguenti assetti di supporto della Difesa stessa.

⁸⁷ Decreto-Legge 30 ottobre 2015, n. 174: Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (15G00189) ("Gazzetta Ufficiale", Serie Generale n. 253 del 30.10.2015). In <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/10/30/15G00189/sg%20>

⁸⁸ Legge 11 dicembre 2015, n. 198: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (15G00212) ("Gazzetta Ufficiale", Serie Generale n. 292 del 16.12.2015). In <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/16/15G00212/sg>

⁸⁹ Testo del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174 (in "Gazzetta Ufficiale", serie generale, n. 253 del 30 ottobre 2015), coordinato con la legge di conversione 11 dicembre 2015, n. 198 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale, alla pag. 24), recante: "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" (15A09336) ("Gazzetta Ufficiale", Serie Generale n. 292 del 16.12.2015). In <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/16/15A09336/sg>

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri informa il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, con le modalità indicate nell'articolo 33, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 124, delle misure di intelligence di cui al comma 1 del presente articolo.
3. Al personale delle Forze armate impiegato nell'attuazione delle attività di cui al comma 1 del presente articolo si applicano le disposizioni dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2009, n. 12, e successive modificazioni, dell'articolo 4, commi 1-sexies e 1-septies, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2009, n. 197, e, ove ne ricorrano i presupposti, dell'articolo 17, comma 7, della legge 3 agosto 2007, n. 124.
4. Il comma 3 del presente articolo non si applica in nessun caso ai crimini previsti dagli articoli 5 e seguenti dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232.
5. Il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica di cui all'articolo 5 della legge 3 agosto 2007, n. 124, e successive modificazioni, può essere convocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, con funzioni di consulenza, proposta e deliberazione, in caso di situazioni di crisi che coinvolgano aspetti di sicurezza nazionale, secondo modalità stabilite con apposito regolamento ai sensi dell'articolo 43 della legge 3 agosto 2007, n. 124.
6. Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, trascorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, trasmette alle Camere una relazione sull'efficacia delle norme contenute nel presente articolo.

In sintesi, gli interventi “in situazioni di crisi o di emergenza all'estero” divengono “misure di intelligence” “con la cooperazione di forze speciali della Difesa” (comma 1), forze alle quali vengono applicate le regole vigenti per gli interventi dei servizi segreti (è questa la sostanza dell'illeggibile comma 3), cioè l'impunità, salvo i gravissimi crimini di competenza della Corte penale internazionale⁹⁰. Il “Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica” viene informato delle decisioni governative e, a sua volta, informa il parlamento. Quest'ultimo è escluso dal processo decisionale

⁹⁰ Il testo dell'articolo 5 dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale è il seguente: “Art. 5. *Crimini di competenza della Corte*. 1. La competenza della Corte è limitata ai crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale. La Corte ha competenza, in forza del presente Statuto, per i crimini seguenti: a) crimine di genocidio; b) crimini contro l'umanità; c) crimini di guerra; d) crimine di aggressione”.

e, al massimo, riceve “una relazione sull’efficacia delle norme contenute nel presente articolo” (comma 6).

Nel luglio del 2016 i mezzi di comunicazione italiani hanno cominciato a dare notizie di interventi di truppe italiane in Iraq e in Libia, dapprima smentite dal Governo, poi confermate dall’organo parlamentare di controllo sui servizi segreti, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (Copasir). Per le truppe italiane in Iraq vengono specificate anche le unità in azione. Per la Libia, “l’ 'Huffington Post' specifica che si tratta di operazioni effettuate in applicazione della normativa approvata lo scorso novembre dal Parlamento, che consente al Presidente del Consiglio di autorizzare missioni all’estero di militari dei nostri corpi d’élite ponendoli sotto la catena di comando dei servizi segreti con tutte le garanzie connesse. Immunità compresa”⁹¹. Queste notizie vengono riprese dal “Corriere della Sera” (“Per la prima volta da quando è autorizzata a farlo, ovvero da febbraio scorso, la Presidenza del consiglio ha messo nero su bianco la presenza, più volte ufficiosamente trapelata negli ultimi mesi, di piccoli nuclei di reparti militari speciali sul territorio libico”⁹²), che le pubblica accanto a un’intervista del Ministro degli esteri italiano, che le smentisce: “*Adesso militari in Libia ci sono? Non abbiamo missioni militari in Libia. Se le avremo saranno autorizzate dal parlamento. Per le operazioni a copertura dei servizi segreti non vi basterebbe informare il Comitato per la Sicurezza della Repubblica? Non commento per definizione operazioni di natura riservata*”⁹³. L’imbarazzo del governo è risultato chiaro anche pochi giorni dopo, quando alle commissioni parlamentari riunite per la Difesa e per gli Esteri i due ministri hanno preferito farsi rappresentare dai sottosegretari, provocando critiche non solo dalle opposizioni e l’abbandono della seduta da parte di vari deputati. Questa situazione permette di concludere: “Che l’Italia sia o meno già in guerra è una questione di sottigliezze terminologiche, adesso che anche gli ultimi dubbi sono stati dissipati sul fatto che le nostre forze speciali – oltre a quelle statunitensi, britanniche e francesi – siano in Libia al fianco delle forze fedeli al governo Al Sarraj”⁹⁴.

⁹¹ “Il Fatto Quotidiano”, *Reparti italiani nella guerra all’Isis. Ma il parlamento non ne sa nulla*, 30 luglio 2016, in prima pagina; ripreso il 10 agosto 2016 (*Libia e Iraq, forze speciali italiane sul terreno: lo scoop del Fatto confermato dal documento trasmesso al Copasir*) sul sito: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/08/10/libia-forze-speciali-italiane-sul-terreno-lo-scoop-del-fatto-confermato-dal-copasir/2967379/>

⁹² Marco Galluzzo, *Reparti speciali a difesa degli 007 già sul terreno. Così Palazzo Chigi [il Governo italiano] ha dato il via al “suo” piano*, “Corriere della Sera”, 11 agosto 2016, p. 3.

⁹³ Intervista al Ministro degli Esteri, Paolo Gentiloni: Maurizio Caprara, *Presto riapriremo l’ambasciata a Tripoli. E aiuteremo Serraj*, “Corriere della Sera”, 11 agosto 2016, p. 5.

⁹⁴ Dal sito “Il Fatto Quotidiano”, 10 agosto 2016, citato alla nota 91.

Quanto detto finora riguardava la legislazione vigente; tuttavia in Italia era in corso una discussa riforma costituzionale che, abbinata a una nuova legge elettorale, rischiava di sconvolgere la costituzione del 1948, di cui modificava 47 articoli su 139. In particolare, nel sistema bicamerale venivano radicalmente modificate le competenze del Senato; di conseguenza, l'attuale art. 78 ("Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari") veniva così trasformato: "La Camera dei deputati delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari." Se il referendum del 4 dicembre 2016 avesse approvato la riforma in discussione, si sarebbe verificata la grave situazione messa in luce da un sito pacifista:

La modifica [costituzionale] in discussione attualmente prevede invece che tale dichiarazione di guerra sia in capo a un solo ramo del Parlamento: una situazione che, combinata con la nuova legge elettorale che prevede un alto premio di maggioranza, configura la possibilità che un singolo partito – in minoranza nel Paese e nell'elettorato ma avente la maggioranza in Parlamento grazie alla legge elettorale – possa prendere tale decisione. Le associazioni delle nostre Reti per la pace e il disarmo esprimono perciò una chiara preoccupazione per questa possibilità e, soprattutto, per la leggerezza con cui si sta intervenendo su un tema alquanto delicato. Riteniamo pericoloso e poco responsabile che si intervenga sull'articolo 78 della Costituzione, che rappresenta come detto una deroga eccezionale a principi ben più fondanti delle nostre istituzioni repubblicane, solo come conseguenza automatica e quasi 'tecnica' di una decisione sull'assetto parlamentare⁹⁵.

La riforma costituzionale proposta dal referendum venne però respinta quasi dal 60% dei votanti e quindi la costituzione non ha subito modifiche. Il dibattito sull'intervento dei militari italiani all'estero continua quindi con gli stessi riferimenti legislativi secondo cui si è svolto finora.

4. LA GUERRA NELLA LEGGE FONDAMENTALE TEDESCA DEL 1949.

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, dopo l'occupazione militare, la divisione del territorio tedesco e la fondazione della Repubblica Federale di Germania (cfr. § 1, c), nel 1949 era entrata in vigore la nuova costituzione

⁹⁵ *L'Italia ripudia la guerra: non rendiamo più facile dichiararla* (Fonte: Rete della Pace - Rete Italiana per il Disarmo – Sbilanciamoci – 27 gennaio 2015): <http://www.disarmo.org/rete/a/41247.html>

tedesco-federale, contenente un precetto pacifista: l'art. 26, oggetto della presente analisi.

La società tedesca del XIX e del XX secolo era pervasa da un forte sentimento militarista e la diffusione del movimento pacifista aveva quindi incontrato molte difficoltà. Infatti la Germania è stata accusata di aver provocato entrambe le guerre mondiali e, al loro termine, la discussione sulla colpevolezza della Germania aveva diviso non solo la società tedesca, ma anche gli stessi pacifisti tedeschi. Nonostante queste difficoltà, il pacifismo germanico può vantare due Premi Nobel per la pace: entrambi però non tedeschi, ma austriaci⁹⁶.

La Germania, sconfitta in entrambe le guerre mondiali, ha dovuto affrontare due volte il dibattito sul proprio riarmo: esigenza fondamentale per uno Stato sovrano, da un lato, e fonte di timori non infondati per le nazioni vicine, dall'altro⁹⁷. Tanto in Italia quanto in Germania, inoltre, il dibattito sul riarmo, sul disarmo e sulla pace assumeva una particolare polarizzazione a causa della Guerra fredda. I due blocchi si erano organizzati in patti militari contrapposti: la North Atlantic Treaty Organization (Nato), fondata nel 1949, e il Patto di Varsavia, fondato nel 1955. Nella Germania divisa le due alleanze militari venivano così a fronteggiarsi direttamente, mentre in Italia il più forte partito comunista dell'Occidente faceva della pace (cioè del disarmo e della non-aggressione agli Stati comunisti) il tema di una sua intensa campagna politica⁹⁸. Questo movimento pacifista politicamente orientato – col nome di “Movimento dei Partigiani della Pace” – aveva una diffusione mondiale (cfr. supra, p.101).

Il dibattito sul riarmo risultava particolarmente aspro in entrambi gli Stati tedeschi⁹⁹. Le vicende dei partiti comunisti delle due Germanie riflettono in

⁹⁶ Sono gli austro-ungarici Bertha von Suttner (1843-1914) e Alfred Hermann Fried (1864-1921). In generale: Roger Chickering, *Imperial Germany and a World without War. The Peace Movement and German Society, 1892-1914*, Princeton University Press, Princeton (N.J.) 1975, XIV, pp. 487.

⁹⁷ Sul dibattito dopo la Prima guerra mondiale: Wolfder, *Il riarmo della Germania e le moderne forze militari*, “Rassegna italiana”, giugno 1934, n. 193, 6 pp. (estratto); Celestino Coppellotti, *Evoluzione della Germania hitleriana. Con tutti i documenti dal riarmo al 1° aprile 1936*, Editoriale Arte e Storia, Milano 1936, 76 pp. Sul dibattito dopo la Seconda guerra mondiale: Mario Silvestri, *Dal riarmo della Germania alla catastrofe, 1933-1946*, BUR, Milano 2002, pp. 883-1802 (vol. 2 di *La decadenza dell'Europa occidentale*); Maria Venturini, *Per non tornare indietro! Contro il riarmo della Germania*, A.N.P.P.I.A., Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti, Roma 1953, 70 pp.

⁹⁸ Con riferimento alla Germania: Gisella Floreanini, *Si impedisca il riarmo della Germania di Bonn!* Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella seduta del 17 dicembre 1954, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1955, 21 pp.; *I lavoratori tedeschi contro il riarmo della Germania*. Conferenza operaia europea contro la rimilitarizzazione della Germania, Berlino, 23-25 marzo 1951, Tipografia Teatrale, Torino 1951, 21 pp.

⁹⁹ Angelika Klein (ed.), *Der Friedensgedanke in Politik und Traditionsverständnis der DDR*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale) 1987, 142 pp.

modo estremo questa contrapposizione: nella DDR il partito comunista (SED¹⁰⁰) era il partito-guida (anche se esistevano altri partiti, comunque da esso egemonizzati), mentre nella Germania federale il partito comunista (KPD) – proibito dalla presa di potere hitleriana – era stato approvato dagli alleati ed era entrato nel parlamento tedesco nel 1949 con circa il 5% dei voti. Nel 1951 esso veniva però dichiarato illegale¹⁰¹. Il dibattito sull'applicazione dell'articolo 26 si inseriva dunque in queste complesse tensioni politiche della Germania federale.

Subito dopo l'occupazione alleata del territorio tedesco, i governatori militari delle tre zone di occupazione occidentali invitarono i rappresentanti locali a progettare una futura costituzione. Ne nacquero una proposta federalista, ispirata in particolare dalla Baviera e dai partiti cristiano-sociali, e una proposta unitaria, avanzata da altri Länder e dal partito socialdemocratico.

Il tema della costituzione tedesca venne ripreso ufficialmente nella Conferenza delle Sei Potenze di Londra, nell'aprile-giugno 1948. Oltre a Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia (ostile al risorgere di uno Stato tedesco) vi parteciparono Belgio, Olanda e Lussemburgo, ma non l'Unione Sovietica, benché potenza vincitrice: la Guerra fredda era già iniziata. Il documento finale – le decisioni londinesi, “Londoner Beschlüsse” – optava per una struttura federale del futuro Stato tedesco e venne approvato senza entusiasmo anche dall'Assemblée Nationale francese. Ma l'atteggiamento francese era ben sintetizzato dal *bon mot* secondo cui i francesi amavano tanto la Germania, da volerne addirittura due.

I tedeschi accolsero con freddezza questi accordi di Londra e gli alleati, con i tre successivi “Documenti di Francoforte” (Frankfurter Dokumente) del luglio 1948, cercarono di migliorare il clima. Il più importante di essi, il primo, conteneva gli statuti che regolavano il regime di occupazione e, al tempo stesso, invitavano i tedeschi a eleggere un'Assemblea costituente

¹⁰⁰ La “Sozialistische Einheitspartei Deutschlands” nacque nella DDR e a Berlino Est dalla fusione dei tradizionali partiti socialdemocratico (SPD, Sozialdemokratische Partei) e comunista (KPD, Kommunistische Partei Deutschlands). Dopo l'unificazione della Germania la SED passò a chiamarsi PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus: cfr. nota 111), che esistette fino al 2007.

¹⁰¹ Patrick Major, *The Death of the KPD. Communism and Anti-Communism in West Germany 1945-1956*, Clarendon Press, Oxford 1998, XIV - 335 pp.; Angelika Lehnendorff-Felsko, *Der KPD-Verbotsprozess 1954 bis 1956. Wie es dazu kam, sein Verlauf, die Folgen*, Verlag Marxistische Blätter, Frankfurt a.M. 1981, 220 pp. Il divieto del KPD era stato preceduto nel 1952 dal divieto di un partito neonazista. Dal 1972 l'appartenenza a un partito non democratico (come il KPD) comportava il divieto di essere dipendente dell'amministrazione pubblica (*Berufsverbot*, come conseguenza del *Radikalenerlaß* del 1972, che era stato preceduto dall'*Adenauererlaß* del 1950).

che predisponesse una costituzione caratterizzata dal federalismo e dalla garanzia dei diritti fondamentali. Anche in Germania, come in Giappone, gli alleati volevano evitare che la costituzione fosse sentita come un documento imposto dalle potenze occupanti.

Il contrasto fra organi tedeschi e alleati venne alla luce quando, nel luglio 1948, i rappresentanti dei governi e dei parlamenti dei Länder solo occidentali si riunirono a Coblenza e accettarono il contenuto dei “Frankfurter Dokumente”, respingendo però gli statuti sul regime di occupazione e, in particolare, rifiutando la creazione di uno Stato tedesco-occidentale, che avrebbe ratificato da divisione della Germania. Le tensioni con i governatori militari durarono per tutto il 1948 e si conclusero con la decisione che la costituzione sarebbe stata ratificata dai parlamenti dei Länder, e non da un referendum popolare, come avrebbero invece voluto i governatori militari. A partire da questo momento, per ciascun documento o attività i tedeschi ricorrevano a termini o circonlocuzioni che evitassero in ogni modo di avallare la divisione della Germania postbellica.

Le discrepanze tra le autorità alleate e quelle tedesco-occidentali accompagnarono anche l'attività dell'assemblea costituente (chiamata “convenzione”, “Verfassungskonvent”, per non evocare la divisione della Germania), che si riunì dal 10 al 23 agosto 1948 nel castello di Herrenchiemsee, vicino a un lago della Baviera. Il suo testo venne criticato perché redatto da “privati” (anche se questi “privati” erano i *premier* dei Länder occidentali), ma i suoi lavori preparatori influirono sulla redazione della futura costituzione.

L'attività costituente venne affidata a 95 rappresentanti dei Länder occidentali riuniti in un Consiglio Parlamentare (“Parlamentarischer Rat”, e non Assemblea Costituente), che avrebbero approvato una “Legge Fondamentale” (“Grundgesetz”, e non una “costituzione”: altro *escamotage* linguistico per non ratificare la divisione tedesca) per la parte occidentale della Germania. In attesa di una lontana unità, la nuova Germania occidentale nasceva dunque all'insegna della provvisorietà: “Ist die Bundesrepublik ein Provisorium?” è stata la domanda che per decenni circolava nella pubblicistica tedesca. Ma questa provvisorietà serviva a mantenere viva la speranza di un'unificazione futura, come è ribadito nel Preambolo e nell'articolo 23 (nel testo originale) della Grundgesetz.

Nel 1949 la Grundgesetz venne approvata anzitutto dal Parlamentarischer Rat (ma non all'unanimità); poi dai governatori militari della potenze alleate; infine dai parlamenti dei Länder (ma la Baviera dapprima la respinse e poi la approvò *obtorto collo*). La tormentata storia di questa non-costituzione si

concludeva il 23 maggio 1949 con la sua entrata in vigore. Come nelle costituzioni degli altri due Stati sconfitti, anche la Legge Fondamentale contiene l'articolo pacifista.

L'articolo 26 si compone di due commi che è opportuno esaminare separatamente. Il primo comma è esplicitamente pacifista: "1) Atti che siano idonei e posti in essere con l'intento di turbare la pacifica convivenza dei popoli, e specificamente di preparare una guerra d'aggressione, sono anti-costituzionali. Essi devono essere colpiti da pena"¹⁰².

La pena prescritta dalla costituzione è precisata nell'art. 80 del codice penale tedesco con un esplicito richiamo alla norma costituzionale: chi partecipa alla preparazione di una guerra d'aggressione in cui possa essere coinvolta la repubblica federale di Germania è punito con l'ergastolo, o comunque con una detenzione non inferiore ai dieci anni¹⁰³.

L'ambito di applicazione della norma è limitato dal fatto che questo delitto può essere commesso soltanto da chi occupa una posizione di vertice nella struttura statale. Un'ulteriore difficoltà deriva dalla mancanza di una definizione costituzionale del concetto centrale di "guerra d'aggressione": definizione che va dunque ricercata nel diritto internazionale. Poiché anche il diritto internazionale non ne fornisce una nozione univoca, è stato sostenuto che questa norma penale sarebbe inapplicabile a causa dell'indeterminatezza del contenuto.

Anche il documento che nel 1990 preparò l'unificazione delle due Germanie contiene un esplicito riferimento all'art. 26 della Grundgesetz: "The Governments of the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic reaffirm their declarations that only peace will emanate from German soil. *According to the constitution of the united Germany*, acts tending to and undertaken with the intent to disturb the peaceful relations between nations, especially to prepare for aggressive war, are unconstitutional and a punishable offence. The Governments of the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic declare that the united Germany will never employ any of its weapons

¹⁰² Cfr. nota 8; la traduzione italiana dell'intera costituzione tedesca del 1949 si trova in: http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19490523_germaniaLeggeFondamentale_ita.pdf. Il testo tedesco con a fronte la traduzione italiana è in http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/de/zGermania_sin.pdf

¹⁰³ Art. 80 c.p. tedesco: "*Vorbereitung eines Angriffskrieges. Wer einen Angriffskrieg (Artikel 26, Abs. 1 des Grundgesetzes), an dem die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sein soll, vorbereitet und dadurch die Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft*".

except in accordance with its constitution and the Charter of the United Nations”¹⁰⁴.

Il richiamo al valore pacifista della costituzione è integrato con il richiamo al diritto internazionale, cioè agli art. 42 e 53 della Carta delle Nazioni Unite: richiamo che nel 1990 era indispensabile per giustificare gli interventi militari all'estero sotto l'egida della Nazioni Unite. Intanto, con l'unificazione della Germania, la Grundgesetz si è estesa anche all'ex DDR e quindi l'art. 26 si applica all'intero Stato tedesco attuale, mentre il richiamo agli articoli della Carta della Nazioni Unite aiuta a precisare il significato della vaga formulazione sull'uso delle forze armate.

Il secondo comma dell'articolo 26 si riferisce alla temuta industria bellica tedesca, sulla quale la Francia – nel dibattito pre-costituzionale sopra ricordato – avrebbe voluto conservare il controllo anche dopo la formazione dell'avversato Stato tedesco. Come in Giappone e in Italia, anche in Germania gli alleati avevano disciolto i cartelli (*Konzerne*: cfr. p. 89, nota 39). Il secondo comma dell'art. 26 non impone alcun divieto, cioè non proibisce tout court la produzione bellica, ma obbliga il parlamento a emanare una legge ordinaria che regoli l'ambito della produzione militare: “Armi destinate alla condotta di una guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in circolazione solo con l'autorizzazione del governo federale. Una legge federale regola i particolari”.

Questo secondo comma dell'art. 26 nacque per dare concretezza al pacifismo espresso nel primo comma, ma nella sua formulazione i costituenti dovettero risolvere numerosi problemi definitivi. Il divieto di ogni attività che metta in pericolo la pace viene rafforzato dall'attuale divieto di produrre e diffondere “armi destinate ad attività bellica” (“Zur Kriegsführung bestimmten Waffen”). La formulazione iniziale parlava di “armi e munizioni” (“Waffen und Munition”), ma venne respinta perché troppo estesa, in quanto poteva includere anche armi e munizioni per la caccia o lo sport. Vennero respinte tanto la formulazione “attrezzature belliche d'ogni tipo” (“Kriegsgerät jeder Art”, perché avrebbe potuto comprendere anche le materie prime per produrre armi), quanto “Armi utilizzabili in guerra” (“Im Kriege verwendbare Waffen”), perché avrebbe potuto comprendere anche le dotazioni delle polizie. Si giunse così alla formulazione ancora oggi vigente “armi destinate ad attività bellica” (“Zur Kriegsführung bestimmten Waffen”).

¹⁰⁴ Art. 2 (corsivo mio) del cd. “Zwei-plus-Vier-Vertrag” (“Two Plus Four Agreement”, ma ufficialmente “Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany”) del 12 settembre 1990: è l'accordo intercorso tra i due Stati tedeschi e le quattro potenze vincitrici che preparò la riunificazione tedesca del 3 ottobre 1990. La traduzione in inglese di questo trattato è in <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

In essa ritorna però il problema di definire che cosa si intende per guerra¹⁰⁵, mentre nel 1948 non si pensava ancora ai prodotti “dual use” (cioè beni civili utilizzabili anche a fini bellici), e le “hybrid wars” erano ancora lontane.

Si discusse anche se la norma doveva contenere un divieto generale di produrre “armi utilizzabili in guerra”, oppure una riserva di legge, e infine si optò per questa seconda soluzione: si intendeva così salvaguardare la libertà di impresa. Vennero perciò emanate due leggi ordinarie che riguardano la produzione bellica, ma in modo diverso.

La prima è la “Legge sul controllo delle armi da guerra”, la cui connessione con l’articolo pacifista della Grundgesetz è esplicito sin dal titolo: “Legge applicativa dell’art. 26, c. 2 della Grundgesetz” (Kriegswaffenkontrollgesetz, KrWaffKontrG), entrata in vigore il 1° giugno 1961 e più volte aggiornata. Questa legge si concentra sulle procedure per autorizzare la produzione e l’esportazione di armi da guerra¹⁰⁶.

La seconda è la più vasta “Legge sul commercio estero”, che non si riferisce soltanto al materiale bellico, ma regola in generale l’importazione e l’esportazione della Germania federale di qualsiasi bene e servizio, e quindi riguarda indirettamente anche i beni di natura bellica¹⁰⁷. Al momento della preparazione della costituzione non pochi costituenti dubitavano che la Germania sarebbe tornata a produrre materiale bellico, dato l’atteggiamento negativo degli alleati, ma infine si abbandonò l’idea del divieto e si optò per un controllo sul commercio di materiale bellico, perché in questo modo si sarebbe evitato, da un lato, che la pace venisse messa in pericolo anche fuori dalla Germania, senza d’altro lato limitare la libertà d’impresa all’interno della Germania.

Mentre la prima legge costituisce l’adempimento del precetto costituzionale di tutelare la pace, la seconda ha il più vasto obiettivo di garantire la libera attività economica dei singoli, senza che questo urti contro gli interessi dello Stato, soprattutto nell’ambito delle relazioni internazionali. Con l’articolo 26 e con queste due leggi di attuazione lo Stato tedesco-federale aveva ottemperato alle indicazioni delle potenze alleate.

¹⁰⁵ Sul dibattito da cui nacque il secondo comma dell’art. 26: *Zum Hintergrund von art. 26 Abs. 2 GG und der Entstehung des Kriegswaffenkontrollgesetzes bzw. des Außenwirtschaftsgesetzes*, Ohne Rüstung Leben, Oktober 2011, 11 pp.: http://www.aufschrei-waffenhandel.de/fileadmin/dokumente/dateien-or/pdf-dokumente/Brosch%C3%BCre_Hintergrund_26_Abs_2_GG_Oktober_2011_.pdf >. “Die Kampagne gegen Rüstungsexport bei Ohne Rüstung Leben dokumentiert in dieser Broschüre eine Expertise der Tübinger Juristin Nehle Betz zur Entstehung des Art. 26 Abs. 2 GG”; “Die Kampagne gegen Rüstungsexport bei Ohne Rüstung Leben wird vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) finanziell unterstützt”, p. 2.

¹⁰⁶ Joachim Steindorf, *Waffenrecht. Waffengesetz, Beschussgesetz, Kriegswaffenkontrollgesetz einschließlich untergesetzlichem Regelwerk und Nebenbestimmungen*, Beck 2007, XIV-1058 pp.

¹⁰⁷ *Außenwirtschaftsgesetz, AWG*: https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/awg_2013/gesamt.pdf

Dagli anni Ottanta la situazione internazionale è però cambiata e anche la Germania unificata, come partner di alleanze internazionali, ha dovuto conciliare gli interventi militari all'estero con la norma pacifista della propria costituzione. Si ripeteva così per la Germania la situazione che andavano vivendo anche il Giappone e l'Italia. Nel 1990 le forze armate tedesco-federali (che erano state ricostituite nel 1955, cfr. p. 94, nota 49, ma che fino ad allora erano state impiegate all'estero solo in missioni umanitarie) per la prima volta vennero dispiegate in armi fuori dall'area della Nato per lo sminamento nel Golfo Persico durante la seconda Guerra del Golfo, e poi per la difesa antimissilistica in Turchia nell'operazione *Desert Storm*, per un ospedale da campo in Cambogia, nell'Adriatico, nei Balcani, in Somalia, e così via.

Tuttavia in Somalia e Cambogia la Bundeswehr agiva su mandato dell'ONU, ma senza una preventiva autorizzazione del parlamento. Su queste "operazioni di pace" il governo si divise, e l'opposizione del partito socialdemocratico cessò soltanto nel 1992. Ma con ciò non cessarono le differenze di opinioni.

“1992 vollzog die SPD mit der „Petersberger Wende“ eine programmatische Neuausrichtung in der Außenpolitik und erklärte ihre Zustimmung zu Bundeswehreinräumungen unter UN-Mandat für möglich. Der Streit um die Auslegung des Grundgesetzes war damit aber nicht beigelegt. Während Artikel 87a besagt, dass der Bund Streitkräfte zu Verteidigung aufstellt, räumt Artikel 24 Absatz 2¹⁰⁸ die Möglichkeit ein, dass der Bund sich zur „Wahrung des Friedens“ in ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ einordnen und dabei „in Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen“ könne. Ob damit Militäreinsätze gleichermaßen unter UN- und NATO-Mandat zulässig waren, und ob der Bundestag über solche Einsätze entscheiden müsse, war weiterhin unklar” (<http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/188072/20-jahre-parlamentsvorbehalt-10-07-2014>). Art. 87a GG; art. 24, c.2 GG.

Nel 1968 è stato precisato come possono essere impiegate le forze armate tedesche:

(1) La Federazione organizza forze armate per la difesa. I loro effettivi e i lineamenti fondamentali della loro organizzazione devono risultare nel bilancio di previsione.

¹⁰⁸ Art. 24, c. 2: “Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern”.

- (2) Al di fuori della difesa, le forze armate possono essere impegnate soltanto nella misura in cui la presente Legge fondamentale lo ammette esplicitamente.
- (3) Durante lo “stato di difesa” o “di tensione”, le forze armate hanno la potestà di proteggere gli obiettivi civili e di assumersi la cura dei compiti inerenti alla regolazione del traffico, nella misura in cui ciò sia necessario per l’espletamento del loro compito difensivo. Oltre a ciò, nel caso di “stato di difesa” o “di tensione”, può essere trasferita alle forze armate anche la protezione di obiettivi civili in appoggio ai provvedimenti della polizia; in tale caso le forze armate collaborano con le autorità competenti.
- (4) Allo scopo di difendersi da un imminente pericolo per l’esistenza o per l’ordinamento costituzionale liberale e democratico della Federazione o di un Land il Governo federale può, se ricorrono i presupposti dell’articolo 91, secondo comma, e se le forze di polizia, così come la polizia confinaria federale non sono sufficienti, impiegare le forze armate in appoggio alla polizia e alla polizia confinaria federale per proteggere obiettivi civili e per combattere ribelli organizzati e armati militarmente. L’impiego delle forze armate dev’essere sospeso se lo richiedono il Bundestag o il Bundesrat¹⁰⁹.

Accettato il principio che le forze armate tedesche potevano agire anche fuori dall’area della Nato (“out of area”), restava aperta la questione se questi interventi dovevano essere approvati dal parlamento. Le missioni in Bosnia e in Somalia offrirono ai socialdemocratici e ai liberali l’occasione per sollevare davanti al Tribunale Costituzionale un problema di conflitto di competenze riassumibile nel seguente quesito: il governo, decidendo da solo l’invio dei soldati, aveva leso le prerogative parlamentari sull’uso delle forze armate?

Con la sentenza del 12 luglio 1994 la Corte Costituzionale ribadì la liceità costituzionale dell’invio di militari “out of area”, però ritenne incostituzionale il comportamento del governo che non aveva ottenuto preliminarmente l’autorizzazione del parlamento. Nel caso che l’urgenza lo avesse richiesto, continuava la Corte, il governo poteva decidere da solo l’invio dei militari, chiedendo però la ratifica parlamentare della propria decisione.

¹⁰⁹ L’art. 87A è stato introdotto con la legge del 24 giugno 1968 (testo italiano: http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/de/zGermania_sin.pdf).

Sulla base di questa sentenza la “riserva parlamentare” (Konstitutiver Parlamentsvorbehalt) nasceva però come prassi, cioè senza che una legge ordinaria la regolasse. Il moltiplicarsi delle missioni all'estero portò all'emanazione di una legge sulla riserva parlamentare, che si apre con la dichiarazione: “Per l'invio di militari tedeschi armati fuori dall'ambito di validità della Grundgesetz occorre l'approvazione del parlamento”¹¹⁰.

L'intervento dell'esercito federale tedesco in Kosovo venne approvato dal Parlamento il 16 ottobre 1998, ma ciononostante il Partito del Socialismo Democratico (PDS)¹¹¹ presentò al Tribunale Costituzionale un ricorso contro il Governo e contro il Ministro Federale della Difesa, ritenendo che la decisione di partecipare alle operazioni militari avrebbe “violato delle competenze costituzionali del Bundestag. Il Bundestag sarebbe stato leso nei suoi diritti e doveri dagli atti impugnati”. Secondo i ricorrenti quella decisione implicava una revisione costituzionale dell'articolo “pacifista”. In questo caso, però, il Tribunale Costituzionale respinse il ricorso, perché “la delibera [del Bundestag del 16 ottobre 1998] copre quindi gli attuali attacchi aerei della Nato” e inoltre “le più recenti delibere del 14° Bundestag non hanno rimosso né modificato la precedente delibera del 16 ottobre”, e quindi “non sono violati diritti del Bundestag”¹¹². Secondo un commentatore, “la decisione del Tribunale Costituzionale tedesco di non entrare nel merito è anche un segno di prudenza” perché “il dibattito tra giuristi rispecchia e tocca a questo proposito i dilemmi della costituzione europea *in fieri*”¹¹³.

L'aver regolato formalmente le missioni all'estero non ha però eliminato le riserve di fondo dell'opposizione e il dibattito si rinnova ogni volta che il governo chiede l'autorizzazione parlamentare a una missione, per esempio

¹¹⁰ „Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages“ (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*, § 1, c. 2; il titolo ufficiale è *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*; in vigore dal 24 marzo 2005). Philipp Scherrer, *Das Parlament und sein Heer. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz*, Duncker & Humblot, Berlin 2010, 403 pp.; Florian Schröder, *Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis*, Heymanns, Köln – München 2005, 358 pp.

¹¹¹ La “Partei des Demokratischen Sozialismus” (PDS) fu il partito in certa misura erede della SED (il partito comunista della DDR; cfr. nota 100) e dal 1989 al 2007 agì su posizioni di sinistra soprattutto nei Länder dell'Est dopo l'unificazione.

¹¹² I passi citati sono nella traduzione della sentenza – 15. *Bundesverfassungsgericht (Tribunale Costituzionale Federale)*, Karlsruhe, 2a sezione, ordinanza del 25 marzo 1999; 2 BVE 5/99 – in Mario Dogliani – Stefano Sicardi (ed.), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino 1999, p. 285-287; sul commento di Jörg Luther, cfr. nota seguente. Sull'intero volume di Dogliani – Sicardi, cfr. p. 76, nota 10.

¹¹³ Jörg Luther, *Il giudice costituzionale può fermare la guerra? Una sentenza del Bundesverfassungsgericht sull'intervento militare in Kosovo*, in Dogliani – Sicardi (ed.), *Diritti umani e uso della forza*, cit., p. 89.

ad ogni rinnovo della missione tedesca in Afghanistan. Anche nella società civile continua l'opposizione agli interventi militari presentati come operazioni di pace¹¹⁴.

ART. 24 – 1) La Federazione può trasferire mediante una legge diritti di sovranità ad organizzazioni interstatali. 1a) Nella misura in cui i Länder sono competenti per l'esercizio di funzioni statali e per il compimento di compiti statali, con l'approvazione del Governo federale possono trasferire diritti sovrani a istituzioni confinanti. 2) La Federazione può, per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di reciproca sicurezza collettiva; essa pertanto consentirà a quelle limitazioni dei suoi diritti sovrani che realizzino ed assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e tra i popoli del mondo. 3) Per la risoluzione delle controversie interstatali la Federazione aderirà a convenzioni relative ad una giurisdizione arbitrale internazionale, generale, ampia ed obbligatoria.

ART. 25 – Le regole generali del diritto internazionale costituiscono parte integrante del diritto federale. Esse sono anteposte alle leggi e creano immediatamente diritti e doveri per gli abitanti del territorio federale.

La polemica continuò sino alla sentenza del 1990 del Tribunale Costituzionale tedesco: "L'autorizzazione dell'art. 24, c. 2 GG, permette al Bund non soltanto di entrare a far parte di un sistema di sicurezza collettiva reciproca e di accettare le limitazioni di sovranità a ciò connesse. Essa offre anche il fondamento costituzionale per l'assunzione dei compiti tipicamente connessi con un tale sistema e, quindi, anche per l'uso della Bundeswehr in missioni realizzate nell'ambito e secondo le regole di questo stesso sistema"¹¹⁵.

¹¹⁴ Il sito della "Arbeitsstelle für Frieden und Abrüstung" pubblica le massime della citata sentenza del Tribunale Costituzionale sotto il titolo "Bundesverfassungsgericht ebnet den Weg für weltweite Militäreinsätze der Bundeswehr", e commenta: "Am 12. Juli 1994 hat das Bundesverfassungsgericht den Weg für weltweite Einsätze der Bundeswehr frei gemacht. Diese 'out of area' – Entscheidung markiert das Ende einer jahrelangen Diskussion über die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Auslandseinsätze. Es hat juristisch die von der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung längst geschaffenen Fakten nachträglich sanktioniert" (<http://www.asfrab.de/urteil-bverfg-1271994-2-bve-392.html>)

¹¹⁵ Testo della prima massima della sentenza: "Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden", sentenza 286 del 1990: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090286.html> https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/05/es20080507_2bve000103.html

Mentre nel parlamento e nella società civile continuano, sia pure in misura minore, le critiche a questi interventi “pacificatori”, le forze armate tedesche sono state finora impiegate in circa 130 missioni all’estero, mentre alcune decine sono tuttora in corso¹¹⁶.

5. PACE E REALPOLITIK.

Quali conclusioni trarre al termine di questo rapido esame degli articoli “pacifisti” contenuti nelle tre costituzioni che reggono gli Stati dell'ex Patto Tripartito dopo la loro sconfitta nella Seconda guerra mondiale? Tutti e tre gli articoli sono controversi: lo sono stati al momento della loro approvazione, perché erano sentiti come una limitazione della sovranità nazionale; lo sono oggi, nel 2017, perché tutti e tre gli Stati presero (e prendono) parte ad attività belliche che la costituzione vieta di definire guerre, anche se ci assomigliano molto. Le crisi internazionali e il terrorismo internazionale hanno rafforzato le critiche sull’inattualità di questi articoli “pacifisti”, che nei fatti vengono sempre di più svuotati da decisioni politiche.

Prima o poi li si dovrà modificare, e il più prossimo a questo destino sembra essere l’articolo 9 della costituzione giapponese. In Italia, le polemiche sulla conciliabilità fra l’articolo 11 e gli interventi militari all’estero sono per ora sopite perché il dibattito politico si concentra sull’ingovernabilità, sulla crisi economica e sui flussi migratori, ma di certo riprenderanno alla prima occasione. Anche l’art. 26 della Legge Fondamentale tedesca, benché circondato da un articolato insieme di leggi d’esecuzione, si concilia sempre meno con gli interventi militari sempre più frequenti e impegnativi. Tuttavia le modifiche costituzionali sono difficili in tutti e tre gli ordinamenti, e quindi non si può escludere che i tre articoli “pacifisti” continuino una loro esistenza formale, mentre nei fatti la politica prenderà decisioni indipendenti dallo spirito pacifista che li anima.

¹¹⁶ Ulteriori dati nel sito: <http://www.einsatz.bundeswehr.de/>. Sulle missioni di pace all’estero delle forze armate tedesche, cfr. per esempio: Christoph Schwegmann (Hrsg.), *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*, Duncker & Humblot, Berlin 2011, XXI-234 pp.; *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Schöningh, Paderborn – München 2010, 324 pp.; Jürgen Schwarz Armin A. Steinkamm (eds.), *Rechtliche und politische Probleme des Einsatzes der Bundeswehr „out of area“*. Protokoll und Dokumentation eines Symposium der Universität der Bundeswehr München am 12. und 13. Dezember 1991, Baden-Baden, Nomos 1993, 295 pp. Una voce critica: Julian Reichelt, *Ruhet in Frieden, Soldaten! Wie Politik und Bundeswehr die Wahrheit über Afghanistan vertuschten*, Fackelträger, Köln 2010, 217 pp. Ulteriore letteratura in “Annotierte Bibliographie für Politikwissenschaft”: <http://www.pw-portal.de/bibliografie/rezensionen-finden>

A Soberania no século XXI

PATRÍCIA GALVÃO TELES*

Professora Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa e Investigadora do Observare. Mestre e Doutora em Direito Internacional pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais (Genebra). Membro da Comissão do Direito Internacional da ONU (2017-2021). As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, o uso da força nas relações internacionais, o sistema de justiça penal internacional e as tendências do direito internacional.

Das suas inúmeras publicações destacam-se:

“A ordem jurídica internacional em transição? Multilateralismo vs. unilateralismo e a intervenção militar no Iraque”, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles – Vol. V*, Almedina (2003) pp. 749-778.

“Globalização e novas fronteiras do Direito Internacional”, in M. E. Gonçalves e P. Guibentif, *Novos Territórios do Direito – Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica*, Principia (2008) 99-114.

“O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos após a Conferência de Roma”, *Janus.Net* 5/2 (2014-2015).

* O presente contributo é escrito numa capacidade meramente pessoal.

A Soberania no século XXI

A SOBERANIA COMO PANO DE FUNDO DOS “ESPAÇOS ECONÓMICOS E DE SEGURANÇA”

Do ponto de vista político, económico e jurídico, a soberania dos Estados continua a ser um pilar essencial na ordem mundial vigente: “Reports of the death of sovereignty are much exaggerated”.¹

Os Estados soberanos continuam a ser os principais,² apesar de não os únicos, atores nas relações internacionais, enquanto entidades políticas, dotadas de estrita igualdade no plano jurídico e diretamente submetidas ao direito internacional. Como notava Vattel em 1758:³ um anão é tanto um homem como um gigante; uma pequena república é tanto um Estado como o mais poderoso reino. A soberania é uma qualidade inerente ao Estado, independentemente do seu tamanho, estrutura, população ou recursos.

¹ J. Crawford, “Sovereignty as a legal value”, in J. Crawford *et al* (ed.), *The Cambridge companion to International Law*, Cambridge University Press (2012), p.117, na p. 132. Para uma perspetiva distinta ver K. Ohmae, *O Fim do Estado Nação*, Editora Campus (1996).

² A. Cassese, “Gathering up the main threads”, in A. Cassese, *Realizing utopia: the future of International Law*, Oxford University Press (2012), p. 645.

³ E. De Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle* (1758).

Este é o princípio reafirmado na Carta das Nações Unidas, logo nos seus primeiros artigos, e a soberania e a igualdade soberana são tão antigas quanto a noção de Estado. Um Estado é soberano porque é um Estado e só os Estados são soberanos. E a soberania é, de acordo com o conceito desenvolvido por Jean Bodin em 1576,⁴ o poder supremo dentro do Estado (soberania interna) e a independência nas relações internacionais (soberania externa).

Como bem resumiu em 2001 a *International Commission on Intervention and State Sovereignty*,⁵ cuja criação se contextualizará adiante:

“Sovereignty has come to signify, in the Westphalian concept, the legal identity of a state in international law. It is a concept which provides order, stability and predictability in international relations since sovereign states are regarded as equal, regardless of comparative size or wealth. The principle of sovereign equality of states is enshrined in Article 2.1 of the UN Charter. Internally, sovereignty signifies the capacity to make authoritative decisions with regard to the people and resources within the territory of the state. Generally, however, the authority of the state is not regarded as absolute, but constrained and regulated internally by constitutional power sharing arrangements.”

Contudo, a soberania clássica dos Estados coexiste hoje com outras tendências na ordem internacional,⁶ que deixa de ser modelada apenas no paradigma “vestefaliano” ou “grociano”, passando, de acordo com alguns autores,⁷ a ser baseado num modelo “kantiano”. O modelo anterior era baseado numa visão estatocêntrica das relações internacionais e caracterizado por uma cooperação e regulação das relações entre Estados soberanos, cada um prosseguindo o seu interesse. Ao invés, o paradigma moderno, que se desenvolveu a partir do final da 2ª Guerra Mundial e, sobretudo, desde 1945 com a criação da Organização das Nações Unidas, é baseado numa perspectiva universalista ou cosmopolita, que vê na política internacional uma potencial comunidade da humanidade e enfatiza a solidariedade transnacional.

Estes dois paradigmas de soberania coexistem, sendo essa coexistência mais complexa ainda com os novos desenvolvimentos que trouxe o início do século XXI, como, entre outros, o 11 de Setembro e o novo terrorismo

⁴ J. Bodin, *Les six livres de la République* (1576).

⁵ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (parágrafo 2.7).

⁶ J. A. Carrillo Salcedo, “Droit international et souveraineté des États: Cours général de Droit International Public”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Vol. 257 (1996).

⁷ Cf. A. Cassese, *International Law*, Oxford University Press (2005); M. Wight, “Western Values in International Relations”, in H. Butterfield e M. Wight (Eds.), *Diplomatic Investigations*, Allen and Unwin (1967); M. Wight, G. Wight, e B. Porter, (Eds.), *International Theory — The Three Traditions*, Leicester University Press (1991); H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Macmillan (1977); H. Bull, ‘The Importance of Grotius in the Study of International Relations’, in H. Bull, B. Kingsbury e A. Roberts (Eds.), *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford University Press (1990).

global, a criação do Tribunal Penal Internacional, a crise dos refugiados, as acelerações e desacelerações na globalização e nas integrações regionais, os novos perigos causados pelo ciberespaço ou o impacto das alterações climáticas.

Seja no plano do multilateralismo, da proteção da dignidade humana ou da globalização da economia, observam-se movimentos simultâneos e por vezes contraditórios no que diz respeito à soberania e ao seu impacto na ordem internacional: “Although states no longer hold a decision monopoly in international dealings, they continue to run the show.”⁸

A soberania dos Estados continua a ser o pano de fundo para qualquer noção de espaços económicos e de segurança, que com ela devem conviver. O sistema vestefaliano do Estado-nação continua a ser o sistema vigente: “States have pooled, shared, delimited, or delegated away some of their powers through treaties, but they can always take back powers that they have previously negotiated away.”⁹

Mas se a segunda metade do século XX foi de integração, o início do século XXI parece ser uma época de desintegração. A soberania dos Estados enquanto pano de fundo para a criação de espaços de integração em termos económicos e de segurança apresenta-se, assim, numa narrativa que tem tudo menos de linear.

UMA NARRATIVA NÃO LINEAR

A soberania enquanto pilar essencial da ordem mundial vigente encontra-se no início do século XXI face a desafios que, de forma não exaustiva, se podem identificar em diversas tendências que, por vezes simultaneamente, erodem e reforçam a soberania num movimento dialético e não necessariamente linear.

Como refere José Alvarez, “to the extent that there are choices to be made between global regulation and sovereign control, the outcome may not reflect a progress narrative, but a historic dialectic that periodically swings back and forth as international norms encounter resistance ...”¹⁰

⁸ A. Cassese, “Gathering up the main threads”, in A. Cassese, *Realizing utopia: the future of International Law*, Oxford University Press (2012), p. 645.

⁹ J. Alvarez, “State Sovereignty is not withering away: a few lessons for the future”, in A. Cassese, *Realizing utopia: the future of International Law*, OUP 2012, p. 26.

¹⁰ J. Alvarez, “State Sovereignty is not withering away: a few lessons for the future”, in A. Cassese, *Realizing utopia: the future of International Law*, Oxford University Press (2012), p. 26.

Este pano de fundo encontra-se, desta forma, em permanente evolução e tem de ser interpretado com alguma flexibilidade, continuando a soberania a ser relevante mesmo após momentos de erosão no passado recente, por exemplo, através de fenómenos como a crescente relevância do multilateralismo, da proteção dos direitos humanos e do impacto da globalização.¹¹

A soberania encontra-se protegida¹² na Carta das Nações Unidas, no seu Artigo 2º de carácter quase-constitucional: os Estados beneficiam de uma igualdade soberana, não pode haver interferências nos assuntos internos dos Estados e, de forma inovadora, o soberania e a integridade territorial não podem ser violadas através do recurso à força armada, exceto em caso de legítima defesa ou autorização coletiva do Conselho de Segurança.

De novo, nas palavras da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*: “*Membership of the United Nations was the final symbol of independent sovereign statehood and thus the seal of acceptance into the community of nations. The UN also became the principal international forum for collaborative action in the shared pursuit of the three goals of state building, nation building and economic development. The UN was therefore the main arena for the jealous protection, not the casual abrogation, of state sovereignty.*”¹³

Essa proteção da soberania tem, contudo, registado avanços e recuos, em vários domínios, designadamente no que toca ao desenvolvimento das instituições multilaterais internacionais, à proteção da dignidade humana e à globalização, que passamos a examinar em mais detalhe, pois nos parecem relevantes para a ideia do desenvolvimento de espaços de segurança e económicos.

Nestes três domínios, verificou-se uma forte aceleração durante a segunda metade do século XX, mas o início do século XXI parece trazer elementos de crise quanto ao multilateralismo, à proteção da dignidade humana ou à globalização e, simultaneamente, um recuperar de terreno por parte da soberania.

¹¹ L. Condorelli e A. Cassese, “Is Leviathan still holding sway over international dealings?”, in A. Cassese, *Realizing utopia: the future of International Law*, Oxford University Press (2012), p. 14.

¹² J. Crawford, “Sovereignty as a legal value”, in J. Crawford *et al* (Ed.), *The Cambridge companion to International Law*, Cambridge University Press (2012), p.117, na p. 119.

¹³ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (parágrafo 2.11).

A CRISE DO MULTILATERALISMO

Se, como se disse, a segunda metade do século XX foi de integração e de desenvolvimento das instituições internacionais, no seu expoente máximo, a Organização das Nações Unidas, e do multilateralismo, mesmo apesar da Guerra Fria, o século XXI inicia-se marcado por um conjunto de desenvolvimentos que colocaram ou colocam em causa o multilateralismo.

No dealbar do século, a 11 de Setembro de 2001, o mundo assistiu a um ataque terrorista a uma escala sem precedentes. Não só este novo fenómeno do terrorismo global constitui uma ameaça à soberania dos Estados,¹⁴ como as respostas que têm sido dadas nem sempre se inserem num multilateralismo rigoroso. Se o terrorismo era uma conduta criminosa, combatida criminalmente no interior dos Estados, o novo terrorismo global da Al-Qaeda e, mais recentemente do Estado Islâmico/Daesh carece de uma resposta multilateral, para ser eficaz.

A resposta americana aos atentados terroristas do 11 de Setembro, sobretudo quanto à sua formulação doutrinária no tocante a intervenções em legítima defesa preventiva ou preemptiva e à necessidade de mudanças de regime em determinados países, debilitou uma verdadeira resposta multilateral, sendo o caso mais evidente o da intervenção militar no Iraque em 2003.¹⁵

Também no combate ao Daesh, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, na sua Resolução 2249 (2015), adotada na sequência dos atentados de Paris de 13 de Novembro de 2015, não colocou em ação o sistema de segurança coletivo previsto no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, mas legitimou antes o uso da força unilateral que vinha já a ser utilizado e continua a ser numa base unilateral, seja com base no argumento jurídico do pedido ou consentimento do Iraque e da Síria ou da legítima defesa coletiva ou individual prevista no Artigo 51º da Carta.

Para além disso, tem-se assistido igualmente a uma inabilidade da comunidade internacional em lidar com os conflitos armados em curso. Do Afeganistão à Ucrânia, da Líbia ao Iémen, do Sudão do Sul à Síria, o Conselho de Segurança – salvo raríssimas exceções – encontra-se bloqueado, lembrando os tempos da Guerra Fria em que proliferavam os vetos dos seus membros permanentes.

¹⁴W. P. Nangan, “The changing character of Sovereignty in international law and international relations”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 43 (2004) pp. 141-187.

¹⁵Cf. P. Galvão Teles, “A ordem jurídica internacional em transição? Multilateralismo vs. unilateralismo e a intervenção militar no Iraque”, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles – Vol.V*, Almedina (2003) pp. 749-778.

O aumento recente do número de vetos suscitou já algumas tentativas de contornar este problema, de âmbito político, desde a proposta de um grupo de países de diversas regiões de elaboração de um código de conduta para o Conselho de Segurança ou de um compromisso de não veto, alvitado por França, no caso de atrocidades em larga escala.

Muitos destes conflitos são conflitos de extrema violência, onde impera o desrespeito pelo direito internacional humanitário e pelos direitos humanos, tanto pelas forças governamentais, como pelos rebeldes ou os grupos terroristas.

O caso gritante do cerco e da tomada de Aleppo, na Síria, em Dezembro de 2016, ao mesmo tempo que tomava posse António Guterres como novo secretário-geral das Nações Unidas, levou elementos da Organização a qualificarem a situação de um “complete meltdown of humanity”.

Noutra vertente, na última década, os Estados demonstram cada vez menos apetite em negociar novos tratados multilaterais e em ratificar os já existentes, com a exceção do Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas, assinado por um número recorde de 171 países num só dia em Abril de 2016 e que entrou em vigor menos de um ano depois, em Novembro de 2016, após ter sido ratificado por 55 países, incluindo os Estados Unidos e a China.

Porém, mesmo em relação a este acordo, podemos vir a assistir a retiradas, como eventualmente no caso dos Estados Unidos, e em relação a outros tratados internacionais emblemáticos celebrados na segunda metade do século XX, temos vindo a assistir a retrocessos, como a anunciada retirada, em Outubro/Novembro de 2016, de Estados africanos do Estatuto do Tribunal Penal Internacional de 1998 (p. e. África do Sul, Burundi e Gâmbia) ou a possível saída do Reino Unido da União Europeia, após o referendo sobre o Brexit em Junho de 2016. Voltaremos a estes temas infra.

É precisamente em áreas em que a soberania se vinha erodindo nos últimos 70 anos, através da criação de um sistema de segurança coletiva para fazer face às ameaças e ruturas da paz e segurança internacionais, do aparecimento e reforço de normas internacionais através de uma multitude de tratados internacionais e de novas instituições e do desenvolvimento de espaços de integração regional, que se assiste atualmente a uma reforçada reclamação das prerrogativas de ação soberana por parte de vários Estados.

Esta crise do multilateralismo, sobretudo no que toca às Nações Unidas e à União Europeia, interfere com a consolidação de espaços de segurança e economia e traz consigo fatores que provocam resistências no cruzamento desses espaços e que afetam a proteção da dignidade humana, diminuindo a capacidade de proteção pelo Estado e pela comunidade internacional dos indivíduos,

fragilizando instituições, como o Tribunal Penal Internacional, criado para prevenir e reprimir os crimes internacionais mais graves, e gerando deslocamentos em massa de refugiados e migrantes.

AVANÇOS E RECUOS NA PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

A afirmação do lugar central da proteção dos direitos humanos no ordenamento jurídico internacional e a correspondente erosão do tradicional domínio reservado dos Estados e da sua soberania poderá talvez ser considerada como uma das maiores alterações da ordem internacional no período pós-1945:¹⁶

“The adoption of new standards of conduct for states in the protection and advancement of international human rights has been one of the great achievements of the post-World War II era. Article 1.3 of its founding 1945 Charter committed the UN to “promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion.”

The Universal Declaration of Human Rights (1948) embodies the moral code, political consensus and legal synthesis of human rights. The simplicity of the Declaration’s language belies the passion of conviction underpinning it. Its elegance has been the font of inspiration down the decades; its provisions comprise the vocabulary of complaint. The two Covenants of 1966, on civil–political and social–economic–cultural rights, affirm and proclaim the human rights norm as a fundamental principle of international relations and add force and specificity to the Universal Declaration.”¹⁷

O “mundo das soberanias” caminhou para um “mundo das pessoas”¹⁸, esbatendo-se as tradicionais fronteiras políticas e consolidando-se novos conceitos como a “responsabilidade de proteger” as pessoas das violações mais graves de direitos humanos, uma responsabilidade que recai sobre todos os Estados e sobre a comunidade internacional.

A segunda metade do século XX e o início do século XXI ficaram marcados pela consolidação do princípio da promoção e proteção dos direitos humanos e pela conseqüente emergência de uma responsabilidade coletiva de proteger esses direitos, bem como pela criação, através do Tribunal Penal

¹⁶ Sobre esta temática ver P. Galvão Teles, “Globalização e novas fronteiras do Direito Internacional”, in M. E. Gonçalves e P. Guibentif, *Novos Territórios do Direito – Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica*, Principia (2008) 99-114.

¹⁷ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (parágrafo 2.16).

¹⁸ P. Escaraméia, *O Direito Internacional Público nos princípios do Século XXI*, Almedina (2003), p. 163.

Internacional,¹⁹ de um sistema permanente de justiça penal internacional que permite responsabilizar criminalmente indivíduos nos casos mais graves em que a dignidade humana é atingida (crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio).

A proteção dos direitos humanos tem-se desenvolvido no sentido de ser hoje um dos princípios fundamentais do direito internacional contemporâneo, a par da proibição do uso da força, da igualdade soberana, da não interferência nos assuntos internos ou do direito à autodeterminação, gerando potencialmente situações de conflito de princípios, todos eles com um estatuto de normas imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*).

Embrionariamente consagrada na Carta das Nações Unidas, mas afirmada de forma definitiva na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e em um importante conjunto de convenções universais e regionais concluídas na segunda metade do século XX, a proteção e promoção dos direitos humanos foi objeto central da Cimeira do Milénio convocada pelo secretário-geral das Nações Unidas e realizada no ano 2000, cujas conclusões se encontram na Declaração do Milénio,²⁰ uma verdadeira agenda para o século XXI.

A consolidação do princípio da promoção e proteção dos direitos humanos levou, como se disse, à necessidade de uma consequente assunção de uma responsabilidade coletiva da comunidade internacional a esse respeito, tanto no plano da proteção como da repressão em caso de violações graves e atrocidades.

Na Assembleia Geral do Milénio em 2000, o primeiro-ministro do Canadá anunciou a criação de uma comissão internacional independente sobre a questão da intervenção e da soberania dos Estados, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* já acima mencionada, para responder ao desafio lançado pelo então secretário-geral das Nações Unidas Kofi Annan à comunidade internacional para tentar construir um novo consenso que permitisse responder às violações maciças de direitos humanos e do direito internacional humanitário, tendo em conta as experiências na época recentes do Ruanda (1994), Srebrenica (1995), Kosovo (1999) e Timor-Leste (1999).

E, sem dúvida, foi o facto de a comunidade internacional ter assistido “em direto” e, por vezes, de uma forma passiva, a graves atrocidades durante a última década do século XX – a limpeza étnica nas guerras da Jugoslávia, o genocídio no Ruanda, as graves violações de direitos humanos e de direito internacional

¹⁹ Cf. P. Galvão Teles, “O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos após a Conferência de Roma”, *Janus.Net* 5/2 (2014-2015) (http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n2/pt/pt_vol5_n2_art1.pdf).

²⁰ www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

humanitário em Timor-Leste, na Serra Leoa e em vários outros países, que se começou a gerar um consenso em torno da possibilidade de usar a força militar para parar estas atrocidades.

Esta comissão tinha por mandato promover um debate aprofundado sobre estas questões e propor um consenso global para ultrapassar a dificuldade ou, muitas vezes, apatia da comunidade internacional, designadamente das Nações Unidas, e que permitisse conciliar as noções aparentemente irreconciliáveis de soberania do Estado e intervenção.

Composta por doze peritos independentes oriundos dos vários cantos do globo (Canadá, Alemanha, Austrália, Índia, Filipinas, Suíça, Argélia, Estados Unidos, Rússia, África do Sul e Guatemala), esta comissão apresentou o seu relatório²¹ em 2001, que apontou critérios objetivos que poderiam servir de base a futuras intervenções humanitárias.

O interessante estudo veio, a propósito da intervenção humanitária,²² inverter o ónus, substituindo a ideia de um direito de intervenção pela responsabilidade de proteger e fornece indicações importantes sobre quando e como deverá ceder o princípio da igualdade soberana dos Estados e seria legítima uma intervenção humanitária.

Os resultados deste estudo foram reforçados em 2004 no relatório *A more secure world*²³ do painel de alto nível nomeado pelo secretário-geral das Nações Unidas no âmbito do processo de reforma da Organização, que se referiu a uma “*emerging norm that there is a collective responsibility to protect*”, bem como pelo próprio secretário-geral no seu relatório de 2005 *In larger freedom*.²⁴

O Documento Final da Cimeira da ONU de Setembro de 2005²⁵ consagrou definitivamente este conceito de uma responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade, nos seguintes termos nos parágrafos 138 e 139:

- “*Cada Estado é responsável por proteger as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a depuração étnica e os crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção dos referidos crimes, incluindo a incitação à prática dos mesmos (...).*”

- “*A comunidade internacional, através das Nações Unidas, deve igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos,*

²¹ <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf>.

²² S. Chesterman, *Just War or Just Peace? – Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press (2001).

²³ www.un.org/secureworld.

²⁴ www.un.org/largerfreedom.

²⁵ <http://www.runic-europe.org/portuguese/summit2005/World%20Summit%20Outcome-ptREV.pdf>.

em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de uma maneira atempada e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes se for caso disso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a examinar o dever de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional (...).”

Embora o Documento Final da Cimeira da ONU de 2005, aprovado por consenso por todos os chefes de Estado e de Governo dos membros das Nações Unidas, não tenha ido tão longe nas consequências do conceito da responsabilidade de proteger como o relatório da comissão internacional independente sobre a questão da intervenção e da soberania dos Estados, designadamente no que diz respeito aos possíveis cenários em caso de inação do Conselho de Segurança perante situações de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, julgamos que, neste momento, a responsabilidade de proteger ficou consagrada como uma norma emergente que contempla a obrigação de prevenir e reagir da comunidade internacional, contudo dentro do quadro da Carta das Nações Unidas e na sua versão mais restritiva.

A soberania passou, assim, a ser vista não só como um direito e um poder, mas também uma responsabilidade, não podendo ser um escudo de proteção no caso de serem cometidas graves atrocidades no interior de um Estado, devendo os conceitos de responsabilidade de proteger e soberania ser vistos como se reforçando mutuamente:

Novamente nas palavras da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, que lançou pela primeira vez o conceito de responsabilidade de proteger:

“The Charter of the UN is itself an example of an international obligation voluntarily accepted by member states. On the one hand, in granting membership of the UN, the international community welcomes the signatory state as a responsible member of the community of nations. On the other hand, the state itself, in signing the Charter, accepts the responsibilities of membership flowing from that signature. There is no transfer or dilution of state sovereignty. But there is a necessary re-characterization involved: from sovereignty as control to sovereignty as responsibility in both internal functions and external duties.”²⁶

“Thinking of sovereignty as responsibility, in a way that is being increasingly recognized in state practice, has a threefold significance. First, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission. The case for thinking of sovereignty in these terms is strengthened by the ever-increasing impact of international human rights norms, and the increasing impact in international discourse of the concept of human security.”²⁷

Onze anos volvidos sobre a adoção, sob grande consenso ao mais alto nível, do Documento Final da Cimeira da ONU de 2005, o conceito de responsabilidade de proteger – ou “Responsibility to Protect” (R2P) – tem encontrado novas resistências, apesar deste endosso pela Assembleia Geral, que debate o tema anualmente desde 2009, e posteriormente também pelo Conselho de Segurança em debates sobre a proteção de civis (cf. a Resolução 1674 (2006), sobre a cooperação entre a ONU e Organizações Regionais, designadamente a União Africana (cf. a Resolução 2033 (2012) e sobre determinadas situações de conflito (cf. as Resoluções 1706 (2010) sobre o Darfur e 1755 (2010) sobre o Sudão do Sul) e as Resoluções 1970 (2011) e 1973 (2011) sobre a Líbia).

Claramente, trata-se de uma arena em que se chocam, por um lado, os princípios da soberania e não interferência e, por outro, a proteção dos direitos humanos em caso de atrocidades em larga escala.

²⁶ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (parágrafo 2.14).

²⁷ <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (parágrafo 2.15).

Em particular, a intervenção militar na Líbia em 2011 – autorizada pelo Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII da Carta, mas em nome da responsabilidade de proteger a população líbia contra as graves violações de direitos humanos em curso que, no entanto, levou à morte do coronel Kadhafi e a uma mudança de regime – evidenciou uma divisão política a posteriori entre os membros permanentes do Conselho de Segurança e o consenso em torno deste conceito foi afetado, tendo a Rússia e a China considerado que teria havido um abuso no mandato conferido, pela interpretação dada pelos restantes membros permanentes: Estados Unidos, Reino Unido e França.

Numa interessante tentativa de manter o “momentum” e recriar um consenso quanto ao conceito da R2P no pós-Líbia, o Brasil desenvolveu uma nova dimensão – intitulada “Responsibility While Protecting” – precisamente para enfatizar a necessidade de um exercício responsável da proteção das populações, no respeito pela soberania dos Estados e do princípio da não interferência nos assuntos internos. Esta variação vem colocar a tónica nos critérios de último recurso e proporcionalidade antes da concessão de um mandato militar e de uma supervisão regular do Conselho de Segurança.

No cenário atual, é difícil prever se o conceito da responsabilidade de proteger se continuará a desenvolver e consolidar, ou se a tendência será da diminuição da sua relevância. Para já, apesar de alguma ponderação no início da guerra civil na Síria, não tem sido este o argumento invocado para justificar a intervenção militar por parte dos vários atores envolvidos no conflito mas antes, como já se mencionou supra, o pedido/consentimento ou a legítima defesa.²⁸

Para além da responsabilidade de proteger, outro passo decisivo na consolidação da efetiva proteção dos direitos humanos foi, sem dúvida, a criação do Tribunal Penal Internacional em 1998 e cujo Estatuto entrou em vigor em 1 de Julho de 2002, contando atualmente com mais de 120 Estados partes e que começou recentemente a dar os seus primeiros passos, com as primeiras condenações por crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos, por exemplo, na República Democrática do Congo, na República Centro-Africana ou no Mali.

O Tribunal Penal Internacional tem competência para julgar indivíduos pelos crimes internacionais mais graves: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão, este último pendente de uma decisão de ativação da jurisdição que deverá ser tomada em 2017.

²⁸ M. P. Scharf, “How the War Against ISIS Changed International Law” (2016), Faculty Publications. Paper 1638, disponível em http://scholarlycommons.law.case.edu/faculty_publications/1638 e A. Lang, “Legal basis for UK military Action in Syria”, *House of Commons Briefing Paper 7404*, 1 December 2015, disponível em <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7404#fullreport>.

Trata-se da primeira jurisdição permanente e de aspiração universal, na sequência das experiências *ad hoc* de Nuremberga, Tóquio, ex-Jugoslávia, Ruanda, Serra Leoa, Camboja, Timor, entre outras, que permitirá um efetivo combate à impunidade em caso de graves atrocidades contra os direitos humanos.

Se, por um lado, se mantêm fortes os princípios clássicos ou vestefalianos do direito internacional como a soberania e a não-interferência nos assuntos internos dos Estados, a par do princípio da proibição do uso da força introduzido pela Carta das Nações Unidas, estes têm hoje, indubitavelmente, de coexistir com a responsabilidade coletiva de promover e proteger os direitos humanos dos cidadãos de cada país, pois os Estados deixaram de poder invocar que a maneira como tratam as pessoas no interior das suas fronteiras, no caso de violações graves ou sistemáticas dos seus direitos, que merecem hoje uma proteção internacional, é um assunto só seu e que não interessa à comunidade internacional.

O Tribunal Penal Internacional vive hoje um período de crise, como se dará conta infra, mas encontra-se já plenamente operacional, ocupando-se de mais de 20 casos em 9 países diferentes: Uganda, República Democrática do Congo, Sudão/Darfur, República Centro-Africana, Quênia, Líbia, Costa do Marfim, Mali e Geórgia.

4 casos foram introduzidos pelos próprios Estados: República Democrática do Congo, Uganda, República Centro-Africana e Mali. 2 foram submetidos pelo Conselho de Segurança: Darfur e Líbia. E os outros 3 na sequência do exercício dos poderes de investigação *proprio motu* do procurador: Quênia, Costa do Marfim e Geórgia.

É hoje o principal fórum para a justiça penal internacional, apesar de se manterem em existência alguns tribunais *ad hoc* e do instituto da jurisdição universal.

O Estatuto do TPI foi, sem dúvida, um dos principais tratados assinados no período pós-guerra fria, num momento em que o direito internacional conheceu uma fase positiva, sendo colocado no centro do discurso político, designadamente em reação às mais graves atrocidades cometidas no mundo depois da 2ª Guerra Mundial.

Na génese da criação do TPI e, nos seus primeiros anos, a ideia do combate à impunidade foi um elemento constante, tanto no que toca à prevenção das atrocidades como à sua repressão.

Se a criação do TPI foi sem dúvida um enorme (e, para alguns, inesperado) sucesso, a justiça penal internacional está hoje sob pressão. A expectativa quanto ao seu trabalho era grande, pelo que poderá ser justificada alguma frustração com o facto de o Tribunal ter demorado cerca de 10 anos para o seu primei-

ro julgamento²⁹ e o seu orçamento ser muito avultado,³⁰ sobretudo num período de crise económica e de medidas de austeridade em vários pontos do globo.

Mas os principais desafios, para além da questão da morosidade da justiça ou do peso financeiro da Instituição, são antes de natureza política.³¹ O facto de o TPI se ter debruçado sobretudo sobre situações envolvendo Estados africanos tem suscitado críticas de seletividade. E, na ausência de uma ratificação por todos os Estados que compõem a comunidade internacional, haverá sempre “*double standards*” no combate à impunidade, mesmo que tal possa ser colmatado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (pelo menos parcialmente, pois os “P5” estarão sempre “a salvo”, dado o seu direito de veto).

A não adoção de legislação nacional criminalizando os mesmos factos fragiliza também um sistema baseado na complementaridade. A questão da não cooperação e o facto de vários arguidos não estarem ainda sob custódia do Tribunal, sobretudo nas situações do Uganda e Sudão, tem também enfraquecido a reputação e credibilidade do Tribunal.

Por outro lado, o facto de algumas situações serem objeto de tratamento pelo Tribunal na pendência de um conflito e de chefes de Estado em funções serem objeto de processos criminais tem avivado o debate entre “paz” e “justiça” e qual dos objetivos deve ser promovido e alcançado primeiro.

Estas questões de alegada seletividade quanto aos Estados africanos, a acusação de chefes de Estado em exercício nas situações do Sudão/Darfur e Quênia e também a dificuldade no exercício da cooperação dos Estados-parte e na hierarquia dos objetivos paz e justiça têm gerado um intenso debate e, mais recentemente como acima se referiu, levaram – em conjunto com razões de política interna – a retirada do Estatuto de Roma de três Estados africanos e de uma ameaça de retirada por parte de outros Estados.

Alguns verão a situação atual como um declínio da ideia do combate à impunidade e da justiça penal internacional e de um avanço de uma tendência mais soberanista. Outros apenas como uma fase de normalização do TPI, após o que foi a concretização de uma ideia revolucionária que, apesar de em maturação durante muito tempo, se materializou num período relativamente curto.

²⁹ Condenação, em 2012, de Thomas Lubanga Dyilo, a 14 anos de prisão por recrutamento de crianças soldados no conflito da República Democrática do Congo.

³⁰ Superior a 100 milhões de Euros por ano.

³¹ Para um maior desenvolvimento, cf. P. Galvão Teles, “O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos após a Conferência de Roma”, *Janus.Net* 5/2 (2014-2015) (http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol5_n2/pt/pt_vol5_n2_art1.pdf).

O Tribunal Penal Internacional, ao ser uma instituição quase revolucionária e progressista, mas inteiramente dependente da cooperação dos Estados é, desta forma, mais um palco por excelência das tensões entre soberania e multilateralismo e dos avanços e recuos na proteção da dignidade humana no seu sentido mais pleno.

Outra crise atual que sem dúvida faz perigar de forma significativa a dignidade humana prende-se com o movimento de deslocamentos em massa, de refugiados (ou requerentes de asilo) e migrantes.

Desde a Segunda Guerra Mundial que o mundo não enfrentava uma crise tão significativa em termos de deslocamentos forçados de pessoas. Atualmente, mais de 60 milhões de pessoas foram objeto de deslocamentos forçados (20 milhões de refugiados e 40 milhões de deslocados internos) em resultado de conflitos violentos e prolongados, repletos de atrocidades contra civis, e de desastres naturais e degradação ambiental em resultado das alterações climáticas.

No ano de 2015, mais de 1 milhão de pessoas – entre refugiados e migrantes – chegaram a território da União Europeia, fugindo de conflitos nos seus países de origem ou em busca de uma situação económica melhor. Só em Outubro de 2015, verificaram-se mais entradas irregulares na UE do que durante todo o ano de 2014. Em 2016, estes números pareceram decrescer, mas só nos primeiros quatro meses chegaram à União cerca de 200.000 pessoas. Apesar de este incremento já ser perceptível há algum tempo,³² 2015 foi um ano histórico pois os refugiados vieram em massa para a Europa, uma vez que os países limítrofes de acolhimento inicial (sobretudo Turquia, Jordânia e Líbano) deixaram de ter capacidade e deixou de haver esperança de regresso, enquanto subsiste o “mito” da Europa.

A maior parte destas pessoas são originárias de países como a Síria e o Afeganistão e o destino de eleição na Europa é, sobretudo, a Alemanha. Muitas chegam à UE após uma perigosa jornada por mar (Rota do Mediterrâneo) ou terra (Rota dos Balcãs) e necessitam de assistência humanitária imediata, nomeadamente de alimentação, vestuário, cuidados de saúde, alojamento e apoio jurídico. Um número importante são crianças, necessitando de uma proteção especial. Mais de 10.000 pessoas perderam já a vida nestas perigosas viagens desde 2014, sendo a travessia mais mortífera a que liga a Líbia a Itália.

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a travessia do Mediterrâneo é feita em cerca de 80% pelo mar Egeu a partir da Turquia. No ano de 2015, 3.771 pessoas morreram ou desa-

³²A. Guterres, “Millions Uprooted”, 87 *Foreign Affairs* (2008), p. 90.

pareceram. Uma em cada duas das travessias foi feita por sírios. Os afegãos correspondem a vinte por cento e os iraquianos a sete.

Nem todas estas pessoas que conseguem chegar à Europa poderão ter estatuto de refugiado, para o qual são necessárias várias condições nos termos da Convenção de Genebra de 1951. De acordo com o Artigo 1º desta Convenção, emendado pelo Protocolo de 1967, considera-se refugiado toda a pessoa que, “receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.”

No entanto, esta análise só pode ser feita de uma forma casuística e com apoio jurídico, sendo muito difícil distinguir, senão mesmo impossível, no momento da entrada em território europeu, entre um refugiado político e um migrante económico.

Para além disso, pelo que já foi dito acima, qualquer tentativa de alterar a Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado, para a melhor adequar às realidades atuais, seria demasiado arriscada, pela probabilidade – dadas as tendências soberanistas já descritas – de o resultado ser um enfraquecimento e não um fortalecimento da proteção internacional existente.

Também no caso das deslocções em massa da atualidade, o Estado soberano não consegue dar sozinho uma resposta, que terá de ser global e por parte da comunidade internacional. Contudo, as reações dos Estados têm sido o inverso, no sentido do reforço da sua soberania, da construção de muros, reforço das fronteiras e recusa de compromissos de acolhimento de requerentes de asilo e migrantes.

Verifica-se, assim, um declínio do respeito geral pelos direitos humanos e pelo direito internacional humanitário. A expansão dos standards de direitos humanos através de instrumentos internacionais vinculativos está em declínio e o Tribunal Penal Internacional enfrenta uma crise importante como a retirada de alguns países africanos e com o simbolismo que tal significa, numa instituição que aspira, desde a sua conceção, à universalidade.

Mesmo nos documentos mais recentes de “soft law”, como os produzidos na Conferência da Cruz Vermelha de 2015, na Cimeira Mundial Humanitária de Maio de 2016 e na Cimeira de Nova Iorque sobre os Refugiados e Migrantes de Setembro de 2016, os compromissos políticos aparecem enfraquecidos.

Estas perspetivas são agravadas pelo aparecimento de grupos não armados, extremistas e violentos, sem qualquer respeito pelos direitos humanos, direito internacional humanitário e a vida humana como o Estado Islâmico/Daesh ou o Boko Haram. Situações em que a reafirmação da soberania dos Estados também não consegue ser parte da solução no seu combate, como se verifica na guerra na Síria.

RETROCESSOS NA GLOBALIZAÇÃO

A globalização, entendida num sentido lato como um processo económico, político, social e cultural, marcou as últimas três décadas do século XX e o início do século XXI. A globalização veio acentuar que hoje, mais do que nunca, vivemos num mundo global e interdependente e que nenhum Estado pode estar isolado.³³

Como referia Boaventura Sousa Santos no ano de 2001: “Nas últimas três décadas, as interações transnacionais conheceram uma intensificação dramática, desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, à disseminação, a uma escala mundial, de informação e imagens através dos meios de comunicação social ou às deslocações em massas de pessoas, quer como turistas, quer como trabalhadores migrantes ou refugiados.”³⁴

Um dos desafios à soberania enquanto conceito chave do sistema internacional é a globalização e a privatização das relações económicas: “the idea of a sovereign state bears increasingly less resemblance to the real world – including such facts as the large-scale movement of persons and capital, of ideas and information, being the control even of militarily powerful states.”³⁵

Num mundo globalizado, diminui a influência do Estado soberano.³⁶ Contudo, alguns efeitos colaterais da globalização podem levar, indiretamente, a uma sua desaceleração e à reafirmação da soberania no espaço globalizado. Procuraremos ilustrar esta dialética brevemente através de três exemplos: as alterações climáticas, o desenvolvimento do ciberespaço e a crise nos modelos de integração regional como a União Europeia.

³³ Cf., entre outros, M. Shaw, *Theory of the global State – Globality as an unfinished revolution*, Cambridge University Press (2002) e J. B. Auby, *La globalisation, le droit et l'État*, Montchrestien (2003).

³⁴ B. de Sousa Santos (Ed.), *Globalização: fatalidade ou utopia?*, Edições Afrontamento (2001), p. 31. Ver também B. de Sousa Santos, et al., *Law and globalization from below – Towards a cosmopolitan legality*, Cambridge University Press (2005).

³⁵ J. Crawford, “Sovereignty as a legal value”, in J. Crawford et al. (ed.), *The Cambridge companion to International Law*, CUP 2012, p.117, p. 129.

³⁶ R. Falk, *Law in an emerging global village. A post-westphalian perspective*, Transnational Publishers (1998).

A globalização tem produzido efeitos positivos e negativos quanto às alterações climáticas. Por um lado, ganhos de eficiência a partir de processos de produção integrados e do progresso tecnológico têm tido um efeito positivo quanto à gestão e utilização dos recursos naturais. Por outro lado, a globalização produziu um aumento das emissões de carbono, dado o crescimento global do transporte por terra, mar e ar.

As alterações climáticas, por seu turno, incluindo através do fenómeno do aumento do nível do mar, parecem afetar desproporcionadamente os grupos de pessoas mais vulneráveis e que vivem em países em desenvolvimento. Eventos climáticos extremos, a transmissão de doenças, a deterioração da quantidade e qualidade da água irão afetar de forma mais dramática aqueles que vivem nos países em desenvolvimento e em áreas geograficamente vulneráveis, como o litoral ou pequenas ilhas. Poderá haver assim maior pobreza extrema como mais deslocamentos forçados por fatores climáticos.

O Estado soberano não conseguirá lidar sozinho com as consequências das alterações climáticas, em parte potenciadas pela globalização. No caso do aumento do nível do mar, previsto cientificamente como consequência do aquecimento global, os efeitos sobre o território do Estado serão relevantes, desde a sua diminuição ao possível desaparecimento. Também não serão de menosprezar os efeitos sobre a sua população, que possivelmente terá de deslocar-se internamente para fugir das zonas mais afetadas onde as condições de vida serão cada vez mais difíceis ou impossíveis, ou mesmo deslocar-se para outro país, não sendo reconhecido atualmente um estatuto de “refugiado climático ou ambiental”.

Difícilmente este problema, que afeta em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento ou “Small Island Developing States” (SIDS) – hoje cerca de 40 países sobretudo nas regiões das Caraíbas e do Pacífico – poderá ele também, como toda a questão das alterações climáticas, ser resolvido sem uma resposta global.³⁷ Na hipótese mais extrema, os efeitos nocivos da globalização no ambiente poderão levar ao desaparecimento físico de alguns Estados. No entanto, possivelmente, haverá resistências a essa necessidade de uma resposta global, novamente baseadas em posições mais soberanistas e avessas a uma resolução multilateralista das questões internacionais.

³⁷Ver, por exemplo, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2015 (A/70/1).

Para além das alterações climáticas, outro fenómeno que marcou o final do século XX e o início do século XXI foi um rapidíssimo crescimento da Internet e, com ele, a criação do chamado “ciberespaço”.³⁸ Um espaço que, à partida, foge à noção tradicional de soberania, não se enquadrando em nenhum dos conceitos de espaço terrestre, marítimo ou aéreo. Após um primeiro momento de desregulação total, verificam-se hoje algumas tentativas de criação de uma regulação jurídica no ciberespaço, no intuito de, por um lado, proteger a privacidade dos dados que são trocados de forma transfronteiriça e, por outro, por questões de segurança e defesa nacional, dado o potencial que o ciberespaço oferece para ataques informáticos a interesses estratégicos e mesmo de um ataque que possa consistir num ataque armado e despoletar um conflito internacional.³⁹ O conceito de “cyber sovereignty”⁴⁰ tem sido já avançado, para descrever o desejo dos governos de exercer um controlo sobre a Internet dentro das suas próprias fronteiras.

Uma das outras marcas do pós-Segunda Guerra Mundial foi também o processo de integração regional, sobretudo na Europa. Em 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa que, na linha de vários outros acordos deste o Tratado de Roma de 1957, veio reformar a União Europeia e conduzi-la, no pós-alargamento, a uma maior integração económica e política. Contudo, sobretudo na sequência da crise financeira de 2008, mas também da crise dos refugiados e migrantes que, como vimos, atingiu o clímax em 2015, a União Europeia – que tinha esbatido os poderes soberanos dos seus Estados membros através de um movimento de “sovereignty-pooling”⁴¹ – vê-se hoje a braços com a mais grave crise existencial da sua história, mais recentemente exponenciada pelo resultado do referendo organizado a 23 de Junho de 2016 no Reino Unido sobre o Brexit.

³⁸ G. Zekos, “Cyberspace and Globalization”, *Law, Social Justice & Global Development Journal* 1 (2002), disponível em http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2002_1/zekos/.

³⁹ Ver, entre outros, o trabalho desenvolvido no âmbito das Nações Unidas pelo *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security* (A/70/174).

⁴⁰ Cf. B. Schneier; *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*. W.W. Norton & Company (2015).

⁴¹ J. Crawford, “Sovereignty as a legal value”, in J. Crawford *et al* (ed.), *The Cambridge companion to International Law*, CUP 2012, p.117, p. 130

Como referiu Charles Grant, diretor do “think tank” *Centre for European Reform*: “*Brexit is a momentous event in the history of Europe and from now on the narrative will be one of disintegration, not integration.*”⁴²

Na idade da globalização, a ideia era de que uma Europa mais integrada iria servir coletivamente os interesses que os Estados-nação já não logravam sozinhos e o caminho era no sentido do mercado interno, moeda única, sistema bancário integrado, um único orçamento e eventualmente uma entidade política federal única. A rejeição britânica da União Europeia é um reafirmar da soberania nacional contra a integração regional e o modelo económico e político que estava a ser construído.⁴³

CONCLUSÃO

A soberania é um conceito que tem de ser encarado com flexibilidade, numa narrativa não linear, como bem o demonstra a sua evolução nas diferentes áreas abordadas no período que vai da segunda metade do século XX ao início do século XXI. Movimentos dialéticos conduzem, simultaneamente, à sua erosão e reforço.

É o que podemos observar em várias áreas das relações internacionais, seja nas instituições multilaterais e de integração regional, na proteção da dignidade humana ou nos efeitos da globalização.

A soberania estadual é uma característica intrínseca da comunidade internacional e, por mais que se verifiquem elementos de erosão, terá sempre momentos ocasionais de reforço:

*“Despite repeated suggestions of the obsolescence or death of sovereignty as an idea, its normative basis remains. Indeed it may be doubted that entrenched ideas in the international system are likely to succumb, as distinct from being modified through practice and through the accretion of new institutions and values.”*⁴⁴

Muito provavelmente, nas próximas décadas do século XXI, os espaços de segurança e económicos vão continuar a ser modulados por estas tendências oscilantes.

⁴² Para um dossiê sobre a questão do Brexit do Center for European Reform ver <https://www.cer.org.uk/hot-topics/britain-eu>.

⁴³ Sobre a questão do Brexit e a soberania cf., entre outros, R. Niblett, “Britain, the EU and the Sovereignty Myth”, Chatham House Research Papers 2016, disponível em <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-05-09-britain-eu-sovereignty-myth-niblett-final.pdf>.

⁴⁴ J. Crawford, “Sovereignty as a legal value”, in J. Crawford *et al* (ed.), *The Cambridge companion to International Law*, CUP 2012, p.117, p. 129

Em particular, antecipamos um movimento de regresso à soberania por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança, designadamente por parte da Rússia e da China:

*“It is worth observing that some major powers are now increasingly taking conservative positions which give the impression they would like a return of sorts to the Westphalian model, or at least to some of the main tenets of that system: insistence on the fundamental role of sovereignty, on states’ right to non-interference, on maximum restraint on any collective enforcement of law: China and Russia, for instance, tend to adopt this position.”*⁴⁵

Este movimento é confirmado numa Declaração Conjunta Sino-Russa sobre o Direito Internacional de Junho de 2016.⁴⁶ Antecipa-se que a nova Administração americana possa também seguir a mesma linha.⁴⁷

⁴⁵ A. Cassese, “Gathering up the main threads”, in A. Cassese, *Realizing utopia: the future of International Law*, OUP 2012, p. 645, na p. 646.

⁴⁶ “The Declaration of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the Promotion of International Law (25 June 2016), disponível em http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2331698.

⁴⁷ Cf. United Nations University Center for Policy Research, “The UN in the Era of Trump”, disponível em <https://cpr.unu.edu/the-un-in-the-era-of-trump.html>.

(In)segurança num Mundo Policêntrico

ÁLVARO DE VASCONCELOS

É investigador do CEIS20 da Universidade de Coimbra e investigador associado da Arab Reform Initiative. Foi investigador convidado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (2014-2015). Foi diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia/EUISS (2007-2012) e do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) de Lisboa, desde a sua fundação em 1980, até 2007. No IEEI foi responsável pela criação de diversas redes internacionais, como o Fórum Euro-Latino-Americano e o EuroMeSCo. Colunista regular na imprensa portuguesa e internacional, editou o relatório que o EUISS produziu para a União Europeia *Global Trends 2030 – Citizens in an Interconnected and Polycentric World*. Autor do livro *La Vague Démocratique Arabe. L'Europe et la question islamiste*. Harmattan, Paris, 2014 e do relatório *Scenarios for a Peace Mission for Syria* (2014). Álvaro de Vasconcelos é Cavaleiro da Ordem da Legião de Honra (França) e Comendador da Ordem do Rio Branco (Brasil).

MARIA JOÃO SEABRA

Socióloga de formação, foi investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais entre 1991 e 2011, onde se dedicou principalmente a questões europeias e às relações bilaterais Portugal-Espanha. Atualmente é bolseira de Gestão de Ciência e Tecnologia. Áreas de interesse: Política de Segurança e Defesa, Integração Europeia e Relações Portugal-Espanha.

(In)segurança num Mundo Policêntrico

O sistema policêntrico que baliza o mundo é um enorme desafio para as instituições de governação global, gerando grandes dificuldades na resposta à resolução de crises, de que o exemplo mais trágico é a Síria. Os Estados Unidos deixaram de ser, para o bem ou para o mal, o garante da segurança internacional. Vivemos hoje num mundo pós-hegemónico, pós-ocidental, onde se avolumam os fatores de desintegração – desde logo na Europa, mas não exclusivamente. A eleição de Donald Trump pode, a este respeito, vir a ser um fator de aceleração. A União Europeia tem que repensar a sua política de defesa, para ser mais regional e menos atlântica, o que terá enormes implicações para Portugal. Neste mundo de difusão de poder, os Estados deixam de ser os únicos atores significativos na segurança internacional; os cidadãos empoderados têm uma enorme capacidade para influenciar as políticas a seguir, e quando organizados em rede são atores incontornáveis na procura de soluções para os problemas.

No pós-Guerra Fria, diversas teorias procuraram interpretar a nova era que começou com a queda do Muro de Berlim, em 1989. Em causa estava a busca por um paradigma, uma explicação, preferencialmente simples, suficientemente abrangente para dar respostas aos acontecimentos internacionais. A maioria destas explicações foi efémera, das interpretações centradas no poder (como a ideia de uma única superpotência hegemónica) à teoria do «fim da história», incorporando uma vertente económica que fazia da globalização

o fator dominante que excluiria qualquer alternativa ao neoliberalismo ou ao neoconservadorismo da supremacia militar unilateral. Em paralelo, foram-se desenvolvendo teses culturalistas, inspiradas pela doutrina do choque de civilizações, uma explicação do conflito a partir de diferenças culturais, com uma proposta clara de divisões dicotômicas e excludentes: democracia *versus* não democracia, que na prática se traduziria em Ocidente *versus* outros.

O século ainda vai curto, mas estes dezasseis anos são suficientes para constatar que o mundo não só é mais complexo como nada pode ser dado como adquirido. Nenhuma das explicações se revelou suficiente para explicar a (in)segurança internacional e a rapidez com que novos elementos surgem na cena internacional acrescenta incerteza. Existe uma enorme variedade de atores, para além dos Estados, que influenciam o sistema mundial e as grandes potências já não são nem tão poderosas, nem tão determinantes. A globalização fez surgir toda uma panóplia de redes, num enorme espectro que vai desde a defesa dos direitos humanos ao crime organizado, sublinhando a pluralidade do mundo global. Vivemos num mundo policêntrico com uma multiplicidade de atores.

MULTIPOLARIDADE NO PÓS-GUERRA FRIA

O fim do sistema bipolar, simbolicamente marcado pela queda do Muro de Berlim, gerou um intenso debate sobre a distribuição do poder entre os Estados e a governabilidade do sistema internacional: como preservar a paz e a segurança e responder aos desafios com que a humanidade se confronta?

A emergência de um mundo multipolar no rescaldo do fim da Guerra Fria foi analisada por Paul Kennedy¹, que avançava um mundo com quatro pilares, sustentado no poderio económico dos Estados Unidos, da União Europeia (UE), do Japão e da China. Neste cenário, a Rússia mantinha-se como polo, mas apenas devido ao facto de continuar a ser superpotência nuclear, sem capacidade estruturante do sistema. Este quadro caracterizava-se por uma enorme assimetria entre os polos, na medida em que apenas os Estados Unidos reuniam as diversas dimensões (política, economia, comércio, militar), o que levou Hubert Védrine a designá-los como *hiperpotência*. Mais do que multipolar, o mundo do fim do século XX era unipolar, com os Estados

¹ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nova Iorque: Random House, 1987.

Unidos a exercerem uma «hegemonia benigna»², num quadro de mudança da natureza do poder. De acordo com Joseph Nye³, a era da informação exige que ao poder económico e político se junte o *soft power*, ou seja, o poder de atração, a capacidade de moldar as preferências dos outros, que seria determinante para a consagração do poder de um Estado na cena internacional. O poder militar, marca da bipolaridade, não é o indicador por excelência dos alicerces da arquitetura internacional.

O mundo multipolar é assimétrico por natureza, desde logo porque a própria definição do que é ou pode ser um polo não é unívoca. É nesta indefinição, ou grande latitude de afirmação do poder, que emergem novos atores globais, cuja presença se faz sentir muito além das suas fronteiras. Neste sistema, a combinação entre o *hard power* dos Estados Unidos e o *soft power* da União Europeia não é suficiente para responder à maioria dos problemas globais, incluindo no domínio da paz e da segurança, mesmo que continue a ser elemento indispensável para qualquer solução sustentável.

A multipolaridade refere-se assim à emergência de uma pluralidade de atores globais, que limitam o poder da superpotência norte-americana e de outros polos, como a UE⁴ – a China e a Índia, o ressurgimento da Rússia e a ascensão (provavelmente mais efémera) do Brasil. O enquadramento internacional destes novos atores⁵ fez-se através de uma multiplicidade de *fora*, que se acrescentaram ao quadro preexistente, fruto ainda da organização internacional que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, sem no entanto adquirirem maturidade institucional⁶. Daí a persistência das instituições do pós-guerra e sobretudo do reflexo nelas dos equilíbrios de poder de então, desde logo o Conselho de Segurança das Nações Unidas, cuja reforma se revelou impossível, ou das organizações de segurança coletiva, como a NATO.

A passagem da bipolaridade para a multipolaridade foi igualmente acompanhada por uma profunda alteração do padrão dos conflitos internacionais, ou seja, não só se alteraram os polos como as circunstâncias particulares em que a comunidade internacional ou alguns dos seus membros são chamados a atuar, nomeadamente com forças militares.

² Hélio Jaguaribe e Álvaro Vasconcelos (ed.). *The European Union, Mercosul and the New World Order*. Londres: Frank Cass, 2003.

³ Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

⁴ Giovanni Grevi e A. Vasconcelos (ed) *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*. Chaillot Paper, 109, June 2008.

⁵ No caso, apenas estatais.

⁶ Talvez o maior exemplo seja o G20.

O estatuto de potência e a correspondente influência internacional não são hoje exclusivamente determinados pelo poder militar. Numa consequência lógica da aplicação do conceito de *soft power*, também a capacidade de cada país (ou região, no caso da União Europeia) na promoção efetiva do desenvolvimento sustentado, nacional e internacional, determina a sua influência no sistema internacional. Na lógica oposta, não foi certamente a utilização unilateral do poder militar norte-americano, como bem o demonstra a guerra do Iraque, que reforçou o estatuto de hiperpotência dos Estados Unidos, precisamente porque provocou danos, ainda hoje bem patentes, nas suas capacidades de *soft power*.

A UE COMO PILAR DO SISTEMA MULTIPOLAR

Este alargamento dos indicadores do estatuto de potência faz com que a preferência da UE por instrumentos de *soft power*, decorrentes, aliás, do próprio processo de criação e desenvolvimento do projeto europeu, faça dela uma potência internacional, a que acresce o seu significativo poder económico e comercial. Mas é certamente uma potência *sui generis*.

A dificuldade em definir a Europa em termos dos atributos tradicionais de poder foi em grande medida capturado pelo debate Europa Potência *versus* Europa Espaço⁷, mas é certo que essa dicotomia não só não ilustra devidamente o debate interno à União como deturpa o potencial internacional intrínseco ao modelo europeu. Se os anos 90 prognosticavam um mundo de regiões, numa nova forma de organização do sistema internacional, a realidade atual fez regressar o mundo de potências, o que se traduz num acréscimo de riscos para a UE. Devido à sua própria natureza, a sua sobrevivência está ligada ao desenvolvimento de um sistema internacional baseado em normas e regras, e nunca no poder militar: para tal, basta ver as divisões europeias cada vez que se abordam intervenções militares. Tal não significa que a UE seja ou aspire a ser uma espécie de potência neutra que recuse liminarmente o recurso à força, mas sim que a utilização de meios militares apenas seja legítima em casos inequívocos de autodefesa e em casos de violações maciças dos direitos humanos com ameaças à segurança internacional, num quadro de aplicação de normas e regras, e nunca se transforme num exercício do projeção de poder.

⁷Ver Álvaro Vasconcelos, «Política de Defesa e Multilateralismo» in *Nação e Defesa*, N.º 100 – 2.ª Série, Inverno 2001, pp. 87-103.

Mas num sistema internacional baseado em normas e regras, a União tem condições para ocupar um lugar central, desde que garanta um grau elevado de coerência com os seus valores fundadores, o que a resposta à crise dos refugiados abalou profundamente. O *soft power* europeu baseia-se, em grande medida, na capacidade de atração do modelo de integração europeu e é nesse sentido que o desenvolvimento interno da União é um poderoso elemento da sua política externa. Por outras palavras, será a capacidade europeia de construir efetivamente um modelo de unidade na diversidade, sem qualquer tipo de definição culturalista ou religiosa, que determinará o seu verdadeiro peso na cena internacional. Esta questão está há muito presente no debate europeu (veja-se a eterna candidatura da Turquia), mas adquire hoje uma particular relevância com a crise dos refugiados, sobretudo devido ao facto de serem esmagadoramente muçulmanos.

O papel internacional da União Europeia joga-se também na própria evolução do sistema: a multilateralização ou a multipolarização do quadro internacional são coisas bem diferentes, que acarretam um igualmente diverso papel para a União.

A multipolaridade é «uma expressão da forma como o poder é distribuído em termos mundiais», enquanto o multilateralismo «é a forma como se deve reagir a essa realidade, ou seja, como o poder deve ser usado e para que fins»⁸.

Em termos de utilização do uso da força, os europeus ainda não desenvolveram uma visão comum e única. Muitos preferem a supremacia dos EUA, numa opção unipolar que vê a multipolaridade como forma de contenção do poder norte-americano. Daí que a visão europeia se centre na relação com os Estados Unidos, oscilando entre o alinhamento incondicional ou políticas que equilibrem o poder norte-americano, através da sua integração em ligações. Esta centralidade nos Estados Unidos no desenvolvimento europeu faz com que o atual momento, com a eleição de Donald Trump, seja particularmente penoso e obrigue a uma profunda reflexão sobre o rumo que a União vai decidir para si própria com o (quase) inevitável afastamento da centralidade da relação transatlântica⁹.

⁸ Álvaro Vasconcelos, «Multilaterising 'umultipolarity'», in Giovanni Grevi e A. Vasconcelos (ed) *Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia*. Chaillot Paper, 109, June 2008.

⁹ Se no passado houve obviamente divergências entre os dois lados do Atlântico, a presente situação é não só inédita como profundamente desconcertante, pois pela primeira vez há o risco real de uma brecha atlântica no que diz respeito aos princípios que devem nortear as políticas internas e externas dos Estados.

DA MULTIPOLARIDADE AO POLICENTRISMO

Enquanto organização do poder internacional, a multipolaridade restringe-se aos Estados, daí que tenha pouca flexibilidade para acomodar novos atores, não tradicionais, que emergem agora com vigor redobrado e que desafiam aquela que é, apesar de tudo, uma visão tradicional do mundo.

O mundo já é cada vez mais policêntrico, para além de uma multipolaridade *wes-faliana* que dominou a Europa do século XIX e XX, até à Segunda Guerra Mundial, em que um conjunto de 3 nações, ou mais, por um instável equilíbrio de poderes, decidem das questões da guerra e da paz. O mundo policêntrico que já é o nosso e será cada vez mais, é um mundo com uma multiplicidade de atores, para além do tradicional Estado-nação, que da esfera nacional se catapultam para a dimensão internacional. Os fatores do policentrismo são, por um lado, o fim do poder hegemónico dos Estados Unidos e, por outro lado, a difusão de poder a nível global. Os centros de poder multiplicam-se, a nível global e regional, em Estados grandes e médios com uma enorme capacidade de ação, mas também em entidades subestatais, como regiões ou cidades, ou em entidades não estatais, como as redes transnacionais ou fundações de vocação global. Estes novos atores internacionais têm papel ativo na cena internacional, chegando muitas vezes a ser determinantes em termos de *agenda-setting*¹⁰. No que diz respeito à segurança e defesa, é particularmente preocupante a atuação de organizações privadas de segurança, muitas vezes com participação ativa em conflitos, que já tiveram, por exemplo, um enorme papel na Guerra do Iraque.

O FIM DA HEGEMONIA OCIDENTAL

O declínio relativo dos Estados Unidos e dos seus aliados europeus é a consequência natural da saída da pobreza de centenas de milhões de indivíduos, nomeadamente da China e da Índia, num movimento transversal de ascensão da Ásia como novo centro do mundo – uma conclusão comum aos relatórios elaborados por instituições europeias e americanas sobre tendências globais para 2030¹¹.

¹⁰Veja-se, por exemplo, o papel de organizações como a Bill & Melinda Gates Foundation na definição de prioridades das políticas de ajuda ao desenvolvimento.

¹¹ESPAS Report, *Global Trends 2030: Citizens in an interconnected and polycentric world*, Paris: EUISS, 2012, disponível em http://espas.eu/orbis/sites/default/files/espas_files/about/espas_report_ii_01_en.pdf e NIC, *Alternative Worlds*, Washington DC: NIC, 2012, disponível em https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.

O relatório *Citizens in a Interconnected and Polycentric world*, publicado pelo EUISS para a União Europeia, conclui que haverá uma mudança para um mundo pós-ocidental com centro na Ásia, mas que a incerteza sobre o futuro é a conclusão mais segura. Embora aponte para a ausência de um poder hegemónico, os Estados Unidos deverão continuar a ser a maior potência militar, com o provável aumento das capacidades militares chinesas. “As muitas incertezas sobre a evolução das principais potências fazem com que seja impossível antever a influência global que cada uma pode exercer. As atuais tendências, porém, parecem apontar para a impossibilidade de uma potência hegemónica, sendo os Estados Unidos e a China os atores mais influentes; a Índia continuará a via ascendente e a Rússia e o Japão perderão o estatuto de grande potência de que gozaram no século XX.”¹²

O relatório do NIC aponta na mesma direção: “A difusão do poder entre países e dos países para redes informais terá um impacto dramático em 2030, revertendo, em grande medida, a ascensão histórica do Ocidente a que assistimos desde 1750 e restaurando o peso da Ásia na economia e na política mundiais. Numa mudança tectónica, em 2030 a Ásia terá ultrapassado a América do Norte e a Europa em termos de poder global, com base no PIB, na população, nos gastos militares e no investimento tecnológico. A China será a maior economia mundial, ultrapassando os Estados Unidos ainda antes de 2030. As economias da Europa, do Japão e da Rússia deverão manter um rumo de lento declínio relativo”¹³.

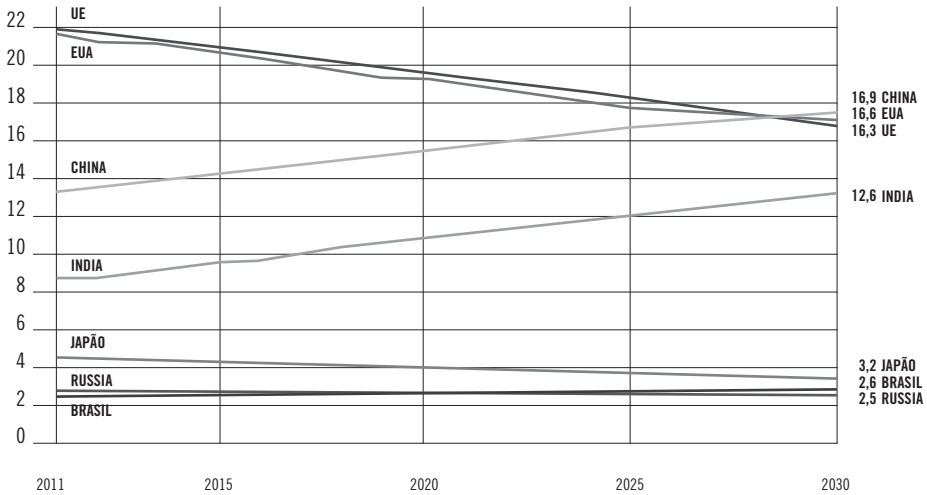
Não se trata apenas de uma mudança no poder económico, em que a China já é, ou será, a maior potência. A mudança dá-se no poder material, índice que combina vários instrumentos de poder (população, PIB *per capita* PPP, indicador tecnológico baseado no PIB *per capita* e na população e gastos militares)¹⁴.

¹² ESPAS Report, *Global Trends 2030: Citizens in an interconnected and polycentric world*, Paris: EUISS, 2012.

¹³ NIC, *Alternative Worlds*, Washington DC: NIC, 2012.

¹⁴ ESPAS Report, *op. cit.*, p. 114.

Figura 1: Índice de poder material¹⁵



Fontes: International Futures Forecasts e Strategic Foresight Project, Atlantic Council e US National Intelligence Council. Dados de Frederick S. Pardee, Centre for International Futures.

Contudo não é natural que nenhum Estado, nem mesmo a China, venha a substituir os Estados Unidos como centro de poder global, juntando poder económico, militar e *soft power*. O mais provável é que os Estados Unidos continuem a ser um fator de equilíbrio, mesmo que o centro do poder se mova para a Ásia, como está a acontecer.

A possibilidade de a União Europeia assumir um papel de liderança mundial parece cada vez mais remota, pelas dificuldades que tem demonstrado em transformar poder económico em poder político e também pelos enormes desafios que se colocam à integração europeia com o ressurgimento dos nacionalismos identitários nos Estados membros, de que o Brexit é um exemplo inquietante. Em simultâneo, o crescimento, eleitoral e político, de partidos de extrema-direita, com discursos excludentes e mesmo xenóforos, representa um risco acrescido ao processo europeu. Mas outras potências enfrentam o risco do nacionalismo, como no imediato os EUA, com a vitória de Trump, ou a prazo a China, onde as correntes nacionalistas são uma alternativa à política oficial dita “de emergência pacífica”¹⁶.

¹⁵ ESPAS Report, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶ Ver Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Neste mundo policêntrico, as potências médias como a Indonésia, a Turquia, a Colômbia e a Nigéria ou a Etiópia, terão mais liberdade de ação e mais responsabilidade na segurança regional. Também a liberdade de ação das potências médias europeias será muito maior, particularmente no caso da Alemanha, que sentirá a necessidade de acrescentar a dimensão militar ao seu já considerável *soft power*. Já o Brasil, ou será a primeira das potências médias ou a última das grandes potências. Em todos os casos, o que pode ser considerado como dado novo, por referência ao tempo da bipolaridade e da unipolaridade, é que a afirmação destes Estados enquanto potências depende em larga medida de si próprios e não tanto da aquiescência (ou benevolência) das grandes potências. No sistema policêntrico, a competição por um lugar no grupo das potências passa também pelo próprio percurso que cada país escolhe para si próprio e pela capacidade de assumir posições de liderança e de responsabilidade na região em que se inserem.

O poder das potências será multiplicado pela sua capacidade de promoção de processos de cooperação regional, tarefa que se afigura cada vez mais difícil. No caso da influência da Alemanha no sistema internacional, a grande questão será exatamente a de saber se a exercerá individualmente, enquanto Estado alemão, ou se se assumirá enquanto potência europeia, situações que configuram um posicionamento muito diferente, não só para o próprio país, como também para os restantes Estados membros da União.

Pequenas potências europeias, como Portugal, estarão extremamente dependentes do futuro da integração regional, ao mesmo tempo que terão que pensar para além da Europa se quiserem ter um peso mais significativo na política e segurança internacional.

A Indonésia é das potências médias não europeias a que tem demonstrado mais capacidade e empenho no desenvolvimento do regionalismo através da ASEAN, enquanto no continente africano a África do Sul e a Nigéria parecem dar alguma importância à cooperação regional.

A GOVERNAÇÃO DA SEGURANÇA NUM MUNDO POLICÊNTRICO

Os desafios à segurança internacional são hoje, antes de tudo, resultantes de conflitos intraestatais com uma forte componente regional, que podem ganhar uma dimensão mundial. O exemplo paradigmático é o conflito na Síria, hoje uma guerra sectária, com envolvimento direto ou indireto das principais potências regionais (Irão, Iraque, Turquia e Arábia Saudita) e com a intervenção direta dos EUA e da Rússia e também, embora em menor escala, da

França e do Reino Unido. Os conflitos no Afeganistão, no Iraque, no Iémen e na Somália têm características semelhantes.

No caso paradigmático da Síria as instituições multilaterais, quer as Nações Unidas, quer a União Europeia e a NATO, com responsabilidades na segurança dos seus vizinhos, foram impotentes para prevenir a guerra, gerir a crise ou conter a tragédia humanitária.

O princípio da responsabilidade de proteger (R2P), aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas e promovido pelo secretário-geral Ban Ki-moon, não foi mesmo invocado, em consequência do fracasso da sua aplicação na Líbia¹⁷.

No conflito líbio, numa ação sem precedentes, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1973¹⁸, invocando a responsabilidade de proteger. Dos membros permanentes do Conselho de Segurança, a Rússia e a China abstiveram-se, no que foram secundadas pela Índia e pelo Brasil, à época membros não permanentes. A aplicação das medidas previstas na resolução foi assumida antes de tudo pela França, o Reino Unido e os Estados Unidos, com apoio da NATO, numa operação que acabaria por entrar em desacordo com os princípios em que se baseou a decisão, passando da responsabilidade de proteger para a mudança de regime. Esta ação quebrou o consenso em torno da R2P, impossibilitando a sua aplicação na Síria. A resolução 1973 foi uma decisão de um mundo pós-ocidental, mas a sua aplicação foi completamente ocidental, alienando o potencial de acréscimo de estabilidade internacional e de proteção efetiva dos direitos humanos.

A governação mundial num mundo policêntrico terá que ter em consideração um número crescente de atores, ocidentais e não ocidentais: terá sobretudo que ser inclusiva¹⁹. De acordo com o relatório do 2013 do Global Governance Group, a estrutura e a legitimidade das instituições multilaterais e das iniciativas internacionais devem ser inclusivas para poderem ser eficazes. Se os Estados e os atores não estatais, bem como estruturas como o G20, terão certamente um papel a desempenhar, o sistema das Nações Unidas, nomeadamente com a perspetiva de reforma do Conselho de Segurança, é essencial para garantir a legitimidade.

¹⁷ Para a análise da aplicação do princípio da responsabilidade de proteger, ver Luís Peral, *Mass exodus and the responsibility to protect under international law*. Paris: EUISS, março de 2011, *Implementing R2P in Libya – how to overcome the inaction of the UN Security Council*, Paris: EUISS, março de 2011, e *R2P in Syria – How to surmount the inaction of the UN Security Council?* Paris: EUISS, novembro de 2011. Todas as publicações disponíveis em www.iss.europa.eu/.

¹⁸ A resolução 1973 está disponível em <http://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm#Resolution>

¹⁹ Ver Global Governance Group 10, *The Challenges of Inclusive Multilateralism*, Report 2013, fevereiro de 2013, disponível em <http://www.globalgovernance10.net/wp-content/uploads/2013/02/gg10report.pdf>

As Nações Unidas sofrem as consequências da falta de consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, mas a sua fragilidade deriva também da desadequação às mudanças que tiveram lugar, desde a Segunda Guerra Mundial, na distribuição de poder. A Índia, com mais de mil milhões de habitantes, não é membro permanente do Conselho de Segurança, como não o são o Brasil ou o Japão, já para não falar da ausência de qualquer país africano ou mesmo da Alemanha. A impotência do Conselho está bem patente no caso da Síria e é uma demonstração do enorme défice de governação global a nível da segurança, que se estende, embora em menor grau, para outros domínios como o do ambiente, do comércio ou o financeiro. Estruturas *ad hoc* como o G20 não têm capacidade para corresponder às expectativas dos cidadãos.

Esta falta de governação é fortemente sentida pelos cidadãos e é uma das dimensões da crítica de uma globalização não regulada que fomenta o nacionalismo e medidas protecionistas que, apesar de agora se manifestarem mais fortemente no domínio comercial, não deixam de ter repercussões sérias no domínio da segurança, como se viu com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, com um programa que contesta claramente o multilateralismo comercial, mas também o da segurança.

Neste contexto de fragilidade institucional e de desadequação das estruturas internacionais à realidade policêntrica, nem a União Europeia nem Portugal podem considerar que a sua segurança está automaticamente garantida pela aliança com os Estados Unidos.

UNIÃO EUROPEIA: ATOR DA SEGURANÇA REGIONAL

Estamos em transição para um mundo policêntrico e pós-hegemónico, com o declínio relativo dos Estados Unidos. Nesse mundo, a Europa deixou de ser o centro. Atualmente, as tensões europeias, mesmo as que envolvem a Rússia, são intrinsecamente regionais, por muito graves que sejam.

A unidade da Europa, como garante de paz e estabilidade no continente, é a grande incerteza do futuro europeu. A ocidente, a unidade europeia pressupõe a continuação do projeto de integração, como o conhecemos desde a nossa adesão, e significa uma relação estável e de cooperação com a Rússia e os países da vizinhança comum. Foi com base nestes dois pressupostos que se desenvolveu a política de segurança de Portugal e dos demais Estados da União Europeia e da NATO – e por isso se estabeleceram mecanismos de cooperação UE-NATO e NATO-Rússia.

Estes dois pressupostos estão hoje abalados, sobretudo pela reemergência do nacionalismo, desde logo na Rússia com a consolidação do poder de Putin, mas também na própria União Europeia. A bipolaridade regressou à Europa, com a crise da Ucrânia e a anexação da Crimeia. A Rússia reforça-se militarmente e a NATO reforça a sua presença militar na Europa de Leste. No entanto, se a superioridade de meios convencionais dos países da NATO torna muito improvável um confronto direto, são já bem plausíveis uma série de perigosos conflitos indiretos na vizinhança comum, ligados à afirmação do nacionalismo identitário e às tendências separatistas de minorias nacionais, que se afiguram agora mais possíveis, sobretudo com o enfraquecimento de um futuro comum europeu e a concomitante diluição do papel federador da União Europeia. Por outro lado, poderemos assistir a um agravamento das tensões separatistas em Estados membros da União ou da NATO, como já se vislumbra em Espanha ou na Grã-Bretanha.

Neste contexto, tudo leva a crer que a União Europeia terá muitas dificuldades em ser verdadeiramente um ator global, quanto mais a superpotência do século XXI que alguns previam²⁰.

Com o fim da bipolaridade, as dimensões de política externa, de segurança e de defesa adquiriram toda uma nova centralidade no debate público. Num sistema bipolar, estas políticas públicas estavam particularmente dependentes do posicionamento internacional dos Estados, que tinham pouca margem de manobra para a prossecução de políticas fora deste contexto. Em paralelo, estas áreas de ação política ficaram muito mais sujeitas ao escrutínio e à influência dos cidadãos, acompanhando o policentrismo.

Na União Europeia, esta centralidade dos cidadãos tem características particulares, pois a ausência de um governo, de uma política externa e de segurança verdadeiramente comuns acrescenta ainda mais complexidade, pois não só podem existir políticas nacionais divergentes (de que é exemplo paradigmático a guerra do Iraque) como são escassas as capacidades de influência dos europeus²¹.

Tal não significa, porém, que os cidadãos europeus não tenham uma palavra a dizer sobre questões de segurança, desde logo pelo apoio constante que têm dado ao reforço do processo europeu nestas matérias, incluindo na resolução de conflitos, um apoio, aliás, por norma superior a outras matérias.

²⁰ Ver Andrew Moravcsik, “Europe, the Second Superpower”, *Current History*, March 2010.

²¹ Sobre a opinião pública europeia e a política externa e de segurança comum, ver Maria João Seabra, “L’opinion publique face aux développements de la PESC”, in Marie-Françoise Durand e Álvaro Vasconcelos (eds), *LA PESC – Ouvrir l’Europe au monde*, Paris, Presses de Sciences Po.

De acordo com os dados mais recentes do Eurobarómetro²², 74% dos europeus apoiam o reforço da política comum de segurança e defesa, um número mesmo superior aos que apoiam uma política externa comum (64%).

Este apoio radica em diversos fatores. Desde logo, o facto de a maioria dos Estados da União Europeia serem igualmente membros da NATO, ou seja, os cidadãos estão perfeitamente conscientes da natureza cooperativa da segurança e da defesa. Por outro lado, a consciência de que os desafios a enfrentar exigem a cooperação entre os Estados, e não a competição. A própria União Europeia configura uma «comunidade de segurança», seguindo a concretização de Karl Deutsch. Se a integração regional é, por vezes, considerada sobretudo como um processo económico e como uma resposta dos Estados à globalização, numa procura de inserção mais eficaz e efetiva no sistema internacional, importa não esquecer a variável interna ao processo e a sua dimensão política.

Muito mais do que um projeto económico, o que está na origem do processo europeu é a criação de uma estrutura política que possibilite a resolução pacífica dos conflitos e diferendos entre Estados, procurando afastar de vez da Europa o espectro da guerra. É através da integração europeia que se geram novos quadros de relacionamento entre países, permitindo o reforço da cooperação entre os Estados, tanto em termos bilaterais como na esfera supranacional. É este processo simultâneo de integração num quadro de relacionamento mais amplo e de reforço das relações bilaterais que permite a resolução pacífica dos diferendos e deslegitima o uso da violência, criando uma *comunidade de segurança*.

A integração regional cria interesses comuns entre países. Já não é apenas a prossecução estrita de interesses nacionais que está em causa, na medida em que estes são incorporados no interesse comum – a convergência de interesses tende assim a sobressair, passando os diferendos para segundo plano. A dinâmica de criação de interesses comuns resulta do facto de a integração regional não ser um jogo de soma zero – os ganhos de um dos parceiros não dependem necessariamente das perdas do outro. A procura de soluções comuns para problemas igualmente comuns potencia a cooperação, em detrimento do conflito. A transformação dos processos de integração regional em comunidades de segurança é uma característica singular. Enquanto a pertença a uma organização de defesa coletiva como

²² Standard Eurobarometer 85, Primavera de 2016, disponível em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

a NATO produz uma aliança entre os países por referência ao *outro*, deixando de lado as relações entre os Estados, um processo de integração regional implica um muito maior empenhamento dos seus membros, obrigando-os a uma partilha de valores e de interesses incompatíveis com elevados potenciais de conflito.

A democracia é um dos fatores essenciais que permite à integração regional reforçar e desenvolver as relações entre os países. O carácter profundamente nacionalista dos regimes autoritários impede o desenvolvimento das relações e realça as hipóteses de conflito mais do que as hipóteses de cooperação. A Comunidade de Segurança que é a União Europeia condiciona necessariamente a sua ação externa, ou seja, os mecanismos que permitem a integração são exatamente os mesmos que condicionam posturas que não sejam reflexo direto do processo interno. Isto significa que a União nunca poderá ser uma *potência* internacional, que procure a projeção de poder, recorrendo a todos os meios ao seu dispor, incluindo os militares. O apoio dos cidadãos europeus à política de segurança e defesa não traduz nenhuma postura intervencionista, muito menos expansionista, sendo uma projeção externa da integração.

Mas a União Europeia pode e deve ser um ator com papel significativo na segurança regional, bem como garantir a segurança coletiva dos seus Estados membros – o que não só não corresponde à realidade presente, como se afigura ainda distante.

Ator da segurança regional significa que a União Europeia estará ausente dos conflitos do Pacífico e dará o seu contributo para a paz internacional antes de tudo nas áreas da sua vizinhança, nomeadamente na Europa, no Mediterrâneo e em África. São regiões de elevada conflitualidade, que necessitam não só de um envolvimento europeu, mas também das organizações multilaterais, nomeadamente das Nações Unidas. Será no seu contorno regional que a União Europeia deverá dar o seu contributo para a governação global no domínio da segurança, mas para o fazer terá primeiro que reforçar a sua unidade e depois definir uma verdadeira estratégia de segurança, dotando-se dos instrumentos militares para que seja credível. A atual Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança²³ define os princípios gerais que devem nortear a ação da União como ator global, mas não é base suficiente para relançar a sua política de defesa.

²³ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, disponível em https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

São na estratégia global reafirmadas as garantias de segurança do Tratado de Lisboa, que consagra a obrigação de solidariedade entre os Estados membros no caso de agressão militar contra um deles²⁴, ou no caso de ataque terrorista ou de catástrofe natural²⁵. Estas cláusulas de solidariedade foram um primeiro passo na direção certa, mas a credibilidade destas disposições dependerá das medidas que forem tomadas para reforçar a Europa da defesa. Com o Brexit, elas são, o que pode parecer paradoxal, simultaneamente mais difíceis e mais fáceis. Mais difíceis porque o Reino Unido é, com a França, uma das duas potências nucleares europeias, com capacidade de projeção de poder militar; mais fáceis porque o Reino Unido foi sempre um grande opositor a avanços significativos no desenvolvimento de uma capacidade autónoma da UE no domínio da defesa.

O futuro da política de defesa europeia dependerá da capacidade da Alemanha e da França de concretizarem a sua anunciada vontade, nos dias que se seguiram ao Brexit²⁶, de reforçar a capacidade europeia neste domínio. A declaração franco-alemã de setembro de 2016 constata a degradação da segurança causada pelos ataques terroristas em França, na Bélgica e da Alemanha, apelando à necessidade de reforçar a solidariedade e as capacidades europeias de defesa para a proteção das fronteiras e dos cidadãos da União Europeia e para contribuir para a paz e a estabilidade na vizinhança. Reconhecendo que a responsabilidade no domínio da defesa é, em primeira instância, dos Estados membros, a França e a Alemanha apelam ao aprofundamento da cooperação nesta matéria para reforçar a eficácia e a eficiência das ações desenvolvidas e promover a segurança conjunta da UE e dos Estados²⁷.

Com a vitória de Trump e as suas declarações sobre os limites da garantia americana e a necessidade de os europeus fazerem mais pela sua defesa, o debate sobre a Europa da segurança reemergiu. O porta-voz da CDU para a política externa no parlamento alemão, Roderich Kiesewetter, afirmou que a proteção nuclear norte-americana é essencial para a defesa europeia e, mesmo que os Estados Unidos não estejam dispostos a dar essa garantia, a Europa

²⁴ Número 7 do Art. 42 do Tratado da União Europeia. “Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas”.

²⁵ Artigo 222 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

²⁶ Déclaration conjointe de la France, de l’Allemagne et de l’Italie suite au Brexit – le 27 juin 2016, disponível em <http://www.france-allemande.fr/Declaration-conjointe-de-la-France-de-l-Allemagne-et-de-l-Italie-suite-au.html>

²⁷ Revitalisation de la PSDC – Vers une défense au sein de l’UE globale, réaliste et crédible (11 septembre 2016), disponível em <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>

continuará a precisar de capacidade de dissuasão nuclear. Neste quadro, a Alemanha poderia ser decisiva para que a França e a Grã-Bretanha assegurassem a proteção nuclear de toda a Europa²⁸.

A Europa da defesa volta assim à agenda dos Estados membros, mas em circunstâncias particularmente difíceis, sobretudo na sua aplicação efetiva. A evolução da política norte-americana e as consequências do Brexit tornam particularmente exigente uma capacidade operacional europeia, que possa realmente contribuir para a prevenção e/ou resolução de conflitos, já nem sequer falando de imposição da paz. Importa recordar, mesmo assim, que o Reino Unido e a União Europeia terão que definir o seu quadro de relacionamento futuro, e a política externa e da defesa será certamente uma questão essencial nas negociações. Para corresponder às necessidades de segurança regional, a União Europeia teria que ter os meios e as estruturas necessárias para ser o núcleo central de uma força de estabilização da paz na Síria pós-conflito, por exemplo²⁹. Hoje dificilmente estará em condições de o fazer sem o apoio americano e o envolvimento britânico.

Para países como Portugal, o enfraquecimento do laço euro-americano levará à clarificação da sua ambição como ator da segurança internacional, que, tudo leva a crer, passará necessariamente por um maior empenho na construção da defesa europeia. A evolução da União Europeia de ator com ambição global para um ator da segurança regional é favorável às capacidades e conhecimentos portugueses.

NOTAS FINAIS

A característica mais saliente da situação internacional atual e no horizonte de 2030 é a imprevisibilidade, com a possibilidade de cisnes negros³⁰, ou seja, que acontecimentos altamente improváveis venham a verificar-se. Essa imprevisibilidade torna mais incerto o resultado de políticas de longo prazo, particularmente na Europa, fora e dentro da União, e nas regiões da sua vizinhança, mas não as torna menos imprescindíveis.

²⁸ German lawmaker says Europe must consider own nuclear deterrence plan, disponível em <http://www.reuters.com/article/uk-germany-usa-nuclear-idUSKBN13B1GO>

²⁹ Ver Álvaro Vasconcelos, *Scenarios for a Peace Keeping Mission for Syria*, ARI, novembro de 2014.

³⁰ Ver Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Nova Iorque: Random House, 2010 (segunda edição).

Algumas megatendências são detetáveis, como a tendência para um mundo policêntrico, pós-Occidental, em que nenhuma potência será hegemónica. Igualmente detetável é a tendência para a difusão do poder, com governos mais frágeis e mais dependentes das organizações não estatais, menos capazes de responder às expectativas dos cidadãos a nível nacional e global. Por isso é de esperar um défice de governação global, designadamente no domínio da segurança.

Mas se não podemos agir sobre o imprevisível, podemos agir sobre as tendências para moldar um futuro mais conforme aos interesses dos portugueses. Para isso é essencial a sobrevivência do projeto europeu, que é uma questão vital para Portugal. O futuro da Europa é incerto e está muito dependente da condenação do nacionalismo em países-chave da integração, sobretudo nos dois países que lideram a política de segurança, o Reino Unido e a França.

Portugal pode e deve ser mais ativo e prepositivo no debate europeu sobre a governação da segurança a nível global e regional. Num mundo policêntrico parece adequada a defesa de um multilateralismo inclusivo, capaz de multilateralizar as estratégias de novas e velhas potências. A eleição de António Guterres, já muito consciente de que estamos num mundo pós-occidental, para secretário-geral das Nações Unidas é uma oportunidade para o avanço da agenda de um multilateralismo inclusivo e eficaz. E para consolidar este processo, Guterres irá necessitar de uma vasta rede de apoio, em que Portugal se deve empenhar.

A segurança, claramente subalternizada nos últimos anos perante a gestão da crise financeira e da economia, volta a ser uma questão central na Europa e no seu entorno estratégico. Aqui também, pela sua proximidade do mundo mediterrânico e africano, Portugal pode ter uma certa influência no debate sobre a ordem regional – mas para tal é essencial que valorize o pensamento estratégico, com uma aposta mais resoluta no debate público sobre as grandes questões do nosso futuro comum.

**A globalização envolve
uma dimensão de segurança?
O crime e policiamento transnacional.**

PRISCILA VILLELA FRASCINO

Doutoranda em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bolsista do programa de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professora Substituta do Departamento de Relações Internacionais da PUC-SP.

HELENA SALIM DE CASTRO

Bolsista do programa de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestranda em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
E-mail: helenas.castro@yahoo.com.br

A globalização envolve uma dimensão de segurança? O crime e policiamento transnacional.

1. INTRODUÇÃO

A globalização mudou fundamentalmente a forma como a segurança dos Estados é compreendida, política e academicamente. O fim da Guerra Fria, a quebra das barreiras entre o leste e o oeste e a ascensão do neoliberalismo como modelo econômico predominante abriu possibilidades ao fluxo de pessoas, serviços e bens. O desenvolvimento tecnológico das telecomunicações representado pela telefonia móvel, internet e pagamentos por cartão de crédito tornou os fluxos internacionais ainda mais rápidos, facilitando a comunicação entre os grupos, assim como as transações financeiras. As comunicações se tornaram tão móveis quanto as pessoas, de modo a ser impossível ter controle sobre todo esses fluxos.

Isso significou que as possibilidades de insegurança e, portanto, o espaço de atuação da segurança nacional também se globalizaram, na medida em que as fronteiras se tornaram menos intransponíveis. A abertura das fronteiras aos fluxos internacionais, naturalmente, também alteraria o contexto em que as atividades criminosas poderiam operar, encorajando a formação do que ficou cunhado como “crime organizado transnacional” (Williams, 2010: 57). Esta foi a interpretação dominante e reconhecida no âmbito das organizações internacionais, como a ONU, e que, por consequência, demandou a cooperação multilateral dos países na contenção e repressão deste tipo de

atividade criminosa. Ou seja, reforçou-se a ideia de que um novo tipo de ameaça emergia do mundo social exigindo uma resposta também nova por parte governos para contê-la.

Grande parte da bibliografia alinhou-se a esse diagnóstico, identificando um crescimento exponencial do crime organizado transnacional como um produto da globalização, sobretudo a partir da década de 1990, chegando a considerá-lo como um fenômeno qualitativamente novo, dada suas novas proporções (Williams, 1994: 319; Shelley, 1995: 463). Para outros, a definição do crime transnacional como ameaça à segurança internacional é “narrativa” ou a interpretação deste fenômeno politicamente teve, por consequência, a legitimação da intensificação de instrumentos igualmente transnacionais para combatê-lo. Mais especificamente, há uma consistente bibliografia que descreve a “securitização” do crime transnacional como um projeto norte-americano (Andreas; Naddelman, 2011; Pereira, 2015).

A consequência foi a expansão das atuações de policiamento para além das fronteiras nacionais. Ou seja, a transnacionalidade já não é uma característica única de grupos e atividades criminosos. Há um movimento internacional de compartilhamento de informações e operações entre agentes e organizações policiais, que a literatura denomina de “transnacionalização do policiamento” (Sheptycki, 1998; Bowling, 2009; Bowling; Sheptycki, 2012).

Há uma crescente literatura dedicada ao estudo da chamada internacionalização do policiamento. Alguns autores interpretam o policiamento transnacional como uma resposta à transnacionalidade das atividades criminosas promovida pela globalização, dentre elas o tráfico de drogas (Williams, 1994; Sheptycky, 1996; 1998). No entanto, esta interpretação de que o policiamento é apenas uma resposta à transnacionalidade do crime recebe críticas, no sentido de que esta simples ligação entre a cooperação policial transnacional e o crime organizado pode limitar o entendimento de como o fenômeno da globalização está afetando as funções do policiamento hodierno (Bowling, 2009: 149; Bowling; Sheptycki, 2015), além de ser considerada incapaz de explicar o motivo pelo qual a ação policial em outros países tem induzido conflitos entre os Estados (Toro, 1999: 626).

Este artigo tem o objetivo de discorrer sobre as consequências da globalização para o crescimento e a dinâmica do crime organizado e sobre suas influências nos processos de policiamento transnacional. O tráfico de drogas é uma das vertentes do crime organizado transnacional na qual concentraremos nossa análise. A complexidade desta atividade ilícita, que envolve uma cadeia de cultivo, produção, comércio e consumo de substâncias entorpecentes, afeta a sociedade e a economia de diversos países e regiões. Impulsionando as

agências e instituições policiais a expandirem seu policiamento para além das fronteiras nacionais, compartilhando informações e executando operações unilateralmente ou em conjunto com forças de segurança de outros países.

A América Latina pode ser considerada um dos principais palcos desse cenário.

Na região, encontram-se os maiores produtores de cocaína e maconha do mundo, bem como um dos maiores mercados consumidores destas drogas. Os grupos narcotraficantes aproveitam-se das debilidades estruturais e institucionais de alguns países e do grande fluxo de pessoas e mercadorias que passam pelas fronteiras, estabelecendo redes criminosas que ligam indivíduos de vários Estados. Diante deste contexto, políticas e ações de caráter repressivo internacional ganham destaque. Observamos um processo de policiamento da região para o combate ao tráfico de drogas, em que se destaca a atuação norte-americana, principalmente através da DEA (*Drug Enforcement Administration*), na capacitação das forças de segurança latino-americanas e na ingerência nas políticas nacionais sobre drogas. Entretanto, outras formas de cooperação policial também estão presentes, como as operações e acordos firmados bilateralmente entre os países da região.

Portanto, para abordarmos a relação entre a globalização e os processos de crescimento da criminalidade e do policiamento internacional, restritos à problemática do tráfico de drogas, analisaremos o contexto latino-americano e alguns dos mecanismos de policiamento existentes na região. Para chegar à esta análise, discutiremos alguns aspectos gerais. Primeiramente iremos discorrer sobre a construção da criminalidade como uma questão de segurança internacional e como a globalização dos meios de comunicação e transportes influenciou neste processo. Posteriormente, a análise será voltada para as especificidades do que a literatura chama de “transnacionalização do policiamento”. A discussão sobre este conceito e a diferenciação dos variados tipos de cooperação policial existentes auxiliarão nossa análise sobre o contexto do policiamento voltado para o combate ao tráfico de drogas na América Latina.

2. A GLOBALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

O fenômeno da globalização, caracterizado pela maior interdependência entre as nações e pela abertura das fronteiras nacionais, tem pautado a redefinição dos estudos – e da ação – de segurança internacional. A interpretação dominante, desenvolvida por uma consistente bibliografia, é a de que tal fenômeno, ao facilitar a emergência de um mercado global único, seja de bens lícitos como de bens ilícitos, deu autonomia a ação de agentes não estatais

para além fronteira e, da mesma forma, expandiu a capacidade de grupos criminosos de atuarem internacionalmente (Naím, 2005: 22; Williams, 1994: 316).

Associa-se a isso a abertura que o fim da Guerra Fria proporcionou à redefinição da agenda de segurança internacional e dos interesses nacionais dos Estados, bem como a ascensão de novos temas ao debate das Relações Internacionais, antes ofuscados pela disputa entre as duas grandes potências. O fim da Guerra Fria, portanto, reduziu a importância relativa dos temas estratégicos-militares, para dar lugar a novos temas de segurança internacional, como as crises ambientais, econômicas e o crime organizado transnacional (Villa, 1999: 99). Grande parte da bibliografia tem identificado um crescimento exponencial do crime organizado transnacional ao longo da década de 1990, chegando a considerá-lo como um fenômeno qualitativamente novo, dada suas novas proporções (Williams, 1994: 319; Naím, 2006: 10). Os crimes globais, segundo Naím (2006: 11), estão “*transformando o sistema internacional*”. Expressão disso é o crescente espaço que o tema vem ganhando na agenda de segurança internacional de vários países e das organizações internacionais, como na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização dos Estados Americanos (OEA) e União Europeia (UE) (Edwards; Gill, 2003: 3). Portanto, à globalização foi atribuída a emergência do crime organizado transnacional, definido por Shelley (1995: 464) como grupos criminosos organizados que estão baseados em um Estado, mas cometem seu crime em diferentes Estados, onde as condições de mercado sejam favoráveis. Este é o caso do tráfico internacional de drogas, a modalidade de crime organizado transnacional que mais circula dinheiro no mundo. A maior parte das drogas não é consumida no país em que é produzida. Ou seja, o que torna o tráfico de drogas um crime transnacional é a ligação entre a oferta e a demanda e a rede que torna essa movimentação possível.

Cockayne (2007: 1-12) apresenta três concepções do crime organizado transnacional: a primeira aborda o crime organizado como atividades transnacionais realizadas por qualquer ator ou entidade; a segunda dá atenção aos grupos organizados em redes transnacionais; e a terceira concepção foca nos efeitos transnacionais desses crimes. De acordo com este autor a chave para combater o crime organizado está nas iniciativas multilaterais. As instituições internacionais exerceriam um papel central nesta tarefa, promovendo a cooperação e troca de informações entre os Estados.

O crime organizado, tradicionalmente, foi avaliado politicamente como um problema doméstico de ordem criminal. Ao final do século XX, no entanto, ganhou um destaque expressivo na agenda das relações internacionais, tanto

porque o comércio internacional das drogas tenha ganhado dimensões sem precedentes, como porque os Estados passaram a entendê-lo como um tema relevante da segurança internacional a partir daquele momento (Williams, 1994: 316; Shelley, 1995: 463). Segundo Shelley (1995: 467), “*o crime organizado transnacional mina as estruturas políticas, a economia mundial e a ordem social dos países onde os grupos criminosos internacionais estão sediados*”.

O avanço na tecnologia dos transportes, sobretudo da aviação, permitiu maior mobilidade às atividades comerciais. De 1970 a 2000, o volume de passageiros em aviões aumentou cerca de 5% ao ano (United Nations Office On Drugs And Crime, 2010: 30), meio pelo qual boa parte das drogas passou a ser transportada pelo mundo. O desenvolvimento tecnológico das telecomunicações representado pela telefonia móvel, internet e pagamentos por cartão de crédito tornou os fluxos internacionais ainda mais rápidos, facilitando a comunicação entre os grupos, assim como as transações financeiras e a lavagem de dinheiro. As comunicações se tornaram tão móveis como as pessoas, de modo a ser impossível policiar eficientemente todos os fluxos (Unodc, 2010: 31). Além disso, as reformas econômicas implementadas nos anos 1990, que liberalizaram mercados e diminuíram o poder regulatório dos governos, tornaram ainda mais difícil o controle sobre as transações comerciais e financeiras transnacionais (Taylor, 2005: 186). O ponto de vista de uma consistente literatura sobre o tema é que o crime organizado transnacional se tornou uma ameaça ao desenvolvimento da democracia e das economias legítimas, fragilizando as estruturas do próprio Estado nacional (Shelley, 1995: 2-3; Williams, 2010: 58).

Para Naím (2005: 18), as mudanças na década de 1990 não apenas fortaleceram os grupos criminosos, que expandiram sua atuação transnacionalmente, como enfraqueceram as instituições que seriam capazes de combatê-los, na medida em que as fronteiras se tornavam mais fluidas. Por outro lado, as próprias fronteiras nacionais favoreceram a atividade do crime ao criar brechas e dificuldades na aplicação de lei em decorrência dos limites representados pelas fronteiras nacionais e pelas diferenças entre os sistemas legais (Pereira, 2010: 164).

Esta interpretação foi reconhecida no âmbito das Nações Unidas e, por consequência, demandou a cooperação multilateral dos países na contenção e repressão deste tipo de atividade criminosa. Nas palavras do secretário geral das Nações Unidas, “*com as ameaças transnacionais, os Estados não têm escolha que não seja trabalharem juntos. Nós todos somos afetados – seja um país de oferta, tráfico ou demanda. Portanto, nós temos que compartilhar a responsabilidade de agir*” (Unodc, 2010: 19).

Em contrapartida a esta visão, Andreas (2011: 405) defende não haver nada de objetivamente novo na criminalidade transnacional que seja resultado da globalização como vem se consolidando nos estudos sobre o tema. Sob este ponto de vista, o crime organizado transnacional não é novo nas relações internacionais e existem atividades criminosas diversas, dentre elas o tráfico de substâncias ilícitas, que violam as fronteiras nacionais e a soberania dos Estados desde sua formação como tal. Para Andreas (2011: 406), a globalização ilícita na verdade data da emergência do comércio transoceânico e das restrições do comércio mercantilista. Crime organizado transnacional é apenas um novo termo para uma prática antiga. Para Castle (1997: 2), a ameaça que grupos criminosos representam ao Estado tem sido exagerada.

O fato é que a atividade do crime transfronteiriço parece ter crescido, pois a atenção e o controle do Estado sobre suas fronteiras, ao contrário do que se pensa, nunca estiveram tão rígidos e estruturados (Andreas, 2011: 205). Isso significa que, exagerada ou não, a compreensão do crime organizado transnacional como um fenômeno da globalização alterou, em todo o mundo, a forma como se compreende a segurança internacional. Como apontam Andreas e Nadelmann (2006: 6), grande parte da bibliografia dedicada ao fenômeno da globalização identifica um encolhimento do papel do Estado por meio dos processos de desregulamentação e liberalização dos mercados, mas poucos se debruçam sobre a expansão da ação do Estado por meio da criminalização e do controle do crime, cujo alcance está cada vez mais internacionalizado.

Para Bigo (2000: 176), a ameaça não existe anteriormente ao nosso julgamento sobre ela. Em outras palavras, o que torna o crime organizado transnacional um fenômeno novo, e caracterizado como uma ameaça à segurança internacional, é a interpretação que os atores passaram a ter sobre esse fenômeno. Neste sentido, Edward e Gill (2002: 247) destacam que a forma como um problema passa a ser narrado socialmente repercute em modelos de ação política específicos. Neste caso, a percepção de que a globalização se constitui como motora do crime organizado transnacional enquanto ameaça à segurança internacional legitimou, como medida natural, a intensificação de instrumentos igualmente transnacionais para combatê-lo.

Definir um fenômeno como ameaça à segurança significa, segundo Buzan *et al.* (1998: 23), deslocá-lo da esfera da política normal para um campo caracterizado como emergencial, justificando medidas extremas e, por vezes, extraordinárias em razão da ameaça existencial por ele representada. Ao contrário do que a bibliografia dominante entende, portanto, a ameaça do crime transnacional não antecedeu a criação de instrumentos para combatê-

-lo. Sua identificação como uma ameaça à segurança dos Estados, bem como os instrumentos que foram mobilizados para combatê-la foram socialmente construídos. Neste contexto, práticas pouco ortodoxas nas relações internacionais, como o envolvimento de forças militares no combate ao crime e a expansão internacional das agências policiais passaram a ser legitimadas, dada a natureza desta “nova” ameaça.

Uma extensa e bem consolidada bibliografia aponta o protagonismo norte-americano não só definição do crime organizado transnacional como uma ameaça à segurança internacional, como no maior promotor dos mecanismos internacionalizados de combate às drogas (Andreas; Nadelmann, 2006; Pereira, 2016; Rodrigues, 2012). A chamada “guerra às drogas”, anunciada pela primeira vez por Richard Nixon na década de 1970, inaugurou uma campanha que se reforçaria nas décadas posteriores. A forma como os EUA construíram a ameaça das drogas e do crime transnacional acabou por pautar a forma como o tema se definiu nos regimes internacionais de proibição e repressão (Andreas; Nadelmann, 2006; Pereira, 2016). Para Pereira (2015: 86), crime organizado, em função da sua dinâmica transnacional, tornou-se uma ameaça aos EUA que precisava ser combatida domesticamente e internacionalmente. Segundo Andreas e Nadelmann (2006: 173) os EUA usaram as organizações internacionais para criar, universalizar e supervisionar o modelo proibicionista norte-americano, assim como para promover seus interesses. Neste sentido, estes mecanismos internacionais devem ser vistos, em parte, como produto do esforço de promoção dos interesses de *aplicação da Lei* dos EUA no exterior com vistas à internacionalização das suas próprias normas sociais e éticas (Andreas; Nadelmann, 2006: 173).

Este processo teve um impacto significativo sobre a América Latina, que a partir da década de 1980 tornou-se uma das principais produtoras de drogas ilícitas do mundo e o principal palco da “guerra às drogas” norte-americana. Dada sua posição privilegiada no mercado das drogas, na região desenvolveram-se os maiores grupos criminosos transnacionais de drogas do mundo, onde estabeleceram redes de relacionamento e passaram a se movimentar de forma sistemática pelas fronteiras nacionais com o objetivo de oferecer bens ilícitos (Pereira, 2010). Por exemplo, o Cartel de Cali e o Cartel de Medellín ascenderam neste período como uma das mais bem-sucedidas corporações transnacionais do tráfico da cocaína. Embora a América Latina avaliada como uma zona de paz, ausente de conflitos interestatais, a região se tornou uma das mais violentas do mundo (Nasser, 2015: 147), devido tanto às disputas de mercado por grupos criminosos, quanto à violência das políticas de repressão e “guerra às drogas”.

Os governos da região aderiram, em menor ou maior grau, a esta concepção tornando-se colaboradores das ações policiais norte-americanas na região. Para Rodrigues (2012: 20), a adesão dos países latino-americanos à “guerra às drogas” deve-se às pressões norte-americanas, com destaque importante ao processo de “Certificação”, pelo qual os EUA passaram a avaliar a colaboração e alinhamento destes países ao combate ao tráfico, condicionando a isso cortes a financiamentos e ajuda externa. Atualmente, conforme avaliaremos a seguir, os próprios países da região mobilizam-se de forma relativamente autônoma à construção de parcerias com seus vizinhos no policiamento transnacional com o fim de combater as drogas e o crime transnacional. Isso porque o tráfico de drogas passou a se constituir como uma das principais questões de segurança regional para os governos da América Latina.

A percepção do crime organizado transnacional como ameaça à segurança internacional é dominante entre agências governamentais e vem moldando a forma como os atores sociais e as instituições do Estado têm lidado com a questão. Como reforça Edward e Gill (2002: 247), a forma como narramos “os problemas” determina a forma como selecionamos certas estratégias para controlá-los. Segundo a Convenção das Nações contra o Crime Organizado Transnacional, *“se o crime atravessa as fronteiras, o policiamento também deve fazê-lo. Se o estado de direito não é apenas ameaçado em um país, mas em muitos, então aqueles que o defendem não podem limitar-se puramente ao espaço nacional”*. Como veremos a seguir, a correlação entre globalização e segurança, especialmente no que tange à identificação do crime organizado transnacional como ameaça, vem transformando as concepções e práticas de policiamento e segurança dos Estados.

3. A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO POLICIAMENTO

Entende-se que as lacunas entre as diferentes jurisdições nacionais representam uma oportunidade ao crime organizado transnacional e, ao mesmo tempo, uma barreira à ação policial (Nadelmann, 1993: 5; Bowling, 2009: 149). A tônica do crime organizado transnacional legitimou um processo de homogeneização das leis criminais, proliferação de agências intergovernamentais, expansão do orçamento e responsabilidades das agências policiais, expansão extraterritorial das jurisdições destas agências, implantação de tecnologias mais sofisticadas de vigilância e monitoramento global, a intensificação da cooperação policial e emprego de recursos militares e de inteligência para combatê-lo (Andreas; Nadelmann, 2006: 3).

O ponto de vista do policiamento passou a tomar como referências o global, o transfronteiriço e o transacional (McCulloch; Martin, 2013: 98), num processo que a bibliografia tem chamado de transnacionalização do policiamento (Anderson, 1989; Nadelmann, 1993; Andreas; Nadelmann, 2006; Bowling, 2009; Sheptycki, 2012).

O policiamento transnacional é definido como

“qualquer forma de manutenção da ordem, aplicação da lei, manutenção da paz, investigação criminal, compartilhamento de inteligência ou outra forma de trabalho policial que transcende ou cruza as fronteiras nacionais” (Bowling, Sheptycki, 2015: 142).

Sua constituição como um campo de estudo específico e sua institucionalização como prática política vem se desenvolvendo ainda muito recentemente, como resposta ao fenômeno da globalização das questões da segurança e da ascensão do crime organizado transnacional.

O processo de transnacionalização do policiamento gerou uma série de questionamentos sobre os limites e as consequências da ação de agências policiais no exterior, cujas atuações, tradicionalmente, se restringem ao espaço nacional. Um destes questionamentos envolve as transformações nas definições e nos temas de segurança internacional. Conforme supracitado, o fenômeno da globalização voltou a atenção dos governos a novas questões de segurança, como é o caso do crime organizado transnacional, cujo alcance de sua atuação coloca em cheque as capacidades das tradicionais forças policiais. As instituições policiais passaram a expandir suas ações para além das fronteiras nacionais, acompanhando o novo alcance das ameaças com as quais se depararam.

Por outro lado, as Forças Armadas, antes destinadas à defesa do território, em muitos casos passaram a atuar nas questões de segurança pública (Andreas; Price, 2001). Isso porque as ameaças de natureza transnacionais, como o tráfico de drogas, têm tornado turva a tradicional distinção entre atividades policiais e militares, entre as atividades de defesa e execução da lei, e entre segurança interna e externa. De acordo com Bigo (2000: 175), a concepção do tráfico de drogas com um crime transnacional fez com que as dimensões de segurança interna e externa, o que chamamos de segurança pública e segurança nacional, se tornassem uma só. O tráfico de droga se constituiu como uma ameaça transversal, cuja função de combater parece se confundir (Bigo, 2000: 171).

O combate ao tráfico de drogas na América Latina ilustra esse duplo processo, que será melhor trabalhado no próximo tópico. Observamos uma expansão da atividade policial para além das fronteiras nacionais, atuando em conjunto, ou até de forma unilateral, em territórios vizinhos sob a justificativa de erradicação de áreas de cultivo de matérias-primas para produção de drogas

e para repressão aos grupos envolvidos no tráfico. Ademais, concomitantemente, há um processo, na maioria dos países da região, de expansão da ação direta dos militares nas tarefas de fiscalização e repressão ao tráfico de drogas. Seguindo os interesses governamentais de proteção das fronteiras e de combate aos grupos organizados que atuam nos grandes centros urbanos, as Forças Armadas adquirem força policial para agir nesta questão de segurança pública.

A relação entre a expansão do policiamento e o respeito aos princípios democráticos também emerge como uma questão a ser debatida no contexto da transnacionalização do policiamento. Esta prática pode ocorrer de diversas formas e por diferentes tipos de agentes, o que dificulta a transparência das ações e a sua regularização. O combate ao tráfico de drogas, por exemplo, em alguns casos é executado através de unidades subnacionais. São formadas redes subterrâneas entre agentes policiais de diferentes países, o que dificulta a fiscalização de suas atividades pelas autoridades competentes. Portanto, questiona-se até que ponto o policiamento transnacional consegue ser exercido com respeito às prerrogativas democráticas, sem ocasionar em violações aos direitos dos cidadãos e em respeito à soberania do país hospedeiro (Sheptycki, 1996; Bowling; Scheptycki, 2015). A ação de agências policiais em outros territórios deve ocorrer ou em conjunto com as forças de segurança locais ou com a anuência das autoridades deste outro país, o que nem sempre ocorre (Toro, 1999).

A justificativa comum para a ação policial fora das fronteiras nacionais é a transnacionalização do crime organizado e o diagnóstico de que a ação policial também deve se expandir. Contudo, este fenômeno não pode ser compreendido como mera resposta ao aumento do crime organizado transnacional, mas à forma como o fenômeno vem sendo compreendido sob o prisma da segurança internacional na ONU, na América Latina e, com especial protagonismo dos EUA. Se a globalização tem expandido o alcance da ação de grupos organizados transnacionais, não poderia ser diferente com relação à possibilidade de alcance do policiamento. Formas horizontais de compartilhamento de informações e colaboração são possíveis graças ao desenvolvimento de redes de comunicação e a criação de organizações supranacionais, que diminuem a burocratização da condução política, modificando o funcionamento do policiamento (Bowling, 2009: 151-152).

A literatura especializada neste processo concentra suas análises no funcionamento e características das agências de policiamento de caráter supranacional. Aquelas instituições que visam coordenar e auxiliar na execução das ações policiais e no compartilhamento de informações entre os países. Como é o

caso da Interpol e da Europol. Outros apontam formas mais diversificadas de cooperação policial existentes, as quais dependem do contexto geográfico e social em que são desenvolvidas. Ou seja, não há uma escala evolutiva dos modelos de cooperação policial. As instituições supranacionais nem sempre são vistas como o melhor caminho para garantir uma ação policial conjunta eficaz contra determinada atividade ilícita. A Ameripol (Comunidade de Polícia da América), instituição policial regional preocupada com o combate à criminalidade nas Américas, tem diversas limitações que ilustram esta dificuldade de funcionamento de algumas instituições, principalmente quando inseridas num contexto de diferenças sociais, políticas e econômicas entre países, como é o caso do continente americano.

Bowling (2009) afirma haver diversos modelos de cooperação policial. O autor assinala que existem cinco níveis socioespaciais diferentes em que pode ocorrer o policiamento: 1) nível global – existência de instituições que possuem alcance global, como Interpol e UNODC; 2) nível regional – estruturas e associações de segurança regional, como Europol; 3) nível nacional – estruturas criadas entre as diversas instituições de segurança locais, para coordenar uma resposta nacional e para trabalhar com parceiros internacionais, como DEA; 4) nível internacional – agentes de cooperação destacados em missões diplomáticas no exterior, como FBI e DEA; e 5) nível local – operações de cooperação policial transnacionais, mas preocupadas com questões locais, como esquadrão antidrogas (Bowling, 2009: 153). O autor ainda afirma que é importante diferenciarmos o policiamento transnacional de “força policial global”. Existem processos de cooperação entre agências policiais estrangeiras e a criação de instituições que buscam coordenar as atividades em determinada região. Entretanto é impossível falarmos de uma força policial universal capaz de atuar independentemente dos Estados. As instituições e organismos são constrangidos pelo princípio de respeito à soberania nacional (Bowling, 2009: 157).

Ao discutir a necessidade de mudança da morfologia da cooperação, de uma organização hierárquica entre agentes e governos para uma formação horizontal, Gerpacher e Dupont (2007) trabalham com a ideia de redes de segurança. O caráter descentralizado e dinâmico do crime organizado, que permite a facilidade do desmembramento e da formação de novas rotas e grupos para a realização da atividade ilícita, exige uma reestruturação do policiamento. A cooperação policial também deve ocorrer de forma descentralizada, para garantir uma maior dinamização das operações combativas aos grupos organizados. Além das redes transnacionais de segurança, tradicionalmente estudadas, também observamos a elaboração de outras

formas de cooperação: parcerias locais de prevenção às ações criminosas; organizações policiais institucionais nacionais, responsáveis pelas tarefas de treinamento; e redes de aplicação da lei nacional, que atuam diretamente no combate ao crime organizado (Gespacher; Dupont, 2007: 352).

A cooperação policial pode ser interpretada como “*uma tentativa de forjar alianças entre sistemas policiais conjuntos, a fim de transcender as jurisdições de seus respectivos Estados-nação*” (Deflem, 2002: 26). Estas instituições, que são o braço de aplicação da lei do Estado, buscam alcançar uma “*autonomia burocrática formal*”, ou independência institucional, em relação aos seus governantes, a fim de cooperarem com maior facilidade com policiais de outros países (Deflem, 2002: 21). Mesmo as instituições atreladas a uma burocracia estatal podem cooperar internacionalmente, uma vez que as ações policiais de combate à criminalidade façam parte dos interesses estatais. A ação internacionalizada de agências policiais no combate às drogas é expressão disso. A definição do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança internacional tem legitimado esta prática.

Na América Latina podemos visualizar esta variedade de possibilidades de cooperação entre as instituições policiais, principalmente no que concerne o combate ao tráfico de drogas. Existe desde a tentativa de criar uma instituição supranacional que coordene os esforços policiais dos governos (Ameripol), passando por agências nacionais que visam auxiliar e impulsionar as ações combativas nos demais países, como é o caso da agência norte-americana DEA, até a elaboração de acordos e operações entre forças de segurança de países que possuem certas proximidades políticas e interesses comuns no que se refere à problemática das drogas, como exemplo temos a cooperação policial entre Brasil e Bolívia e Brasil e Paraguai. Estes exemplos serão melhor abordados no próximo tópico, a fim de compreendermos esta complexidade de fatores que influenciam o policiamento transnacional na região latino-americana.

3.1. O Caso da “Guerra às Drogas” na América Latina

Conforme supracitado, a era moderna do controle internacional do crime foi motivado especialmente pela campanha contra o tráfico de drogas promovida pelos EUA, quando Richard Nixon anunciou sua “guerra às drogas”, que seria reforçada e expandida pelos sucessivos governos (Andreas *et al.*, 2006: 4). Na década de 1980, em resposta ao consumo de cocaína no país, Ronald Reagan voltaria suas ações de “guerra” especificamente à América Latina, onde localizavam-se os maiores e exclusivos fornecedores das drogas para todo o mundo: Bolívia, Peru e Colômbia. A política antidrogas dos

- EUA pressupunha que a repressão à oferta das drogas ilícitas, que eram produzidas em outros países, reduziria a incidência de consumo e a expansão do crime nos EUA (Rodrigues, 2012). Neste contexto, a América Latina se tornaria o principal alvo da “guerra às drogas” norte-americana.
- Com o objetivo expandir o policiamento antidrogas na região e impedir que o tráfico da cocaína chegasse aos EUA, uma série de iniciativas seriam levadas a cabo na região. Os EUA possuem acordos bilaterais de cooperação às ações de repressão ao tráfico com praticamente todos os países da América Latina. Por meio desses dispositivos, são formalizados programas de treinamento às agências policiais da região, financiamento às ações de repressão, compartilhamento de inteligência e a atuação DEA em solo nestes países. Escritórios de repressão ao crime, como a DEA e o FBI estão alocados nas embaixadas norte-americanas de toda a América Latina.
- Os EUA ainda dispõem de mecanismos de pressão para que os países da região se comportem de forma alinhada à “guerra às drogas” norte-americana. O processo de “certificação” seria criado em 1986, por meio do qual o governo norte-americano passou a listar os principais países produtores e de trânsito das drogas, avaliando seus esforços de repressão, condicionando a esta avaliação canais de ajuda financeira ou sanções a estes países. Além disso, os países da América Latina e dos EUA mantêm canais de financiamento e treinamento das agências locais na repressão às drogas. Isso sem contar a atividade das próprias agências de policiamento norte-americanas em solo estrangeiro e, em casos mais drásticos, operações de intervenção militar consensual – como é o caso do Plano Colômbia de 2000 – ou não – como foi o caso da prisão de Noriega, presidente do Panamá, em 1989.
- Além de iniciativas unilaterais, esta política de “guerra às drogas” iniciada pelo governo norte-americano impulsionou a criação de mecanismos de cooperação envolvendo a grande maioria dos países da América Latina. O principal organismo responsável por incentivar as discussões e a introdução de medidas para combater o tráfico na região foi a Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo os EUA como principal liderança. Em abril de 1986, dentro do âmbito da OEA, foi realizada a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, a qual teve como principal consequência a recomendação de criação da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad) (Silva, 2013: 216).
- A Cicad foi instituída, a princípio, como um foro de coordenação política entre os países do hemisfério, a fim de incentivar a cooperação nos níveis bilateral e multilateral. A partir de 1990 observou-se uma expansão das atividades da Comissão, passou-se a ir além da simples coleta de informações,

propondo projetos e medidas de ação coletiva para os países membros. Um grande passo, dado a partir de 1991, foi a incorporação das discussões sobre o problema do consumo de drogas às agendas das cúpulas hemisféricas – como exemplo a discussão dessa temática na Primeira Cúpula das Américas, de 1994, ocorrida em Miami (Silva, 2013: 228).

Em 1997 foi desenvolvido um Plano de Ação da Cicad que, conjuntamente com a “Estratégia Hemisférica Antidrogas” elaborada em 1996, ampliou o escopo de atuação do organismo, propondo a redução da demanda de drogas como um aspecto necessário para o combate ao tráfico (em conjunto com a redução da oferta), assim como medidas voltadas a outras atividades ligadas ao tráfico de drogas, como o combate ao comércio ilegal de armas (Silva, 2013: 231). A partir dos anos 2000, essas atividades de ampliação da Cicad se expandiram, diversos programas foram desenvolvidos e a própria Estratégia Hemisférica teve seu nome modificado para “Estratégia Hemisférica Sobre Drogas”, o que assinala a importante percepção desse organismo de tratar o problema das drogas sob uma ótica social e humana, para além do simples combate repressivo.

Os programas de ação da Cicad envolvem, atualmente:

“prevenir e tratar o abuso de substâncias; reduzir a oferta e disponibilidade de drogas ilícitas; fortalecer o maquinário e as instituições nacionais de controle de drogas; melhorar as práticas e leis de controle de lavagem de dinheiro; desenvolver fontes alternativas de renda para os produtores de coca, papoula e maconha; auxiliar os governos membros a melhorar a obtenção de informações e as análises sobre todos os aspectos da questão das drogas; e ajudar os Estados membros e todo o hemisfério como uma medida de progresso, ao longo do tempo, para enfrentar o problema das drogas” (OEA, 2013, tradução própria).

Como mencionado nos tópicos anteriores, o processo de globalização dos meios de comunicação e transporte também foi acompanhado por um processo de transnacionalização da criminalidade e dos meios de combate à mesma. A formação de redes criminosas com o objetivo de praticar atividades ilícitas, como o tráfico de drogas, visando o lucro econômico dos grupos nelas envolvidas, gerou a necessidade de expansão do policiamento. Esta ação policial para além das fronteiras nacionais pode se dar de diversas formas, como já apontado. Temos a criação de instituições supranacionais, que coordenam e auxiliam nas ações policiais dos Estados, há ações realizadas unilateralmente por agências policiais em outros países, treinando e dando suporte às operações locais – o maior exemplo é a atuação da DEA supracitado –, além da cooperação bilateral entre agências policiais de países politicamente próximos e/ou que possuem as mesmas preocupações de segurança.

Concernente à cooperação bilateral temos como exemplos claros os acordos e operações policiais realizados entre o Brasil e a Bolívia e entre o Brasil e o Paraguai. O Brasil é uma das principais economias da América Latina e o maior país em extensão da região. São 15.719 km divididos com 10 dos 12 países sul-americanos (apenas Chile e Equador não fazem fronteira com o Brasil). Além de 7.367km de faixa litorânea, a qual dá acesso ao Brasil para Oceano Atlântico, facilitando o comércio com os demais continentes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016). Estas particularidades do território brasileiro tornam o Brasil um país chave da dinâmica do tráfico de drogas na região. É considerado um país de ciclo completo para o tráfico, onde internamente ocorre a produção, venda e consumo de drogas, além do uso do sistema financeiro local para a lavagem de dinheiro gerado por essa atividade ilícita (Dreyfus, 2009: 290).

Por muitos anos o Brasil foi classificado como um país de trânsito para a droga, principalmente a cocaína, produzida na região andina e que tinha como destino a Europa. Embora este papel ainda permaneça, o consumo desta droga vem aumentando no país. Em 2011, foi constatada a prevalência do consumo de cocaína em 1,75% da população entre 16 e 64 anos (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2014:69). De 2004 a 2010 triplicaram o número de apreensões federais de cocaína no Brasil, chegando a 27 toneladas (Unodc, 2012: 40). Embora, em 2011 a quantidade apreendida tenha caído para 24,5 ton. (JIFE, 2013: 75), o Brasil é considerado o maior mercado consumidor de cocaína do Cone Sul.

O consumo de maconha também é alto no país. Entre 2010 e 2011 a quantidade total da droga apreendida no Brasil foi de 155 para 174 toneladas, constituindo o terceiro ano consecutivo de aumento (Unodc, 2013: 27). Já no ano de 2012 observou-se uma diminuição brusca da quantidade apreendida, apenas 11,2 ton. (JIFE, 2014: 65). Quantidade que deu novamente um salto no ano seguinte, alcançando um total 222 toneladas de maconha apreendidas (Unodc, 2015: 60).

Consequentemente, esta importância do Brasil da dinâmica do tráfico de drogas regional e mundial (uma vez que é rota de passagem para a droga que atende o mercado europeu) exige que as autoridades locais trabalhem de forma cooperativa com os países vizinhos que abastecem o mercado consumidor de drogas brasileiro. A Polícia Federal, órgão constitucionalmente responsável pelo combate ao tráfico de substâncias ilícitas, e Polícia Rodoviária Federal brasileiras, ambos vinculados ao Ministério da Justiça, exercem ações de fiscalização e repressão aos grupos criminosos nas regiões de fronteira do país, além de promoverem operações e exercícios conjuntos com as instituições

estrangeiras. Ademais, as Forças Armadas brasileiras veem ampliando seu papel na repressão direta a estes grupos, também em cooperação com os militares e policiais vizinhos.

A Bolívia se destaca como um dos principais países em que o governo e instituições brasileiras mantêm vínculos cooperativos para o combate ao tráfico de drogas. Este país andino é o terceiro maior produtor de cocaína do mundo, posição favorecida pelo cultivo de folha de coca, matéria-prima para a produção da droga, em várias regiões do país. O cultivo deste arbusto está ligado à tradição de mastigação da folha, além de ser uma das bases da economia do país. Tanto que com a nova Constituição boliviana, instituída em 2007 pelo presidente Evo Morales (líder *cocalero*), a folha de coca passou a ser considerada patrimônio cultural, recurso natural renovável da biodiversidade e fator de coesão social (Oficina de Las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito, 2010: 7).

Embora haja um esforço do governo boliviano de fiscalizar o cultivo e venda da folha de coca, grande parte do que é cultivado acaba sendo desviado para os grupos narcotraficantes, que produzem a cocaína e a comercializam para os países vizinhos e demais continentes. A grande maioria das substâncias controladas (pasta base e cloridrato de cocaína) sai da Bolívia através dos departamentos de Santa Cruz e Beni, que fazem fronteira com o Brasil. Em 2011, mais da metade da cocaína apreendida no Brasil veio da Bolívia (54%) (Unodc, 2013: 42).

A Bolívia também vem se constituindo como país de trânsito para a cocaína produzida na Colômbia e no Peru, a qual tem por destino países sul-americanos, como Argentina e Brasil, e a Europa (Moreno, 2011: 34). A Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico (FELCN) – autoridade boliviana responsável pelo controle do tráfico de drogas – alerta para o tráfico de drogas na fronteira tripartite Bolívia-Brasil-Peru, assinalando a conversão da Bolívia como país de trânsito da droga peruana para atender os mercados consumidores da Argentina e Brasil (Campero, 2013: 13).

Portanto, como observado, o problema do tráfico de drogas é uma preocupação em comum para o Brasil e a Bolívia. Exigindo que os governos estabeleçam políticas de segurança voltadas para o combate aos grupos organizados. A cooperação entre as instituições brasileiras e bolivianas no combate ao tráfico de drogas é uma prática recorrente, que remete à assinatura de um Convênio de assistência recíproca para repressão ao tráfico ilícitos de drogas que produzem dependência, em 1977 (Dias, 2015: 6).

Diversos acordos foram estabelecidos historicamente entre os dois países, com destaque ao Plano de Ação assinado em 2010 entre os ministros de governo e

justiça da Bolívia e do Brasil. Em que foram estabelecidas políticas de: capacitação e treinamento policial; operações conjuntas e de inteligência; combate à lavagem de ativos – através de uma infraestrutura de investigação –; segurança na área fronteiriça; e regularização da migração bilateral (Biato, 2012: 8-10). Mais recentemente, após uma reunião bilateral ocorrida na cidade boliviana de Santa Cruz, os governos brasileiro e boliviano anunciaram a realização de esforços conjuntos de inteligência e combate ao tráfico de drogas. Tendo como objetivo principal a criação de um “centro de inteligência policial” no Brasil, em que ficarão instalados agentes bolivianos responsáveis pela coordenação do combate ao tráfico (Brasil e Bolívia..., 2016).

Ações de caráter operativas também são desenvolvidas entre os militares de ambos os países e entre a Polícia Federal brasileira (PF) em parceria com a Polícia Nacional boliviana e a FELCN. A existência de exercícios conjuntos, desde 2010, entre as marinhas e aeronáuticas dos dois países, designados como Operações BRASBOL e BOLBRA respectivamente, ilustram esta aproximação entre as Forças Armadas do Brasil e da Bolívia (Dias, 2015: 8). Em junho deste ano (2016) a PF deflagrou a Operação Quijarro em parceria com a polícia boliviana. Depois de um processo de investigação, que teve início em janeiro de 2015, ambas as polícias realizaram a prisão de grandes traficantes, além da apreensão de imóveis e veículos que eram utilizados para a comercialização de cocaína entre a Bolívia e o Brasil (Com Apoio da Bolívia..., 2016).

Outro país em que o governo brasileiro desenvolve projetos de cooperação para o combate ao tráfico de drogas é o Paraguai. Este país é o segundo maior produtor de maconha do continente americano (o primeiro é a Jamaica). A maconha produzida no Paraguai, considerada de maior qualidade, tem como destino principal os países do Cone Sul, com destaque para a Argentina e o Brasil. O que caracteriza este comércio como intra-regional (Derghougassian; Varone, 2009: 357; Gemelli; Souza, 2012: 105).

A maconha é cultivada em todo território paraguaio, mas com maior volume nas fronteiras com o Brasil e a Argentina (Derghougassian; Varone, 2009: 323). De 2009 a 2011 houve um grande aumento na apreensão da droga, passou de 84 para 171 toneladas (Unodc, 2013: 28). Enquanto o cultivo e produção da maconha são executados por pequenos produtores do Paraguai, são os brasileiros os líderes que comandam todo o processo de produção e comercialização da droga (Gemelli; Souza, 2012: 109). Ademais, o Paraguai também vem se constituindo como rota de passagem para a cocaína produzida, principalmente, na Colômbia e na Bolívia, e que tem como destino outros países sul-americanos, como Argentina e Brasil, além do mercado

consumidor europeu (Gemelli; Souza, 2012: 105). Em 2012 foram apreendidas 3,1 toneladas de cloridrato de cocaína no Paraguai, constituindo o quarto aumento consecutivo desde o ano de 2008 (JIFE, 2014: 67). A falta de controle nas fronteiras paraguaias e o grande número de agentes policiais corruptos facilitam o tráfico de drogas por este país (Derghougassian; Varone, 2009: 358).

Operações conjuntas para erradicação das plantações de maconha e repressão aos grupos traficantes da droga são executadas entre as autoridades brasileiras e paraguaias. Em maio de 2009, durante o encontro Estratégia de Cooperação Policial Brasil-Paraguai 2009 ambos os governos assinaram um acordo com o objetivo de desenvolver ações de investigação, capacitação de agentes e troca de informações (Brasil E Paraguai..., 2009). Outra demonstração desse esforço conjunto é a instalação de Gabinetes de Gestão Integrada na Fronteira (GGIs), a partir de abril de 2011, que foi uma iniciativa da Secretaria de Segurança Pública do Paraná (Gemelli; Souza, 2012: 110). Ademais, em 22 de julho deste ano (2016) foi deflagrada a 13ª Operação “Nueva Alianza”, iniciativa conjunta da Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (Senad) e a Polícia Federal brasileira, que após 12 dias de ação conseguiu erradicar 162 hectares de cultivo de maconha, além da apreensão de 67 mil quilos da droga, que já estavam prontos para serem comercializados (Assessoria de Comunicação Social, 2016).

Portanto, podemos observar que os interesses em comum e a percepção conjunta do tráfico de drogas como uma ameaça transnacional entre os governos brasileiro e boliviano e brasileiro e paraguaio são fatores impulsionadores e facilitadores da cooperação para o policiamento. Embora as forças de segurança nacionais sejam submetidas às normas internas e à autoridade nacional, estas possuem um grau de autonomia no que se refere a condução de operações conjuntas para a redução de cultivos de droga e para a repressão de organizações criminosas que atuam nas regiões de fronteira e possuem vínculos em ambos os países.

A amplitude de operações e tipos de acordos de cooperação desenvolvidos na América Latina expressa a complexidade do continente, em que há diferenças sociais, econômicas e políticas entre os países. No entanto, o processo de construção social do tráfico de drogas como uma ameaça regional, iniciado na década de 1970 pelo governo dos EUA, impulsionou a expansão do policiamento para além das fronteiras nacionais. A necessidade de se combater um “inimigo” em comum, no caso o comércio e consumo de drogas ilícitas, gerou nos governos o ímpeto de cooperar, seja através de acordos bilaterais ou através da participação em organismos multilaterais.

CONCLUSÃO

Reconhecida a nova configuração da segurança internacional num mundo globalizado e a incapacidade individual de lidar com as emergentes ameaças, tais quais o tráfico internacional de drogas e o crime organizado transnacional como um todo, os Estados encaminharam o tema à jurisdição internacional e promoveram a construção de um regime de proibição das drogas, bem como mecanismos de cooperação na repressão a estas atividades.

Ainda que os EUA tenham tido um papel preponderante na construção desta realidade, anunciando as drogas como uma ameaça à segurança nacional, promovendo um policiamento internacionalizado e mecanismos de cooperação internacional, este modelo foi incorporado e institucionalizado pelas organizações internacionais e vem sendo aplicado como um modelo de ação entre os países da América Latina. A transnacionalização do policiamento vem se desenvolvendo como uma resposta à transnacionalização das atividades criminosas, definidas politicamente como ameaças à segurança internacional.

Há uma consistente literatura que vem se dedicando a este fenômeno pouco ortodoxo nos estudos de Relações Internacionais. Apesar da relevância política do tema, o campo de estudo ainda carece de pesquisas empíricas, contudo. Nossa tentativa neste artigo foi explorar as práticas que vêm sendo adotadas na “guerra às drogas” da América Latina à luz de como o tema vem sendo debatido academicamente e politicamente.

Observamos que a percepção do tráfico de drogas como uma ameaça na região impulsionou o estabelecimento de uma variedade de mecanismos e acordos de cooperação entre as agências policiais nacionais, refletido no processo que a literatura denomina de “transnacionalização do policiamento”. Há na América Latina desde organismos multilaterais responsáveis pela elaboração de políticas comuns de enfrentamento da problemática do consumo e comercialização de drogas (CICAD), até agências nacionais que agem de forma unilateral em outros territórios, com o objetivo de fortalecer normas e leis criminais únicas na região (DEA, FBI), refletindo as relações assimétricas de poder historicamente presentes entre os países. Ademais, a aproximação entre países politicamente semelhantes e com preocupações de segurança em comum vem incentivando uma cooperação para o policiamento em nível bilateral. A descentralidade das organizações criminosas, com vínculos em mais de um país, exige a elaboração de operações conjuntas entre forças de segurança de estados fronteiriços, como é o caso da cooperação entre Brasil e Bolívia e Brasil e Paraguai.

Referências

- ANDREAS, PETER. (2011) Illicit Globalization: Myths, Misconceptions, and Historical Lessons. *Political Science Quarterly*, Volume 126 No 3. P. 403-425.
- ; NADELMANN, ETHAN. (2006) *Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- ; PRICE, RICHARD. (2001) From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. *International Studies Review*, Vol. 3, No 3 P. 31-52.
- ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. (2016) Brasil e Paraguai deflagram operação de combate ao tráfico de drogas. *Agência de Notícias Polícia Federal*, 27 julho 2016. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/07/brasil-e-paraguai-deflagram-operacao-de-combate-ao-trafico-de-drogas-no-pry>> . Acesso em 7 set. 2016.
- BIATO, M. F. (2012) Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado. *Revista CIDOB*, Barcelona v. 97/98, p. 117-133. Disponível em: <http://www.cidob.org/noustack/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/brasil_en_la_cooperacion_regional_para_la_lucha_contra_la_violencia_y_el_crimen_organizado> Acesso em 8 maio 2015.
- BIGO, DIDIER. (2000) When Two Become One: Internal and External Securitization in Europe. In: Kelstrup, Morten, Williams, Michael C. (Eds), *International Relation Theory and the politics of European Integration, Power, Security and Community*. London: Routledge. P. 171-205.
- BOWLING, B. (2010) *Policing the Caribbean*. Oxford: Oxford University Press.
- (2009) Transnational policing: the globalization thesis, a typology and a research agenda. *Policing*, v. 3, n. 2, p. 149-160.
- SHEPTYSKI, J. (2012) *Global Policing*, London: Sage.
- (2015) Global policing and transnational rule with law. *Transnational Legal Theory*, 6:1, p.141-173.

- BRASIL E BOLÍVIA ACERTAM COOPERAÇÃO NO COMBATE ÀS DROGAS. *ISTO É*, 29 junho 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/brasil-e-bolivia-acertam-cooperacao-no-combate-as-drogas/>> . Acesso em 7 set. 2016.
- BRASIL E PARAGUAI FIRMAM ACORDO DE COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS. *TERRA*, 6 MAIO 2009. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-e-paraguai-firmam-acordo-de-combate-ao-traffic-de-drogas,30b94999eed4b310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>> . Acesso em 7 set. 2016.
- BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; WILDE, JAAP. (1998) *Security: A new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- CAMPERO, JOSÉ C. (2013) *Balance de la Seguridad em Bolivia, 2012-2013*. In: GUARNIZO,
- C. N. (ED.). *ANUARIO 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- CASTLE, ALLAN. (1997) *Transnational Organized Crime and International Security*. Institute of International Relations The University of British Columbia. Working Paper no 19.
- DEFLEM, MATHIEU. (2002) *Policing world society*. Historical Foundations of International Police. Clarendon Studies in Criminology. Oxford University Press Inc., New York.
- DERGHOUGASSIAN, K.; VARONE, P. (2009) *El Crimen Organizado en el Cono Sur. Um Mapeo de las Transacciones Ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile*. In: MATHIEU, H.; ARREDONDO, P. (Eds.). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- DIAS, MICHELLE G. (2015) *Cooperações Bilaterais do Brasil com Bolívia, Colômbia e Peru no Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas. I Seminário Internacional de Ciência Política*.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE.

DREYFUS, PABLO. (2009) Mapeo del Crimen Organizado de Brasil. In: Mathieu, H. M; Arredondo, P. R. (Eds.) *Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe*. Bogotá.

GEMELLI, VANDERLEIA; SOUZA, EDSON B. C. (2012) FRONTEIRA BRASIL/ PARAGUAI E AS REDES DE DROGAS ILÍCITAS. *Revista da ANPEGE*, v. 8, n. 10, p. 101-113.

GERSPACHER, NADIA; DUPONT, BENOÎT. (2007) The nodal structure of international police cooperation: An exploration of transnational security networks. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 13, n. 3, p. 347-364.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2010) Censo Demográfico 2010. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>> Acesso em 10 maio 2016.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES. (2014) Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013. Nueva York, 128p.

MORENO, GUSTAVO B. (2011) Tensiones de la Agenda de Seguridad en la Transición a un Estado Plurinacional con Autonomías. In: Mathieu, H; Guarnizo, C. N. (Eds.) *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá.

NAÍM, MOISÉS. (2010) Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

NASSER, R. (2014) Os estados unidos e o crime transnacional na américa do sul: aspectos históricos e contemporâneos. In: NASSER, R.; MORARES, R. F. O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico : América do Sul e Atlântico Sul. Brasília : Ipea, p. 145- 168.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIME. (2010) Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. La Paz, 64p.

- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. (2013) Inter-American Drug Abuse Control Commission (Cicad), 2013. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_eng.asp> Acesso em: 6 jul. 2015. Com apoio da Bolívia, PF desarticula esquema de tráfico de drogas no Paraná. *Plantão News*, 29 junho 2016. Disponível em: <<http://www.plantaonews.com.br/conteudo/show/secao/40/materia/150760/t/Com+apoio+da+ Bol%EDvia,+PF+desarticula+um+esquema+de+tr%EF1fico+de+drogas+no+Paran%EF1>>. Acesso em 7 set. 2016.
- PEREIRA, PAULO. (2009) Crime Transnacional e Segurança Internacional, Aspectos Recentes do Relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. In: Ayerbe, L. F. (org.). De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: Editora Unesp.
- . (2015) Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. *Rev. Bras. Polít. Int.* 58 (1). Pp. 84-107.
- . (2011) *Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas (s. n.).
- REUTER, PETER; PETRIE, CAROL (EDS). (1999) *Transnational Organized Crime: Summary of a Workshop*. Washington D.C.: National Academy of Sciences.
- RODRIGUES, THIAGO. (2012) Narcotráfico e militarização das América: Vício de Guerra. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, n 1. P. 9-41.
- SHELLEY, LOUISE. (1995) Transnational organized crime: an imminent threat to the nation- state? *Journal of International Affairs*. 48.2. P. 463-489.
- SHEPTYCKI, J. W. E. (1996) Law Enforcement, Justice and Democracy in the Transnational Arena: Reflections on the War on Drugs. *International Journal of the Sociology of Law* 24. P. 61-75.
- . (1998) Policing, postmodernism and transnationalization. *British Journal of Criminology*, 38.3.

- . (1995) Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State. *British Journal of Criminology*, 35/4. P. 613-635.
- SILVA, L. L. (2013) *A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- TAYLOR, I. (2005) Los mercados liberales y la Republica de Europa: contextualización del crecimiento de crimen transnacional organizado. In: BERDAL, M.; SERRANO, M. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. Ciudad de México: FCE.
- TORO, MARÍA CELIA. (1999) The Internationalization of Police: The DEA in Mexico. *Journal of American History*, Vol. 86 Issue 2. P. 623.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. (2012) *World Drug Report 2012*. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, 102p.
- . (2013) *World Drug Report 2013*. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, 151p.
- . (2015) *World Drug Report 2015*. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, 162p.
- WILLIAMS, PHIL. (1994) Transnational Criminal Organisations and International Security. *Survival*, Vol. 36, No. 1. P. 315–335.
- WOODIWISS, M. (2001) *Organized Crime and American Power: A History*, Toronto: University of Toronto Press.

Os mares como espaços económicos e de segurança

JAIME FERREIRA DA SILVA

Capitão-de-fragata da Marinha Portuguesa, atualmente a prestar serviço na Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada.

Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, a Estratégia, Geopolítica e Assuntos do Mar.

Das suas publicações destacam-se os livros “A plataforma continental portuguesa. Análise do processo de transformação do potencial estratégico em Poder nacional” (2012) e “O potencial do mar português: uma análise estratégica” (2014).

Os mares como espaços económicos e de segurança

“Porque o mar é muito perigoso, e os homens não podem evitar negociar através dele as suas mercadorias, uns fazendo comércio, outros pescando, e outros como acham melhor, e dali trazem mantimentos e riqueza para a terra, portanto convém que nele se tenha muito cuidado, para que pelo medo ou por castigos severos se contrarie a ousadia dos corsários que nele roubam à vontade ou cometem grandes crimes.”

Padre Fernando Oliveira in “A Arte da Guerra do Mar”

1. INTRODUÇÃO

Transpondo para os dias de hoje as palavras proferidas pelo Padre Fernando Oliveira há cinco séculos, verificamos que elas continuam a ser de uma atualidade admirável. No mundo globalizado em que vivemos, caracterizado pela redução das barreiras à circulação internacional de mercadorias, pessoas, informação, serviços, ideias e dinheiro, o mar continua a ser um espaço com uma assinalável importância económica, no qual a segurança marítima assume um papel preponderante enquanto garante da estabilidade das atividades que nele decorrem.

Neste mundo cada vez mais interligado e interdependente, os oceanos constituem-se como um elemento central do desenvolvimento económico e social global,

devido ao facto de serem a principal via facilitadora do transporte mundial de mercadorias, bem como uma importante fonte de recursos alimentares, energéticos e minerais. De igual modo, constituem-se como um dos elementos de ligação entre as diferentes culturas e permitem a difusão da informação e das ideias. Os mares têm, ainda, uma importante função ambiental contribuindo, dessa forma, para a regulação do clima do planeta.

No entanto, também se constituem como um espaço onde surgem desafios de índole securitária. Nestes desafios encontram-se incluídos riscos naturais, como os fenómenos meteorológicos extremos; riscos e ameaças que decorrem do uso do mar, como a exploração ilegal de recursos ou a poluição marítima; e ameaças ao uso do mar ou que deste tiram partido, como a pirataria ou a criminalidade transnacional.

Nestas circunstâncias, tendo em consideração que a segurança é um investimento sem o qual não existe desenvolvimento, o presente trabalho tem por objetivo refletir sobre a necessidade de garantir um adequado nível de segurança nos espaços marítimos, como condição *sine qua non* para maximizar o aproveitamento das atividades económicas que decorrem nos oceanos.

Para esse efeito, começamos por refletir sobre a importância dos oceanos enquanto espaço económico, analisando o conjunto de atividades que normalmente são agregadas no setor da economia do mar. Os elementos apresentados procuram relevar os aspetos mais importantes das diversas atividades marítimas para a economia global, bem como a necessidade de se garantir um nível de segurança adequado, de modo a não comprometer o desenvolvimento mundial. De seguida, apresentamos os principais aspetos dos riscos e ameaças presentes no ambiente marítimo e identificamos linhas de ação a desenvolver no sentido de prevenir os riscos e combater as ameaças, de uma forma eficiente e eficaz.

2. AS ATIVIDADES DA ECONOMIA DO MAR

Os oceanos cobrem cerca de 71% da superfície do globo terrestre, ocupando uma área de aproximadamente 362 milhões de km². Neste vasto espaço decorre um conjunto de atividades que assume um papel preponderante enquanto vetor chave da economia mundial.

O número e o tipo de atividades associadas à economia do mar variam consoante a fonte consultada, o que revela que estamos na presença de um conceito que ainda não está completamente consolidado. Normalmente são incluídas no setor da economia do mar as atividades económicas que têm por base o uso do mar e dos seus recursos, como o transporte marítimo e a

pesca, mas também as que encontram no mar um fator de desenvolvimento, como o turismo marítimo.

A título de exemplo, no estudo publicado em 2005 pela consultora Douglas-Westwood, são identificadas como atividades pertencentes ao setor da economia do mar, entre outras, o transporte marítimo, o turismo marítimo, a exploração de petróleo e gás *offshore*, a indústria de transformação de pescado, a indústria de equipamento marítimo, a pesca, a construção naval, os portos, a aquacultura, os cruzeiros, os serviços marítimos e as energias renováveis do mar (Douglas-Westwood, 2005, p. 7).

Com o intuito de criar sinergias que potenciem as diversas atividades económicas ligadas ao mar e de interligar aquelas que mais diretamente se relacionam entre si, estas atividades são normalmente agrupadas em setores, que materializam o conceito mais abrangente de *cluster* da economia do mar.

Por uma questão de facilidade e coerência da análise, no presente trabalho vamos adotar os setores de atividade identificados no relatório “*Blue Growth for Portugal – Uma visão empresarial da economia do mar*”, publicado em 2012 pela COTEC Portugal, que agrega as diferentes atividades da economia do mar em seis grandes categorias, nomeadamente: (i) portos e transportes marítimos; (ii) equipamento, construção e reparação navais; (iii) alimentação de origem marinha; (iv) lazer e turismo marítimo; (v) energia *offshore*; e (vi) novos usos e recursos do mar. Em cada uma destas categorias vamos procurar analisar os seus aspetos económicos mais relevantes e evidenciar a necessidade de garantir um nível de segurança adequado, de modo a não comprometer o desenvolvimento mundial.

2.1. Portos e transportes marítimos

Os portos e os transportes marítimos são a pedra basilar da economia do mar de um país, na medida em que estão na base do desenvolvimento de um conjunto de atividades e indústrias sem os quais não existe um setor marítimo forte, tais como a construção, reparação e engenharia naval, os serviços financeiros e de certificação de navios, os seguros, as obras portuárias e os serviços de movimentação de mercadorias.

Para ficarmos com uma ideia da importância deste setor para a economia mundial, importa analisarmos a relevância de fatores como a globalização, a volatilidade do preço dos combustíveis fósseis e as preocupações ambientais, pois são aqueles que mais vão influenciar o seu desenvolvimento.

No que concerne à globalização, interessa ter presente que este fenómeno ditou a diminuição das barreiras à circulação de bens, o que resultou no aumento

das trocas comerciais e numa maior interdependência entre os diversos países, tendo estes elementos implicações no domínio dos portos e dos transportes marítimos. A adesão da China, da Rússia e de outras economias emergentes à Organização Mundial de Comércio acentuou a importância do mar enquanto via de circulação de mercadorias (COTEC, 2012, p. 42).

Por outro lado, a volatilidade do preço dos combustíveis fósseis reavivou as preocupações no capítulo da segurança energética. Estas preocupações têm levado a que sejam desenvolvidos esforços no sentido de diversificar as fontes de abastecimento, o que implica encontrar alternativas aos oleodutos e gasodutos terrestres, tão atreitos a problemas de natureza geopolítica. Estas preocupações têm resultado numa maior utilização de navios para o transporte de petróleo e de gás natural liquefeito, bem como num aumento dos terminais energéticos portuários (COTEC, 2012, p. 43).

Finalmente, as preocupações ambientais, que têm conduzido a que se procure reduzir a emissão de gases que provoquem efeito de estufa (COTEC, 2012, p. 43). Energeticamente mais eficiente que o transporte rodoviário, o transporte marítimo está a aumentar a sua quota de mercado do transporte de mercadorias. Neste particular, a União Europeia comprometeu-se a reduzir, até 2050, 80 a 95% das suas emissões de gases com efeito de estufa, relativamente aos níveis de 1990. Para atingir este objetivo foi demonstrada a intenção de transferir para o transporte marítimo/fluviial ou ferroviário, até 2030, 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050 (Comissão Europeia, 2011, pp. 3, 4, 10).

Para além dos aspetos anteriormente indicados, pelo impacto que poderão ter no setor dos portos e dos transportes marítimos, interessa examinar fatores como a construção do novo canal do Suez, a expansão do canal do Panamá, o projeto de construção do canal da Nicarágua e o degelo que se verifica na região do Ártico.

Inaugurado em agosto de 2015, o novo canal do Suez foi objeto de obras que contemplaram a construção de uma nova via navegável e o alargamento e aumento da profundidade do canal original. Estas obras permitiram diminuir o tempo de viagem em sete horas, sendo agora possível atravessar o canal em apenas 11 horas (UNCTAD, 2015, p. 66).

Relativamente ao alargamento do canal do Panamá, em junho de 2016 entraram em funcionamento as suas novas comportas. Depois da ampliação passou a ser possível a passagem de navios com 366 metros de comprimento, 49 de largura e 15 de calado e com capacidade para transportar até 14 mil contentores, cerca de três vezes mais do que até então (Panama Canal Authority, 2016).

- No respeitante ao canal da Nicarágua, a dificuldade em reunir os cerca de 50.000 milhões de dólares necessários para a sua construção tem adiado sucessivamente o início dos trabalhos (UNCTAD, 2015, p. 66). Financiado, essencialmente, com recurso a fundos chineses, este canal pretende constituir-se como uma alternativa ao canal do Panamá, estando previsto que seja mais longo, largo e profundo.
- No que concerne ao degelo do Ártico, interessa referir que tal pode tornar possível a passagem de navios mercantes por aquela região durante vários meses do ano. Deste modo, estas rotas podem tornar-se competitivas, pois reduzem a distância entre a Ásia e a Europa em pelo menos um terço.
- O mar constitui-se como o espaço pelo qual circula mais de 80% do comércio mundial, incluindo aproximadamente dois terços do petróleo produzido em todo o mundo (UNCTAD, 2015, p. 5), sendo que cerca de 75% do transporte marítimo global passa por um reduzido número de *choke points*, como o canal do Suez, o canal do Panamá, o estreito de Malaca ou o estreito de Gibraltar.
- O transporte marítimo ainda não recuperou totalmente do impacto da crise económico-financeira de 2008. Não obstante, excetuando a contração verificada em 2009, o comércio marítimo mundial tem continuado a crescer, alimentado principalmente pelo aumento da procura da China (International Chamber of Shipping, 2016).
- Em 2014, a frota mundial cresceu 3,5%, ainda assim a taxa de crescimento mais baixa dos últimos 10 anos. No início de 2015, o número de navios mercantes ascendia a 89.464, aos quais correspondiam 1,75 mil milhões de toneladas¹. Como principais tipos de navios temos os graneleiros (com 43,5% da tonelagem total), os petroleiros (28%), os porta-contentores (13%) e os navios de carga geral (4,4%). De particular significado é o setor dos porta-contentores, com um crescimento expectável da ordem dos 400%, entre 2005 e 2022 (Douglas-Westwood, 2005, p. 9) (UNCTAD, 2015, pp. 30, 31, 35).
- O aumento do transporte marítimo e, sobretudo, da carga contentorizada estão a colocar uma grande pressão sobre os portos. Este facto, associado às necessidades identificadas na sequência do 11 de setembro, têm ditado a obrigatoriedade de efetuar grandes investimentos no domínio das infraestruturas e da segurança dos portos, de modo a não comprometer o desenvolvimento do setor.

¹ Este número corresponde ao que é designado por *dead-weight ton* (dwt), cujo valor é equivalente ao somatório de todos os pesos que um navio pode embarcar em segurança, nomeadamente combustível, água, mantimentos, consumíveis, tripulantes, passageiros, bagagens e carga.

Todos estes dados são reveladores da importância deste setor para a economia global e da importância de garantir a segurança do transporte marítimo, especialmente nos locais onde este está mais vulnerável a agressões, como é o caso dos portos e dos estreitos.

2.2. Equipamento, construção e reparação navais

As indústrias de construção e reparação navais constituem-se como indutoras do desenvolvimento de indústrias a montante, nomeadamente as indústrias de equipamento naval.

A indústria de equipamento naval abarca as atividades de arquitetura e engenharia naval, consultoria e projeto, metalomecânica, motores, sensores, equipamentos de comunicações e de sistemas de automação. Na Europa, este segmento apresenta o dobro do volume de negócios do setor das indústrias de construção e reparação navais, sendo responsável por 8% do valor criado na economia do mar europeia, enquanto as indústrias da construção e reparação navais são responsáveis por apenas 4% desse valor. Este facto deve-se à deslocalização para o continente asiático das indústrias de construção e reparação navais, permanecendo a indústria de equipamento naval mais enraizada na Europa (COTEC, 2012, p. 124).

A crise económica-financeira de 2008 e o excesso de oferta de novos navios que se faz sentir na atualidade ditaram um decréscimo da indústria de construção e reparação navais. A Ásia é responsável por cerca de 60% do volume de negócios mundial, tendo a Europa percorrido o caminho no sentido de uma maior especialização na construção de navios de alta tecnologia, como navios de cruzeiro, plataformas de exploração de petróleo e gás *offshore*, mega-iates de luxo, *ferries* e navios militares (COTEC, 2012, p. 128).

Este setor constitui-se como um elemento potenciador da segurança das atividades económicas que decorrem no mar, na medida em que da sua normal atividade resulta o desenvolvimento de equipamentos e meios que garantem uma mais eficaz vigilância, monitorização e fiscalização dos espaços marítimos.

2.3. Alimentação de origem marinha

Para além da pesca e da aquicultura, o setor da alimentação de origem marinha engloba os segmentos da preparação e transformação de pescado, da indústria conserveira, e da distribuição e comercialização.

Em 2014, foram capturadas 93,4 milhões de toneladas de peixe, das quais 81,5 milhões foram pescadas em mar aberto e 11,9 milhões em águas interiores. As capturas em águas interiores mantêm uma tendência positiva, que se traduziu num aumento de 37% na última década. A China é o país com a maior quota de mercado, seguida da Indonésia, dos Estados Unidos da América e da Federação da Rússia (FAO, 2016, pp. 8, 10).

No entanto, nos últimos anos tem-se assistido a uma diminuição dos *stocks* pesqueiros, verificando-se que 31,4% das espécies continuam a ser objeto de sobre-pesca. Regista-se, ainda, que 58,1% das espécies se encontram plenamente exploradas, enquanto 10,5% está subexplorada (FAO, 2016, p. 14).

A diminuição do peixe no mar tem contribuído para um crescimento significativo do segmento da aquacultura. Em 1974, apenas 7% do peixe consumido era proveniente da aquacultura, tendo este valor aumentado para 26% em 1994, e 39% em 2004. Em 2014, pela primeira vez foi consumido mais peixe criado em aquacultura do que capturado no mar ou em águas interiores. A China é responsável por 60% da produção mundial, logo seguida da Índia, Vietname, Bangladesh e Egito (FAO, 2016, pp. 8, 10).

Em 2014, estimava-se que existissem no mundo cerca de 4,6 milhões de navios de pesca. A Ásia possuía cerca de 75% da frota global, seguida de África (15%), da América Latina e Caraíbas (6%), da América do Norte (2%) e da Europa (2%) (FAO, 2016, p. 13).

Esta frota tem procurado corresponder ao aumento verificado nas últimas duas décadas do consumo de peixe a nível mundial. Em 1960, o consumo médio de peixe *per capita* era de 9,9 kg, tendo este valor passado para 14,4 kg em 1990, e 19,7 kg em 2013. Em 2014 e em 2015, estimativas preliminares apontam para um consumo médio superior a 20 kg. Nos países industrializados este valor é ainda superior, tendo-se registado, em 2013, um consumo médio *per capita* de 26,8 kg (FAO, 2016, p. 18).

Perspetivando o futuro, estima-se que a produção total dos segmentos da pesca e da aquacultura cresça a uma taxa de 1,5% ao ano até 2025, atingindo nesse ano um valor de 196 milhões de toneladas de pescado, o que representa um incremento de 17% face ao valor médio verificado entre 2013 e 2015. Este crescimento decorrerá sobretudo de um aumento da produção da aquacultura, que se espera que atinja, em 2025, os 102 milhões de toneladas, mais 39% que o valor médio registado entre 2013 e 2015 (FAO, 2016, p. 20).

Relativamente à indústria de transformação de pescado, verifica-se que esta cria um aumento de valor de 100% sobre o produto base, gerando o dobro do lucro obtido pelas capturas (COTEC, 2012, p. 165).

O papel deste setor na alimentação da população mundial é por demais evidente, sendo necessário promover uma adequada vigilância e fiscalização dos espaços marítimos, de modo a combater as ameaças que afetam a sustentabilidade dos recursos haliêuticos.

2.4. Lazer e turismo marítimo

O setor do lazer e turismo marítimo compreende o conjunto de atividades, serviços e produtos que proporcionam lazer e a recreação no mar a turistas. Abarca um conjunto diversificado de atividades e indústrias, como a náutica de recreio, as atividades marítimo-turísticas, os desportos náuticos, o turismo marítimo, e as indústrias de infraestruturas e equipamentos náuticos.

Discriminando os setores anteriormente indicados, constatamos que a náutica de recreio engloba atividades e equipamentos passíveis de serem utilizados em momentos de recreio no mar, enquanto as atividades marítimo-turísticas agregam as empresas que disponibilizam serviços e equipamentos dirigidos ao uso do mar para fins de lazer, como, por exemplo, a observação de cetáceos, a visita a grutas ou o passeio em áreas marinhas protegidas. No domínio dos desportos náuticos identificam-se atividades como a vela, o remo e a canoagem, o *surf*, o *windsurf*, o *kitesurf*, o mergulho, a pesca desportiva, a caça submarina e o esqui náutico, enquanto o turismo marítimo inclui o turismo de cruzeiros. Por sua vez, as infraestruturas náuticas compreendem as marinas, portos de recreio e todas as outras instalações auxiliares, enquanto as indústrias de equipamentos náuticos abarcam um conjunto diversificado de atividades como a conceção, construção, reparação e comercialização de embarcações e de equipamento náutico (COTEC, 2012, pp. 255-256).

O setor do lazer e turismo marítimo situa-se no terceiro lugar no cômputo geral da economia do mar, logo após os setores do transporte marítimo e da energia *offshore* (COTEC, 2012, p. 258), estimando-se que cresça a uma taxa de 3% ao ano, em linha com o crescimento expectável para o setor do turismo em geral (Douglas-Westwood, 2005, p. 10). Na Europa, 63% dos cidadãos declaram a sua preferência por fazer férias junto ao mar (European Environment Agency, 2016), o que corrobora a perspetiva de um potencial de crescimento bastante promissor.

De entre as atividades e indústrias que compõem o setor lazer e turismo, pelo elevado valor acrescentado e pelo potencial de crescimento que apresentam, merecem destaque as indústrias de cruzeiros e de equipamentos náuticos.

Relativamente à indústria de cruzeiros, destacamos o facto de estarem a ser feitos, um pouco por todo o mundo, grandes investimentos na construção de ter-

minais de passageiros. Entre 2009 e 2014, a oferta em termos da capacidade dos navios de cruzeiro aumentou 22,5% (CLIA, 2016, p. 5), o que é revelador da vitalidade deste setor, que há mais de uma década cresce cerca de 10% ao ano (COTEC, 2012, p. 258).

No respeitante à indústria de equipamentos náuticos, salientamos que as suas receitas, especialmente as provenientes da construção de embarcações de recreio, representam cerca de 20% da totalidade das receitas do setor lazer e turismo marítimo, constituindo-se, deste modo, como o maior e mais rentável dos seus segmentos (COTEC, 2012, p. 258).

Também neste setor da economia do mar a necessidade de se garantir um nível de segurança adequado é bem evidente. Este facto pode ser atestado pela quebra de receitas nos países que apresentam problemas securitários, em resultado da transferência do fluxo de turistas para países que conseguem juntar o elemento segurança ao segmento “Sol e praia”, dando corpo à equação “Sol, praia e segurança”.

2.5. Energia *offshore*

São vários os fatores que contribuem para que o mar se assuma, cada vez mais, como uma importante fonte de energia.

Por um lado, o aumento do consumo mundial e o progressivo esgotamento dos recursos energéticos em terra, associado à circunstância de as principais regiões produtoras se localizarem em territórios geopoliticamente instáveis, têm provocado um aumento do preço dos combustíveis fósseis, que torna economicamente viável a exploração de petróleo e gás natural dos fundos marinhos. Simultaneamente, o desenvolvimento tecnológico tem permitido a extração destes recursos a profundidades cada vez maiores, tornando acessíveis jazidas até há poucos anos inalcançáveis.

Por outro lado, a dependência de combustíveis fósseis tem ditado a necessidade de se procurarem novas formas de energia. Surge, assim, como natural a aposta no desenvolvimento de energias renováveis, de modo a aumentar a segurança do fornecimento energético, através da diversificação das fontes de energia. No âmbito das energias renováveis produzidas pelo mar destaca-se a energia do vento, das ondas, das marés e das correntes. Neste contexto, seguidamente vamos analisar alguns dos aspetos mais relevantes nas áreas dos combustíveis fósseis e das energias renováveis.

No que respeita aos combustíveis fósseis, cerca de 35% da produção mundial de petróleo e 27% da produção de gás natural são provenientes do mar (Abreu, *et al.*, 2012, p. 18; 20), estimando-se que aproximadamente 40%

do petróleo e 60% do gás natural consumidos na Europa sejam extraídos do *offshore* (COTEC, 2012, p. 290). Se no passado não se exploravam reservas a mais de 200 metros de profundidade, por não existir tecnologia capaz e não ser rentável do ponto de vista económico, na atualidade a prospeção e extração rondam os 3000 metros de profundidade, havendo a expectativa de nos próximos anos estes valores serem pulverizados. Na última década, mais de metade das novas descobertas de petróleo e gás ocorreram no mar, sendo que 41% destas descobertas aconteceram a mais de 400 metros de profundidade. Em 2020, é expectável que mais de 10% do petróleo mundial seja originário de jazidas que se encontram a profundidades superiores a 400 metros (Correia, 2010, pp. 52, 72, 83).

Relativamente às energias renováveis, destaca-se o elevado valor comercial que a energia eólica *offshore* já apresenta, sendo expectável que se torne numa importante fonte de energia no futuro próximo. A Europa tem sido o grande promotor do desenvolvimento deste tipo de energia, estando também a América do Norte e o Japão a demonstrar interesse no desenvolvimento de parques eólicos *offshore* de grande escala (UN-Oceans, 2016a). Na Europa, durante o ano de 2015, a capacidade de produção de energia eólica aumentou 3018,5 MW, o que representa um crescimento de 108,3% face ao valor registado em 2014. No final de 2015, existiam 84 parques eólicos *offshore* distribuídos por 11 países europeus, com um total de 3230 turbinas eólicas. Com uma capacidade instalada acumulada de 11.027,3 MW, estes parques permitem cobrir 1,5% do consumo total de eletricidade da União Europeia (EWEA, 2016, pp. 4, 10). A profundidade média de instalação dos parques eólicos *offshore* tem vindo a aumentar, assim como a distância média à costa, situando-se atualmente, respetivamente, nos 27,2 metros e 43,3 km (EWEA, 2016, p. 9). O desenvolvimento de novas tecnologias, como as plataformas flutuantes, pode vir a acentuar esta tendência de aumento da distância à costa dos parques eólicos, sendo expectável que ao longo das duas próximas décadas esta fonte de energia venha a ultrapassar, em potência estabelecida, a energia eólica produzida em terra (COTEC, 2012, p. 291).

O aproveitamento da energia das ondas, das marés e das correntes encontra-se num estado de desenvolvimento muito embrionário, não tendo ainda atingido uma maturação que permita a sua exploração comercial.

No entanto, existem algumas exceções a esta situação, como é o caso da exploração comercial da energia das marés na central de La Rance, localizada perto de St. Malo, no norte de França. Esta instalação entrou ao serviço em 1966 e fornece 90% das necessidades elétricas da Bretanha (UN-Oceans, 2016b). Há ainda a registar a exploração comercial de energia das marés na ilha de

Islay, na Escócia, cuja central se encontra ligada à rede elétrica do Reino Unido (UN-Oceans, 2016c).

Para que o setor da energia *offshore* continue a contribuir para o desenvolvimento da economia mundial, torna-se necessário garantir a proteção das plataformas de exploração de petróleo e de gás natural, bem como das infraestruturas para aproveitamento das energias renováveis dos oceanos. É igualmente necessário assegurar a segurança dos meios de transporte destes tipos de energia. No caso dos combustíveis fósseis é especialmente relevante a proteção de navios, oleodutos e gasodutos, enquanto na área das energias renováveis deve ser salvaguardada a segurança das infraestruturas que ligam os locais de produção às redes de distribuição de energia. No caso do transporte por navio, também deve ser assegurada a proteção do ambiente marinho, devendo para tal os navios possuírem duplo casco, de modo a minimizar o risco de desastre ambiental na sequência de acidente.

2.6. Novos usos e recursos do mar

A análise da economia do mar não se deve restringir aos usos tradicionais do mar, devendo também considerar as novas atividades que o desenvolvimento científico e tecnológico vai tornando possível. Enquadram-se nestes novos usos e recursos do mar as atividades relacionadas com a exploração de novas fontes de energia, de recursos minerais das profundezas oceânicas e de recursos biogénéticos marinhos.

No domínio das novas fontes de energia, destaca-se a descoberta de hidratos de metano nos fundos marinhos, os quais se constituem como um recurso energético de primeira grandeza, sendo as suas reservas superiores à totalidade das reservas conhecidas de petróleo, gás natural e carvão (Barriga & Santos, 2010, p. 91). A sua exploração comercial ainda não começou, mas existe a convicção de que estará para breve. Apesar de a exploração dos hidratos de metano poder constituir uma oportunidade do ponto de vista económico, também pode ser uma ameaça no capítulo ambiental, pois os hidratos podem libertar quantidades muito significativas de metano para a atmosfera, contribuindo desse modo para o efeito de estufa (Pinheiro, *et al.*, 2004, p. 149).

No que respeita à exploração de recursos minerais dos fundos marinhos, entre aqueles que mais interesse têm despertado na comunidade internacional encontram-se os nódulos e sulfuretos polimetálicos, e as crostas ferromangáníferas (Fe-Mn) ricas em cobalto.

Os nódulos polimetálicos têm na sua composição elementos de grande valor económico e estratégico, tais como o manganês, o cobalto, o níquel e o cobre.

Ficamos com uma ideia do valor destes metais se tivermos em consideração que o manganês é utilizado no fabrico de ligas metálicas, tintas, baterias, químicos, fertilizantes e do aço usado nas blindagens; o cobalto é usado na construção de peças que funcionam a altas temperaturas, como os motores a jato e as turbinas a gás; o níquel é essencial para a produção de aço inoxidável, baterias, moedas, blindagens e circuitos eletrónicos; e o cobre é empregue na produção de fios elétricos, moedas, ornamentos e materiais de construção (ISA, 2004, pp. 23, 24).

Os sulfuretos polimetálicos e as crostas Fe-Mn ricas em cobalto são outras das riquezas minerais que o fundo do mar encerra. Enquanto os sulfuretos polimetálicos têm a sua origem associada aos campos hidrotermais submarinos, as crostas Fe-Mn, ricas em cobalto, para além do cobalto, assumem-se como uma importante fonte de outros recursos metálicos e de elementos do grupo das terras raras, tais como titânio, cério, níquel, platina, manganês, fósforo, tálio, telúrio, zircónio, tungsténio, bismuto e molibdénio (ISA, 2008).

No que concerne aos recursos biogenéticos, destaca-se o facto de atualmente a vida dos fundos marinhos ser um ativo mais valioso que o ouro. Neste domínio, a atenção tem-se centrado na análise das enzimas existentes nos extremófilos², que resistem a temperaturas extremamente elevadas, ao contrário da maioria das bactérias existentes em ambiente terrestre. O seu estudo tem permitido conduzir reações bioquímicas a temperaturas elevadas, ajudando a assegurar que as misturas genéticas são puras. Deste modo, as empresas têm competido para isolar, clonar e vender enzimas extremamente estáveis de organismos provenientes das grandes profundezas oceânicas, contribuindo para o desenvolvimento da biotecnologia e ciências afins (Correia, 2010, pp. 116, 117).

As aplicações dos recursos genéticos do oceano profundo não têm parado de aumentar, sobretudo nos anos mais recentes, conforme o atesta a evolução do registo de patentes. Entre 1973 e 1992 foram registadas apenas 9 patentes de recursos biogenéticos marinhos, contra as 136 registadas no período compreendido entre 1993 e 2007 (Leary, *et al.*, 2009, p. 189). Em 2011 existiam 677 registos de patentes (Arnaud-Haond, *et al.*, 2011, p. 1521), o que revela que entre 2007 e 2011 foram registadas 532 patentes, confirmando, assim, o crescimento exponencial verificado nos últimos anos.

A investigação e desenvolvimento neste campo assumem particular importância na criação de substâncias anti-inflamatórias e anticancerígenas, no trata-

² Organismos a viverem em condições extremas de ausência de luz e de pressão, perante as quais não seria expectável que se desenvolvesse vida.

mento da sida, malária e doenças cardiovasculares, no desenvolvimento de antibióticos e antifúngicos, de agentes anticoagulantes e de regeneração de tecidos, no diagnóstico nas ciências da vida, mormente polimerases de ácido desoxirribonucleico (ADN), e no combate à poluição por bioremediação de metais pesados.

Perante o exposto, não restam dúvidas de que os novos usos e recursos do mar configuram situações com um elevado potencial económico, pelo que é necessário manter uma rigorosa vigilância à monitorização das atividades que decorrem nos espaços marítimos, de modo a impedir a apropriação ilegal de recursos dos fundos marinhos.

3. A SEGURANÇA MARÍTIMA

Da mesma forma que a segurança é um dos fins últimos do Estado, na medida em que dela depende a consecução de todos os outros objetivos, também a segurança marítima se constitui como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma economia do mar forte. Numa perspetiva abrangente, a segurança marítima é um conceito que abarca as vertentes relacionadas com a *safety* e a *security*.

A vertente *safety* diz respeito à prevenção de acidentes no mar e às ações subsequentes em caso de sinistro. Tem subjacente a resposta no quadro da salvaguarda da vida humana no mar, da segurança da navegação, da certificação e inspeção de embarcações, do assinalamento e posicionamento marítimo, da proteção do meio marinho, do combate à poluição do mar, do apoio em caso de acidentes graves ou catástrofes, da assistência a banhistas e do apoio à proteção civil nos espaços marítimos.

A vertente *security*, correspondente à proteção de pessoas, bens, instalações e navios face a ameaças ou atos ilícitos intencionais, como o terrorismo, a pirataria e outras atividades afins.

O mar é um espaço onde os riscos e ameaças se têm multiplicado, sendo necessário garantir uma adequada vigilância e monitorização dos espaços marítimos, de modo a não comprometer o desenvolvimento da economia mundial.

Os riscos estão normalmente associados a fenómenos de incerteza causadores de danos, mas não pressupõem a existência de um agente com a intenção de provocar efeitos negativos. Deste modo, os riscos decorrem de ações não intencionais e eventualmente sem carácter hostil, tais como fenómenos naturais ou humanamente induzidos.

Por sua vez, as ameaças são situações em que um determinado agente têm a intenção e a capacidade para provocar danos. Assim, podemos considerar que a principal diferença entre risco e ameaça é que esta pressupõe a existência de uma intenção e, portanto, de um agente racional, enquanto o risco subentende também o acaso e os fenômenos da natureza (Escorrega, 2009, p. 7).

No domínio marítimo os riscos e as ameaças apresentam-se normalmente na forma de riscos naturais, riscos e ameaças decorrentes do uso do mar e ameaças diretas ao uso do mar ou que do mar tiram partido (Monteiro, 2012, pp. 64-65).

No âmbito dos riscos naturais, identificamos as catástrofes naturais e as situações ambientais extremas, enquanto na área dos riscos e ameaças decorrentes do uso do mar enquadrámos situações de exploração ilegal de recursos e os desastres ambientais, nos quais se inclui a poluição do mar. No que respeita às ameaças diretas ao uso do mar ou que do mar tiram partido, identificamos a proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo, a criminalidade transnacional, as migrações irregulares e a pirataria marítima.

Neste contexto, importa refletirmos sobre os aspetos mais relevantes de cada um dos riscos e ameaças anteriormente mencionados.

3.1. As catástrofes naturais e as situações ambientais extremas

As catástrofes naturais e as situações ambientais extremas com impacto nas zonas costeiras têm sido uma constante ao longo dos tempos. Como metade da população mundial vive a menos de 60 km da costa e três quartos das maiores cidades estão localizadas em zonas ribeirinhas (UNEP, 2016), estes acontecimentos têm normalmente consequências devastadoras no âmbito da segurança física das populações e causam grandes prejuízos materiais e financeiros.

De entre os fenômenos naturais que mais danos provocam nas orlas costeiras destacamos os sismos, os *tsunamis*, as erupções vulcânicas, as tempestades tropicais, as inundações e os deslizamentos de terras. São exemplos de acontecimentos que nos últimos anos tiveram consequências desastrosas para as populações ribeirinhas o sismo e subsequente *tsunami* que em dezembro de 2004 varreu todo o Sudeste Asiático, o furacão Katrina que em agosto de 2005 devastou a região litoral do sul dos Estados Unidos da América e o sismo que aconteceu no Haiti, em janeiro de 2010.

A mitigação dos desastres naturais que se abatem sobre as regiões costeiras exige que os Estados ribeirinhos facultem às entidades com competências para atuar nos espaços marítimos e na orla costeira as capacidades necessárias para prestar auxílio às populações e para recuperar as infraestruturas críticas.

3.2. A exploração ilegal de recursos marinhos

A exploração ilegal de recursos marinhos inclui as atividades de pesca ilegal e irregular, mas também a exploração de inertes.

Estas atividades colocam em causa a sustentabilidade dos ecossistemas marinhos, bem como a sustentabilidade económica das populações residentes na faixa costeira. Neste capítulo assume particular importância a depredação dos recursos piscícolas, que tem conduzido a um acentuado declínio deste tipo de recursos nas mais variadas regiões do mundo. Este facto tem repercussões ao nível da população piscatória, que desta forma vê colocada em causa a sua forma de subsistência. A vigilância e fiscalização da atividade piscatória nas regiões exauridas podem levar os pescadores a procurarem pesqueiros em zonas onde o controlo não é tão eficaz, aproveitando assim a deficiente fiscalização de alguns Estados costeiros (Monteiro, 2012, pp. 65-66).

Esta situação foi apontada como um dos motivos que terá conduzido a um aumento da atividade pirata no corno de África. Após a queda do governo da Somália, em 1991, diversas embarcações de pesca estrangeiras começaram a pescar ilegalmente na sua Zona Económica Exclusiva. Para além de pescarem ilegalmente, estas embarcações procuraram ainda desincentivar a atividade piscatória somali. Para tal, recorreram ao uso da força, que se traduziu na utilização de armas de fogo, na destruição das artes de pesca e, por vezes, no abalroamento de pequenas embarcações somalis. Desta forma, os pescadores somalis que não desistiram de pescar tiveram de armar as suas embarcações para o caso de recontros com as embarcações estrangeiras. Sem meios de subsistência, armados e habituados a lutar com embarcações de pesca estrangeiras igualmente armadas, os pescadores somalis rapidamente se aperceberam de que a navegação comercial era uma presa muito mais fácil e lucrativa (Lehr & Lehmann, 2007, pp. 13-14).

A vigilância e fiscalização dos espaços marítimos assumem um papel fundamental na prevenção da exploração ilegal de recursos marinhos e no garante da sustentabilidade desses mesmos recursos.

3.3. Os desastres ambientais

O ambiente marítimo é propício à ocorrência de acidentes, que se traduzem frequentemente na perda de vidas humanas, de navios e das respetivas cargas. Simultaneamente, é recorrente a ocorrência de episódios de poluição do

mar em resultado do derrame de hidrocarbonetos, afetando estas situações o equilíbrio dos ecossistemas marinhos, a atividade económica e o bem-estar das populações ribeirinhas.

O aumento do transporte marítimo, em geral, e de cargas perigosas, em particular, incrementa a probabilidade de ocorrência de sinistros com consequências ambientais. Contudo, o número de acidentes marítimos com grandes derrames (superiores a 700 toneladas) de hidrocarbonetos tem vindo a diminuir de uma forma sistemática desde a década de 1970. Naquela década verificaram-se, em média, 24,5 derrames por ano, enquanto na década seguinte esse número diminuiu para 9,4 derrames anuais. Nos anos 90 do século passado atingiu-se o valor de 7,7 derrames por ano, enquanto na primeira década do século XXI foram registados, em média, 3,2 derrames anuais. Finalmente, entre 2010 e 2015, registou-se uma média anual de 1,8 derrames de grandes dimensões. Relativamente aos derrames de médias dimensões (entre 7 e 700 toneladas) a evolução tem sido igualmente positiva, registando-se na década de 1970 um valor médio de 54,3 ocorrências, na década seguinte, 36 derrames por ano, na década de 1990, 28,1 derrames, na primeira década do atual século, 14,9 derrames e, finalmente, entre 2010 e 2015, atingiu-se um valor médio anual de 5,2 derrames (ITOPF, 2016, pp. 4, 5).

Ainda que a poluição por hidrocarbonetos seja a mais mediática, existem outras formas de poluição, algumas das quais mais perigosas para o ambiente e para os recursos marinhos. Neste âmbito, a Comissão Mundial Independente dos Oceanos considera a existência de seis tipos de poluição marinha: (i) por nutrientes, como efluentes de esgotos, agricultura ou silvicultura; (ii) por sedimentos, nomeadamente pela erosão provocada por prospeção mineira ou pelo desenvolvimento costeiro; (iii) por toxinas persistentes, designadamente águas residuais, pesticidas ou metais pesados; (iv) por hidrocarbonetos; (v) por plásticos; e (vi) por isótopos radioativos, resultantes de navios de propulsão nuclear, resíduos militares ou emissões de centrais térmicas (Gouveia, 2012, p. 93).

A ocorrência destes acidentes na zona costeira comporta elevados custos, passando a sua mitigação por ações de prevenção da segurança da navegação e de valências de combate à poluição no mar. No respeitante à segurança dos navios, destacam-se as medidas no domínio do *Port State Control*, através das quais os navios estrangeiros são inspecionados nos portos para verificar se o estado do navio e dos seus equipamentos está em conformidade com as exigências da regulamentação internacional e se o navio é tripulado e operado de acordo com essas regras.

3.4. A proliferação de armas de destruição massiva

- O armamento de destruição massiva engloba armas de natureza nuclear, biológica, química e radiológica, estando a sua proliferação facilitada pelo menor controlo que se verificou, sobretudo no período imediatamente após o colapso da União Soviética.
- A liberdade de navegação de que os navios gozam no alto mar, que faz com que apenas estejam sujeitos à jurisdição do Estado de bandeira, a menos que se suspeite que o navio se dedica ao tráfico ilícito de estupefacientes, à pirataria, ao tráfico de escravos, que é utilizado para efetuar transmissões não autorizadas, ou que não tem nacionalidade, torna o transporte marítimo particularmente apetecível para a proliferação deste tipo de armamento.
- O combate e o controlo da proliferação é um esforço que deve ser desenvolvido num plano multinacional e de forma continuada. Com este propósito, foi lançada em 2003 a *Proliferation Security Initiative*, que procura coordenar o esforço dos Estados participantes no combate à proliferação de armas de destruição massiva. Em outubro de 2015 haviam aderido a esta iniciativa 105 Estados, que se comprometeram a cooperar de uma forma coordenada e eficaz no combate ao tráfico deste tipo de armas e respetivos componentes (PSI, 2016).

3.5. O terrorismo

- O terrorismo é outra ameaça que pode tirar proveito da liberdade de navegação dos mares para, através do uso da violência contra pessoas ou instalações, causar um efeito psicológico que extravasa a população afetada, e provocar um sentimento generalizado de insegurança.
- O desenvolvimento dos sistemas de comunicações tem proporcionado aos grupos terroristas uma maior eficácia na coordenação de células dispersas, sendo o mar utilizado para movimentar agentes, obter apoio logístico e procurar proteção. A partir do mar é relativamente fácil desenvolver ataques contra navios, equipamentos e infraestruturas portuárias ou plataformas petrolíferas. Outra possibilidade que importa não descurar é o derrame deliberado para os mares de produtos químicos ou altamente poluentes. A utilização de embarcações, aeronaves ligeiras, veículos não tripulados, minas ou mergulhadores, constitui-se como a forma mais provável de concretizar os ataques (Cajarabille, 2008, p. 57).
- No domínio marítimo, as linhas de navegação, os navios, os portos e as plataformas petrolíferas são alvos remuneradores e bastante vulneráveis, requerendo, por isso, especial atenção e a adoção de medidas de proteção adequadas. Com o

propósito de reforçar a segurança dos navios e das instalações portuárias surgiu, na sequência dos ataques de 11 de setembro, o *International Ship and Port Facility Security Code* (Código ISPS), que estabelece um conjunto abrangente de medidas para reforçar a segurança de navios e instalações portuárias.

3.6. A criminalidade transnacional

O tráfico de drogas, de pessoas e de armas são o tipo de criminalidade transnacional que mais preocupação provoca, pelo impacto que podem ter no âmbito da segurança e bem-estar das populações. Para além dos efeitos nefastos diretos que resultam destas atividades ilícitas, este tipo de crime contribui de forma indireta para a insegurança das populações, devido à criminalidade dela derivada.

As enormes quantidades de dinheiro geradas por estes tráficos são branqueadas no sistema financeiro internacional e utilizadas para fomentar outras atividades clandestinas, nomeadamente de âmbito terrorista (Cajarabille, 2008, p. 58).

A continuidade dos espaços marítimos exige que o combate a estas ameaças seja feito recorrendo a soluções colaborativas, a partilha de informação e a concertação de esforços entre as entidades com responsabilidades no seu controlo.

3.7. As migrações irregulares

As migrações irregulares por via marítima são um problema que afeta especialmente os países do sul da Europa, que têm de enfrentar o êxodo em massa de pessoas provenientes dos países do Norte de África e do Médio Oriente. Esta situação constitui-se como um dos maiores desafios securitários com que a Europa se defronta na atualidade.

São vários os fatores que contribuem para o acentuar desta situação perturbadora da estabilidade regional e geradora de crises humanitárias. Por um lado, a instabilidade política que se faz sentir em diversos países do Norte de África e do Médio Oriente. As situações de conflito que se vivem em alguns destes países potenciam a imigração dos seus cidadãos, em busca de maior segurança nos países vizinhos. Por outro lado, o fraco desenvolvimento económico e social desses Estados, que faz com que as suas populações procurem melhores condições de vida na Europa, aumentando a pressão sobre as fronteiras marítimas do Velho Continente.

O controlo destes fluxos migratórios coloca uma maior pressão nas tarefas de fiscalização dos espaços marítimos e da salvaguarda da vida humana no mar, exigindo o empenhamento de um número significativo de recursos. A fisca-

lização do mar procura garantir um maior controlo das fronteiras marítimas dos Estados soberanos, enquanto a salvaguarda da vida humana no mar visa impedir as catástrofes que se têm verificado em termos de perda de vidas, devido a os migrantes efetuarem as viagens em embarcações que não oferecem as mínimas condições de segurança.

3.8. A pirataria marítima

No presente século a pirataria marítima voltou a despertar a atenção da comunidade internacional, devido à dimensão que o fenómeno atingiu, sobretudo no corno de África. Com relativamente poucos meios, os piratas constituem-se como uma das principais ameaças ao transporte marítimo, vetor essencial do desenvolvimento económico das nações.

O ressurgimento da pirataria está associado a diversos fatores. De entre estes destaca-se o aumento verificado no transporte marítimo mundial, bem como o facto de uma parte significativa do transporte marítimo atravessar passagens estreitas e altamente congestionadas, o que obriga os navios a reduzirem significativamente a velocidade, tornando-os mais vulneráveis a ataques. Também as fracas condições socioeconómicas das populações e as crises económico-financeiras contribuem para o aumento da pirataria, pois não só impelem mais pessoas para esta atividade ilícita, como também privam os Estados dos fundos necessários para assegurar um patrulhamento eficaz das suas zonas marítimas (Chalk, 2008, pp. 10-11). Finalmente, a instabilidade política que se faz sentir em algumas regiões, que se traduz na ausência de capacidade para impor a autoridade do Estado no mar.

O fenómeno está predominantemente presente nas regiões do Sudeste Asiático, golfo de Adém e mar Vermelho, subcontinente indiano e golfo da Guiné. No Sudeste Asiático, a partir de 2009 inverteu-se a tendência de decréscimo do número de ataques que se verificava deste o início do século, tendo-se atingido em 2014 o inaceitável número de 148 ataques. No golfo de Adém e mar Vermelho, houve uma redução significativa no número de ataques piratas a partir de 2011, tendo-se passado de 236 ataques nesse ano, para 11, em 2014. Em 2014 não foi sequestrado qualquer navio ou pessoa. Estes números são reveladores do sucesso do esforço da comunidade internacional para reprimir a pirataria nesta região. Relativamente ao subcontinente indiano, não se verificam variações apreciáveis, apesar de a pirataria continuar a apresentar números preocupantes nesta região. No golfo da Guiné, não se verificou uma variação significativa no número de ataques realizados. No entanto, registou-se uma diminuição do número

de incidentes com navios fundeados e aumentou a distância média a terra dos ataques efetuados, o que poderá ser revelador de um patrulhamento mais eficaz das águas costeiras, por parte dos Estados ribeirinhos (Silva, 2016, pp. 97-98).

A pirataria marítima é uma atividade com elevados custos diretos para a economia global, destacando-se os seguintes: (i) custos dos resgates pagos aos piratas; (ii) custos da condução de operações militares de combate à pirataria; (iii) custos da aquisição de equipamento de segurança e contratação de guardas para proteger navios e tripulações; (iv) custos do redirecionamento dos navios para outras rotas; (v) custos do aumento da velocidade; (vi) custos laborais mais elevados devido ao pagamento de um prémio de risco aos tripulantes; (vii) custos do julgamento e da prisão de piratas; (viii) custos do aumento do prémio do seguro em resultado de as zonas de atividade pirata intensa serem consideradas áreas de risco de guerra; e (ix) custos de funcionamento de organizações de luta contra a pirataria (UNCTAD, 2014, pp. 15-21).

Nas zonas de maior incidência de atos de pirataria marítima, o combate a este flagelo tem passado pelo reforço das medidas de defesa própria dos navios em trânsito pela zona de risco, pela presença militar internacional, pelo desenvolvimento de instrumentos de cooperação internacional e pela utilização de empresas de prestação de serviços de segurança privada.

3.9. A mitigação dos riscos e ameaças

Alguns dos riscos e ameaças anteriormente analisados têm um impacto direto sobre a biodiversidade e a sustentabilidade dos recursos marinhos, enquanto outros exigem o seu combate no mar para evitar que os seus efeitos se propaguem a terra. Esta situação obriga os Estados costeiros a reforçar a vigilância, monitorização e fiscalização das atividades que decorrem nos espaços marítimos, almejando, assim, ter um conhecimento situacional que permita alcançar os desideratos de promoção da segurança e bem-estar das populações e de preservação do ambiente marinho.

Em certa medida, os oceanos podem ser considerados como um prolongamento dos Estados costeiros, uma vez que o direito internacional marítimo lhes confere direitos de soberania ou jurisdição sobre diversas zonas marítimas, tais como o mar territorial, a zona contígua, a zona económica exclusiva e a plataforma continental.

No entanto, não foram apenas outorgados direitos aos Estados costeiros mas também obrigações, como sejam o dever de garantir a segurança e pro-

- teção de pessoas e bens nos espaços marítimos sob sua responsabilidade. Estes direitos e obrigações exigem que o exercício da autoridade do Estado no mar seja pautado pela necessidade de garantir o *continuum* da ação nas diversas zonas marítimas, o que não é compaginável com a edificação de capacidades para atuar apenas numa determinada zona marítima.
- Contudo, a crise económico-financeira, que desde 2008 tem vindo a afetar particularmente os países ocidentais, determinou uma redução dos orçamentos afetos à área da defesa e segurança, o que fragiliza a capacidade de intervir no sentido de garantir uma atmosfera de segurança marítima favorável. O atual ambiente de escassez de recursos torna premente uma melhor articulação na atuação das diferentes entidades com responsabilidades na contenção das ameaças, de modo a garantir a otimização das atividades de vigilância marítima, evitando assim a subutilização dos poucos recursos.
- Simultaneamente, alguns riscos e ameaças, como a proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo, a criminalidade transnacional, as migrações irregulares ou a pirataria, apresentam um caráter difuso, em que a fronteira entre a segurança interna e externa fica muito esbatida.
- Neste contexto, assume particular relevância o paradigma de “duplo uso” adotado por Portugal no respeitante à sua Marinha, porque é ele que melhor garante a preparação e o emprego dos meios necessários para a preservação dos interesses do Estado costeiro no mar. Este conceito prevê o emprego operacional dos meios da Marinha em missões essencialmente militares mas também de interesse público, potenciando sinergias e permitindo economia de recursos. Ao abrigo deste paradigma tem existido uma intensa colaboração entre as diversas entidades com interesses nos espaços marítimos, consubstanciado através da realização de ações cooperativas no mar (Ribeiro, 2010, p. 34).
- Face à imensidão dos mares e à natureza transnacional das ameaças que os afetam, torna-se necessário promover a cooperação e a interoperabilidade entre as diversas entidades com competências no mar, de modo a garantir um adequado nível de segurança. Simultaneamente, a efetiva vigilância e monitorização dos espaços marítimos exigem a compilação sistemática de informação proveniente de múltiplas fontes e a sua partilha entre os diversos intervenientes.
- Deste modo, tem sido percorrido um caminho no sentido de uma maior integração e interoperabilidade dos sistemas de vigilância marítima. Através de um processo que assenta na aquisição de dados provenientes de sensores de estações em terra e de múltiplas plataformas como navios, veículos não tripulados e

satélites, bem como no desenvolvimento de elementos de informação e na criação de conhecimento, procura-se obter superioridade de informação, daqui resultando numa tomada de decisão mais sustentada.

4. CONCLUSÕES

No presente trabalho procurámos refletir sobre a importância do mar para a economia global e sobre a necessidade de garantir um adequado nível de segurança nos espaços marítimos, de modo a não comprometer o desenvolvimento mundial.

O mar constitui-se como uma importante fonte de recursos vivos e não vivos e como a principal via de circulação do comércio mundial. Simultaneamente, o progressivo esgotamento de recursos em terra e o desenvolvimento científico-tecnológico, têm tornando economicamente viável a exploração de recursos dos fundos marinhos até há pouco inacessíveis à humanidade. Estes aspetos conferem uma importância decisiva ao mar para o desenvolvimento global.

Todavia, os espaços marítimos são um ambiente cada vez mais permeável a riscos e ameaças, pelo que o garante da segurança no mar tem subjacente a manutenção de uma presença efetiva e dissuasora. Para tal, os Estados têm de dispor de instrumentos eficazes para combater as atividades ilícitas e criminosas que decorrem nas suas zonas marítimas, de modo a assegurar a liberdade da navegação e a exploração sustentável dos recursos marinhos.

A imensidão da área a vigiar e o caráter difuso, imprevisível e irregular dos riscos e ameaças que afetam os espaços marítimos determinam a necessidade de a segurança no mar ser vista numa moldura cooperativa. De facto, todos são poucos para garantir a segurança dos mares, pelo que esta tarefa deve ser prosseguida de forma coordenada e através de uma intensa cooperação entre todas as entidades com responsabilidades nos espaços marítimos. Para tal, é fundamental partilhar a informação, potenciar as sinergias e aproveitar as complementaridades entre as diferentes estruturas, de modo a aumentar a eficácia na atuação.

Perante o exposto, fica bem patente a importância do mar para o desenvolvimento global e a circunstância da segurança no mar ser um bem que tem de ser preservado, sob pena de se romperem os equilíbrios de ordem política, económica, social e ambiental.

Referências

- ABREU, M. P. D. *et al.*, 2012. *A Extensão da Plataforma Continental, Um Projeto de Portugal – Seis anos de missão (2004 – 2010)*. Lisboa: Associação Fórum Empresarial da Economia do Mar.
- ARNAUD-HAOND, S., ARRIETA, J. M. & DUARTE, C. M., 2011. Marine Biodiversity and Gene Patents. *Science*, pp. 1521-1522.
- BARRIGA, F. & SANTOS, R. S., 2010. Recursos minerais marinhos, metálicos, não metálicos e energéticos: potencial e impactos ambientais. In: *Políticas Públicas do Mar: Para um Novo Conceito Estratégico Nacional*. Lisboa: Esfera do Caos, pp. 86-95.
- CAJARABILLE, V. L., 2008. A Segurança no Mar. In: *Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico*. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, pp. 55-65.
- CHALK, P., 2008. *The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States*, Santa Monica: RAND Corporation.
- CLIA, 2016. *2015 Annual Report*. [Online] Available at: <https://www.cruising.org/about-the-industry/research/2015-annual-report> [Acedido em 5 agosto 2016].
- COMISSÃO EUROPEIA, 2011. *Livro Branco. Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*. [Online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PT:PDF> [Acedido em 4 agosto 2016].
- CORREIA, A. D., 2010. *O Mar no Século XXI*. Aveiro: Fedrave.
- COTEC, 2012. *Blue Growth for Portugal – Uma visão empresarial da economia do mar*, Porto: COTEC Portugal.
- DOUGLAS-WESTWOOD, 2005. *World Marine Markets*, Canterbury, Reino Unido: Canterbury.
- ESCORREGA, L. F., 2009. *A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias*. [Online] Available at: <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/499> [Acedido em 13 agosto 2016].

- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2016. *Coasts and seas*. [Online] Available at: http://www.eea.europa.eu/themes/coast_sea/intro [Acedido em 07 agosto 2016].
- EWEA, 2016. *The European offshore wind industry – key trends and statistics 2015*. [Online] [Acedido em 2016 agosto 08].
- FAO, 2016. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2016 in Brief*. [Online] Available at: <http://www.fao.org/3/a-i5798e.pdf> [Acedido em 08 agosto 2016].
- GOUVEIA, J. V., 2012. Poluição do Mar. In: *A Segurança no Mar – Uma Visão Holística*. s. l.: Mare Liberum, pp. 89-102.
- INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING, 2016. *Markets in Crisis – Assessing the Collective Interest*.
- ISA, 2004. *Marine Mineral Resources: Scientific Advances and Economic Perspectives*. [Online] Available at: <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/ISA-Daolos.pdf> [Acedido em 26 agosto 2016].
- ISA, 2008. *Cobalt-Rich Crusts*. [Online] Available at: <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG9.pdf> [Acedido em 29 agosto 2016].
- ITOPF, 2016. *Oil Tanker Spill Statistics 2015*. [Online] Available at: http://www.itopf.com/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_2016.pdf [Acedido em 15 setembro 2016].
- LEARY, D. *et al.*, 2009. Marine genetic resources: A review of scientific and commercial interest. *Marine Policy*, pp. 183-194.
- LEHR, P. & LEHMANN, H., 2007. Somalia: Pirates' New Paradise. In: *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism*. New York: Routledge, pp. 1-22.
- MONTEIRO, N. S., 2012. Riscos e Ameaças em Ambiente Marítimo – Considerações Gerais. In: *A Segurança no Mar – Uma Visão Holística*. S. l.:Mare Liberum, pp. 63-68.

- PANAMA CANAL AUTHORITY, 2016. *Panama Canal Expansion Q & A*. [Online] Available at: <http://micanaldepanama.com/expansion/faq/> [Acedido em 31 julho 2016].
- PINHEIRO, L. M., MAGALHÃES, V. H. & MONTEIRO, J. H., 2004. Vulcanismo de Lama, Hidratos de Metano e Potenciais Ocorrências de Hidrocarbonetos na Margem Sul Portuguesa Profunda. *Nação e Defesa*, Verão, pp. 139-155.
- PSI, 2016. *The Proliferation Security Initiative*. [Online] Available at: <http://www.psi-online.info/Vertretung/psi/en/01-about-psi/0-about-us.html> [Acedido em 16 agosto 2016].
- RIBEIRO, A. S., 2010. Uma Visão Estratégica do Mar. *Nação e Defesa*, julho-setembro, pp. 30-35.
- SILVA, J. F. D., 2016. Uma Visão Global da Pirataria Marítima no Século XXI. In: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Foneira do Caos Editores Lda., pp. 71-108.
- UNCTAD, 2014. *Maritime Piracy. Part I: An Overview of Trends, Costs and trade-Related Implications*, New York: United Nations Conference on Trade And Development.
- UNCTAD, 2015. *Review of Maritime Transport 2015*, Geneva: United Nations Conference on Trade And Development.
- UNEP, 2016. *Cities and Coastal Areas*. [Online] Available at: http://www.unep.org/urban_environment/issues/coastal_zones.asp [Acedido em 20 julho 2016].
- UN-OCEANS, 2016a. *Offshore Wind Energy*. [Online] Available at: <http://www.oceansatlas.org/subtopic/en/c/622/> [Acedido em 08 agosto 2016].
- UN-OCEANS, 2016b. *Tidal Energy*. [Online] Available at: <http://www.oceansatlas.org/subtopic/en/c/666/> [Acedido em 08 agosto 2016].
- UN-OCEANS, 2016c. *Wave Energy*. [Online] Available at: <http://www.oceansatlas.org/subtopic/en/c/637/> [Acedido em 08 agosto 2016].

A Segurança dos Pontos de Articulação Estratégica

CARLOS BRANCO

Investigador integrado na Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Ciências Militares (Major-General na situação de reserva). As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, Operações de Paz, Resolução de Conflitos e Política Comum de Segurança e Defesa. Das suas inúmeras publicações destacam-se:

- As Organizações Não Governamentais na Mediação de Conflitos Intraestaduais Violentos: O Confronto entre a Teoria e a Prática no Processo de Paz Moçambicano, In *Observare*, Vol. 2, n.º 2 (Outono 2011), pp. 84-103, disponível online.
- “Etnicidade e Violência Étnica. As Diferentes Abordagens Teóricas e a sua Utilidade na Gestão de Conflitos”, *Relações Internacionais*, Setembro de 2006, disponível online.

A Segurança dos Pontos de Articulação Estratégica

CONCEITOS E METODOLOGIA

A segurança energética desempenha um papel cada vez maior nas preocupações dos Estados e das organizações internacionais. A dependência mundial dos recursos energéticos, muito em particular do petróleo e do gás natural, é responsável pela redobrada importância do tema. Dois terços da produção mundial de petróleo são transportados por mar dos locais de extração para os mercados de consumo (U. S. EIA). Impedimentos ao seu transporte, mesmo que temporários, provocados pela interdição da sua passagem em determinados pontos de articulação estratégica (daqui em diante designados por *chokepoints*), pontos de passagem estreitos que não conseguem ser facilmente contornados, podem ter sérias consequências na volatilidade dos preços da energia e, por consequência, um impacto negativo na economia. Pela sua importância estratégica, os *chokepoints* são na verdade o calcanhar de Aquiles da economia global. Manter a sua passagem livre é do explícito interesse nacional das grandes potências¹. São muitos os cenários que podem causar a sua interdição, tanto no contexto de crises políticas e conflitos armados, como de aciden-

¹ Em 1980, o presidente norte-americano Jimmy Carter declarou que o Golfo Pérsico era uma região de interesse vital para os Estados Unidos.

tes, terrorismo ou pirataria². Daí que os *chokepoints* se revistam de uma elevada importância económica e militar.

Pelo facto de conferirem nítidas vantagens geopolíticas, a luta pelo seu controlo gera rivalidades e tensões. O controlo das rotas comerciais marítimas pelos Estados Unidos da América (EUA) advém-lhe da capacidade para controlar o estreito de Ormuz, o golfo de Ádem, o estreito de Gibraltar, o estreito de Malaca, o canal do Panamá e o mar Este da China³. Através da presença militar no Djibuti, Omã, Diego Garcia e Singapura, os EUA controlam os *chokepoints*-chave e simultaneamente a designada “String of Pearls”⁴, bloqueando quando quiserem o acesso da China e da Índia [aos mercados] (Riegl, M., Landovský, J. e Valko, I.).

O conceito de *chokepoint* surge no contexto militar e também associado à geografia (Emmerson, C. e Stevens, P.), sendo igualmente empregue noutros contextos. Contudo, tem sempre subjacente uma zona de passagem estreita em terra (vale, desfiladeiro ou ponte) ou no mar, por onde uma força militar tem obrigatoriamente de passar para atingir o seu objetivo, e que não pode ser facilmente contornada, limitando assim o seu movimento. Utilizaremos neste trabalho a definição de *chokepoint* avançada pela *U. S. Energy Information Administration (U. S. EIA)*: canais estreitos situados ao longo das rotas marítimas globais amplamente utilizadas, alguns tão estreitos que colocam restrições às dimensões dos navios que por eles podem navegar. Constituem um elemento crítico da segurança energética global, devido ao elevado volume de petróleo e gás natural que por eles passa.

Três conceitos fundamentais surgem associados à definição de *chokepoint* (Rodrigue, Adam): características físicas (profundidade, largura ou navegabilidade que limitam o movimento); utilização (o seu valor é proporcional ao grau de utilização e à existência de alternativas, por terra ou por mar); e acesso (como recurso valioso, exige algum grau/mecanismo de controlo que garanta o acesso).

Tendo em conta o tema genérico deste trabalho – Espaços Económicos e Espaços de Segurança – consideraremos apenas os *chokepoints* marítimos, e, muito

² Os *chokepoints* podem ser minados, bloqueados por navios afundados, ou interditados por forças navais, artilharia ou sistemas balísticos. Sobre este tema, ver o trabalho de Luciani, G. *Restrictions of Passage, Accidents and Oil Transportation Norms: Impact on Supply Security*, CEPS Working Document. No. 354, junho 2011. Disponível em http://aei.pitt.edu/32075/1/WD_354__Secure__Luciani_on__Restriction_of_Passage.pdf [consultado em 15 de novembro de 2016].

³ O que explica a localização dos seus *aircraft carrier strike groups* e grupos anfíbios de reação rápida, orientados para intervirem nesses locais, impedindo a sua interdição e assim proteger o comércio internacional.

⁴ A *String of Pearls* é uma teoria geopolítica que defende um interesse potencial da China na região do oceano Índico. Refere-se a uma rede de relações, instalações militares e comerciais chinesas ao longo de uma linha de comunicação marítima, que se estende desde o território chinês ao Porto Sudão, situado no mar Vermelho.

em particular, os sete incluídos na Proposta da Comissão Europeia⁵: estreito de Ormuz, estreito de Malaca, estreito de Bab el-Mandeb, canal do Suez-SUMED Pipeline, Canais Turcos (Bósforo e Dardanelos), Estreitos Dinamarqueses e canal do Panamá. Para esta seleção, contribuiu: o volume de petróleo que por eles passa; a localização em grandes rotas marítimas globais, e, conseqüentemente, o papel crucial que desempenham na economia global e no transporte de mercadorias; e a ausência ou a impraticabilidade de utilização de caminhos alternativos⁶.

A maioria dos *chokepoints* selecionados encontra-se nas proximidades de países em desenvolvimento, desprovidos de instituições que possam garantir a sua segurança (Komiss, W. e Huntzinger). Pelo volume de petróleo que por eles passa (cerca de 60% do valor produzido mundialmente), os estreitos de Ormuz e de Malaca são de longe os mais importantes e, conseqüentemente, os que se encontram mais sujeitos a situações de instabilidade. Ormuz é a passagem estratégica mais importante do mundo, por permitir o acesso aos campos de petróleo e de gás natural do Médio Oriente, enquanto Malaca é um ponto de trânsito comercial entre os oceanos Índico e Pacífico.

O trabalho encontra-se organizado por *chokepoints*. Para cada um deles efetuaremos uma descrição detalhada das suas características físicas e uma análise da sua importância em matéria de segurança energética global e da geopolítica das grandes potências (sempre que possível), assim das como rotas alternativas que permitam mitigar o impacto negativo da sua possível interdição. A maioria dos *chokepoints* são produto da geografia; contudo, alguns foram criados artificialmente, como é o caso dos canais do Suez e o do Panamá.

⁵ A lista dos *chokepoints* considerada por cada instituição difere ligeiramente: a *International Energy Agency* (IEA) foca-se especialmente nas passagens do Médio Oriente (Ormuz, Bab el-Mandeb e Suez) e no estreito de Malaca, enquanto a U. S. EIA e a Comissão Europeia também incluem o Panamá e os Estreitos Turcos. A Comissão Europeia considera também o mar Báltico e os Estreitos Dinamarqueses. Estamos cientes que muitos outros pontos de passagem se poderiam acrescentar: o estreito de Gibraltar (Espanha, Gibraltar e Marrocos); o cabo Horn (Chile); o cabo da Boa Esperança (África do Sul); o Fulda Gap; o canal de Inglaterra; o GIUK Gap (entre a Groenlândia, Islândia e Reino Unido); o canal de Moçambique, etc. Não será de excluir a possibilidade de brevemente ter de se acrescentar a esta lista o estreito de Bering, devido à sua localização estratégica. O estreito que estabelece presentemente a ligação entre os oceanos Ártico e Pacífico, uma vez libertado das atuais camadas de gelo, ligará as economias do oceano Pacífico às economias do Atlântico Norte (Bergeron, L. P.).

⁶ Por exemplo, a rota alternativa ao canal do Suez/SUMED Pipeline, à volta do cabo da Boa Esperança, obriga a percorrer mais 9.700 km.

Volume de *crude* e derivados do petróleo transportados através dos *chokepoints* (2009-13)⁷

LOCALIZAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013
Estreito de Ormuz	15,7	15,9	17,0	16,9	17,0
Estreito de Malaca	13,5	14,5	14,6	15,1	15,2
Canal do Suez e SUMED <i>Pipeline</i>	3,0	3,1	3,8	4,5	4,6
Bab el-Mandeb	2,9	2,7	3,4	3,7	3,8
Estreitos Dinamarqueses	3,0	3,2	3,3	3,1	3,3
Canais Turcos	2,8	2,8	3,0	2,9	2,9
Canal do Panamá	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Comércio marítimo mundial de petróleo	53,9	55,5	55,6	56,7	56,5
Total da Produção Mundial	84,9	87,5	87,8	89,7	90,1

Nota: Os valores são apresentados em milhões de barris por dia (bbl/d). A informação relativa ao canal do Panamá reporta-se a anos fiscais.

Fonte: U. S. Energy Information Administration baseada no Lloyd's List Intelligence, Panama Canal Authority, Eastern Bloc Research, Suez Canal Authority, and UNCTAD, usando os fatores de conversão da U. S. EIA8.

O ESTUDO DE CASOS

O estreito de Ormuz

O estreito de Ormuz estabelece a ligação entre os golfos de Omã e Pérsico. O Irão encontra-se na costa norte do estreito e os Emiratos Árabes Unidos (EAU) na costa sul. É a única passagem do golfo Pérsico para o oceano aberto. É o *chokepoint* mais importante do mundo. Em 2013, segundo a U. S. EIA, passaram diariamente por ele 17 milhões de barris de petróleo (valor médio), cerca de 30% do petróleo mundial transportado por via marítima. Ainda segundo a U. S. EIA, mais de 85% do *crude* que passa pelo estreito de Ormuz dirige-se para os mercados asiáticos, sendo o Japão, a Índia, a Coreia do Sul e a China os maiores destinatários⁹. O estreito tem uma largura que varia entre os 48 e 80 km; contudo, a navegação no estreito encontra-se limitada a dois canais de 3 km de largura, cada um deles utilizado exclusivamente apenas para entrada ou saída, tornando a circulação difícil. As ilhas

⁷ *World Oil Transit Chokepoints*, última atualização: 10 de novembro de 2014.

⁸ U.S. Energy Information Administration, "World Oil Transit Chokepoints", última atualização: 10 de novembro de 2014. [online] Disponível em https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/special_topics/World_Oil_Transit_Choke_points/wotc.pdf [consultado em 10 de outubro de 2016].

⁹ Jean-Paul Rodrigue, no seu trabalho *Straits, Passages and Chokepoints. A Maritime Geostategy of Petroleum Distribution* apresenta dados diferentes, considerando que aproximadamente 88% do petróleo exportado do golfo Pérsico que transita pelo estreito de Ormuz se destina aos mercados asiáticos, Europa ocidental e Estados Unidos.

que asseguram o controlo do estreito são disputadas pelo Irão e pelos EAU (Rodríguez); a soberania sobre o estreito encontra-se dividida entre o Irão e Omã. No entanto, os dois canais de navegação mencionados encontram-se em águas territoriais de Omã.

Dos cinco maiores produtores de petróleo do golfo, apenas a Arábia Saudita, os EAU e o Iraque possuem *pipelines* capazes de transportar o *crude* para o exterior do golfo Pérsico, assim como capacidades adicionais para contornar o estreito de Ormuz¹⁰. Por não dispor de terminais marítimos como a Arábia Saudita ou os EAU, o Iraque (as suas instalações no golfo são insuficientes para acomodar petroleiros de grande dimensões) desenvolveu uma notável rede de *pipelines* com a orientação genérica noroeste. O Kuwait é o único grande produtor de petróleo do golfo Pérsico que não dispõe de qualquer alternativa ao estreito de Ormuz. Cerca de 30% do total do petróleo que passa pelo estreito podem ser transportados para o exterior do golfo Pérsico através de *pipelines*, recorrendo à capacidade existente, não utilizada. Esse valor poderia ser superior se muitos dos *pipelines* existentes, possíveis alternativas de transporte, se encontrassem operacionais.

A importância estratégica do golfo Pérsico em matéria de produção petrolífera e gás natural torna compreensível a dimensão do dispositivo militar norte-americano na região. Os EUA dispõem de bases militares na Arábia Saudita, Bahrain, Kuwait, Omã e EAU, tendo celebrado com alguns destes países acordos de cooperação militar e de defesa. As forças navais do Comando Central norte-americano (CENTCOM) e a 5.^a Esquadra da Marinha dos EUA encontram-se instaladas no Bahrain; e o Comando Aéreo das forças do Comando Central no Qatar¹¹. No caso de Omã, o acordo celebrado prevê não só a instalação de bases militares, como permite o acesso às bases militares do reino.

A segurança do estreito foi ao longo dos anos posta em causa várias vezes. Na década de 80, do século passado, a região foi palco da guerra Irão-Iraque (1980-1988), tendo sido particularmente fustigada por aquilo que ficou designado como a “Guerra dos Petroleiros”, com início em 1984. A ação

¹⁰ O East-West Pipeline (também chamado Petroline), que cruza a Arábia Saudita desde Abqaiq, na costa leste, até ao mar Vermelho, com uma capacidade para transportar 5 milhões bbl/d, é a principal alternativa ao estreito de Ormuz. A este junta-se o *pipeline* de gás natural Abqaiq-Yanbu, que corre paralelo ao East-West Pipeline até ao mar Vermelho. Por outro lado, o *pipeline* Abu Dhabi Crude Oil Pipeline (ADCO), que cruza os EAU, reduz o total do transporte de petróleo através do estreito de Ormuz em cerca de 9%, permitindo que cerca de 60% do *crude* exportado pelos EAU não passe pelo estreito. No final de 2013, a capacidade de transporte total não utilizada através de *pipeline* da Arábia Saudita e dos EAU rondava os 4,3 milhões bbl/d.

¹¹ Entre 2002 e 2003, o Comando foi transferido da Arábia Saudita para a base aérea de Al Udeid, no Qatar.

norte-americana foi decisiva para que o estreito nunca chegasse a ser fechado ao tráfego marítimo (diminuiu cerca de 25%). Inicialmente, os iranianos atacavam apenas os petroleiros que transportavam petróleo iraquiano, passando mais tarde a atacar os petroleiros de qualquer país do golfo que apoiasse o Iraque. A dimensão dos ataques levou o Kuwait, em novembro de 1986, a pedir formalmente proteção internacional para os seus navios, ao que responderam a União Soviética e os Estados Unidos¹². A Lloyds de Londres estima que a “guerra dos petroleiros” tenha danificados cerca de 546 navios comerciais e morto cerca de 430 marinheiros civis¹³.

As tensões na região prolongaram-se para além deste período, como testemunham as duas Guerras do Golfo (1990 e 2003) contra o Iraque, e a rivalidade geoestratégica permanente entre a Arábia Saudita e o Irão. A ameaça à liberdade de movimento através no estreito tinha principalmente origem no Irão, situação que se alterou com o fim do regime de sanções.

Há, contudo, que ter presente a incapacidade do Irão em bloquear a navegação no estreito, tendo em conta a dimensão da presença militar dos EUA na região. Não dispondo de uma marinha capaz de se confrontar com o poderoso dispositivo naval norte-americano no golfo, a credibilidade dessas ameaças reside em ações assimétricas, recorrendo à utilização de pequenos barcos de alta velocidade, mísseis antinavios e minas. Embora representem uma clara ameaça, a sua capacidade para limitar o tráfego no estreito é muito limitada¹⁴. Enquanto existir um compromisso credível dos EUA em manter o estreito aberto, as tentativas para impedir a sua utilização terão sempre um alcance limitado e serão de curta duração.

¹² A partir de 7 de março de 1987, a marinha dos Estados Unidos ofereceu-se para dar proteção aos petroleiros estrangeiros que alterassem a bandeira e passassem a usar a bandeira americana, no que ficou conhecido como Operação Earnest Will.

¹³ Para uma análise detalhada das consequências da Guerra dos Petroleiros, ver O'Rourke, R. *The Tanker War*, Proceedings Magazine 1988 Vol. 114/5/1.023. U. S. Naval Institute. Disponível em <http://www.usni.org/magazines/proceedings/1988-05/tanker-war> [consultado em 22 de novembro de 2016]; ou Reed, J., 2015. *Troubled Waters: Recalling The Iran-Iraq Tanker War*. [online] Disponível em <http://oilpro.com/post/7109/troubled-waters-recalling-iran-iraq-tanker-war> [consultado em 12 de setembro de 2016].

¹⁴ Sobre a capacidade militar do Irão para impedir a navegação no estreito de Ormuz, ver uma série de três documentos publicados pela Stratfor com o título “Iran and the Strait of Hormuz”, devidamente referenciados na parte deste trabalho dedicada à bibliografia.

O estreito de Malaca

O estreito de Malaca é uma faixa de água estreita entre a península da Malásia e a ilha Indonésia de Samatra que liga os oceanos Índico e Pacífico (entre a Malásia e a Indonésia); é o caminho mais curto para o transporte dos hidrocarbonetos e de mercadorias provenientes do golfo Pérsico e de locais a oeste de Singapura para os mercados asiáticos, como sejam a China, o Japão, a Coreia do Sul e todos os países que se situam na cintura do Pacífico. O estreito tem aproximadamente 800 km de comprimento, e é relativamente pouco profundo; tem apenas 23 metros de profundidade em vários pontos do percurso. A sua largura varia entre os 320 e os 2,7 km, no seu ponto mais estreito, onde a intensidade do tráfego e a probabilidade de colisões aumentam significativamente¹⁵.

O estreito de Malaca é uma das regiões de maior importância geopolítica para os países asiáticos, muito em particular para a China. Em 2011, mais de 60.000 navios cruzaram as suas águas, transportando cerca de um terço do comércio e metade do petróleo mundial (Raymond, C. Z.)¹⁶. Cruzam este estreito, do Médio Oriente em direção à China, Japão e Coreia do Sul e toda a cintura do Pacífico cerca de 35% dos petroleiros que se movimentam nos mares. Em 2013, foram transportados através do estreito 15,2 milhões de barris de petróleo por dia (bbl/d)¹⁷ (U. S. EIA)¹⁸, cerca de 17% da produção mundial de petróleo, a maioria proveniente do Médio Oriente. Prevê-se que o tráfego marítimo continuará a aumentar naquela região do globo, enquanto aumentar a procura de petróleo.

A soberania sobre o estreito de Malaca é partilhada pela Malásia, Singapura e Indonésia. As ameaças à sua utilização avaliadas pelos analistas não têm origem na possibilidade de qualquer um destes Estados da região fechar a circulação ou atacar navios que utilizem o canal, mas na possibilidade de ataques perpetrados por atores não estaduais – como sejam pirataria, roubos e sequestros –, ou acidentes com consequências ambientais que poderiam

¹⁵ Sobre o número e tipo de incidentes no estreito de Malaca, ver Rusli, M. H. B. M. *Navigational Hazards in International Maritime Chokepoints: A Study of the Straits of Malacca and Singapore*. *Journal of International Studies*, Volume 8, 2012, pp. 47-75. [online] Disponível em http://www.myjournal.my/filebank/published_article/27081/4.pdf [consultado em 14 de setembro de 2016].

¹⁶ Relativamente aos valores apresentados para o comércio e petróleo mundial que transitaram no estreito de Malaca, Pineda apresenta valores mais modestos, considerando que passaram pelo estreito “apenas” um quarto do comércio mundial, incluindo petróleo.

¹⁷ Um barril de petróleo (abreviadamente bbl) é uma unidade de volume que que não está universalmente estandardizada. Nos Estados Unidos, um barril de petróleo corresponde a 159 litros, valor que adotámos neste trabalho.

¹⁸ Enquanto em 2007 passaram 13,8 milhões bbl/d (Pineda).

obrigar à interdição temporária da navegação¹⁹. Se o estreito de Malaca ficar alguma vez bloqueado, praticamente metade da frota mundial necessitará de ser redirecionada para outras rotas, dando a volta ao arquipélago indonésio através do estreito de Lombok, o que iria provocar um aumento significativo dos custos²⁰. Deve contudo sublinhar-se que tanto os VLCC (*Very Large Crude Carriers*) como os ULCC (*Ultra Large Crude Carriers*) carregados não conseguem navegar no estreito de Malaca, tendo de recorrer aos estreitos de Lombok e Sunda, rotas mais seguras por serem mais largas, fundas e menos congestionadas²¹.

O aumento do patrulhamento marítimo e a ação coordenada dos Estados vizinhos (Indonésia, Malásia e Filipinas) fez com que o número de assaltos a navios tivesse reduzido significativamente desde 2005²². Ataques terroristas nesta região teriam seguramente um enorme impacto económico, não apenas à escala regional, mas também global²³. Porém, não existe uma evidência clara de que os piratas que têm atuado na última década na região tenham estabelecido relações com grupos de terroristas, locais ou internacionais, como sejam a Al-Qaeda ou o Estado Islâmico.

A China tem um grande interesse neste *chokepoint*, dada a sua dependência do tráfego marítimo que transita nesta rota. 80% das importações chinesas de petróleo cruzam o oceano Índico e passam pelo estreito de Malaca, movimentando-se por caminhos que se situam na órbita da Índia e do poder naval norte-americano, o que constitui uma tremenda vulnerabilidade geoestratégica.

Os dirigentes chineses estão cientes da capacidade militar dos Estados Unidos

¹⁹ Sobre as formas de mitigar as ameaças à navegação no canal ver, por exemplo, Ho, J. *The Security of Regional Sea Lanes*, Institute of Defence and Strategic Studies, No. 81, junho de 2005, Singapura. [online] disponível em https://www.researchgate.net/publication/30066677_Security_of_regional_sea_lanes [consultado em 22 de novembro de 2016].

²⁰ A maioria dos navios que transitam pelo estreito de Lombok também passam pelo estreito de Makassar. O estreito de Lombok encontra-se localizado entre as ilhas de Bali e Lombok, enquanto o estreito de Makassar entre as ilhas de Bornéu e Sulawesi, na Indonésia.

²¹ Os petroleiros que excedem as dimensões permitidas no estreito de Malaca utilizam o estreito de Lombok entre as ilhas de Bali e Lombok, na Indonésia, para aceder ao mar do Sul da China. Esta passagem é maior e requer navegar através de vários estreitos nas águas da Indonésia e das Filipinas, constituindo uma alternativa válida ao estreito de Malaca (Luciani, G.).

²² Sobre este tema ver, por exemplo, Raymond, C. Z., *The Malacca Straits and the Threat of Maritime Terrorism* [online] Disponível em http://www.pinar.com/report.php?ac=view_report&report_id=352 [consultado em 12 de setembro de 2016]. A sofisticação do armamento e das técnicas utilizadas pelos piratas no estreito torna difícil distinguir as suas ações de atos de terroristas.

²³ Para uma análise detalhada da avaliação do risco e sua redução ver Bateman, S., Raymond, C. Z., e Ho, J. *Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits*; e sobre o potencial impacto do fecho do estreito ver IRGC, 2011. *Risk Governance of Maritime Global Critical Infrastructure: The example of the Straits of Malacca and Singapore*. *International Risk Governance Council (IRGC)*, Geneva. [online] disponível em http://www.irgc.org/IMG/pdf/irgc_mgcoreport_2011.pdf [consultado em 1 de dezembro de 2016].

para bloquearem as suas importações de petróleo e impedir o seu acesso às fontes de energia, que têm inevitavelmente de passar por *chokepoints* controlados pelos Estados Unidos, alguns deles situados milhares de quilómetros a oeste do estreito de Malaca. A isto, o presidente chinês Hu Jintao chamou o “Dilema de Malaca”²⁴.

Beijing tem vindo a tomar diversas medidas para minimizar a sua vulnerabilidade e dependência das linhas de comunicação marítimas diversificando os seus fornecedores de energia, recorrendo à utilização de rotas terrestres: em 2013, acordou com Myanmar a construção de um *pipeline* de gás natural que se estende desde os portos de Myanmar, no golfo de Bengala, até à China, e está a construir um paralelo para petróleo²⁵; aumentou as suas importações de gás natural da Ásia Central²⁶. Beijing acredita que um fornecimento estável de energia a partir da Ásia Central pode funcionar como um *buffer* ao fornecimento com origem no Médio Oriente (Koolae, E. e Tishehyar)²⁷; procura utilizar o território paquistanês como uma rota terrestre alternativa (com a utilização do porto de Gwadar), deslocando os bens através de *pipeline* ou de comboio para a China; procurou encontrar internamente soluções energéticas alternativas (petróleo, *shale gas*²⁸, hidroelétrica, nuclear, eólica, etc.); e negociou acordos com a Rússia para a aquisição de gás natural, o que também serve a estratégia russa de diversificação das exportações de energia, presentemente extremamente

²⁴ China builds up strategic sea lanes, *Washington Times*, 17 de janeiro de 2005. [online] Disponível em <http://www.washingtontimes.com/news/2005/jan/17/20050117-115550-1929r> [consultado em 18 de dezembro de 2016].

²⁵ Os dois *pipelines* paralelos de petróleo e gás natural têm início nos portos de Myanmar, na baía de Bengala, e vão até à província de Yunnan, na China, criando uma rota alternativa para transportar o crude proveniente do Médio Oriente sem ter de passar pelo estreito de Malaca. A capacidade do *pipeline* de petróleo deverá atingir os 440.000 bbl./d.

²⁶ Sobre os planos de Beijing para construir *pipelines* na Ásia Central ver Gu, M., 2005. China wants more pipelines for improved oil import security. *Oil & Gas Journal*. [online] disponível em <http://www.ogj.com/articles/print/volume-103/issue-1/transportation/china-wants-more-pipelines-for-improved-oil-import-security.html> [consultado em 20 de outubro de 2016].

²⁷ A descoberta de um campo de petróleo gigante no Cazaquistão (Kashagan) fez com que Beijing passasse a olhar a Ásia Central e a zona do mar Cáspio com mais atenção. Sobre a cooperação entre a China e a Ásia Central no domínio da energia ver, por exemplo, Liao, X., *Central Asia and China's Energy Security*, China and Eurasia Forum Quarterly, Volume 4, No. 4 (2006) p. 61-69. [online] disponível em https://www.files.ethz.ch/isn/31580/Vol%204%20No%204%20Full_Text.pdf [consultado em 21 de outubro de 2016].

²⁸ As reservas chinesas de *shale gas* passíveis de serem exploradas estão estimadas em 25 triliões de metros cúbicos, sendo consideradas as maiores do mundo. Em 2011, o Governo chinês projetou aumentar a produção de *shale gas* para 65 biliões de metros cúbicos anualmente em 2015, e 100 biliões de metros cúbicos em 2020 (Sun, S.).

dependente dos mercados europeus²⁹. Para além destas iniciativas, firmas chinesas têm vindo discretamente a assumir posições no capital de empresas que gerem os portos junto aos *chokepoints*, desde o canal do Panamá, ao canal do Suez e ao estreito de Malaca.

O recurso a estas alternativas proporciona à China redundâncias e permite-lhe reduzir a vulnerabilidade da dependência do estreito de Malaca. Diminui significativamente o número de navios que transportam bens para o seu território e evita as longas rotas marítimas que a China não consegue proteger por não possuir poder militar suficiente para tal³⁰. Para além destas medidas, a China apoiou a possibilidade de se construir um canal no istmo de Kra, na Tailândia, contornando o estreito de Malaca, esbarrando na oposição dos Estados Unidos. Em alternativa à construção do canal, aventou-se a possibilidade de se construir um *pipeline* num trajeto semelhante ao do canal para transportar petróleo entre o norte da Malásia e a fronteira sul da Tailândia, permitindo reduzir em 20% o tráfego de petroleiros no estreito de Malaca, proposta que não recolheu apoiantes³¹.

Por se tratar de uma questão de sobrevivência, controlar a navegação no oceano Índico tornou-se um imperativo estratégico, tanto para a China como para a Índia. Não será, por isso, de estranhar que as forças armadas chinesas se preparem para atuar em caso de fecho do estreito. Não é de excluir a possibilidade de a China vir a construir bases militares ao longo das rotas marítimas globais, desde o Médio Oriente³², de modo a proteger o transporte de petróleo, procurando aumentar a sua zona de influência até ao estreito de Malaca (Komiss, W. e Huntzinger, L.).

O controlo da região do estreito conta com a intervenção de três atores principais: China, Índia e Estados Unidos, tentando todos impedir que os seus competi-

²⁹ A construção de um terminal de gás líquido em Vladivostok destinado a abastecer os mercados asiáticos com gás natural é de uma importância estratégica extrema. Sobre este assunto, ver *Russia: Competition Intensifies Ahead of an East Asian Energy Strategy*, 25 de junho de 2013. [Consultado em 22 de novembro de 2016]. <https://www.stratfor.com/analysis/russia-competition-intensifies-ahead-east-asian-energy-strategy> [consultado em 22 de novembro de 2016].

³⁰ *China's Quest for Energy Independence, Analysis*, 25 de maio de 2002. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/chinas-quest-energy-independence> [consultado em 22 de novembro de 2016].

³¹ A China não considera este projeto remunerador porque o *pipeline* não desemboca na China, obrigando a que o petróleo, uma vez na costa leste da Tailândia, ainda tivesse que ser transportado para os portos chineses, para além das forças norte-americanas estacionadas na Tailândia terem capacidade para impedir os movimentos no istmo de Kra, em caso de conflito.

³² Como está a acontecer no Djibuti, com quem a China assinou no início de 2014 uma parceria de segurança e defesa estratégica (Lee, J.), e onde iniciou no ano de 2016 a construção da primeira base militar fora do seu território nacional, por sinal, uma base naval, considerada oficialmente uma base de apoio logístico. O acordo prevê uma presença militar chinesa no país até 2026, com um contingente que poderá ir até aos 10.000 militares.

dores obtenham uma posição dominante no oceano Índico. A emergência da China e da Índia como novos atores de relevância regional vai transformar a geopolítica da região. O principal objetivo da estratégia militar da Índia é impedir que a China controle os vários *chokepoints* existentes entre o golfo Pérsico e o mar do Sul da China, negando-lhe uma posição predominante no oceano Índico que, a acontecer, seria extremamente prejudicial para os seus interesses.

Por outro lado, a estratégia chinesa é neutralizada pelo forte dispositivo militar norte-americano espalhado por toda a região, desde o golfo Pérsico (como referido anteriormente) ao Corno de África, e de Diego Garcia à Austrália e a Singapura, que lhes permite controlar todos os *chokepoints*-chave na área, neutralizando a *String of Pearls*, o projeto chinês que consiste em construir um sistema de portos que segue as rotas do transporte do petróleo e do gás natural³³.

O estreito de Bab el-Mandeb

O estreito de Bab el-Mandeb localiza-se entre o Djibuti, o Iémen e a Eritreia, ligando o mar Vermelho ao Golfo de Ádem, este último correndo entre o norte da Somália e o sul do Iémen. Conecta ainda o oceano Índico com o mar Mediterrâneo através do mar Vermelho e do canal do Suez. O estreito tem no seu ponto mais apertado uma largura de cerca de 29 km, encontrando-se a navegação de petroleiros limitada a dois canais com cerca de dois quilómetros, um de saída e outro de entrada, um elemento limitador da circulação na navegação. Esta limitação faz com que os petroleiros de maior porte oriundos do golfo Pérsico não consigam chegar ao canal do Suez, tendo o tráfego de ser redirecionado e circum-navegar África, fazendo aumentar o tempo de deslocamento e os custos associados. O mesmo acontece com o transporte de mercadorias com origem na Europa destinadas aos mercados asiáticos.

Por Bad el-Mandeb transita a maioria do petróleo e do gás natural oriundos do golfo Pérsico destinados ao sul da Europa e Estados Unidos. Cerca de 3,8 milhões de barris de *crude* e de produtos derivados do petróleo cruzaram diariamente esta rota marítima em 2013 com destino à Europa, Estados Unidos e Ásia (U. S. EIA), fazendo com que seja o quarto *chokepoint* do mundo mais movimentado. O estreito controla o acesso a múltiplos ter-

³³ Em que se incluem o Porto Sudão no Sudão, Al Ahdab no Iraque, o porto de Gwadar no Paquistão, Hambantota no Sri Lanka, Chittagong no Bangladesh, e Sittwe e Kyaok Phyu em Myanmar.

minais de petróleo e ao SUMED *pipeline* que permite transportar petróleo entre o mar Vermelho e o Mediterrâneo sem passar pelo canal do Suez³⁴. À semelhança do Golfo Pérsico, também as regiões adjacentes ao estreito Bab el-Mandeb têm sido acoçadas por vários conflitos. Embora se trate de uma ameaça limitada, a presente guerra civil no Iémen, um país contíguo ao estreito, é um motivo de preocupação para quem pretende manter as rotas marítimas abertas e seguras no estreito³⁵. A milícia Houti com fortes ligações ao Irão e a presença da Al-Qaeda na Península Arábica (AQAP) são um fator de instabilidade na região; assim como o conflito na Somália, envolvendo grupos jihadistas como a al-Shabab, afiliada na Al-Qaeda. Na última década, a região adjacente do mar de Ádem foi um dos principais centros da pirataria mundial tendo levado a que várias organizações internacionais se organizassem para enfrentar essa ameaça³⁶, como foi o caso da OTAN e da União Europeia (UE), que se envolveram em operações de antipirataria (por exemplo, a operação *Open Shield* e a operação *Atalanta*, respetivamente). Para além da já referida pirataria, as ameaças à navegação em Bab el-Mandeb podem assumir variadas formas como sejam a utilização de minas, interdição da navegação através do recurso a pequenos barcos patrulha, e ataques com sistemas de mísseis baseados em terra ou no ar. *A interdição temporária do estreito poderá ser mitigada através da utilização do pipeline Este-Oeste*³⁷, ou com o desvio dos navios para a rota do Cabo da Boa Esperança, com o custo adicional correspondente a mais sete a dez dias de viagem. Para outras mercadorias que não o petróleo, teria de se recorrer ao transporte terrestre através da Arábia Saudita, ao redor de África para os países do Golfo, e no caso das

³⁴ O SUMED *pipeline* (também conhecido como o *pipeline* Suez-Mediterrâneo) é um *pipeline* de petróleo com início no terminal em Ain Sukhna (Egipto), no Golfo do Suez até Sidi Kerir, próximo de Alexandria, no Mediterrâneo. Proporciona a única alternativa ao canal do Suez para o transporte do petróleo da região do Golfo Pérsico para o Mediterrâneo.

³⁵ Recentemente, um navio da marinha norte-americana foi atacado por mísseis terra-terra disparados a partir da costa iemenita, de zonas controladas por Houtis. Sobre os efeitos da crise iemenita na segurança do estreito ver Ryan, P. W., 2015. The Yemen Crisis and the Bab el-Mandeb Maritime Chokepoint. *SUSRIS*. 14 de abril de 2015. [online] Disponível em <http://susris.com/2015/04/14/the-bab-el-mandeb-maritime-chokepoint> [consultado em 13 de setembro de 2016].

³⁶ Ações terroristas coexistiram com a pirataria no golfo de Ádem. O ataque ao USS *Cole* a 12 de outubro de 2000 foi um ato terrorista de grande impacto. Desde essa altura, várias organizações terroristas planejaram ataques contra petroleiros no golfo Pérsico e no Corno de África. Por exemplo, em outubro de 2002, a Al-Qaeda atacou um superpetroleiro francês ao largo do Iémen.

³⁷ Levando sempre em consideração que o *pipeline* não tem capacidade suficiente para transportar todo o petróleo que transita regularmente através do estreito. Os cerca de 0,8 milhões bbl/d (24% do total que passa através do estreito) necessitam sempre de fazer a rota do cabo da Boa Esperança.

mercadorias da Europa para a Ásia teria de se recorrer à rota do Cabo da Boa Esperança.

Devido à sua localização e estabilidade política, o Djibuti serve de base militar para os EUA, a França, a Alemanha, o Japão e a China (Lee, J.). A segurança da navegação na região é garantida fundamentalmente pelas patrulhas da marinha norte-americana (Ryan, P. W.) e de outros países presentes no golfo de Ádem e no mar Vermelho, atuando tanto no quadro de forças multinacionais como nacionais. A este esforço devem acrescentar-se as já referidas ações de combate à pirataria.

O canal do Suez e o SUMED (Suez-Mediterrâneo) Pipeline

O canal do Suez é uma passagem aquática criada artificialmente no Egito, que liga o mar Mediterrâneo ao mar Vermelho³⁸. Assim como o canal do Panamá, não é uma rota marítima internacional, mas uma infraestrutura de trânsito sob a alçada de um Estado, neste caso do Egito. O canal é uma rota estratégica que permite a passagem de mercadorias, nomeadamente petróleo e gás natural, entre o golfo Pérsico, a Europa e a América do Norte, assim como facilita o transporte de mercadorias com a Ásia. O canal tem um comprimento de 193 km, que vai do Mediterrâneo ao mar Vermelho, tendo no seu ponto mais estreito apenas 300 metros, o que é um problema para a navegação, fazendo com que só se possa navegar numa direção de cada vez. É por ele que passa o petróleo saudita e iraquiano com destino aos mercados europeus e aos EUA. Por sua vez, o SUMED é um *pipeline* com cerca de 320 km composto por dois tubos paralelos de 1,070 m de diâmetro³⁹, em funcionamento desde janeiro de 1977, com uma capacidade de 2,5 milhões de barris diários (não utilizada na sua totalidade). É uma alternativa ao canal do Suez para transportar o *crude* do mar Vermelho para o Mediterrâneo.

A profundidade do canal do Suez não permite a passagem dos petroleiros de maiores dimensões. Antes das obras de 2010, o canal apenas permitia a passagem de navios com um calado até 16 metros, o que significava que superpetroleiros completamente carregados tinham de descarregar parte da carga para outros navios (transbordo) ou para o terminal do SUMED *pipeline* antes de cruzarem o canal. Com as obras realizadas em 2010, a profundidade do canal aumentou para 24 m e as passagens mais estreitas foram alargadas, pas-

³⁸ A abertura do canal do Suez em 1869 inaugurou uma nova era nas relações Europa-Ásia. Os tempos das viagens foram substancialmente reduzidos, poupando-se 6.500 km da circum-navegação de África.

³⁹ O SUMED é um *pipeline* que resulta de uma *joint venture* entre a Arab Petroleum Pipeline Co., a EGPC (50%), Saudi Aramco (15%), Abu Dhabi's ADNOC (15%), três companhias kuwaitianas (15% total) e a QGPC do Qatar (5%).

sando a permitir a passagem a mais de 60% dos petroleiros que circulam nos mares, mas não dos de maiores dimensões. Enquanto os VLCC continuam a ter de descarregar carga no SUMED *pipeline* ou a tomar rotas alternativas, os ULCC continuam a não poder passar no canal⁴⁰. Podem agora passar mais navios, mas do mesmo tipo, não navios maiores. Em 2015, a finalização de um novo canal – permitindo a navegação simultaneamente em ambas as direções nos 72 km da secção central do canal – veio duplicar a capacidade e diminuir significativamente o tempo de espera dos navios⁴¹.

Em 2013, transitaram no canal do Suez, em ambas as direções, de acordo com a “Autoridade do canal do Suez”, cerca de 3,2 milhões de bbl/d (*crude* e produtos refinados), o maior volume alguma vez transportado⁴². Cerca de 1,9 milhões bbl/d destinava-se aos mercados europeu e norte-americano, enquanto cerca de 1,3 milhões bbl/d para os mercados asiáticos (U. S. EIA). Também em 2013, foram transportados 1,4 milhões de bbl/d de *crude* através do SUMED *Pipeline* para o Mediterrâneo, os quais foram depois transferidos para petroleiros com vista a serem transportados por via marítima⁴³. Estas duas rotas foram responsáveis em 2013 por cerca de 8% do transporte marítimo mundial de petróleo (U. S. EIA), e em 2014, por aproximadamente 10% do trânsito mundial de mercadorias⁴⁴.

No que respeita ao transporte de gás natural líquido (LNG), passaram no canal do Suez em 2013, em ambas as direções, cerca de 1,2 Tcf (*Trillion Cubic Feet*), representando 10% do total do LNG comercializado no mundo. O que é transportado para sul tem fundamentalmente origem no Egito e na Argélia e destina-se aos mercados asiáticos, enquanto o que se movimentava na direcção norte é oriundo fundamentalmente do Qatar e destina-se aos

⁴⁰ A distância, as características dos portos e a dimensão do petroleiro determina a rota que vai tomar. Os VLCCs são normalmente utilizados a partir do Médio Oriente para cobrir longas distâncias (Europa Ocidental, Estados Unidos e Ásia Pacífico). Dá-se o nome de “Suezmax” aos petroleiros que conseguem passar no canal do Suez completamente carregados, utilizados sobretudo para médias e longas distâncias, entre a África Ocidental, a Europa Ocidental e os Estados Unidos, enquanto os “Aframax” são utilizados para pequenas e médias distâncias, por exemplo entre a América Latina e os Estados Unidos.

⁴¹ Antes do novo canal ter sido construído, devido à pouca largura existente, a navegação só podia ser feita num sentido.

⁴² Em 2013, o petróleo (*crude* e produtos refinados) e LNG representaram apenas 20% e 3%, respetivamente, do total de mercadorias que cruzaram o canal, medidas em toneladas.

⁴³ O volume do *crude* transportado através do SUMED *pipeline* diminuiu nos últimos anos, mas foi compensado pelo aumento dos valores transportado através do canal do Suez.

⁴⁴ Informação proporcionada pela *United Nations Conference on Trade and Development* e pelo Governo egípcio.

mercados europeus (U. S. EIA)⁴⁵. O canal do Suez é o segundo *chokepoint* mais importante para o transporte do petróleo e do gás natural que se dirige para a Europa e América do Norte, a seguir ao estreito de Ormuz. A sua interdição mesmo que temporária teria um impacto muito negativo no comércio global.

O Governo egípcio é responsável por garantir a segurança da navegação no canal, o qual é um alvo potencial para grupos terroristas que procurem afetar o Governo egípcio, muito dependente das taxas que cobra pelo trânsito dos navios. Protegê-lo ao longo dos seus 193 km é uma tarefa difícil. Apesar da reduzida largura do canal – há locais em que um navio se encontra a cerca de 150 m de cada margem, encontrando-se no alcance da maioria dos sistemas de armas, incluindo metralhadoras e foguetes, como aqueles utilizados em 2016 contra um navio chinês – será difícil efetuar um ataque que o bloqueie.

Embora os navios se movam lentamente, relativamente perto das margens e em horários conhecidos, será difícil conduzir ataques que possam afundar navios. Isso obrigaria a um esforço logístico substancial dos atacantes que seria facilmente detetável (construir, por exemplo, um barco bomba). Não é, contudo, de excluir a possibilidade de sequestros, atos de pirataria ou terrorismo contra navios em trânsito, o que seria um indicador da incapacidade do Governo egípcio em garantir as condições de segurança necessárias.

O canal do Suez foi fechado em dois momentos devido a situações de conflito: vários meses entre 1956 e 1957, no rescaldo da sua nacionalização levada a cabo pelo presidente egípcio Gamal Nasser e da consequente invasão do Egito por Israel, França e Reino Unido; e por oito anos entre 1967 e 1975, em consequência da Guerra dos Seis Dias e da invasão da península do Sinai pelas forças israelitas⁴⁶.

À semelhança do estreito de Bab el-Mandeb, o fecho do canal do Suez obriga a desviar os petroleiros e a circum-navegar África, acrescentando mais 4.350 km ao deslocamento da Arábia Saudita para os Estados Unidos, aumentando significativamente os custos e o tempo de deslocamento. Também no mar Vermelho e nos estreitos contíguos utilizados pela navegação internacional,

⁴⁵ Convém sublinhar que o LNG que passou pelo canal do Suez em ambas as direções diminuiu drasticamente a partir do seu pico de 2.1 Tcf, em 2011. Essa redução reflete a queda dos fluxos no sentido norte registada na procura europeia e norte-americana, resultante da diminuição das importações, muito em particular do Qatar. As importações norte-americanas do Qatar registaram quedas de 63%, entre 2011-2012, e de 78%, em 2013. Estas alterações refletem o aumento da produção doméstica de gás natural dos Estados Unidos, a diminuição da procura nos mercados europeus e a forte competição por LNG no mercado global.

⁴⁶ Este acontecimento teve consequências tremendas no transporte petrolífero, sendo responsável pelo aparecimento dos grandes petroleiros preparados para fazerem a rota do cabo da Boa Esperança.

a liberdade de navegação tem sido um compromisso constante da política norte-americana, manifestado através do emprego permanente das suas forças armadas, nomeadamente em ações de patrulhamento e vigilância.

Os Canais Turcos

A expressão Canais Turcos refere-se a dois canais na região noroeste da Turquia que traça a fronteira entre a Europa e a Ásia: o Bósforo e o Dardanelos. A norte, o Bósforo, com um comprimento de 27 km, liga o mar Negro ao mar de Mármara; a sul, o Dardanelos, com um comprimento de 64 km, liga o mar de Mármara ao mar Mediterrâneo. A sua importância estratégica advém-lhes de serem os pontos de passagem obrigatória das vastas reservas de petróleo do mar Cáspio que transitam pelo mar Negro para os mercados na Europa Ocidental e do Sul⁴⁷. Os cerca de 48.000 navios que transitam anualmente pelos estreitos tornaram-nos num dos *chokepoints* marítimos do mundo com maior tráfego (*Association Française des Capitaines de Navires*).

Estima-se que tenham passado pelos canais turcos cerca 2,9 milhões bbl/d em 2013. Cerca de 70% deste volume era *crude* e o restante derivados do petróleo (U. S. EIA). O movimento de petróleo através dos Canais Turcos diminuiu de 3,4 milhões bbl/d no seu pico em 2004 para 2,6 milhões bbl/d em 2006, quando a Rússia mudou uma parte muito significativa das suas exportações de *crude* para os portos no Báltico (U. S. EIA). O tráfego através dos canais turcos aumentou em 2010-2011 devido ao aumento da produção e exportação de *crude* proveniente do Azerbaijão e Cazaquistão.

É nos portos do mar Negro que se iniciam as principais rotas de exportação de petróleo proveniente da Rússia, do Azerbaijão e do Cazaquistão para os países europeus. Os 800 metros de largura do Bósforo no seu ponto mais estreito e o traçado sinuoso fazem com que os Canais Turcos não sejam fáceis de navegar por navios de grande porte⁴⁸ sendo, por isso, motivo de grande preocupação para as autoridades turcas a possibilidade de ocorrerem catástrofes ambientais. Embora não tenha ocorrido nenhum acidente de grandes proporções desde 1999, apenas em 2007 houve 186 incidentes com impacto ambiental. Devido ao seu traçado sinuoso, não estão autorizados

⁴⁷ Embora os *pipelines* sejam uma alternativa, o diferencial de custos de transporte é muito significativo e favorece o transporte marítimo. Por exemplo, o custo de transporte do petróleo através do *pipeline* Baku-Ceyhan varia entre US\$1 e US\$2 por barril, enquanto por via marítima através do mar Negro custa apenas 20 centimos por barril (Brito, 1999).

⁴⁸ Os limites físicos do estreito limitam os petroleiros ao máximo de 200.000 dwt (Deadweight tonnage). DWT mede a carga que um navio pode transportar em segurança. Não inclui o peso do navio. É a soma do peso da carga, do combustível, da água, passageiros, mantimentos e tripulação.

a cruzá-los navios com mais de 49 m de largura, 366 m de comprimento e 15 m de calado.

Embora a Turquia reclame o direito de impor certas regras à navegação com o intuito de aumentar a segurança marítima e minimizar a possibilidade da ocorrência de acidentes de natureza ambiental, o transporte marítimo comercial tem o direito de passagem através dos Canais Turcos em tempo de paz, sem qualquer inspeção dos navios ou pagamento de taxas de passagem, em conformidade com o acordado na Convenção de Montreux, em 1936; ao mesmo tempo, esta reconhecia o controlo do Bósforo pela Turquia. “Engarrafamentos” e tráfego pesado criam problemas à circulação dos petroleiros nos Canais Turcos. A Turquia tem sugerido várias vezes – sem sucesso – a criação de uma rota alternativa entre o mar Negro e o mar de Máfmarara. Investir em *pipelines* que contornem os Canais poderia reduzir o trânsito de petroleiros no canal, mas não seria uma alternativa comercial competitiva.

Do ponto de vista geoestratégico, os Canais Turcos limitam de uma forma decisiva a possibilidade de intervenção da frota russa fora do mar Negro e a possibilidade de uma ação hegemónica da Federação Russa no Mediterrâneo, com base na frota do mar Negro, a que se encontra mais próximo. Em caso de conflito, a passagem daquela pelos Canais Turcos deixa-a numa situação de extrema vulnerabilidade ao poder aéreo turco. Na realidade, o mar Negro é um “mar europeu interior” (Loucas, p. 6). A geografia foi madrasta para a frota do mar Negro, fazendo com que a Federação Russa esteja longe de poder constituir uma ameaça militar séria no Mediterrâneo, mesmo que consiga manter uma base na Síria⁴⁹. Tal ambição estará sempre dependente da frota do Norte, que, por sua vez, se encontra refém da sua extensa linha de comunicações. Os Estados Unidos continuarão a ser a força naval dominante no mar Mediterrâneo sem competidor à altura, e a garantir a segurança do transporte marítimo. Não é estranha a isso a localização do quartel-general da Sexta Esquadra da marinha norte-americana em Nápoles, a qual tem sido continuamente empregue no Mediterrâneo, apesar de a sua área de responsabilidade incluir outras regiões adjacentes.

Os Estreitos Dinamarqueses

Os estreitos dinamarqueses consistem numa série de canais que ligam o mar Báltico

⁴⁹ Sobre as vulnerabilidades de uma presença significativa dos navios da Federação Russa no Mediterrâneo, ver *Russia: A Potential Mediterranean Move*, Analysis, 9 de agosto de 2007, Analysis. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/sample/analysis/russia-potential-mediterranean-move> [consultado em 22 de novembro de 2016].

ao mar do Norte, sendo uma das zonas do mundo com maior intensidade de tráfego marítimo, apenas excedido pelo estreito de Malaca e o canal Inglês. São constituídos por três canais (*Great Belt*, *Little Belt* e *Øresund*), sendo considerados águas internacionais pela Convenção de Copenhaga de 1857. Dada a sua reduzida largura e sinuosidade, é uma zona de difícil navegação, sendo propícia à ocorrência de acidentes ambientais. A rota do *Great Belt* permite o trânsito dos navios maiores, com um calado não superior a 15,4 metros e uma altura fora de água não superior a 65 metros⁵⁰. O *Øresund*, que separa as cidades de Copenhaga e de Malmö, é o mais estreito, ao que se acrescenta uma altura fora de água não superior a 57 metros (mais baixo do que a altura limite do canal do Suez). A baixa profundidade é igualmente uma limitação à navegação no mar Báltico, restringindo os petroleiros à designada dimensão de “Aframax”, i. e. uma dimensão correspondente a uma carga máxima de 150.000 toneladas.

Embora a Noruega faça pequenas exportações para o Reino Unido (menos de 100.000 bbl/d em 2013), a importância geopolítica dos Estreitos Dinamarqueses deriva do facto de serem uma rota da maior importância para as exportações de petróleo russo para a Europa. Em 2005, a Rússia mudou uma porção significativa da sua exportação de *crude* para os seus portos no mar Báltico, após abrir um porto novo e moderno em Primorsk. Em 2011, as exportações de petróleo provenientes de Primorsk representavam mais de metade de todas as exportações através dos Estreitos Dinamarqueses, embora esse volume tenha caído para 42% em 2013. É notória a opção estratégica da Federação Russa de aumentar o volume das suas exportações de hidrocarbonetos a partir do mar Báltico, tornando-o o terceiro *chokepoint* mais importante em matéria de exportação de petróleo. Estima-se que em 2013 tenham passado pelos Canais Dinamarqueses cerca de 3.3 milhões de bbl/d de *crude*. Esses valores aumentaram nos anos seguintes. Esta opção foi acompanhada pela redução progressiva das exportações de petróleo a partir dos portos dos Estados bálticos, um resquício da União Soviética, a qual está prevista terminar em 2018. Essas capacidades serão supridas a partir dos terminais situados em território russo.

De assinalar que o comando da frota russa do mar Báltico se encontra situado no enclave de Kaliningrado, sofrendo em matéria de geografia das mesmas limitações que a sua congénere do mar Negro. O poder de fogo da frota foi

⁵⁰ Limitado à altura da ponte leste do *Great Belt Fixed Link*. O comprimento ronda os 240 m e a largura os 42 m, o que significa um peso ao redor das 100.000 toneladas métricas.

apenas 1,4% do total mundial do transporte do petróleo e produtos do petróleo cruzaram o canal do Panamá. De acordo com a Autoridade do canal do Panamá, 877.000 bbl/d de petróleo e produtos derivados do petróleo foram transportados no canal em 2014, dos quais 748.000 bbl/d eram produtos refinados, sendo o remanescente *crude*⁵³. Cerca de 78% do total do petróleo, 688.000 bbl/d, passaram do Atlântico para o Pacífico através do estreito⁵⁴.

A expansão do canal iniciou-se em 2007, tendo sido dada por terminada em junho de 2016, aumentando a sua capacidade praticamente para o dobro. A expansão veio adicionar uma nova pista de maior largura e profundidade e um terceiro conjunto de comportas veio permitir o trânsito de navios – os designados Post-Panamax – com cerca de uma vez e meia a dimensão dos Panamax e com capacidade para transportarem o dobro da carga⁵⁵. Contudo, isto não veio aumentar dramaticamente o volume de *crude* transportado, visto muitos petroleiros serem demasiado grandes para o transporem⁵⁶. Essa expansão permitirá o trânsito a petroleiros até 120 mil toneladas⁵⁷, mas não de VLCCs ou maiores, não aumentando a relevância do canal em matéria do comércio global de petróleo.

As ameaças ao fecho do canal são de natureza diferente das apontadas nos casos anteriormente referidos. Ao longo dos seus mais de 100 anos de vida, o canal esteve fechado várias vezes, apenas uma delas devido a um conflito militar, em 20 de dezembro de 1989, quando forças militares norte-americanas invadiram o país para depor o presidente Noriega; todas as restantes resultaram de condições meteorológicas extremas: aluimentos, inundações e secas. Registraram-se mais de 60 aluimentos de terras, obrigando, na maioria dos casos, a restrições temporárias de passagem. O caso mais recente ocorreu em 7 de setembro de 1986, em que o canal fechou

⁵³ Panama Canal Authority, *Transit Statistics Fiscal Year 2014*. [online] Disponível em <http://www.panacanal.com/eng/op/transit-stats/2014/2014-Table07.pdf>. [consultado em 12 de dezembro de 2016].

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ A dimensão inicial dos navios que podiam cruzar o canal – Panamax – estava limitada pela dimensão das comportas, que têm 33,53 m de largura, 320,04 m de comprimento e 12,56 m de profundidade. As novas comportas têm 54,86 m de largura, 426,72 m de comprimento, e 18,29 m de profundidade. Com esta expansão, 79% dos navios de carga poderão transitar no canal, um número muito superior aos anteriores 45%.

⁵⁶ A introdução dos superpetroleiros no início dos anos 50 forçou a repensar a estratégia de utilização do canal, uma vez que a lógica das economias de escala subjacentes à criação daqueles não se aplicava ao canal do Panamá, dadas as suas dimensões. Isto levou à criação de um *standard* do transporte marítimo, o “Panamax” que corresponde a um navio de dimensão média capaz de passar através do canal, equivalente a um navio de 60 a 80.000 toneladas de carga máxima, 320 m de comprimento, 34 m largura e um calado de 12 metros.

⁵⁷ U. S. EIA, *Liquid Fuels and Natural Gas in the Americas* (January 2014). [online] Disponível em <http://www.eia.gov/countries/americas/pdf/americas.pdf>. [consultado em 12 de dezembro de 2016].

por 12 horas. Embora os casos registados tenham resultado de fortes tempestades que inundaram as margens do canal, também as secas poderão ameaçar o fornecimento da água necessário ao funcionamento do canal, e assim obrigar a limitar a dimensão dos navios que por ele poderão circular (como aconteceu, por exemplo, em setembro de 2015)⁵⁸.

Para além das alternativas ao canal do Panamá já referidas – estreito de Magalhães, cabo Horn ou estreito de Drake, na ponta sul da América do Sul –, no que respeita ao transporte de petróleo o Trans-Panama Pipeline (TPP), com uma capacidade de 800.000 bbl/d, é a única opção existente⁵⁹.

Os portos em ambos os terminais portuários do canal (Atlântico e Pacífico) são geridos por um operador de Hong Kong (Hutchison-Whampoa) ligado ao Governo chinês, o que se enquadra nas diversas medidas tomadas por Pequim para minimizar as suas vulnerabilidades geoestratégicas de acesso aos recursos energéticos.

CONCLUSÕES

Segundo a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o transporte marítimo representa a espinha dorsal do comércio internacional e da economia global. Cerca de 80%, em termos de volume, e mais de 70%, em termos de valor, do comércio global são transportados por mar (*Review of Maritime Transport* 2015). Para além disso, são transportados por mar para os mercados de consumo cerca de dois terços da produção mundial de petróleo. Impedimentos ao seu transporte, mesmo que temporários, provocados pela interdição da passagem das mercadorias nos *chokepoints* podem ter um impacto negativo na economia global. A maioria dos *chokepoints* estudados encontram-se nas proximidades de países em desenvolvimento, frequentemente sem instituições credíveis que possam garantir a sua segurança, estando por isso sujeitos a situações de grande instabilidade. Manter a segurança da navegação nesses pontos críticos é uma questão vital para o normal funcionamento das economias. Daí que se revistam de uma elevada importância, não só económica como militar.

⁵⁸ Em 15 de outubro de 2016, uma parte do canal do Panamá teve de ser fechada temporariamente devido à queda de um automóvel num dos canais.

⁵⁹ O TPP localiza-se próximo da fronteira do Panamá com a Costa Rica e vai do porto de Charco Azul, na costa do Pacífico, ao porto de Chiriquie Grande, Bocas del Toro, no mar das Caraíbas.

São muitos os tipos de ameaças que se podem colocar ao funcionamento dos *choke-points* (sequestros, atos terroristas, pirataria, minas, catástrofes ambientais, etc.), assim como dos seus perpetradores, os quais variam consoante os casos. Os estreitos de Ormuz e de Malaca são de longe os mais importantes por neles passar cerca de 60% do valor produzido mundialmente. O estreito de Ormuz é a passagem estratégica mais importante do mundo, por permitir o acesso aos campos de petróleo e de gás natural do Médio Oriente, enquanto Malaca é um ponto de trânsito comercial entre os oceanos Índico e Pacífico.

Em termos das ameaças à interdição dos *chokepoints* analisados e dos aspetos de natureza geoestratégica que lhe estão associados, sublinharíamos os seguintes aspetos: a circulação foi impedida apenas em dois deles, resultado de conflitos interestaduais (Ormuz e Suez), e de uma forma prolongada apenas num (Suez); o estreito de Ormuz é o único *chokepoint* sob a ameaça de fecho por parte de um país da região. O golfo Pérsico é um espaço de grande instabilidade devido à disputa geoestratégica entre os blocos sunita e xiita. O Irão desempenhou durante um certo período o papel de *spoiler* e uma ameaça direta ao fecho do estreito. O acordo alcançado em 2015 sobre o desenvolvimento do programa nuclear iraniano e o fim das sanções, deixando de ser tratado como um Estado pária, colocou o Irão numa posição diferente, já que passou a ter um interesse direto no bom funcionamento do estreito. A segurança do transporte marítimo no estreito encontra-se em grande medida salvaguardada pelo dispositivo militar norte-americano no golfo Pérsico (e dos acordos de cooperação militar e de segurança firmados com vários países da região), como explicado no texto, o que torna relativamente inverosímil a possibilidade do seu fecho à navegação, embora não seja de excluir que isso possa acontecer por períodos de tempo limitados.

No caso do estreito de Bab el-Mandeb, as ameaças e os atores são diferentes. Falamos da pirataria, sequestros, roubos e ações terroristas. Atores não estaduais como os piratas somalis ou grupos terroristas são igualmente motivo de grande preocupação. A guerra civil no Iémen constitui também um fator de instabilidade. A segurança na região tem sido assegurada pelo dispositivo militar que várias potências têm vindo a instalar no Djibuti, um oásis de estabilidade, mas sobretudo pela presença das forças militares norte-americanas. De salientar as operações navais levadas a cabo por países, coligações e organizações regionais contra a pirataria no Golfo de Ádem e regiões adjacentes do oceano Índico; assim como os esforços da União Europeia no capítulo da reforma do setor

- de segurança em países da zona⁶⁰. No caso do canal do Suez, as possíveis ameaças à navegação residem igualmente na ação de atores não estaduais, mas desta feita na perpetuação de atos terroristas. Neste caso, a responsabilidade primária por assegurar a segurança do canal pertence ao Estado egípcio, visto aquele não ser uma rota internacional, e encontrar-se sob jurisdição nacional.
- As ameaças à navegação no estreito de Malaca têm também origem em atores não estaduais, envolvendo principalmente a pirataria e ações associadas, como sequestros. Ataques terroristas nesta região causariam seguramente um enorme impacto económico, não apenas à escala regional mas também global. Contudo, não existe uma clara evidência de que os piratas que têm atuado na última década na região tenham estabelecido relações com grupos terroristas locais ou internacionais. O aumento do patrulhamento marítimo e a ação coordenada dos Estados vizinhos (Indonésia, Malásia e Filipinas) fez com que o número de assaltos a navios tivesse reduzido significativamente desde 2005.
- O forte dispositivo militar que os Estados Unidos têm desde o golfo Pérsico a Singapura e à Austrália, que lhes permite controlar os acessos ao estreito de Malaca, preocupa seriamente os dirigentes chineses, dada a dependência do país do tráfego marítimo que transita nesta rota. Cerca de 80% das importações chinesas de petróleo cruzam o oceano Índico e passam pelo estreito de Malaca, movimentando-se por caminhos que se situam na órbita da Índia e do poder naval americano, situação que configura uma vulnerabilidade geoestratégica tremenda.
- O controlo do estreito de Malaca será brevemente um motivo de disputa entre a China e os EUA, sem colocar a Índia fora desta competição. Ciente da capacidade militar dos Estados Unidos para bloquearem as suas importações de petróleo e impedirem o seu acesso às fontes de energia, Beijing tem vindo a desenvolver uma série de medidas de natureza civil e militar que lhe permitam mitigar a prevalência norte-americana nas suas áreas de influência e de interesse. De salientar o elevado investimento chinês na defesa, como um dos componentes desse pacote de medidas.
- Pelas suas características físicas (largura, profundidade e trajeto sinuoso) os estreitos turcos e dinamarqueses são os mais suscetíveis a catástrofes ambientais,

⁶⁰ Referimo-nos, por exemplo, às operações EUTM Somália e EUCAP Nestor. A primeira, com a missão de aconselhar as autoridades somalis na construção de um aparelho profissional de segurança e defesa subordinado ao Governo somali, procurando construir um exército nacional; a segunda, orientada para o desenvolvimento de capacidades (inicialmente em cinco Estados ao redor do Corno de África e parte ocidental do oceano Índico – Djibuti, Somália, Seychelles, Quênia e Tanzânia), permitindo-lhes controlar as suas águas territoriais e combater a pirataria.

dado o volume intenso do tráfego de petroleiros que por eles passa. Essa é a ameaça mais provável à circulação. Contudo, a situação securitária é muito diferente daquela que se verifica nos estreitos de Ormuz e de Bab el-Mandeb. Aqui a Federação Russa garante a segurança da navegação no interior de ambos os estreitos, não tendo condições para o fazer no exterior.

A dependência da Federação Russa dos Estreitos Dinamarqueses e Turcos para o transporte dos hidrocarbonetos poderá vir a sofrer evoluções significativas. Por um lado, o deslocamento do centro de gravidade das exportações do mar Negro para o Báltico; por outro, no médio prazo, na tentativa de minorar a dependência dos mercados europeus, aumentar o fornecimento aos mercados asiáticos a partir de Vladivostok, na sua costa leste, no Pacífico, onde a frota russa ali situada garante a segurança da navegação e não se encontram – por enquanto – ameaças identificadas.

Apesar de historicamente a navegação através dos *chokepoints* estudados ter sido raramente impedida ou mesmo bloqueada, conforme atrás referido, faz sentido conceber a possibilidade de disrupções no fluxo de abastecimento de petróleo e de gás natural mais prolongadas, sobretudo em caso de crise ou conflito. Contudo, a avaliação da dimensão dos impactos negativos em tempo de paz tem de ter em consideração as alternativas existentes aos *chokepoints*, e a existência de reservas robustas de hidrocarbonetos; sem esquecer que todos os *chokepoints* apresentam limitações ao tráfego. Salienta-se o facto de a indústria do transporte dos hidrocarbonetos ter aprendido com o fecho prolongado do canal do Suez e se ter adaptado desenvolvendo petroleiros (VCLL e UCLL) que lhe permitem obviar aos inconvenientes da interdição dos *chokepoints*. A conjugação destes três elementos ajudará seguramente a mitigar o impacto económico de disrupções de curta duração nos fornecimentos.

No fim do dia, o resultado das interdições não é bom, mas não é dramático. A situação altera-se completamente em caso de um conflito generalizado, tendo que se distinguir os efeitos económicos das interdições em situações de paz ou de crise das situações em tempo de guerra. O controlo dos *chokepoints* situados nas regiões limítrofes do oceano Índico constituirá o centro da disputa geoestratégica nos tempos que se avizinham, e os Estados Unidos e a China serão os principais atores dessa disputa, com a China a procurar colmatar a sua grande vulnerabilidade estratégica da (in)segurança dos transportes marítimos, procurando garantir o acesso aos recursos e aos mercados através de meios económicos e mesmo militares; com a Índia atenta, procurando intervir na sua área de influência sempre que possível e dentro das suas possibilidades.

Referências

- ASSOCIATION FRANÇAISE DES CAPITAINES DE NAVIRES, 2006. *The Turkish Straits Vessel Traffic Service (TSVTS)*. [online] disponível em http://www.afcan.org/dossiers_techniques/tsvts_gb.html [consultado em 22 de novembro de 2016].
- BATEMAN, S., RAYMOND, C. Z. E HO, J., 2006. Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits. An Agenda for Action. *Institute of Defence and Strategic Studies*, Policy Paper. [online] disponível em <https://www.files.ethz.ch/isn/26417/IDSS%20S&S%20book.pdf> [consultado em 1 de outubro de 2016].
- EMMERSON, C. E STEVENS, P., 2012. Maritime Choke Points and the Global Energy System. Charting a Way Forward Energy, Environment and Resource Governance, Briefing Paper, Janeiro 2012, *Chatham House*. [online] disponível em https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/bp0112_emmerson_stevens.pdf [consultado em 20 de outubro de 2016].
- GU, M., 2005. China wants more pipelines for improved oil import security. *Oild & Gas Journal*. [online] disponível em <http://www.ogj.com/articles/print/volume-103/issue-1/transportation/china-wants-more-pipelines-for-improved-oil-import-security.html> [consultado em 20 de outubro de 2016].
- HO, J., 2005. The Security of Regional Sea Lanes. *Institute of Defence and Strategic Studies*, No. 81, June 2005, Singapore. [online] disponível em https://www.researchgate.net/publication/30066677_Security_of_regional_sea_lanes [consultado em 22 de novembro de 2016].
- HO, J., 2006. The Security of Sea Lanes in Southeast Asia. *Asia Survey*, Vol. XLVI, No. 4, July/August 2006, Singapore, pp. 558-574. [online] disponível em http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2006.46.4.558?seq=1#page_scan_tab_contents [consultado em 22 de novembro de 2016].
- IRGC, 2011. Risk Governance of Maritime Global Critical Infrastructure: The example of the Straits of Malacca and Singapore. *International Risk Governance Council (IRGC)*, Geneva. [online] disponível em http://www.irgc.org/IMG/pdf/irgc_mgcireport_2011.pdf [consultado em 1 de dezembro de 2016].
- KOOLAE, E. E TISHEHYAR, M., 2011. China's Energy Security Approach in Central Asia, in Bandey, A., *Silk Route and Eurasia: Peace & Cooperation*,

- [online] disponível em http://www.academia.edu/6114675/CHINAS_ENERGY_SECURITY_APPROACH_IN_CENTRAL_ASIA [consultado em 5 de novembro de 2016].
- KOMISS, W. E HUNTZINGER, L., 2011. *Economic Implications of Disruptions to Maritime Oil Chokepoints*. 2011 CNA study. CRM D0024669. A1/Final March 2011. https://www.cna.org/CNA_files/PDF/D0024669.A1.pdf [consultado em 5 de novembro de 2016].
- KOSAI, S. E UNESAKI, H., 2016. Conceptualizing Maritime Security for Energy Transportation Security, in *Journal of Transportation Security*. September 2016. [online] disponível em <https://www.researchgate.net/publication/308009226> [consultado em 2 de novembro de 2016].
- LEE, J., 2015. *Djibouti Becomes a Theater of Geopolitical Competition*. [online] disponível em <http://www.hudson.org/research/11221-djibouti-becomes-a-theater-of-geopolitical-competiti-on> [consultado em 22 de novembro de 2016].
- LIAO, X., 2006. Central Asia and China's Energy Security. *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 4, No. 4 (2006), pp. 61-69. [online] disponível em https://www.files.ethz.ch/isn/31580/Vol%204%20No%204%20Full_Text.pdf [consultado em 21 de outubro de 2016].
- LOUCAS, I., 2000. The New Geopolitics of Europe & The Black Sea Region. *Conflict Studies Research Center* (outubro 2000) [online] disponível em <https://www.files.ethz.ch/isn/44056/S43%20Security%20Dyn.pdf> [consultado em 21 de outubro de 2016].
- LUCIANI, G., 2011. Restrictions of Passage, Accidents and Oil Transportation Norms: Impact on Supply Security. *CEPS Working Document*, No. 354, junho 2011. [online] Disponível em http://aei.pitt.edu/32075/1/WD_354_Secure_Luciani_on_Restriction_of_Passage.pdf [consultado em 15 de novembro de 2016].
- O'ROURKE, R., 1988. The Tanker War. *Proceedings Magazine*, Vol. 114/5/1.023. U. S. Naval Institute. [online] Disponível em <http://www.usni.org/magazines/proceedings/1988-05/tanker-war>. [consultado em 22 de novembro de 2016].
- PANAMA CANAL AUTHORITY, 2013. *This is the Canal* (February 22, 2013).

- [online] Disponível em <http://www.pancanal.com/eng/acp/asi-es-elcanal.html> [consultado em 22 de setembro de 2016].
- PINEDA, G., *The Strait of Malacca as one of the most important geopolitical regions for the People's Republic of China*. [online] Disponível em https://www.academia.edu/1931497/The_Strait_of_Malacca_as_one_of_the_most_important_geopolitical_regions_for_the_Peoples_Republic_of_China [consultado em 1 de novembro de 2016].
- RAYMOND, C. Z., 2005. *The Malacca Straits and the Threat of Maritime Terrorism*. [online] Disponível em http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=352 [consultado em 12 de setembro de 2016].
- REED, J., 2015. *Troubled Waters: Recalling The Iran-Iraq Tanker War*. [online] Disponível em <http://oilpro.com/post/7109/troubled-waters-recalling-iran-iraq-tanker-war> [consultado em 12 de setembro de 2016].
- RIEGL, M., LANDOVSKÝ, J. E VALKO, I. (COORDS.), 2014. Strategic Regions in 21st Century Power Politics: Zones of Consensus and Zones of Conflict, *Cambridge Scholars Publishing*, Newcastle. [online] <http://www.cambridgescholars.com/download/sample/62006> [consultado em 13 de setembro de 2016].
- RODRIGUE, J. P. *Straits, Passages and Chokepoints. A Maritime Geostrategy of Petroleum Distribution*, Hofstra University, Hempstead (N.Y.). [online] Disponível em https://people.hofstra.edu/jean-paul_rodrigue/downloads/CGQ_strategicoil.pdf [consultado em 13 de setembro de 2016].
- RYAN, P. W., 2015. The Yemen Crisis and the Bab el-Mandeb Maritime Chokepoint. *SUSRIS*. 14 de abril de 2015. [online] Disponível em <http://susris.com/2015/04/14/the-bab-el-mandeb-maritime-chokepoint> [consultado em 13 de setembro de 2016].
- RUSLI, M. H. B. M., 2012. Navigational Hazards in International Maritime Chokepoints: A Study of the Straits of Malacca and Singapore. *Journal of International Studies*, Volume 8, 2012, pp. 47-75. [online] Disponível em http://www.myjurnal.my/filebank/published_article/27081/4.pdf [consultado em 14 de setembro de 2016].

SUN, S., Shale Gas Development in China. Alberta China Office, [online] Disponível em <https://www.albertacanada.com/china/documents/ShaleGasDevelopmentInChina.pdf> [consultado em 10 de outubro de 2016].

UNCTAD, Review of Maritime Transport 2015. [online] Disponível em <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1374> [consultado em 18 de dezembro de 2016].

U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (U. S. EIA), 2014. *World Oil Transit Chokepoints* (Last update: november 10, 2014), [online] Disponível em https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/special_topics/World_Oil_Transit_Choke_points/wotc.pdf [consultado em 10 de outubro de 2016].

Artigos da Stratfor

China's Quest for Energy Independence, Analysis, 25 de maio de 2002. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/chinas-quest-energy-independence> [consultado em 22 de novembro de 2016].

China's Interest in Pakistan's Gwadar Port, Analysis. 24 de maio de 2011. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/chinas-interest-pakistan-gwadar-port> [consultado em 22 de novembro de 2016].

Iran and the Strait of Hormuz, Part 1: A Strategy of Deterrence, ANALYSIS. 5 de outubro de 2009. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/iran-and-strait-hormuz-part-1-strategy-deterrence> [consultado em 22 de novembro de 2016].

Iran and the Strait of Hormuz, Part 2: Swarming Boats and Shore-Based Missiles, Analysis. 6 de outubro de 2009. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/iran-and-strait-hormuz-part-2-swarming-boats-and-shore-based-missiles> [consultado em 22 de novembro de 2016].

Iran and the Strait of Hormuz, Part 3: The Psychology of Naval Mines, Analysis, 7 de outubro de 2009. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/iran-and-strait-hormuz-part-3-psychology-naval-mines> [consultado em 22 de novembro de 2016].

Russia: A Potential Mediterranean Move, Analysis, 9 de agosto de 2007, Analysis. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/sample/analysis/russia-potential-mediterranean-move> [consultado em 22 de novembro de 2016].

Russia: Competition Intensifies Ahead of an East Asian Energy Strategy, 25 de junho de 2013. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/russia-competition-intensifies-ahead-east-asian-energy-strategy> [consultado em 22 de novembro de 2016].

The Challenge of Blocking the Suez Canal, Security Weekly, 5 de setembro de 2013. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/weekly/challenge-blocking-suez-canal> [consultado em 22 de novembro de 2016].

The New Suez Canal: Egypt Polishes Its Image, Analysis, 6 de agosto de 2015. [online] Disponível em <https://www.stratfor.com/analysis/new-suez-canal-egypt-polishes-its-image> [consultado em 22 de novembro de 2016].

Artigos publicados em periódicos

BERGERON, L. P., 2015. *The Bering Strait: Choke Point of the Future?* [online] Disponível em <http://www.sldinfo.com/the-bering-strait-choke-point-of-the-future> [consultado em 10 de novembro de 2016].

Russia to stop oil product export via foreign Baltic ports by 2018. [online] Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-russia-oil-export-baltic-idUSKC-N11I1RR> [consultado em 22 de novembro de 2016].

CHINA BUILDS UP STRATEGIC SEA LANES, *Washington Times*, 17 de janeiro de 2005. [online] Disponível em <http://www.washingtontimes.com/news/2005/jan/17/20050117-115550-1929r> [consultado em 18 de dezembro de 2016].

Ricostituire la coesione e la centralità mediterranee: il tentativo italiano per un Mediterraneo Allargato

MATTEO MARCONI

Dottore di ricerca d'alta formazione in Geopolitica e Culture del Mediterraneo alla Federico II di Napoli e in Scienze dei Sistemi Culturali all'Università di Sassari, già docente di Geografia Politica ed Economica alla "Sapienza" di Roma. E' condirettore della rivista "Geopolitica". Tutor del Master in Geopolitica e Sicurezza Globale della "Sapienza" di Roma. Ha pubblicato diversi saggi sulla storia e l'epistemologia della geografia, nonché sul conflitto israelo-palestinese.

ENRICO MARIUTTI

Enrico Mariutti ha ottenuto una Laurea in Storia Antica nel 2010 e una Laurea Magistrale in Storia Contemporanea cum laudae nel 2012, entrambe presso Sapienza, Università di Roma. Due anni più tardi nello stesso Ateneo ha preso un master di secondo livello in "Geopolitica e Sicurezza Globale" (110/110 summa cum laudae). Tra il 2014 e il 2015 ha lavorato per il CeSI (Centro Studi Internazionali) predisponendo analisi e rapporti. Al momento collabora con l'Istituto Alti Studi di Geopolitica (IsAG). Ha anche scritto relazioni e analisi per riviste accademiche italiane e internazionali.

Ricostituire la coesione e la centralità mediterranee: il tentativo italiano per un Mediterraneo Allargato

LA DISMISSIONE CARTOGRAFICA DEL MEDITERRANEO

Per oltre quattro millenni il Mar Mediterraneo ha rivestito un ruolo chiave nella Storia dell'umanità. Culla delle prime civiltà organizzate, della metafisica, delle principali religioni monoteiste, dello Stato-Nazione, del metodo scientifico e dell'industrializzazione, sin dai tempi degli Hyksos il bacino mediterraneo è stato considerato dalla storiografia una regione dotata di una propria ragion d'essere, a dispetto delle tante differenze culturali, religiose, sociali ed economiche.

A partire dal XVI secolo, a seguito delle rivoluzionarie scoperte geografiche dell'Era Moderna, poi sotto l'impulso delle potenze talassocratiche oceaniche nel XVII e XVIII secolo, infine per effetto della compartimentazione globale imposta dalla Guerra Fredda, il Mediterraneo ha gradualmente perso la sua centralità politica, culturale e strategica, venendo lentamente avviluppato nell'abbraccio dell'Oceano Atlantico, il cui orizzonte si è esteso e arricchito incessantemente tra il XVI e il XIX secolo.

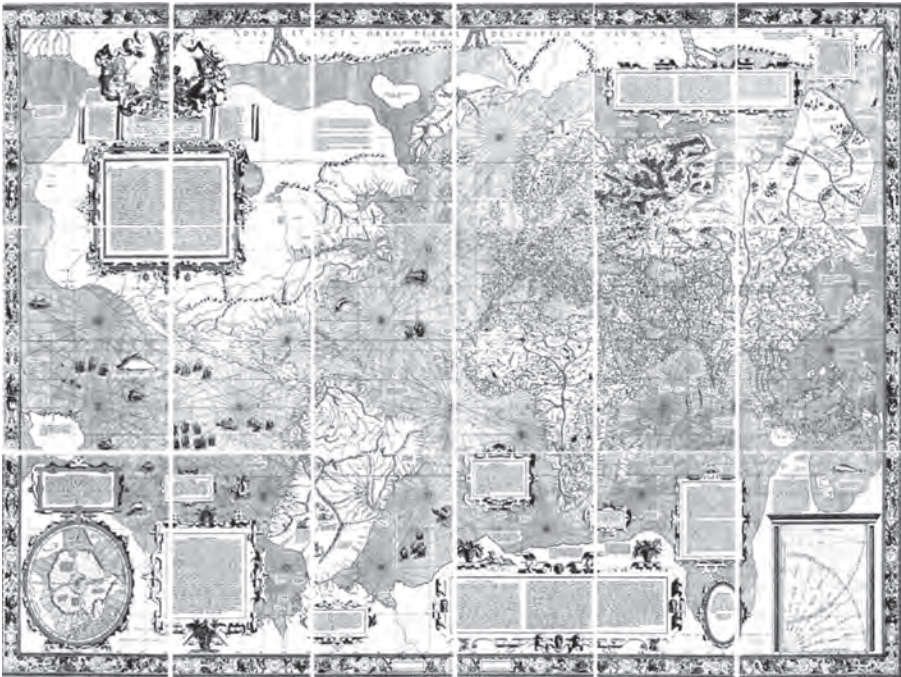
Un esempio lampante, per quanto limitato, dell'erosione geografica e concettuale subita dalla regione mediterranea nel corso degli ultimi cinque secoli è riscontrabile mettendo a confronto il planisfero tolemaico (150 d.C. circa) [Fig. 1], riferimento geografico per l'Era Antica e quella Medievale, il planisfero di Gerardo Mercatore (1569 d.C.) [Fig. 2], uno dei primi esempi di cartografia moderna, e lo United Nations Geoscheme [Fig. 3], il sistema di suddivisione regionale adottato dalle Nazioni Unite a partire dagli anni '70 del Novecento.

Fig. 1 Planisfero tolemaico



Fonte: ricostruzione cinquecentesca dalla *Geographia*

Fig. 2 Planisfero di Mercatore



Fonte: edizione del 1569

Fig. 3 UN – GeoScheme delle Nazioni Unite



Fonte: United Nations Geoscheme, <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

Nonostante il planisfero tolemaico sciogla una tradizionale ambiguità della geografia antica elevando definitivamente l'Atlantico al rango di Oceano (*Occidentalis Oceanus*), e distinguendolo di conseguenza dal *Mediterraneum Mare*, dal *Rubrum Mare* (Mar Rosso), dal *Prosodis Mare* (Oceano Indiano), dall'*Ippadum Pelagus* (Oceano Indiano) e dall'*Indicum Pelagus* (Oceano Indiano/Oceano Pacifico), lo rappresenta come una sottile striscia di acqua schiacciata tra il limite occidentale del mondo e la preponderante massa del continente europeo, riecheggiando i miti arcaici del grande fiume che cinge tutte le terre emerse.

Nella geografia tolemaica l'Oceano Atlantico sembra caratterizzarsi come il principale affluente del sistema idrogeologico mediterraneo, che si compone del Mar Mediterraneo e del Mar Nero (*Pontus Euxinus*), quest'ultimo relegato al ruolo di appendice Nord-Orientale; l'istmo di Suez, invece, nonostante in epoca tolemaica il canale di Dario I fosse regolarmente in funzione, delimita in maniera netta la regione mediterranea da quella arabica.

Il mappamondo di Mercatore, risalente a meno di un secolo dopo la scoperta da parte di Cristoforo Colombo della via occidentale al continente americano, testimonia già un notevole ridimensionamento geografico e concettuale della regione mediterranea.

L'Oceano Atlantico subisce una dilatazione tale da richiedere una suddivisione, da cui nasce l'*Oceanus Aethiopicus*, mentre il Mar Mediterraneo perde la sua propaggine nordorientale, in quanto l'attuale Mar Nero viene elevato al rango di mare (*Mare Maior*).

Mercatore sancisce definitivamente la gerarchia dei bacini organizzandola su tre livelli: oceani, mari e *sini*. Inquadra il Mediterraneo nella categoria intermedia, privandolo altresì della sua connotazione antica di sistema interconnesso formato da più bacini.

Nello *United Nations Geoscheme*, infine, lo scenario mediterraneo perde definitivamente la sua uniformità. Il Mar Mediterraneo diventa semplicemente quella distesa d'acqua che lambisce e separa l'Europa Meridionale, l'Europa Orientale, l'Asia Occidentale e l'Africa Settentrionale. La suddivisione della regione mediterranea non sembra tenere in alcun conto le complesse interconnessioni di carattere storico, culturale e geopolitico dello scenario, privilegiando invece un approccio per sezioni e funzionalista.

Nel corso del Novecento anche il paradigma della complessità olistica, tanto storica che culturale, del Mediterraneo (Erodoto, 2004; Hobsbawm, 2009), ha lasciato gradualmente il passo a concezioni storiografiche, geopolitiche e strategiche che privilegiano criteri funzionalisti, nutrendosi della fascinazione per la specializzazione subita dalla storiografia moderna (Koyré, 2000). Il prevalere di categorie che portano a valutare i fenomeni al di fuori dei contesti di appartenenza, ha fatto sì che fosse favorita un'interpretazione "settaria" del Mediterraneo.

La concezione geopolitica della regione mediterranea come "margine" ha trovato ulteriori riscontri culturali. Sotto il profilo geografico e geopolitico, la dicotomia tra potenze talassiche e potenze telluriche ha suffragato la netta divisione tra l'Europa continentale e i paesi mediterranei (Stilo, 2012), insieme a interpretazioni quantomeno discutibili del pensiero di alcuni importanti studiosi contemporanei, primo tra tutti Samuel Huntington (Huntington, 1996), il padre della teoria dello scontro di civiltà. Anche tra gli studi socio-economici il pensiero di autori del calibro di Max Weber (Weber, 1991) e Andrew Hess (Hess, 1978) ha fornito alla teoria della marginalità un ampio e fecondo retroterra culturale.

Dal punto di vista dell'attualità, infine, il rapporto privilegiato tra Europa e Stati Uniti, di contro a quello problematico tra la NATO e il mondo arabo, ha dato forma concreta a un presunto "scontro di civiltà". L'emergere della minaccia jihadista nel mondo arabo, saldata in gran parte del Maghreb sul panarabismo storico e su una retorica politica profondamente influenzata dal socialismo reale, ha contribuito ad accreditare il Mediterraneo come *limen* geografico, storico, culturale, socio-economico e strategico.

Lo spaccettamento politico e concettuale di una regione così complessa e variegata è sembrata, ad alcuni, un'operazione ispirata ai criteri illuministici e

positivisti della civiltà europea, che crea ulteriori forme e possibilità colonialiste (Said, 2013).

L'abbandono delle concezioni storiografiche e geopolitiche della classicità sulla coesione del Mediterraneo ha coinciso con la progressiva perdita di centralità politica della regione, con una conseguente marginalizzazione sullo scacchiere globale. Gli effetti più deleteri di questa dismissione concettuale e politica si sono palesati a partire dai primi anni '90, in concomitanza con la caduta dell'Unione Sovietica, per poi manifestarsi appieno con la crisi sistemica di inizio XXI secolo.

Nelle prossime pagine discuteremo due recenti visioni geopolitiche alternative del Mediterraneo: il Grande Medio Oriente, che ne sottolinea la marginalità/frammentarietà, di contro al Mediterraneo Allargato, che punta sulla centralità/coesione. Lo scopo è evidenziare che le politiche messe in campo da alcuni tra i principali attori dell'area, NATO, UE (parzialmente), USA, Gran Bretagna, sono guidate dal paradigma della marginalità/frammentarietà e forse proprio per questo non sono riuscite ad approntare soluzioni convincenti. L'evidenza, infatti, ci presenta un Mediterraneo tanto più conflittuale quanto più sottoposto a visioni geopolitiche che tendono a ridurlo a una linea di frattura tra civiltà differenti. I conflitti di epoca medievale e moderna tra Ottomani e "cristianità", si tenga presente, non avevano il carattere endemico ed assolutizzante che sembrano assumere oggi, come evidente nel caso, limitato ma paradigmatico, del terrorismo di matrice islamica. Ciò ha determinato il passaggio da un modello di conflittualità limitata, che non esclude una qualche forma di coesione, a una conflittualità assoluta.

Proporrremo, allora, una visione centripeta del Mediterraneo come possibile ipotesi di lavoro per la stabilizzazione politica e la crescita economica comune.

DISCORDIA, OVVERO MARGINALITÀ E FRAMMENTARIETÀ: IL GRANDE MEDIO ORIENTE

Le problematiche geopolitiche nel Mediterraneo sono molteplici e stanno a dimostrare l'insuccesso dell'impostazione marginalista nell'area, prevalente tra gli attori occidentali negli ultimi decenni.

La periodica recrudescenza della questione israelo-palestinese, l'insorgere in rapida successione del fenomeno qaedista a cavallo tra gli anni '90 e il nuovo millennio, le tensioni sociopolitiche che sono scaturite nelle cosiddette Primavera Arabe nel corso del 2011, nonché l'inefficienza strutturale di

gran parte dei sistemi politico-istituzionali ed economici espressi dalla sponda Sud, riflettono un diffuso disagio tra i popoli arabi, che manifesta a vari livelli un rapporto conflittuale e non risolto con la modernità occidentale, ben incarnata dall'Europa.

La confusione in Vicino Oriente e in Nord Africa, combinata con la scarsa assertività europea, ha rafforzato o rinnovato gli appetiti di potenze esterne all'area, che dagli Stati Uniti alla Russia, passando per la Gran Bretagna, non hanno smesso di promuovere le proprie visioni geopolitiche e relativi interessi, seppure controbilanciate dalla rifiorente assertività dei grandi poli civilizzazionali islamici. Sono nate così crisi politiche e umanitarie dagli effetti incontrollabili, come lo scontro tra sunniti e sciiti in Iraq, che ha avuto un ruolo non secondario nell'ascesa di Daesh; la guerra civile e tribale (rispettivamente) in Siria e Libia; gli imponenti flussi migratori che convergono da tutta la regione verso l'Europa profittando della diffusa instabilità socio-politica in Nord Africa.

A questi spunti si aggiunge la crisi economica dei paesi dell'Europa Meridionale a cavallo tra i due ultimi decenni, che ha aperto un contenzioso dagli esiti imprevedibili con i paesi del Nord, ma anche le ricadute sociali ed economiche dei cambiamenti climatici, che pone i paesi mediterranei di fronte ad esigenze e criticità spesso simili.

Di fronte a tutto ciò, le soluzioni politiche e militari immaginate sono state insoddisfacenti.

Dal punto di vista europeo, le politiche di partenariato, dalla Conferenza di Barcellona del 1995 alla rinnovata politica europea di vicinato, hanno coinvolto tutti i Paesi rivieraschi, dal Marocco alla Turchia. Tuttavia, le ambiguità dell'UE, indecisa se approntare un forte piano politico-economico per il Mediterraneo o meno, hanno lasciato spazio agli interessi nazionali e ai rapporti privilegiati tra singoli Stati, frammentando gli sforzi e rendendoli spesso inefficaci, se non controproducenti.

Le politiche di sicurezza e di difesa non hanno dato risultati migliori, perché la concezione strategica euroatlantica del Mar Mediterraneo è rimasta sostanzialmente fedele ai criteri propri a una talassocrazia oceanica.

La NATO ha interagito nel teatro principalmente attraverso tre canali, che rispecchiano interessi e posture diverse nella forma e nella sostanza: nel Mar Mediterraneo Occidentale attraverso il Mediterranean Dialogue, in quello Orientale attraverso l'Istanbul Cooperation Initiative e nel Golfo Persico tramite il tradizionale rapporto con il Gulf Cooperation Council.

Non è mancata la consapevolezza della molteplicità dei problemi (Rasmussen, 2011; European Parliament, 2015: 13), quanto piuttosto l'idea che dovessero essere affrontati complessivamente.

La separazione dei piani di scontro è stata funzionale, oltretutto, a una politica a corto respiro, che cioè voglia raccogliere pochi risultati ma immediati, sia all'inserimento degli Stati nazionali, che hanno dimensioni adatte a far valere i propri interessi nei singoli contesti di crisi e non in una dimensione più ampia.

Ne consegue che l'attuale politica della NATO e dell'Unione Europea sia guidata da visioni geopolitiche per certi versi simili. Il Nord dell'Europa, con la Germania in testa, è favorevole a una maggiore attenzione politica nei confronti dell'Europa orientale e della Russia, producendo di conseguenza un'immagine in cui il Mediterraneo risulta soltanto il confine meridionale dell'UE. La NATO, sotto la spinta del suo grande elettore statunitense ha, come detto, una visione da potenza talassocratica oceanica. Ciò comporta che il Mar Mediterraneo sia visto come un canale di passaggio tra Oceano Atlantico e Indiano, mentre dal punto di vista strategico risulti l'ideale retrovia del Golfo Persico, dove sono concentrate notevoli riserve di petrolio e cospicue forze militari statunitensi.

In linea con questa impostazione, sotto l'amministrazione di George Bush jr. gli Stati Uniti hanno adottato la dottrina del Grande Medio Oriente (Di Cecco, 2005: 21-32). In quanto canale tra due Oceani, il Mediterraneo risulta una linea di frattura tra Europa e Nord Africa; quest'ultimo viene associato al Vicino e Medio Oriente per costituire un'unica regione geopolitica a maggioranza musulmana, sconnessa dal Mediterraneo e con epicentro il Golfo Persico. Il Grande Medio Oriente ha tre caratteristiche geopolitiche essenziali:

- 1) E' una dottrina oceanica, perché considera il Mediterraneo come mare interno, dunque in servitù gerarchica dal punto di vista funzionale con gli Oceani, di cui rappresenta solo una linea di passaggio.
- 2) Rispecchia gli interessi Statunitensi, in parte anche occidentali, di assicurare una politica unitaria nei confronti dei maggiori produttori di petrolio e gas dell'area.
- 3) Stabilisce una visione del mondo che privilegia l'elemento religioso (islamico) come minimo comun denominatore, astratto però dalle sue vicissitudini spaziali. In questo senso è adatto a rinforzare l'idea di scontri di civiltà e distinzioni radicali noi-loro tra occidentali e musulmani.

Per quanto legittima, la visione del Grande Medio Oriente non tiene conto della complessità del Mediterraneo, anzi contribuisce a rinforzare le spaccature e le divisioni interne.

«The confusion and division are emblematic of NATO's inability so far to deal comprehensively with threats washing up on its southern tier: terrorism, radical Islam, anarchy in North Africa and uncontrolled migration.»

After two decades in which its relevance has been questioned, the alliance has found new life in an old mission: deterring Russia. But debating what to do in the south has exposed some of the old schisms and anxieties about the extent to which an American-dominated alliance should openly engage in parts of the world that European nations once ruled and have traditionally managed» (Erlanger, 2016).

EROS, OVVERO COESIONE E CENTRALITÀ: 100 ANNI DI MEDITERRANEO ALLARGATO

La nascita e la fioritura della corrente della World History ha riportato al centro del dibattito storiografico, geopolitico, antropoculturale e diplomatico la relazionalità nello sviluppo delle comunità umane, fatta di connessioni e scambi intra e interregionali. Cominciavano così a crearsi le premesse per la riscoperta del valore coesivo e centripeto della complessità.

«A metà del XX secolo il mondo si trova coinvolto in un processo di trasformazioni che probabilmente è il più profondo e sconvolgente tra quanti si sono succeduti dopo la rovina del mondo medievale e la nascita del mondo moderno nel Quattrocento e Cinquecento.[...]. La nuova struttura dell'industria e della società in cui viviamo presentano problemi troppo ampi perché io li affronti in questa sede. Ma questa trasformazione ha due aspetti che riguardano più direttamente il nostro tema [la storiografia], e che potrei definire, il primo, trasformazione in profondità, e il secondo, trasformazione dell'orizzonte geografico» (Carr, 2000: 142-143).

Sulla scorta degli scritti e del pensiero di Arnold J. Toynbee e Fernand Braudel, una parte della storiografia ha cercato di ripensare l'unione storica e geopolitica della regione mediterranea:

«The Mediterranean speaks with many voices; it is a sum of individual histories. If these histories assume in the course of research different values, different meanings, their sum must perforce change too» (Braudel, 1995: 13).

Attraverso metodologie innovative e un approccio multidisciplinare, la storiografia contemporanea ha cercato di fornire una nuova interpretazione al complesso rapporto tra le quattro principali confessioni che si affacciano sul bacino mediterraneo (Cristianesimo Latino, Cristianesimo Ortodosso, Ebraismo e Islam) e a quello politico tra l'Occidente cristiano e i grandi imperi sorti a Oriente e in Nord Africa (Greene, 2000: 3-9).

Questi rinnovati tentativi di pensare l'unione del Mediterraneo, tanto culturali che strategici, non hanno ancora trovato un coronamento geopolitico e istituzionale efficace. Manca una visione del Mare che ne valorizzi i caratteri organici, dove ogni singolo aspetto risulti comprensibile solo in relazione a tutti gli altri.

Nel corso dei primi anni '80 del Novecento, la Marina Militare Italiana ha iniziato a sviluppare una nuova concezione strategica per la regione mediterranea, in grado di restituire coerenza e autonomia. Il lavoro di ricerca e di sintesi svolto allora presso l'istituto di Guerra Marittima di Livorno ha prodotto un nuovo concetto, che ha preso il nome di dottrina del Mediterraneo Allargato, grazie al lavoro intellettuale di ufficiali come il Contrammiraglio Ramoino (1999, 2012) e accademici come Giorgio Giorgerini (2002).

Le radici del concetto affondano nel secolo scorso, e più precisamente negli scritti e nelle riflessioni di alcuni ufficiali della Regia Marina, tra cui spicca per lungimiranza e chiarezza espositiva l'opera del Capitano di Vascello Francesco Bertone.

Nel corso dei primi anni '30 l'ufficiale elaborò una concezione strategica del Mediterraneo radicalmente innovativa, tanto sotto il profilo del metodo quanto delle conclusioni, capace di cogliere la fondamentale importanza per il controllo degli approvvigionamenti europei e delle rotte commerciali intercontinentali dei *choke points* "mediterranei", ossia Bosforo, Dardanelli, Suez, Gibilterra, Hormuz e Bab-el Mandab; tutto ciò, senza dimenticare la complessa omogeneità storica e culturale che caratterizza la regione. Bertone definiva il Mar Nero, il Mar Rosso e il Golfo di Aden come "Mediterraneo" [Tab. 1], accorpandoli in un'unica regione geostrategica in ragione della compenetrazione dei rispettivi interessi e della condivisione di importanti problematiche geopolitiche:

«è necessario che siano sempre assicurate, in pace e in guerra, le comunicazioni con l'Atlantico e l'Oceano Indiano, e col Mar Nero; è necessario cioè che le porte del Mediterraneo non siano esclusivamente sotto il dominio di potenze che possano avere interessi ostili a quelli italiani» (Bertone, 1930: 15).

«Il Mediterraneo può essere studiato da due diversi punti di vista:

1. Come una delle grandi linee di comunicazione mondiali, come il canale di transito fra l'Atlantico e l'Oceano Indiano, in tal senso il Mar Rosso diventa un prolungamento non solo geografico, ma anche politico del Mediterraneo. [...]

2. Come un mare interno che ha problemi suoi indipendenti da quelli che lo riguardano come grande canale di transito fra i due oceani; più precisamente sono i problemi di confine tra i vari Stati, di possesso delle varie isole, delle comunicazioni fra una sponda e l'altra, problemi di concorrenza economica e supremazie politiche» (Bertone, 1930: 16).

Tab. 1: Gli Stati che compongono il sistema mediterraneo nella concezione strategica di Bertonelli (1930)

MEDITERRANEO OCCIDENTALE	MEDITERRANEO ORIENTALE	MEDITERRANEO SUD-ORIENTALE
Francia Inghilterra Spagna Italia	Jugoslavia Albania Grecia Turchia Siria Cipro Mar Nero (Russia, Bulgaria e Romania) Italia	Palestina Transgiordania Mesopotamia/Iraq Arabia Egitto Sudan Somalia inglese Somalia francese Italia (Somalia ed Eritrea) Abissinia

Fonte: elaborazione dell'autore

Alla riflessione di Bertonelli si aggiunge, oggi, la dimensione del commercio a corto raggio, che per motivi storici e geografici ha nel Mediterraneo uno dei principali poli a livello globale, che lo ha portato ad assorbire nel 2014 oltre il 28% dell'intero interscambio marittimo su brevi tratte dell'Unione Europea (EU-28).

La riscoperta geopolitica di un Mediterraneo che arriva sino al Golfo Persico e alle coste ucraine, nel corso degli anni '80 e per mano della Marina Militare Italiana, non è certo casuale, come anche il tempismo [Fig. 4].

Fig. 4 Il Mediterraneo Allargato



Fonte: <http://difesa.forumfree.it/?t=69803280&st=555>

Il lento deterioramento e infine il repentino collasso dell'ordine bipolare hanno imposto una rimodulazione delle dottrine e delle concezioni strategiche elaborate nel corso della Guerra Fredda, inadatte al nuovo contesto internazionale.

Sebbene la fine del bipolarismo sia coincisa con la fine dello scontro tra concezioni culturali, sociali, morali ed economiche antitetiche, l'egemonia globale del modello di sviluppo occidentale non si è tradotta automaticamente nel dominio politico che la gran parte dei sostenitori della "Fine della Storia" (Fukuyama, 1992) riteneva conseguente.

Il fronte uscito vittorioso dalla Guerra Fredda, piuttosto, ha mostrato numerose crepe, mantenendo unità di intenti più per mancanza di reali alternative che per convinzione. Il nuovo *Global Order* è risultato un sistema ibrido, dominato da una retorica largamente condivisa ma formato da una complessa rete di equilibri a carattere regionale e transnazionale.

Nonostante gli Stati Uniti e la NATO abbiano mantenuto formalmente il ruolo di garanti ultimi della stabilità e del diritto internazionale, dando luogo a quello che è stato definito (erroneamente) un ordine unipolare, la *governance* internazionale è assicurata da un *puzzle* complesso e interconnesso di aree di influenza, su cui si sovrappongono e intersecano credi religiosi centralizzati e gerarchici, alleanze internazionali a intensità e assetto variabile, mercati finanziari, *cluster* industriali e leghe commerciali, dando luogo a un ordine multipolare a più dimensioni.

La Marina Militare Italiana è stata la prima istituzione in ambito euroatlantico a intuire come questo riassetto globale potesse avere conseguenze esplosive per la regione mediterranea.

D'altronde, per evidenti ragioni geografiche e per meno lampanti ma altrettanto importanti ragioni geopolitiche, da oltre 2000 anni gli imperi, i regni e le repubbliche che sono fioriti nella penisola appenninica, o che l'hanno lambita, sono spesso stati attratti dal bacino mediterraneo. Ciò è dipeso dalla cronica penuria di risorse naturali unita a forme culturali fortemente sovranazionali e una conseguente attitudine al commercio, che sovente hanno spinto gli Stati italici in un'orbita geopolitica mediterranea. Tutto questo, naturalmente, senza dimenticare contraddizioni e fenomeni contrari, di indirizzo appenninico o alpino, che a volte hanno portato l'Italia a gravitare verso il continente piuttosto che il mare.

Le ambizioni italiche sono state spesso e volentieri frustrate dalle modeste dimensioni geopolitiche dei propri Stati, e solo con l'unità (1861) hanno assunto una veste nuova. Tuttavia, l'impostazione continentale del regno sabauda ha fatto da freno alle elaborazioni politiche di quegli anni, che

sebbene mostrarono una rinnovata attenzione per il Mediterraneo per via del colonialismo, non furono in grado di trasformarsi in una visione marittima della politica italiana.

Dopo la seconda guerra mondiale, l'ingresso nelle strutture comunitarie europee ha consentito all'Italia di avere accesso a fori politici più ampi in cui riprendere il filo rosso dell'elaborazione marittima.

Dagli anni Settanta in poi, inoltre, lo sviluppo economico ha permesso alle Forze Armate italiane, ma in particolare alla Marina Militare, di entrare in possesso di assetti e strumenti che ne hanno notevolmente potenziato le capacità operative (militari ma soprattutto *dual use*) e di proiezione, come testimoniato dalle operazioni umanitarie a Timor Est (1999), Libano (2006), Haiti (2010) e quelle militari in Kosovo (1999), Libano (2006) e Libia (2011). La nuova legge navale (2015) appronta misure volte a una (parziale) sostituzione dei mezzi vetusti, ponendosi l'obiettivo di una maggiore propensione oceanica. Per la prima volta nella sua storia recente, l'Italia disporrà di una squadra navale adatta ai compiti del Mediterraneo Allargato.

Solo alla luce di una «geodilatazione interconnettiva» che coinvolge ogni aspetto politico, strategico, economico (...) di una complessa e vasta area che ha il suo centro nel Mediterraneo» (Giorgerini e Nassigh, 2002: 209) è possibile compenetrare questa complessità geopolitica e, di conseguenza, sviluppare soluzioni efficaci.

Sarebbe poco lungimirante pensare che la crescente conflittualità e instabilità dello scenario mediterraneo riguardi solo i paesi che ne fanno parte, così come sottovalutarne le capacità connettive ed economiche.

Come aveva compreso Bertonelli quasi un secolo fa, il Mediterraneo è un ganglio fondamentale del sistema marittimo internazionale e con l'allargamento del Canale di Suez, completato nel 2015, vede aumentare ancora la sua importanza. Sebbene l'apertura del Canale di Panama a inizio Novecento abbia messo a disposizione del traffico commerciale intercontinentale una seconda rotta sulla direttrice Est-Ovest, il Mediterraneo è rimasto una via di comunicazione estremamente trafficata e strategica tra l'Oceano Atlantico e l'area Indo-Pacifica, in cui negli ultimi decenni si è concentrata un'ampia fetta della produzione industriale globale. Nonostante le infrastrutture portuali mediterranee non abbiano ancora capacità sufficienti per sfidare i porti del Nord Europa, la forte crescita del commercio a corto raggio lascia ottime premesse.

Inoltre, nonostante la rivoluzione *shale* abbia fatto esplodere la produzione di greggio americana e la crisi dei mercati emergenti abbia causato un raffreddamento della domanda energetica globale, le propaggini Sud-orientali del

Mediterraneo rimangono un polo centrale nel panorama energetico mondiale, con riserve stimate di idrocarburi convenzionali e non convenzionali pari a centinaia di miliardi di barili e una produzione che le colloca saldamente al vertice della produzione globale (Energy Information Agency, 2016) [Tab. 2].

Tab. 2: Petrolio, riserve provate e produzione (2015)

	RISERVE PROVATE (miliardi di barili)	PRODUZIONE (milioni di barili al giorno)
Arabia Saudita	268,3	11,9
Iran	157,8	3,4
Iraq	144,2	4
Kuwait	104	2,7
Emirati Arabi Uniti	97,8	3,5
Libia	48,4	0,5
Qatar	25,2	2
Algeria	12,2	1,7
Azerbaijan	7	0,85
Oman	5,2	1
Egitto	4,4	0,7
Totale	874,5	32,25

Fonte: US Energy Information Administration (EIA)

Infine, seppure la crisi dei debiti sovrani abbia fatto emergere tutte le contraddizioni e le ambiguità dell'Unione Europea, producendo un avvitamento politico, economico e sociale che ha eroso la fiducia internazionale nei confronti del Vecchio Continente, non va dimenticato che l'Europa (EU-28) è uno dei più grandi mercati al mondo, con antichi e profondi legami commerciali, industriali e finanziari a livello globale.

AL FONDO DEL VASO DI PANDORA, LA SPERANZA

Le ripercussioni della crisi sistemica in cui si dibatte la regione mediterranea da oltre due decenni non sono marginali e locali, bensì centrali per l'equilibrio globale della potenza.

Le pericolose evoluzioni dei conflitti in Nord Africa, Vicino e Medio Oriente, le derive conservatrici e populiste in Europa, il perenne stato emergenziale in cui versano le economie della sponda Sud, sono affreschi efficaci dei rischi impliciti nell'instabilità che attraversa lo scenario mediterraneo.

La liberalizzazione del commercio internazionale ha, inoltre, favorito la centralità produttiva dell'Estremo oriente e del Sud-Est asiatico, mentre l'evoluzione tecnologica ha messo a disposizione delle economie avanzate un numero sempre maggiore di potenziali fonti di approvvigionamento e sempre più variegiate tipologie di risorse energetiche, portando l'attenzione americana a focalizzarsi maggiormente sull'Oceano Pacifico.

La nuova postura internazionale degli Usa, palesata con la formulazione del *Pivot to Asia* nel 2012 e sancita dal rischieramento della flotta, che per la prima volta vede l'Oceano Pacifico maggiormente presidiato di quello Atlantico, sta imponendo alla NATO e all'Unione Europea seri interrogativi.

Se per decenni la massiccia e muscolare presenza statunitense ha garantito la stabilità della regione mediterranea, l'affievolirsi dell'interesse per le risorse energetiche presenti nella penisola arabica e in Nord Africa e la stanchezza che patisce l'internazionalismo di tradizione democratica, stanno dettando un silenzioso ma evidente disimpegno diplomatico, politico e militare di Washington nello scenario.

A maggior ragione, si rende necessaria una risposta che inquadri geopoliticamente il Mediterraneo, pena l'implosione e ulteriore marginalizzazione.

La dottrina del Mediterraneo Allargato è uno strumento capace, per quanto limitato, di fornire elementi appropriati per pensare l'intricato groviglio di problematiche culturali, sociali, religiose, politiche ed economiche che sono proprie alla regione.

Riscoprire la complessa unione del Mediterraneo è l'unica possibilità per restituire pace e prosperità ai suoi popoli.

Riferimenti

- BERTONELLI, F. (1930). *Il nostro mare: studio della situazione politica militare dell'Italia nel Mediterraneo*. Firenze: R. Bemporad & Figlio editori.
- BRAUDEL, F. (1995). *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.
- CARR, E. H. (2000). *Sei lezioni sulla Storia*. Torino: Einaudi.
- DI CECCO, V. (2005). *Mediterraneo Allargato e Grande Medio Oriente: la politica, la sicurezza, l'economia*. Roma: Edizioni Forum di Relazioni Internazionali.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2015). Directorate-General for External Policies. *Migrants in the Mediterranean: Protecting human rights*.
- ENERGY INFORMATION AGENCY DATABASE (2016). United States of America. Consultato il 15 Settembre 2016.
- ERLANGER, D. (2016). Shifting Attention to Mediterranean, NATO Fights Internal Dissent. *The New York Times* [online]. Disponibile alla URL: http://www.nytimes.com/2016/06/17/world/europe/shifting-attention-to-mediterranean-nato-fights-internal-dissent.html?_r=0
- ERODOTO (2004). *Le Storie*, vol. II, a cura di A. B. Lloyd. Milano: Mondadori.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End Of History and the Last Man*. New York: Mcmillan.
- GIORGERINI, G. E NASSIGH, R. (2002). La relatività delle forze nell'area del Mediterraneo Allargato, in C. M. Santoro (ed.), *Il XXI Secolo*. Roma: Centro Militare di Studi Strategici.
- GREENE, M. (2000). *Christians and Muslims in the Early Modern Mediterranean*. Princeton: Princeton University Press.
- HESS, A. (1978). *The Forgotten Frontier: A History of the Sixteenth Century Ibero-African Frontier*. Chicago: University of Chicago Press.
- HOBBSBAWM, E. J. (2009). *Il secolo breve*. Milano: RCS Libri.

- HUNTINGTON, S. P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- KOYRÉ, A. (2000). *Dal mondo del pressappoco all'universo della precisione*. Torino: Einaudi.
- MARCONI, M. (2016). Dallo spazio fisico allo spazio relazionale: una nuova visione geopolitica per il Mediterraneo Allargato? *GNOSIS*. 1: 33-42.
- RAMOINO, P. P. (1999). *Fondamenti di strategia navale*. Roma: Edizioni Forum Relazioni Internazionali.
- RAMOINO, P. P. (2012). La NATO e il “Mediterraneo allargato”: primavera araba, intervento in Libia, partnerships. *QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE. UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE*. 4: 73-84.
- RASMUSSEN, A. F. (2011). *NATO and the Arab Spring*. Discorso del Segretario Generale della NATO al Forum for New Diplomacy ospitato da Carnegie Europe. Bruxelles: 1 Giugno.
- SAID, E. (2013). *Orientalismo. L'immagine europea dell'Oriente*. Milano: Feltrinelli.
- SPINACI, G. (2016). Il Mediterraneo Allargato: origini e contesto di un concetto strategico italiano. I Report dell'IsAG. 70. Disponibile alla URL: http://www.isag-italia.org/cms/wp-content/uploads/2016/02/70.-Spinaci_Mediterraneo-allargato.pdf.
- STILO, A. (2012). La dicotomia geopolitica terra-mare nell'epoca della globalizzazione. *GEOPOLITICA*. I, 3: 197-208.
- JANKOVIĆ, S. E GAJIĆ, A. (2015). EU Security Policy in North Africa and in the Middle East. *SERBIAN POLITICAL THOUGHT*. XI, 1: 39-69.
- WEBER, M. (1991). *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Milano: Rizzoli Libri.

El espacio de seguridad de la Federación de Rusia: intereses estratégicos y económicos

RAFAEL CALDUCH CERVERA

Profesor Catedrático de Derecho internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales por la Universidad Complutense de Madrid (1979). Diplomado en Altos Estudios Militares por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (1996). Sus principales líneas de investigación: 1) Teoría de las Relaciones Internacionales; 2) Estudios estratégicos y política internacional; 3) Relaciones Internacionales Culturales y Comunicación. Entre sus numerosas publicaciones destacan: Relaciones Internacionales.- Edit. Ciencias Sociales. Madrid, 1991. (versión on line: <https://www.ucm.es/dip-y-relaciones-internacionales/libro-rrii>); Dinámica de la sociedad internacional – Edit. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1993 (versión on line: <https://www.ucm.es/dip-y-relaciones-internacionales/libro-dinamica-de-la-sociedad-internacional>)

El espacio de seguridad de la Federación de Rusia: intereses estratégicos y económicos

La actual Federación de Rusia cuenta con una extensión terrestre de 16.377.742 kms² junto con un área marítima de 720,500 kms² proyectados sobre el océano Ártico, el mar Báltico, el mar Negro, el mar Caspio y el océano Pacífico. Sus fronteras poseen una longitud de 20.241 kms y limitan con 14 países, siendo las más extensas las establecidas con Kazajstán (6.846 kms.), R. P. de China (3.645 kms) y Mongolia (3.441 kms.).

La inmensidad de la extensión terrestre y de la zona marítima, unida a las condiciones climáticas extremas de buena parte de estos espacios, es una realidad que condiciona decisivamente la vida y la historia del pueblo ruso. Por ello, para comprender los objetivos e intereses que guían la política de Rusia, tanto en el interior como a nivel internacional, es necesario primero considerar los fundamentos geopolíticos de este país.

En efecto, desde el zar Pedro I *El Grande* a finales del siglo XVII, la historia de Rusia se corresponde con la construcción de un imperio mediante la conquista territorial y la dominación de otros pueblos hasta extender sus dominios desde San Petersburgo en el Báltico hasta Vladivostok en el Pacífico y desde Murmansk en el Ártico hasta la península de Crimea en el mar Negro.

Naturalmente esta dinámica de construcción imperial multiseccular ha dejado su huella en el *alma rusa*, es decir en sus raíces sociales y culturales. Una huella generada por la acción de tres poderosas fuerzas: 1) la autocracia del Estado; 2) el mesianismo de la iglesia ortodoxa rusa y 3) el

sentimiento de pertenencia a un pueblo que se forjó como reacción a las constantes invasiones de tártaros, turcos, suecos, polacos, franceses y alemanes, y que durante el siglo XIX se transformó en sentimiento nacional ruso.¹

La defensa, poblamiento, explotación de los recursos y gestión de un territorio cada vez más extenso ha constituido el eje central de la política desarrollada por las sucesivas elites que han dominado el Estado ruso durante los últimos tres siglos. A diferencia de otros grandes imperios donde los intereses económicos han dominado la política estatal condicionando la acción militar del país, en el caso de Rusia han sido los criterios estratégicos de la defensa del territorio imperial y la población rusa los que se impusieron a la lógica de los intereses económicos del Estado.

En la configuración geopolítica de un estado imperial cabe distinguir tres grandes espacios: 1) el *espacio de ocupación*; 2) el *espacio de seguridad* y 3) el *espacio de interés*.² De acuerdo con Calduch Torres, el *espacio de ocupación* es aquel que en la mentalidad colectiva, o al menos de las elites dirigentes del Estado, se considera que constituye el territorio propio de un determinado pueblo o nación y por tanto debe ser ocupado, gobernado y explotado de forma exclusiva por dicha colectividad. Este espacio se considera irrenunciable porque forma parte de la propia identidad social, política y cultural del país.

El *espacio de seguridad* es aquella área que se considera necesaria para garantizar el control estatal del espacio de ocupación. A diferencia de éste último, el espacio de seguridad no exige el asentamiento permanente de población, siendo suficiente la existencia de un decisivo control político eventualmente garantizado por un despliegue militar.³

¹ TOYNBEE, A. J. – *A Study of History, Abridgement*. – Edit. Royal Institute of International Affairs and Oxford University Press. Londres, 1946. (Traducción de Luis Alberto Bixio – *Estudio de la Historia* – Edit. Planeta De Agostini. Barcelona, 1984. Vol. III, págs. 16-19). Véase también una interpretación más reciente. TSYGANKOV, A.P. – *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity* – Edit. Rowman and Littlefield Publishers Inc. Lanham, 2006; págs. 1-30.

² La definición de estos tres espacios no responde a los criterios objetivos e inmutables de las doctrinas geopolíticas clásicas, como la del *Lebensraum* o espacio vital, la del espacio de coprosperidad o la de las fronteras naturales. Los espacios señalados por Calduch corresponden a áreas geopolíticas definidas por las elites, atendiendo a las distintas circunstancias y necesidades históricas de los países, pero que son asumidas por las sociedades como parte de su cultura política nacional. CALDUCH TORRES, R. – *Las élites y la política exterior de los Estados Unidos (1952-1974): las doctrinas estratégicas y el NSC* – Tesis Doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid en 2016; págs. 112 y ss. <http://eprints.sim.ucm.es/37164/1/T37058.pdf> (consultado 14 de Noviembre de 2016).

³ Un ejemplo característico, pero no exclusivo de espacio de seguridad, son las zonas marítimas sometidas a la soberanía de los estados costeros, actualmente la que corresponde al *mar territorial* y que se extiende 12 millas marinas desde la costa. Art. 2.1 y Sección 2 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf (consultado 12 de Noviembre 2016).

Por último, se encuentra el *espacio de interés* constituido por el área en la que un estado ejerce una influencia directa para garantizar sus intereses, ya sean políticos, económicos o culturales, o bien por razones históricas pero cuyo control no resulta indispensable ni para la continuidad estatal o su seguridad inmediata.⁴

De acuerdo con esta diferenciación de espacios, el núcleo fundamental del espacio de ocupación ruso se situó en los siglos precedentes en el área europea, ya que fue esta zona donde se situaba la mayor parte de la población y donde se alcanzó la mayor concentración económica del país, además de constituir el referente cultural para las elites gobernantes que adoptaron el estilo de vida y el modo de desarrollo occidental. Hasta el siglo XX los recursos de las estepas siberianas y el Cáucaso norte fueron escasamente explotados. Por tanto, la política exterior y de defensa rusas estuvieron tradicionalmente dominadas por las exigencias estratégicas europeas antes que por el espacio asiático.

El cambio de modelo político y económico del Estado impuesto tras la Revolución bolchevique y consolidado durante la Segunda Guerra Mundial y la etapa estalinista permitieron ampliar el espacio de ocupación más allá de los Urales al extender la base tecnológica, industrial y militar a las repúblicas centroasiáticas y algunas ciudades siberianas.

Este proceso de expansión del espacio de ocupación se realizó mediante una creciente *rusificación* de los territorios europeos (Bielorrusia; Ucrania; Países Bálticos) a costa de una paralela deportación masiva de minorías étnicas o nacionales asentadas en las regiones europeas o del Cáucaso hacia los territorios siberianos y centroasiáticos. Entre 1933 y 1951 poblaciones de polacos, alemanes, tártaros de Crimea, chechenos, ingusetios, coreanos, kazajos, armenios, turcos y otras muchas colectividades minoritarias fueron dispersas en ciudades secretas y centros de internamiento (*gulags*) repartidos por Siberia y Asia Central. Las estimaciones más contrastadas calculan en torno a 3.300.000 personas las que fueron deportadas durante este período.⁵

Esta redefinición del espacio de ocupación de Rusia permitió consolidar la explotación de los recursos naturales y energéticos de los territorios caucásicos y asiáticos necesarios para garantizar un proceso de industrialización acelerada y de desarrollo científico-tecnológico que, controlado por la estatalización de la propiedad y dirigido por una planificación centralizada, caracterizó el período soviético.

⁴ El ejemplo clásico de espacios de interés lo han sido los territorios coloniales para los grandes imperios ultramarinos.

⁵ Werth, N. – “Un Estado contra su pueblo. Violencias, temores y represiones en la Unión Soviética” – Courtois, S. (edit.) – *El libro negro del comunismo: crímenes, terror y represión*. (Traducción de César Vidal) – Edit. S.A. Ediciones B; Barcelona, 2010; págs. 46 a 308.

En cuanto al espacio de seguridad, la traumática experiencia vivida por la población de Rusia durante la Segunda Guerra Mundial, unida al uso del arma atómica, obligaron a los dirigentes soviéticos a modificar las bases estratégicas de su política de defensa y con ellas la definición de este espacio.

En efecto, durante todo el período zarista la base estratégica de la defensa rusa había sido la inmensidad de su territorio estatal en conjunción con las condiciones climáticas extremas que le caracteriza. El fracaso de la invasión napoleónica había demostrado la validez y eficacia de una estrategia basada en ceder territorio para debilitar la capacidad logística y operativa del enemigo y ganar el tiempo necesario para organizar la contraofensiva militar.

Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial la capacidad militar ofensiva de Alemania, generada por la combinación de la fuerza aérea y la movilidad terrestre de las unidades blindadas, mermaron seriamente la utilidad de la estrategia defensiva tradicional aplicada por el ejército soviético y que se basaba en el aprovechamiento de la extensión territorial acompañada con la táctica de *tierra quemada*. A ello vino a sumarse el desequilibrio estratégico provocado por el uso del arma nuclear y su monopolio en manos de Estados Unidos.

En el nuevo escenario político y militar de la bipolaridad nuclear de postguerra, Moscú tuvo que redefinir su espacio de seguridad siguiendo un criterio que diferenciase la defensa del país (espacio de ocupación) ante una guerra convencional, de la que debía dar respuesta a la amenaza de un potencial ataque nuclear total.⁶

Para la estrategia defensiva ante una guerra convencional, la URSS articuló un nuevo espacio de seguridad ampliado a los países de Europa Central y Oriental, Norte de África, Oriente Medio, Asia Central y Sudeste asiático. La ampliación de este nuevo espacio de seguridad se realizó mediante la articulación de una red de alianzas bilaterales y multilaterales (Pacto de Varsovia), garantizadas por el establecimiento de regímenes políticos afines a la URSS y, eventualmente, por el acantonamiento de tropas soviéticas en el exterior susceptibles de movilizarse en caso de agresión a sus aliados o de movimientos insurreccionales.

Para la eventualidad de un ataque nuclear, la ampliación del espacio de seguridad se realizó con criterios estratégicos funcionales, es decir con una combinación que incluía inicialmente la acumulación de arsenales nucleares con

⁶ El texto del conocido "*long telegram*" redactado por George F. Kennan desde Moscú el 22 de Febrero de 1946 sigue siendo el análisis más completo y riguroso sobre el régimen soviético elaborado tras el fin de la contienda mundial. <http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm> (consultado 15 Noviembre 2016).

su dispersión territorial, tanto en el espacio europeo como asiático, que dificultase su destrucción y garantizase la respuesta nuclear. A ello vendría a sumarse la utilización del espacio extra-atmosférico, con el desarrollo de los misiles balísticos intercontinentales, y del espacio marítimo con el empleo de los submarinos nucleares.

Por tanto, durante el período de la bipolaridad, asistimos por parte soviética a la emergencia de una concepción de la defensa y su correspondiente espacio de seguridad acorde con una doble y paralela lógica militar: a) la que corresponde a la guerra tradicional, y b) la que responde a la disuasión nuclear.

Es precisamente la ampliación del espacio de seguridad soviético el que condicionará decisivamente la definición del espacio de interés. Contrariamente al discurso oficial y propagandístico del régimen soviético, no fue la expansión de la ideología política marxista-leninista la que definió los nuevos límites del espacio de interés en relación con los existentes en la época zarista, sino que fueron las consideraciones estratégicas las que resultaron decisivas para marcar las prioridades en la política de difusión internacional del modelo comunista soviético.⁷

Como señalaba el telegrama de Kennan y demostró posteriormente la historia de la URSS, su influencia exterior se desarrolló siguiendo una doble línea de acción: a) el intervencionismo político y diplomático, excepcionalmente apoyado con acciones militares, como por ej. la intervención en Hungría (1956) o Checoslovaquia (1968), y b) la autonomía económica, comercial y tecnológica de la Unión Soviética, cuyo principal instrumento fue el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM).

El intervencionismo político y diplomático se ejecutó tanto mediante las relaciones oficiales directas como a través del recurso a las actividades clandestinas de agitación y propaganda (*agit-prop*), canalizadas mediante partidos comunistas, organizaciones sindicales, medios de comunicación de masas y otros colectivos directa o indirectamente vinculados con el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS).

⁷ Existen muchos hechos que avalan esta interpretación que desautoriza la versión oficial soviética. Comenzando por la reformulación doctrinal del marxismo clásico que realizaron Lenin y Stalin en temas tan importantes como la internacionalización de lucha de clases y la inevitabilidad de la guerra; la dictadura del proletariado o la coexistencia pacífica entre el sistema capitalista y el socialista. Estos cambios estuvieron destinados a consagrar la exclusiva hegemonía soviética en el movimiento comunista internacional. También hay que mencionar las constantes concesiones pactadas con potencias occidentales capitalistas por razones políticas y militares como el Pacto Ribbentrop-Molotov de 1939, la alianza con Estados Unidos, Reino Unido y Francia durante la Segunda Guerra Mundial, el reparto militar de Alemania, la falta de apoyo a la guerrilla comunista griega o los diversos tratados internacionales de control o desarme nuclear y convencional. Calduch Cervera, R – “Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos: Una reflexión teórica” – *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2; n° 3 (julio-septiembre 1981); págs. 543-597.

De acuerdo con las exigencias de la seguridad y defensa de la URSS, el espacio de interés se estableció de acuerdo con el grado de afinidad y adecuación a los intereses estratégicos soviéticos y diferenciaba tres grupos de países: a) los países con regímenes comunistas o vinculados con la URSS (por ej. Egipto con Nasser); b) las colonias o territorios bajo control colonial que aspiraban a alcanzar su independencia (por ej. Argelia con el FLN o los territorios palestinos con la OLP), y c) las grandes potencias occidentales y los países con regímenes antisoviéticos (por ej. las dictaduras de Portugal; España; Grecia o Turquía).

Los medios y acciones de influencia utilizados para cada uno de estos grupos de países variaban desde la cooperación bilateral hasta el apoyo a grupos insurgentes, pasando por la financiación de partidos políticos y movimientos sindicales o sociales. En todos los casos el objetivo último fue siempre el mismo, consolidar el poder de la URSS frente a las potencias occidentales como fundamento para su seguridad nacional y su hegemonía mundial.

No obstante, el desarrollo de la disuasión nuclear bipolar obligó a los dirigentes soviéticos a revisar en dos ocasiones sus concepciones políticas y estratégicas y con ellas la configuración de sus espacios de seguridad y de interés en aras de salvaguardar la supervivencia del propio régimen soviético.

La primera de ellas tuvo lugar durante el mandato de Kruschev tras la desestalinización realizada durante el XXº Congreso del PCUS de 1956 y más tarde la experiencia de la crisis de los misiles de Cuba en 1962. El abandono del principio de inevitabilidad de la guerra para asumir la coexistencia pacífica como fundamento de las relaciones de bipolaridad trasladó el centro de la seguridad nacional de la URSS desde el terreno de la rivalidad militar al ámbito de la competitividad económica y tecnológica entre ambas superpotencias.

Semejante transformación afectó también al espacio de interés al concentrarse en la importancia de la autonomía económica de la URSS y, por tanto, sus relaciones económicas con los regímenes comunistas y los nuevos estados surgidos de la descolonización, en lugar del intervencionismo político y diplomático o las actividades de agitación y propaganda en los países occidentales de las décadas precedentes.

A largo plazo estos cambios en los fundamentos estratégicos del régimen soviético provocaron la quiebra del sistema económico de la URSS y obligaron a implantar una nueva política de seguridad y defensa nacional (*perestroika*) condicionada en su aplicación por tres factores: a) la

necesidad de un desarme militar tanto convencional como nuclear; b) el impulso del entendimiento político y diplomático con las grandes potencias occidentales; c) la implantación de la transparencia (*glasnost*) y responsabilidad políticas como nuevos instrumentos de legitimación nacional e internacional del régimen soviético.⁸

Paradójicamente los cambios que debían garantizar la continuidad del régimen soviético precipitaron su final con la desintegración de la URSS en 1991, provocando cambios decisivos en los espacios de ocupación, seguridad e interés del nuevo Estado: la Federación de Rusia.

El nuevo Estado ruso que emerge de la desaparición soviética ha sufrido la secesión de 14 antiguas repúblicas federadas, con sus correspondientes territorios y poblaciones. Con ello la configuración de los tres espacios de la Federación de Rusia vieron sustancialmente alterados a respecto de la etapa soviética.

La reducción del espacio de ocupación ha dado como resultado la aparición de importantes minorías rusas en las nuevas repúblicas independientes, especialmente en la zona europea.⁹ Ello ha provocado a su vez una profunda revisión del espacio de seguridad, que se ha visto acentuada por tres cruciales circunstancias: a) la necesidad de concentrar los arsenales nucleares estratégicos, dispersos en los territorios de las repúblicas de Rusia; Bielorrusia; Kazajistán y Ucrania, bajo un solo mando político y militar en Moscú; b) la pérdida de los aliados centroeuropeos y balcánicos con la consiguiente retirada de las tropas acantonadas en ellos, y c) la desmembración y reparto de las antiguas fuerzas armadas soviéticas, desacreditadas tras la derrota en Afganistán, entre las nuevas repúblicas independientes.¹⁰

⁸ En su obra, Gorbachov expresa de forma clara y reiterada la idea de que los cambios y reformas que entraña su política, sentarán las bases de una regeneración política y económica de la URSS. Gorbachov, M. – *Perestroika*- Edit. Emecé, 1987. Calduch Cervera, R. - “La Perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos” – *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1991*. - Edit.: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao, 1992; págs. 271-333.

(www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1991/1991_7.pdf consultado 15 Noviembre 2016)

⁹ En Bielorrusia un 8,3%; 24,8% en Estonia; 23,7 % en Kazajistán; 7,7 % en Kirguizistán; 26,2 % Letonia; 5,8 % en Lituania; 5,9 % en Moldavia; 4 % en Turkmenistán; 17,3 % en Ucrania y 5,5 % en Uzbekistán. En el resto de repúblicas las minorías rusas son marginales respecto del total de la población.

Datos del World Factbook elaborado por la Central Intelligence Agency (CIA). <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (consultado el 21 de Noviembre de 2016).

¹⁰ Sobre la distribución de las fuerzas nucleares de la URSS véase: De Andrei, M.; Calogero, F.— “The Soviet Nuclear Weapon Legacy” – *SPRI Research Report*, n° 10. Véase: <http://books.sipri.org/files/RR/SIPRIR10.pdf> (consultado el 21 de Noviembre de 2016).

Por último el espacio de interés también se ha visto sustancialmente modificado por el abandono del anterior sistema político e ideológico comunista, sustituido por la restauración de la legitimidad basada en el nacionalismo ruso. Además la implantación de una economía de mercado con propiedad privada, en sustitución de la economía de propiedad estatal y de planificación centralizada, ha permitido su inserción progresiva en los mercados globalizados y en los organismos reguladores internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el G-8 o la Organización Mundial del Comercio.¹¹

Para restaurar sus espacios de seguridad y de interés desde el mismo momento de la constitución de la Federación de Rusia, sus autoridades adoptaron una política de creación de organismos regionales que les permitiesen mantener su hegemonía política y militar y garantizar sus vínculos económicos y comerciales. El primero de ellos fue la Comunidad de Estados Independientes (CEI), una federación constituida originariamente por Rusia, Ucrania y Bielorrusia mediante el Tratado de Belavezha del 8 de Diciembre de 1991 y al que se sumaron las repúblicas centroasiáticas y caucásicas en la conferencia de Alma-Ata del 21 de Diciembre de 1991.

Unos meses más tarde, el 15 de Mayo de 1992, se concluyó el Tratado de Seguridad Colectiva con la participación de Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán. En Octubre de 2002 se constituyó la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva como sistema aliandista permanente.

La creación de la Unión estatal de Rusia y Bielorrusia por el tratado del 8 de Diciembre de 1998 tuvo como finalidad establecer una unión económica y política entre ambos países.

En el terreno de la consolidación del espacio de interés respecto del área asiática el 15 de Junio de 2001 se constituyó la Organización de Cooperación de Sanghai con la participación de Rusia, China y las repúblicas centroasiáticas de Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán.

No obstante, y a pesar de todas estas iniciativas de integración regional, los cambios sobrevenidos en la configuración de los espacios decisivos para la Federación de Rusia han puesto en evidencia importantes contradicciones entre sus objetivos y apreciables disfunciones en la aplicación de las políticas requeridas.

¹¹ La Federación de Rusia se incorporó como miembro del FMI y del Banco Mundial en 1992, en 1998 comenzó a participar en el G-8 y como miembro de la Organización Mundial del Comercio en 2012.

En efecto, el espacio de ocupación no se corresponde con la distribución de la población rusa, ello ocasiona el problema de la seguridad de las minorías rusas establecidas en países vecinos que suscita la necesidad de establecer un espacio de seguridad que incluya los territorios de dichos países. Sin embargo semejante configuración del espacio de seguridad entra en conflicto abierto con los intereses económicos y diplomáticos en la medida en que algunos de los países vecinos de Rusia, como los países bálticos y Ucrania, se han vinculado al espacio de seguridad transatlántico (OTAN) o al espacio económico (Unión Europea) con los que la propia Federación de Rusia ha establecido también importantes vínculos internacionales.

Finalmente, en este proceso de nueva configuración de los espacios de seguridad y de interés de la recién constituida Federación de Rusia se formuló la doctrina del “extranjero vecino” (*near abroad*) por el ministro de Asuntos Exteriores Kozyrev en Enero de 1994. En su versión original esta doctrina incluía no sólo los intereses territoriales, económicos y estratégicos sino también la protección de las minorías rusas establecidas en los países vecinos de la Federación.¹²

En la doctrina militar rusa formulada en Noviembre de 1993 expresamente se afirmaba:

“The basic existing and potential sources of external military danger for the Russian Federation are:

Existing and potential local wars and armed conflicts, particularly those in the immediate vicinity of the Russian borders;

The suppression of the rights, freedoms, and legitimate interests of citizens of the Russian Federation in foreign states;

*The expansion of military blocs and alliances to the detriment of the interests of the Russian Federation’s military security”*¹³.

Por su parte la Doctrina Militar promulgada en 2014 exponía:

“The main external military dangers:

Capacity power potential Organizations North Atlantic Treaty Organization (NATO) and giving it global functions carried out in violation of international law, the approach of military infrastructure countries – members of NATO to

¹² Litera, B.– “The Kozyrev Doctrine. A Russian variation on the Monroe Doctrine” – *Perspectives*, n° 4 (Winter 1994-95); págs. 45-52.

¹³ *Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation* fue promulgada por el Decreto Presidencial 1833 del 2 de Noviembre de 1993. Véase: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html> (consultado el 21 de Noviembre de 2016).

the borders of the Russian Federation, including through further expansion of the block;

Deployment (build-up) of military contingents foreign states (groups of states) in the territories. States bordering on the Russian Federation and its allies, as well as in adjacent waters, including political and military pressure on the Russian Federation;

Establishment in the states contiguous with the Russian Federation regimes, including as a result of the overthrow of legitimate public authorities whose policies threaten the interests of the Russian Federation”¹⁴.

Sin embargo, lo que no ha cambiado con la constitución de la Federación de Rusia ha sido la prioridad concedida a la dimensión estratégica y de seguridad nacional sobre otros intereses de carácter económico, político, social o cultural.

¹⁴ *Military Doctrine of the Russian Federation* fue promulgada por el Decreto Presidencial 2976 del 25 de Diciembre de 2014. Véase: <http://rusemb.org.uk/press/2029> (consultado el 21 de Noviembre de 2016).

Ucraina: esiste uno spazio economico, esiste un popolo?

EDOARDO BORIA

Geografo presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma La Sapienza, è titolare degli insegnamenti di Geografia presso il corso di laurea in Cooperazione e Sviluppo, e di Geopolitica presso il corso di laurea in Relazioni Internazionali. I suoi interessi di ricerca includono la storia della geopolitica, le teorie e i metodi della geopolitica, la storia della cartografia in prospettiva politica e sociale da cui è scaturito il volume *Cartografia e potere* (2007).

DANIELE SCALEA

Dottorando di ricerca in Studi politici presso l'Università Sapienza di Roma. Laurea magistrale in Scienze storiche presso l'Università degli Studi di Milano. Le sue principali aree di interesse sono la storia della geopolitica, la politica internazionale contemporanea e il contro-terrorismo. Tra le sue pubblicazioni, *Halford John Mackinder: dalla geografia alla geopolitica* (Roma 2013) e *Capire le rivolte arabe: alle origini del fenomeno rivoluzionario* (Dublino, 2012).

Ucraina: esiste uno spazio economico, esiste un popolo?

L'analisi economica non ha mai avuto molto interesse per lo studio delle variabili culturali delle popolazioni. Nella tradizione degli studi economici l'elemento umano entra solo in quanto fattore di produzione. La sua scarsità o abbondanza, la sua propensione all'innovazione, la sua capacità di adattamento ai cambiamenti del panorama produttivo, sono gli elementi che interessano tipicamente l'economista e guidano la sua analisi.

La geopolitica invece, attenta a ragionare su molteplici piani (geografico, economico, storico, politico, culturale) e alle diverse scale geografiche (locale, regionale, nazionale, sovranazionale, globale) valutando le loro molteplici interferenze reciproche, è disciplina idonea a compiere analisi di largo respiro in grado di coniugare tutte queste multiformi dimensioni.

Questo capitolo analizza le relazioni tra determinanti economiche e culturali con riferimento a un caso di studio che sembra, al riguardo, particolarmente paradigmatico: l'Ucraina, un paese che vive oggi una pericolosissima frattura interna che sembra confermare la natura intrinsecamente duale del paese, soggetto a spinte centrifughe molto potenti.

Nella sua articolazione interna lo scritto presenta un paragrafo iniziale che inquadra le basi teoriche del ragionamento (opera di Edoardo Boria) e due paragrafi successivi (redatti da Daniele Scalea) dedicati rispettivamente alle questioni storico-culturali ed economiche dell'Ucraina. Infine, nelle conclusioni si tirano le fila degli intrecci tra percorsi storici, vocazioni economiche

e divisioni culturali dando risposta alla domanda sulla sostenibilità nel lungo periodo dell'attuale divisione dell'Ucraina in due aree distinte.

LA NARRAZIONE FINALE: LO “SCONTRO DELLE CIVILTÀ” E LE SUE LINEE DI FAGLIA

L'approccio costruttivista negli studi di IR ha dimostrato in modo convincente che il racconto della politica internazionale si forma e si rinnova continuamente sotto l'impulso di grandi narrazioni che guidano le interpretazioni degli avvenimenti¹. Queste narrazioni agirebbero da schemi generali entro cui situare il racconto. Un esempio di queste narrazioni è la cosiddetta “fine della storia” di Francis Fukuyama, secondo la quale la fine della Guerra Fredda aveva sancito anche la fine della compresenza di più ideologie in contrapposizione e conseguentemente l'avvento di un sistema internazionale definitivamente votato al modello della democrazia liberale². Gli eventi emblematicamente raffigurati nella celebre fotografia che ritrae un cittadino berlinese intento a prendere a picconate l'odioso Muro rappresentavano secondo questa interpretazione non solo la fine dell'impero sovietico, ma di tutti i totalitarismi. Era, per l'appunto, la “fine della storia”, intesa come assenza di qualsiasi plausibile alternativa al modello liberale e democratico basato sull'economia di mercato. L'approdo finale di un percorso di progresso socio-culturale che stabiliva hegelianamente la forma di governo che ogni società del mondo avrebbe volontariamente e definitivamente scelto. Una sorta di dottrina escatologica, dunque, che ben soddisfaceva il bisogno di risposte chiare e confortanti in una fase di incertezza circa il futuro.

Gli effetti geopolitici che discendevano da questa situazione sembravano chiari: un mondo progressivamente unificato da valori condivisi e da un'etica comune, caratterizzato dal reciproco rispetto tra Stati e dalla pacifica e armoniosa risoluzione di ogni contrasto in sede sovranazionale. Nel suo complesso il sistema internazionale si configurava nella visione di Fukuyama come un insieme ordinato, rivolto al progresso sociale e al benessere economico.

Abbiamo presto capito quanto velleitarie fossero le speranze di una simile interpretazione dei destini del mondo. Abbandonate le illusioni suscitate da

¹ A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.

² F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992. I contenuti del libro definivano quanto già precedentemente affermato dall'autore nell'articolo *The End of History?* pubblicato nella rivista “The National Interest”.

Fukuyama e spinti dagli eventi storici di fine secolo a immaginare un futuro meno radioso per le nostre società occidentali, ci siamo rivolti a visioni più disfattiste. Tra queste, quella più incisiva sui nostri immaginari del quadro politico e sull'interpretazione dei suoi possibili scenari è stata senza dubbio la tanto celebrata dottrina huntingtoniana dello "scontro delle civiltà", diametralmente opposta a quella di Fukuyama e destinata, a differenza della precedente, a rimanere in auge ben oltre il momento della formulazione da parte dell'autore.

Esposta per la prima volta nel 1994³, l'idea di uno scontro tra civiltà sembrò trovare una drammatica conferma nell'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 lanciato da terroristi islamici ad un simbolo del potere degli Stati Uniti. L'evento sembrava inaugurare una nuova modalità di scontro internazionale che esemplificava perfettamente la teoria di Huntington: un conflitto tra culture anziché tra Stati nazionali.

La forza innovativa della teoria consisteva nel prefigurare un mondo non più dominato dalla tradizionale distinzione in Stati sovrani, bensì in grandi aree culturali. Gli Stati nazionali sarebbero certamente rimasti come soggetti importanti del quadro politico, ma avrebbero dato vita a solidi sistemi di alleanze in base all'appartenenza culturale di ogni paese. Le grandi aree culturali che Huntington individuava erano: occidentale (Stati Uniti ed Europa), ortodossa (Russia e paesi slavi), islamica, africana (limitatamente alla parte non islamica del continente), latino-americana, cinese, induista, buddista, giapponese.

³ *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster, 1996) era il titolo del libro in cui Huntington enunciava compiutamente la propria tesi, ma come sempre accade ciò seguiva alcune precedenti formulazioni: si veda in particolare l'intervento del 1992 all'American Enterprise Institute (think tank dei neocon) e l'articolo *The Clash of Civilizations?* pubblicato su "Foreign affairs" nel 1993.

Fig. 1 – Lo scontro di civiltà secondo Huntington



Fonte: <http://www.libertapersona.org/wordpress/2014/09/nichilismo-disuguaglianze-sociali-scontro-di-civiltà-le-radici-scientiste/>

L'intrinseca inconciliabilità tra queste aree culturalmente omogenee al loro interno sarebbe stata la fonte primaria dell'instabilità del sistema internazionale e di tutti i conflitti. Occorre aggiungere che nella visione di Huntington il sistema delle organizzazioni internazionali basato sulle Nazioni Unite risulterebbe intrinsecamente incapace a fornire risposte efficaci alla necessità di ordine del mondo, in quanto è frutto di una visione esclusivamente occidentale e viene percepito dalle altre culture come una forma mascherata di egemonia.

Come tutte le teorie di successo negli studi internazionalistici, anche quella di Huntington contava su una realtà politica che sembrava confermarla; nell'ultimo decennio del XX secolo i più sanguinosi conflitti si andavano svolgendo proprio in aree che rispondevano ai caratteri di aree di faglia nella definizione huntingtoniana: le guerre nell'ex-Jugoslavia, in Cecenia, in Afghanistan costituivano gli esempi più evidenti.

Il pensiero di Huntington riportava l'attenzione delle IR e degli studi geopolitici su fattori che la precedente fase delle ideologie aveva spinto ad accantonare come le appartenenze etniche e i credi religiosi, considerati più importanti non solo delle ideologie, superate dal termine della Guerra Fredda, ma anche degli interessi economici e della potenza militare.

Rilevante da un punto di vista geopolitico è il fatto che la teoria, precisando le grandi aree culturali in perenne contrapposizione tra loro, giungeva ad identificare le future aree di scontro del pianeta, cioè le linee di faglia ovvero di divisione culturale tra una civiltà e l'altra. In quelle aree popolate da collettività attratte da più modelli culturali distinti si sarebbero scaricate in forma violenta le tensioni internazionali.

Nel discorso di Huntington, lo studio delle società attratte da più modelli culturali è finalizzato ad evidenziare il potenziale conflittuale del portato culturale. Vengono quindi analizzate soprattutto quelle regioni soggette alle influenze di due culture esterne che sono espressione di due potenze con velleità egemoniche. Queste due potenze trovano nella regione medesima il terreno di una competizione che non necessariamente assume forme militari ma che, sicuramente, si manifesta nello scontro tra due riferimenti culturali alternativi. Nei ragionamenti di Huntington i territori che presentano il livello più elevato di scontro culturale sono quelli contrassegnati da differenze religiose: non a caso, l'opposizione "islam-cristianità" è al centro del dibattito che tali riflessioni hanno scatenato sul presunto "scontro delle civiltà".

Tra i paesi a rischio di conflitto Huntington operava alcune distinzioni: "paesi divisi" erano quelli attraversati da tensioni disgregatrici in quanto sottoposti all'influenza concorrenziale di due o più culture esterne; "paesi in bilico" invece quelli dotati di un unico riferimento culturale dominante ma continuamente ricollocate dalle proprie élite politiche all'interno di una civiltà diversa (Huntington, 1997, pp.195-198). Si tratta, dunque, di società in forte difficoltà nel definire una propria identità culturale specifica.

Huntington collocava l'Ucraina tra i paesi divisi (Huntington, 1997, pp.197, 239-243) e la sua analisi lo spingeva a prevedere "la possibilità che l'Ucraina si spacchi in due, una divisione che la presenza di fattori culturali farebbe immaginare più violenta di quella cecoslovacca ma molto meno sanguinosa di quella jugoslava" (p.39).

Nello specifico, gli scenari che Huntington prefigurava per l'Ucraina erano tre: 1) il mantenimento (che oggi sarebbe ristabilimento) di relazioni non conflittuali; 2) "Una seconda, più realistica possibilità è che l'Ucraina si spacchi in due distinte unità e che la parte orientale del paese venga annessa alla Russia"; 3) "Il terzo è più probabile scenario è che l'Ucraina resti (oggi torni a essere) unita, resti un paese diviso, resti indipendente e sviluppi, in linea generale, stretti legami di cooperazione con la Russia. Una volta risolte le dispute relative alle armi nucleari e alle forze militari, le questioni di lungo periodo più serie saranno di carattere economico, e la loro risoluzione sarà facilitata da una cultura in parte comune e da stretti legami personali" (Huntington, 1997, pp.240-243).

Anche nell'analisi delle questioni geoeconomiche il ragionamento di Huntington non rinuncia a utilizzare la chiave culturale, che si conferma un potente fattore di strutturazione delle relazioni esterne di un paese, tanto nella dimensione della sicurezza quanto in quella economica.

“PAESE DIVISO” E IDENTITÀ SEPARATE

È dunque davvero l’Ucraina un “paese diviso”, nell’accezione hungtongiana? Pochi anni prima di *The Clash of Civilizations*, Vitaly Korotich proponeva l’immagine di una nazione storicamente ben delineabile, lungamente repressa e plagiata dagli imperi esterni, ma alla fine emersa come unita e indipendente⁴. Tale narrazione dal non vago sapore romantico è rimasta forte nel discorso nazionalistico ucraino, impegnatosi in alcune disfide storiografiche col vicino russo: rivendicando a sé, ad esempio, l’eredità esclusiva o almeno primigenia della Rus’ kievana e dello Zaporoz’ie cosacco. La politica interna ucraina ha presto mostrato, tuttavia, una polarizzazione che ha seriamente minato le basi di questa narrazione.

Nel 1991 Leonid Kravčuk riuscì a farsi eleggere primo Presidente dell’Ucraina indipendente con ampio margine e consensi ben distribuiti nel Paese. Tre anni più tardi, quando furono convocate elezioni anticipate, il clima era notevolmente cambiato. La cornice della CSI, che avrebbe dovuto tenere legati tra loro gli Stati ex sovietici, si era rivelato poco più d’un simulacro. Tensioni statuali ed etniche serpeggiavano quasi ovunque nell’ex Urss, accompagnate da una severa crisi economica. In Russia il Presidente El’cin aveva fatto cannoneggiare il Parlamento dall’Esercito, mentre in Ucraina rinasceva il Partito Comunista e cominciava lo sciopero a oltranza dei minatori del Donbass. Fu in tale contesto che il competitore di Kravčuk, Leonid Kučma, approntò una piattaforma elettorale facente leva non solo su riforme economiche, ma anche sul ripristino delle relazioni più amichevoli possibili con la Russia e sulla tutela della russofonia in Ucraina. Il risultato fu la sua vittoria, con quasi due milioni di voti di vantaggio sul Presidente uscente, ma soprattutto il primo manifestarsi di quella chiara polarizzazione geografica elettorale che sarebbe divenuta una costante ucraina. Al ballottaggio a due, Kučma vinse in tutte e tredici le regioni sud-orientali, ma perse in tutte e tredici quelle centro-occidentali. In tre regioni, il Presidente eletto aveva conquistato meno del 4% dei consensi.

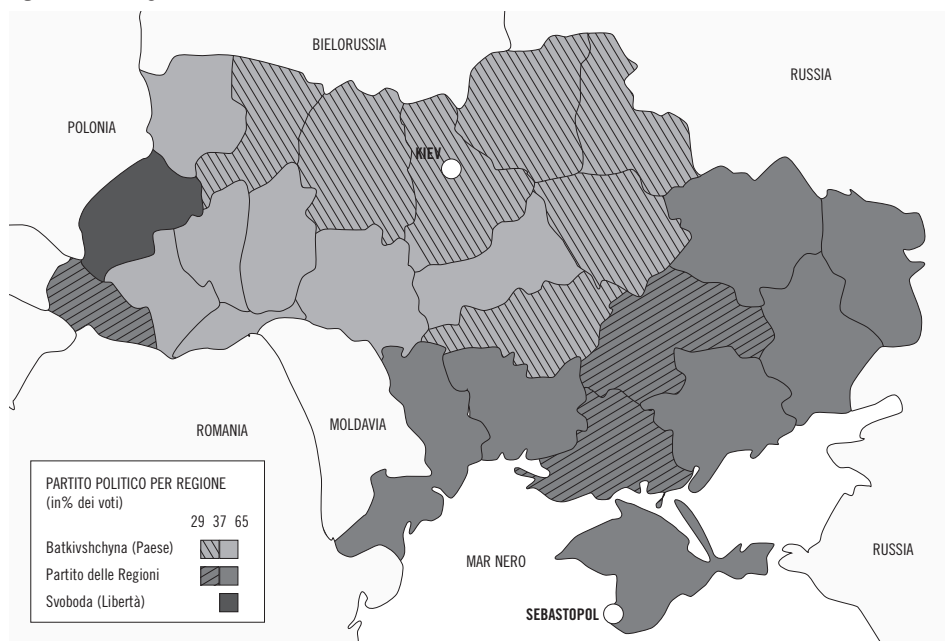
⁴V. Korotich, *Eurasia letter: The Ukraine rising*, “Foreign Policy”, 1991-92, pp. 73-82.

Negli anni successivi, di fronte all'emergere del Partito Comunista, Kučma assunse una posizione sempre più centrista. Quando nelle elezioni del 1999 arrivò al ballottaggio col comunista Petro Symonenko, vincendole largamente, il quadro geografico-elettorale era sensibilmente mutato. Si riproponeva, pur in maniera meno netta, la divisione est-ovest⁵, ma questa volta il consenso elettorale di Kučma era spostato a occidente: in particolare, proprio in quelle tre regioni in cui cinque anni prima aveva ottenuto meno del 4% dei consensi, nel 1999 il Presidente faceva il pieno di voti, superando in ognuna il 90%. Nel 2004 la distribuzione dei voti ritornò più polarizzata geograficamente. Ad affrontarsi per succedere a Kučma erano Viktor Janukovič, sostenuto dal Partito delle Regioni (fin nel nome favore alla decentralizzazione, a vantaggio delle più ricche e russofone regioni dell'Est), e Viktor Juščenko, sostenitore di una linea nazionalista ed euro-atlantica. Al termine del drammatico confronto, passato alla storia come "Rivoluzione arancione", la ripetizione del ballottaggio vide prevalere per meno di due milioni e mezzo di voti Juščenko, trascinato dal successo in diciassette distretti centro-occidentali ma sconfitto nei dieci sud-orientali. A ulteriore dimostrazione della polarizzazione regionale, il confronto più serrato, nella provincia di Cherson, fu comunque deciso da uno scarto d'otto punti percentuali. Le elezioni presidenziali del 2010, le ultime svoltesi su un territorio ucraino unitario e pacificato, mettendo a confronto al ballottaggio Janukovič e Julija Timošenko, hanno visto ripetersi il medesimo schema geografico, ma con un generale rafforzamento dei voti del candidato del Partito delle Regioni, risultato infatti vincitore.

Stesso quadro hanno dato le elezioni parlamentari del 2012, in un paese ormai avviato verso un'irreparabile escalation conflittuale.

⁵ M.J. Hinich, V. Khmelko, P.C. Ordeshook, *Ukraine's 1999 presidential elections: A spatial analysis*, "Post-Soviet Affairs", Vol. 18, No. 3 (2002), pp. 250-269.

Fig. 2 – Elezioni legislative nel 2012 in Ucraina



Fonte: Adattato di <http://www.pravda.com.ua/>

L'evidente e persistente polarizzazione nella geografia elettorale ucraina ha indotto gli studiosi a interrogarsi su di essa, ponendola in relazione principalmente al fattore linguistico. Infatti, stando ai dati del censimento del 2001 (il più recente disponibile)⁶, si osserva come il Centro-Ovest del Paese, che elettoralmente premia i candidati più nazionalisti, sia in prevalenza ucrainofono, e il Sud-Est russofono. Nello spiegare tale fenomeno, numerosi autori sono ricorsi all'argomento della "russificazione": a partire dal Seicento e fino al termine dell'Urss, Mosca avrebbe sottoposto l'Ucraina, e in particolare le sue regioni sud-orientali, a una forzata russificazione sostituendola all'originaria cultura ucraina⁷. Al discorso della russificazione si contrappone, d'altro canto, quello della "ucrainizzazione": sarebbe in realtà, o quanto meno prevalentemente, la cultura ucraina a essersi innestata come innovazione, dapprima sotto forma di polonizzazione e poi di vera e propria ucrainizza-

⁶ I dati possono essere consultati qui: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/>.

⁷ Così ad esempio A. Åslund, *Eurasia letter: Ukraine's turnaround*, "Foreign Policy", n. 100 (1995), pp. 125-143 e A. Fournier, *Mapping identities: Russian resistance to linguistic Ukrainisation in Central and Eastern Ukraine*, "Europe-Asia Studies", 2002, pp. 415-433, oltre al già citato V. Korotich.

zione negli anni recenti⁸. Del resto, al di fuori della storiografia nazionalista ucraina, è generalmente riconosciuto come un popolo ucraino, dotato di specificità linguistica, culturale e identitaria, sia ravvisabile al più presto nel Trecento ma nella sola Volinia, non prima del Cinquecento riferendosi alla porzione centro-occidentale del Paese; molto più tardi, se non mai, in quella sud-orientale⁹.

La correlazione tra lingua e voto è forte, e il fattore linguistico è descritto come preponderante in molti studi sull'identità ucraina¹⁰. Tuttavia, diversi studiosi ritengono che alla russofonia in Ucraina corrisponda non un'identità etnica grande-russa, bensì un'identità sovranazionale panslava-orientale o addirittura "eurasiatica", erede dell'unità territoriale e della storia comune zarista e sovietica¹¹. Un'analisi più dettagliata dei dati geografico-elettorali suggerisce che la storia possa avere un peso maggiore rispetto alla lingua nella formazione delle identità ucraine.

Se si prendono in esame le regioni sud-orientali dell'Ucraina, raffrontandole coi risultati del censimento del 2001, si nota che di 10 entità amministrative ben 5 sono a netta maggioranza ucrainofona: si tratta degli *Oblasti* di Mikolayv, Cherson, Dnipropetrovsk, Charkiv e Zaporiz'žja. Eppure, in tutte e cinque queste regioni nel 2010 ha prevalso Janukovič con percentuali comprese tra 60% e 75%; e così aveva fatto nel 2004 con percentuali tra 51% e 70%. Nel 1999 il comunista Simonenko aveva prevalso su Kučma in 2 di queste regioni su 5, mentre nel 1994 lo stesso Kučma vi aveva prevalso in tutte con largo margine su Kravčuk.

Come spiegare queste numerose e significative eccezioni a una correlazione lingua-voto che si riscontra invece in tutto il resto dell'Ucraina? Lo si può fare ricorrendo alle tesi di chi, come Tabouret-Keller, Kuzio e Portnov,

⁸ Così ad esempio N.V. Riasanovsky, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2003, pp. 141-142.

⁹ Si vedano in merito G. Lami, *La questione ucraina tra '800 e '900*, Cuem, Milano, 2005; S. Plokhly, *The origins of the Slavic nations: Premodern identities in Russia, Ukraine, and Belarus*, Cambridge University Press, New York, 2006; N.V. Riasanovsky, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2003, p. 145.

¹⁰ D. Arel, *Ukraine: The temptation of the nationalizing state* in V. Tismaneanu (ed.), *Political culture and civil society in Russia and the new states of Eurasia*, Sharpe, Armonk, 1995; A. Fournier, *Mapping identities: Russian resistance to linguistic Ukrainisation in Central and Eastern Ukraine*, "Europe-Asia Studies", 2002; D.D. Laitin, *Identity in formation: The Russian-speaking populations in the Near Abroad*, Cornell University, Ithaca & London, 1998.

¹¹ A. Fournier, *Mapping identities: Russian resistance to linguistic Ukrainisation in Central and Eastern Ukraine*, "Europe-Asia Studies", 2002; D.D. Laitin, *Identity in formation: The Russian-speaking populations in the Near Abroad*, Cornell University, Ithaca & London, 1998.

ritengono che identità e lingua siano spesso disgiunte in Ucraina¹², nonché richiamandoci alla succitata tesi dell'identità "eurasiatica" più che grande-russa. Applicando le loro teorie alle nostre osservazioni, si può ipotizzare che gli abitanti delle regioni di Mikolayv, Cherson, Dnipropetrovsk, Charkiv e Zaporizžja, ancorché a maggioranza ucrainofoni, possiedano un'identità affine a quella delle vicine regioni a maggioranza russofona, presumibilmente come conseguenza del fatto di essere appartenute, storicamente, all'area statale moscovita, a differenza delle regioni centro-occidentali dell'Ucraina che per grossa parte della loro storia hanno orbitato attorno (o sotto) altri imperi.

Un'altra debolezza della tesi che assegna alla lingua un ruolo di definizione identitaria eccessivamente forte in Ucraina, è che la stessa distinzione rigida tra ucrainofonia e russofonia appare costruita. Non tanto perché spesso gli stessi individui parlano entrambi gli idiomi, ma soprattutto perché non esiste una linea di separazione netta tra lingua ucraina e lingua russa. È al contrario ampiamente diffuso il *suržik*, un idioma ibrido, non formalizzato, fortemente variabile da regione a regione, e che solo forzatamente può essere ricondotto all'ucraino piuttosto che al russo¹³.

Ricapitolando, i fatti sembrano a tutti gli effetti aver dato ragione a Huntington quando descrisse l'Ucraina come un "Paese diviso". Esso ha resistito per quasi un quindicennio in quello stato di equilibrio instabile che lo stesso politologo americano indicava come sua sorte più probabile. Nel 2014 quell'equilibrio si è rotto.

Alcuni hanno imputato ciò all'azione di potenze esterne come propulsore principale della crisi¹⁴. Il ruolo delle ingerenze esterne è innegabile, ma non cancella la realtà fin qui descritta di una duplice identità all'interno dell'Ucraina, ipersemplicata nella dicotomia ucrainofonia-russofonia, eppure esistente. Questo è il fattore latente che l'ha resa suscettibile a un'esplo-

¹²T. Kuzio, *Ukraine: State and nation-building*, Routledge, London, 1998; A. Portnov, *Post-Maidan Europe and the new Ukrainian studies*, "Slavic Review", vol. 74, no. 4 (2015), pp. 723-731; A. Tabouret-Keller, *Language and identity* in F. Coulmas (ed.), *The handbook of sociolinguistics*, Blackwell, Oxford, 1997.

¹³N. Bernsand, *Surzhyk and national identity in Ukrainian nationalist language identity*, "Berliner Osteuropa Info", vol. 17 (2001), pp. 38-47; V.E. Chmel'ko, *Lingvo-etnična struktura Ukrainy: regional'ni osoblyvosti tendencyi zmin za roki nezaleznosti*, "Наукові записки НАУКМА. Соціологічні науки", 2004.

¹⁴Tra questi, alcuni attribuiscono la responsabilità agli Stati Uniti, come E. Di Rienzo, *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica del nuovo dis(ordine) mondiale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015. Altri, invece, alla Russia: E. Cullen Dunn, M.S. Bobick, *The empire strikes back: War without war and occupation without occupation in the Russian sphere of influence*, "American Ethnologist", vol. 3 (2014), pp. 405-413; T. Snyder, *Integration and disintegration: Europe, Ukraine, and the World*, "Slavic Review", vol. 74, no. 4 (2015), pp. 695-707; C. Wanner, "Fraternal nations" and challenge to sovereignty in Ukraine. *The politics of linguistics and religious ties*, "American Ethnologist", vol. 3 (2014), pp. 427-439.

sione. L'equilibrio interno ucraino è venuto meno nel momento in cui, prevalentemente per la spinta sull'economia in difficoltà dopo la crisi del 2008, Kiev si è trovata costretta a fare una scelta tra Unione Europea e Unione Eurasiatica¹⁵, ossia tra Occidente ed Eurasia. In ciò le identità divise hanno percepito una sfida esistenziale, che avrebbe influito sulla loro stessa sopravvivenza come gruppo sociale e culturale a sé stante. Questo clima, e questa percezione diffusa di *redde rationem*, hanno reso possibile alle forze interne ed esterne la mobilitazione di masse a sostegno dell'una o dell'altra ipotesi: l'Occidente o l'Eurasia. L'Ucraina è andata così ad aggiungersi, come esempio tardivo, all'elenco di casi di esplosioni statuali e guerre civili in "Paesi divisi" che hanno sembrato confermare la tesi di Huntington, rendendola tanto celebre.

LE CONSEGUENZE ECONOMICHE DI UN RIFT CULTURALE

La divisione identitaria tra Sud-Est e Centro-Ovest dell'Ucraina è dunque emersa al momento di compiere una scelta tra due distinti riferimenti che sono sì politici, ma primariamente economici: il blocco occidentale e la Russia. Si può dedurre che, a fianco del moto identitario, abbiano agito anche concreti interessi economici?

La dualità ambientale dell'odierna Ucraina, offrendo ai suoi abitanti due diversi territori, con diverse risorse e potenzialità, ha fin dai tempi più antichi favorito l'emergere di due distinti sistemi economici. I resti archeologici rimandano a un conflitto tra nomadi e sedentari risalente almeno al IV millennio a.C., registrato molto più tardi nelle sue cronache da Erodoto e riproposti tra Sciti e Sarmati (stesso popolo, diviso però in due macro-società con diversa attività primaria), e poi nella lunga contesa tra Slavi e popolazioni nomadi della steppa¹⁶. Quando la conquista slava della steppa ha portato anche in quest'ultima regione il modo di produzione agricolo, l'emergere di lì a poco dell'industrializzazione – concentrata nel Sud-Est più ricco di risorse minerarie – ha presto riproposto il dualismo economico tra le due macro-regioni dell'Ucraina.

¹⁵ Il progetto di reintegrazione postsovietica lanciato da V. Putin, N. Nazarbaev e A. Lukašenko. Si veda in proposito: IsAG – Programma Eurasia, *Dall'Unione Doganale Bielorussia-Kazakhstan-Russia allo Spazio Economico Comune*, "I Report dell'IsAG", no. 2 (Novembre 2012).

¹⁶ Erodoto, *Storie*, IV: 17; G. Pullè, *L'Ucraina*, Cremonese, Roma, 1942, pp. 43-47; N. Riasanovsky, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2003, pp. 22, 55-57.

A questa più ampia dicotomia ha corrisposto l'emergere di differenti strutture di classe nelle diverse regioni dell'Ucraina, sottoposte per gran parte della storia del Paese a diversi regimi statuali, per lo più stranieri. Il Centro-Ovest ha gravitato intorno al sistema polacco-lituano e l'Oriente alla Russia, nel basso corso del Dnepr è sorta la compagine cosacca, mentre nel Sud resistevano i Tatars. Tra Seicento e Settecento il quadro si è semplificato, con gran parte del Paese posto sotto il controllo russo e solo Galizia e Volinia inserite nell'Impero asburgico. Il dominio polacco implicò un forte tentativo di cattolicizzare (creazione della Chiesa greco-cattolica) e polonizzare il territorio, con l'arrivo di numerosi coloni polacchi (i cui discendenti, dopo la conquista russa, hanno in gran numero lasciato il Paese o si sono concentrati in Galizia)¹⁷. In particolare polacca o polonizzata era la nobiltà, che nello Stato polacco godeva di enorme potere a discapito tanto dei contadini, ridotti in stato di servaggio, quanto dei borghesi, il cui sviluppo in sede urbana era ostacolato: gli ucraini rimasero così un'etnia contadina (gli abitanti delle città occidentali erano per lo più tedeschi, ebrei e polacchi), priva di una classe in grado di produrre cultura alta, razionalizzare l'identità nazionale ed esercitare influenza politica¹⁸. Quella cosacca era una società militarizzata di uomini liberi ma, dopo un inizio egualitario, dominata da una potente nobiltà terriera (*staršyna*), in seguito incorporata – non diversamente da quella polacca – all'interno della struttura zarista nei limiti in cui era disposta a sottomettersi. La Russia in numerosi casi difese o persino aumentò i privilegi delle nobiltà locali nei territori conquistati. Caterina in particolare fu protagonista di una grande estensione della servitù della gleba in Ucraina, sebbene in Novorossija, ossia nel Sud sottratto ai Tatars e spopolato, impiantò una nobiltà terriera d'etnia russa, i cui contadini di varia estrazione etnica godevano di un trattamento preferenziale¹⁹.

È qui degno di nota anche il fatto che la *obščina*, la comune contadina governata a livello di villaggio (*mir*) e con redistribuzione periodica delle terre tra i suoi membri, fosse in Ucraina assai meno diffusa che in tutto il resto dell'Impero zarista (eccezion fatta per i Paesi baltici)²⁰. La sua stessa diffusione in

¹⁷ V.E. Kubijovyč, *Ukraine: A concise encyclopedia*, vol. 1, University of Toronto Press, Toronto, 1963, p. 232.

¹⁸ P. Kubicek, *The history of Ukraine*, Greenwood, Westport, 2008, pp. 34-36; G. Lami, *La questione ucraina tra '800 e '900*, Cuem, Milano, 2005, p. 50.

¹⁹ P. Kubicek, *The history of Ukraine*, Greenwood, Westport, 2008, p. 52; N. Riasanovsky, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2003, p. 266.

²⁰ G. Robinson, *Rural Russia under the old regime: A history of the landlord-peasant world and a prologue to the peasant revolution of 1917*, University of California Press, Oakland, 1967, p. 120.

Ucraina era tarda, già ottocentesca, dovuta per lo più alla colonizzazione della Novorossija e all'abolizione della servitù della gleba nel 1861 (che permetteva il riscatto delle terre solo alle comuni e non ai singoli servi emancipati)²¹. Quando le riforme Stolypin, dal 1906, permisero ai contadini di abbandonare la comune e diventare proprietari terrieri individuali, esse furono particolarmente sfruttate in Ucraina²².

Nel Paese, inoltre, erano molto numerosi (soprattutto tra i discendenti dei Cosacchi) i “contadini di Stato”, ossia servi della gleba che non avevano un padrone fisico ma versavano un testatico direttamente all'erario, e subivano minori limitazioni alla loro libertà personale. Questi contadini di Stato furono emancipati molto più rapidamente dal servaggio rispetto ai contadini di proprietà d'un feudatario²³. Alla luce di tutto ciò, non sorprende che in Ucraina si siano registrate le maggiori resistenze alla collettivizzazione terriera promossa dai bolscevichi, con la conseguente repressione staliniana culminata nel *Holodomor* (“morte per fame”).

Come si è visto, il territorio dell'odierna Ucraina ha sempre vissuto uno stato di dualità economica, che in epoca preindustriale derivava dal fatto d'essere suddiviso tra due biomi: quello della steppa nel Sud-Est (*dikoe pole*, “pianura selvaggia”) e quello della foresta nel Centro-Ovest (*podzol*, “terra bianca”), la prima adatta all'allevamento e al nomadismo, la seconda all'agricoltura sedentaria²⁴. Il dualismo si è perpetuato in epoca industriale, nella quale l'Ucraina è entrata a pieno titolo solo negli anni '30 del Novecento, col primo piano quinquennale sovietico. La Repubblica Socialista Sovietica d'Ucraina divenne (assieme ad alcune regioni degli Urali e della Siberia) un centro industriale dell'Urss, ma con caratteristiche disomogenee sul territorio. L'industrializzazione sovietica era incentrata sull'industria pesante, e gli impianti metallurgici, che includevano l'intera catena tecnologica dall'estrazione dei minerali fino a fornaci, laminatoi e unità di trasformazione, furono ovviamente dislocati nei pressi delle miniere di carbone e minerali metalliferi²⁵. Tutte in regioni sud-orientali sono così fiorite l'industria siderurgica (Dnipropetrovsk, Zaporiz'zja e Donbass), dell'alluminio (Mykolaiv

²¹ I. Vytanovych, *Obschchyna* in *Encyclopedia of Ukraine*, vol. 3, University of Toronto Press, Toronto, 1993.

²² V.E. Kubijovyč, *Ukraine: A concise encyclopedia*, vol. 1, University of Toronto Press, Toronto, 1963, p. 686.

²³ O. Subtelny, *Ukraine: A history*, University of Toronto Press, Toronto, 1988, p. 256.

²⁴ G. Pullè, *L'Ucraina*, Cremonese, Roma, 1942, pp. 38-47; N. Riasanovsky, *Storia della Russia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2003, pp. 17-22, 55-57.

²⁵ P.R. Gregory, *Industrialization, Soviet*, in J.R. Millar (ed.), *Encyclopedia of Russian History*, 4 voll., MacMillan Reference, New York, 2003.

e Zaporizžja) del manganese (Dnipropetrovsk e Zaporizžja) e dell'uranio (Dnipropetrovsk). In Zaporizžja si situa anche uno dei simboli dell'industrializzazione sovietica, ossia la Stazione Idroelettrica del Dniepr. Sebbene le devastazioni della Seconda Guerra Mondiale e il trasferimento oltre gli Urali degli impianti per sottrarli all'avanzata nazista, avessero colpito duramente l'industria ucraina, essa fu oggetto di una colossale opera di ricostruzione nel Dopoguerra (ridotta a un quarto della sua capacità prebellica nel 1945, quindici anni più tardi la produzione industriale ucraina aveva più che raddoppiato quella del 1940).

La parte centro-occidentale della Repubblica Socialista Sovietica d'Ucraina era invece rimasta legata all'agricoltura, e fatta oggetto di politiche sovietiche il cui impatto fu molto meno positivo. Il processo di collettivizzazione forzata ebbe in Ucraina i suoi costi umani più alti poiché là si focalizzò la lotta stalinista contro i *kulaki*. Il *Holodomor* provocò vittime misurabili in milioni secondo la storiografia prevalente, e nel 2006 il governo "arancione" e d'orientamento euroatlantico di Juščenko volle riconoscerlo formalmente come un genocidio. Anch'esso è divenuto fonte di dissidio tra la storiografia ucraina e quella russa, poiché la prima vi intravede appunto uno sterminio motivato su basi nazionali, mentre la seconda ne sottolinea il carattere classista²⁶.

La separazione dalla Russia e dagli altri Stati ex-sovietici ha messo in seria difficoltà la prima relativamente fiorente industria ucraina. Un esempio recentemente descritto nel dettaglio dagli studiosi è quello dell'industria automobilistica, con base prevalentemente in Zaporizžja²⁷. Dopo la dissoluzione dell'Urss, la Russia ha eretto barriere a protezione della propria industria automobilistica, mentre nel contempo quella ucraina ha dovuto fare i conti con una rapida crescita del costo dell'energia, poiché la stessa Russia ha cominciato a vendere in prevalenza sul mercato europeo gas e petrolio facendo salire il prezzo per le ex-repubbliche sorelle. L'avvicinamento all'Europa non ha in tal senso fornito alcun sostegno all'industria automobilistica ucraina: i superiori

²⁶ Una rassegna storiografica a supporto dell'interpretazione del *Holodomor* come genocidio rivolto contro gli Ucraini è in L.A. Slobodian, *Golodomor 1932-1933 it. kak etničeskij i kul'turno-duchovnyj genocid ukrainskogo naroda: istoriografija voprosa*, "Visnik Akademii Praci i Socil'nich Vidnosin Federacii Profspilok Ukraini", vol. 3 (2013), pp. 100-109. Una critica all'utilizzo percepito come politico e strumentale del tema da parte dei dirigenti ucraini, è in G. Kas'ianov, *The Holodomor and the building of a nation*, "Russian Social Science Review", vol. 52, no. 3 (2010), pp. 71-93. Un'interpretazione classista del *Holodomor* è presentata in V. Kondrashin, *La carestia del 1932-33 in Russia e in Ucraina: analisi comparativa (cause, dati, conseguenze)* in G. De Rosa e F. Lomastro (a cura di), *La morte della terra. La grande "carestia" in Ucraina nel 1932-33*, Viella, Roma, 2005, pp. 45-72.

²⁷ J. Langbein, *(Dis-)integrating Ukraine? Domestic oligarchs, Russia, the EU, and the politics of economic integration*, "Eurasian Geography and Economy", vol. 57, no. 1 (2016), pp. 19-42.

prodotti europei si sono rivelati troppo concorrenziali per quelli locali, e nessun sostegno finanziario o tecnico è stato fornito all'industria ucraina per raggiungere gli standard occidentali. Al contrario, quando l'industria automobilistica ucraina, prossima all'annichilimento, fu salvata dall'intervento della *Daewoo*, ripagata con vari vantaggi commerciali dal Governo ucraino, quest'ultimo dovette subire dure rappresaglie da parte dell'Ue.

Sul piano energetico, l'Ucraina si è ritrovata dipendente dalla Federazione Russa.

Fino al 2004 Mosca ha mantenuto il proprio ruolo dominante anche offrendo agevolazioni e incentivi al vicino; dopo l'ostile "Rivoluzione arancione", ha lasciato salire il prezzo del gas e del petrolio verso i livelli di mercato. Solo dal 2014, Kiev sta lavorando a ridurre la propria dipendenza energetica da Mosca²⁸.

L'indipendenza di un'Ucraina tanto duale economicamente ha fatto sì che poche regioni industrializzate, pur colpite dalla crisi post-disintegrazione dell'Urss, si siano trovate a mantenere l'intero Paese. Infatti, prendendo a riferimento il quadro pre-guerra civile, oltre alla città di Kiev vi erano solo tre regioni che contribuivano attivamente al bilancio statale, tutte e tre sudorientali: Doneck, Dnipropetrovsk e Charkiv. Tutte le altre regioni (incluse dunque tutte quelle centro-occidentali) ricevevano invece dallo Stato centrale più di quanto contribuissero al suo bilancio; la percezione nel Sud-Est era che il Centro-Ovest vivesse sulle sue spalle (riceveva infatti maggiori sussidi alla popolazione), ma in quest'ultimo, specularmente, si riteneva che l'industria sudorientale fosse un ostacolo alla modernizzazione del Paese²⁹.

La sovrapposizione del dualismo economico a quello identitario ha aggiunto motivazioni economiche a spinte ideali, necessità materiali a esigenze culturali, incrinando ulteriormente la flebile unità del "Paese diviso" ucraino, fino al raggiungimento del momento di rottura sfociato in una guerra civile e nella secessione di alcune regioni.

²⁸ K. Wolczuk, *Managing the flows of gas and rules: Ukraine between the EU and Russia*, "Eurasian Geography and Economy", vol. 57, no. 1 (2016), pp. 113-137.

²⁹ H. Van Zon, *The political economy of independent Ukraine*, St. Martin's, New York, 2000, pp. 138-139.

CONCLUSIONI: DUE ECONOMIE, TANTI PROTETTORI, NESSUN FUTURO

L'analisi fin qui condotta ha dimostrato le forti influenze che la geografia e la storia hanno costantemente esercitato sul panorama economico, sociale, etnico e identitario dell'Ucraina, rendendolo particolarmente frastagliato e conflittuale, con linee di faglia multilivello, che si sovrappongono cioè dall'economia all'etnia, dal ceto all'identità. La breve e travagliata storia dell'Ucraina indipendente, culminata nel suo attuale stato di separazione e guerra civile latente, è riflesso di queste dinamiche.

Ma se la disgregazione dell'Ucraina è specchio di una storia e di un'identità non condivise, possono le sue due parti sopravvivere, economicamente parlando, ognuna per proprio conto?

L'autoproclamata Repubblica Popolare del Donbass sconta la propria secessione con l'isolamento internazionale, ma può godere del forte supporto russo. In particolare, le strutture economiche del Paese sono in gran parte quelle ereditate dall'Unione Sovietica, pensate dunque per essere integrate alla Russia. Se ciò fa sperare al Donbass di poter sopravvivere sul lungo periodo in maniera indipendente, o riunendosi alla Russia, nell'attualità la situazione non è certo rosea. Le devastazioni del conflitto e la rottura degli usuali canali commerciali hanno provocato un generale e acuto impoverimento economico della popolazione del Donbass, tanto nella parte controllata dai secessionisti quanto in quella controllata dagli Ucraini³⁰. Qualsiasi sarà il futuro politico del Donbass, al termine del conflitto sarà richiesto un alto prezzo per ricostruire infrastrutture e stabilimenti di una regione già colpita da decenni di progressiva deindustrializzazione.

Il resto dell'Ucraina, pur evitando d'essere terreno diretto di guerra, ha non di meno sofferto economicamente per la crisi. Malgrado gli esperti prevedano già dal 2016 una stabilizzazione, le cifre relative al biennio precedente mostrano un crollo drammatico: dal 2013 al 2015 il PIL pro capite è sceso da \$ 4195 a \$ 2038, il debito pubblico salito dal 39,9% al 79,4% del PIL, il tasso di inflazione passato dall'essere nullo al 48,5% su base annua³¹. L'Ucraina trova i propri *atout* nel terreno fertile per l'agricoltura e nel sostegno economico e tecnico delle istituzioni finanziarie internazionali e dell'Occidente, ma deve al contrario scontare diverse vulnerabilità. A cominciare dalla perdita di Crimea

³⁰ D. Angelovski, *Socio-economic impact and needs assessment: Donbass – Ukraine*, Fao, Kyiv, 2015.

³¹ The World Bank, *Ukraine economic update*, 22/092016, <http://pubdocs.worldbank.org/en/705541474523591719/WB-Economic-Update-September-2016-en.pdf>.

e Donbass, corrispondenti a un quinto della popolazione e del PIL del Paese e a quote ancora superiori di produzione industriale e di beni esportati³². L'Ucraina dovrà prevedibilmente sopportare ancora a lungo uno stato di guerra, pur a bassa intensità, coi separatisti del Donbass, e di tensioni latenti con la Federazione Russa. Il tutto sullo sfondo d'una storia di instabilità politica, inefficienza governativa e burocratica, diffusa corruzione e ambiente generalmente sfavorevole agli affari.

La Russia è non solo un potente vicino, ma anche il principale partner commerciale, che assorbe il 17% delle esportazioni ucraine e fornisce il 24% delle importazioni. Dirottare altrove le esportazioni non è compito semplice per l'Ucraina: si prendano ad esempio i semilavorati in ferro e acciaio. Essi rappresentano la singola voce più consistente delle esportazioni ucraine, su cui la quota di importazioni russe è pure limitata; dunque un prodotto ideale su cui costruire nuove geometrie commerciali con l'estero. Tuttavia, il settore sta affrontando un declino dei prezzi a livello mondiale che ha portato a un calo d'oltre il 30% nelle esportazioni d'acciaio ucraino tra 2011 e 2015³³. Uno scoglio ancor più grande potrebbe essere l'emanciparsi dalle importazioni energetiche dalla Russia. Dalla Russia arrivano il 100% della lignite, l'87% del petrolio greggio, il 62% delle *briquette* di carbone, il 55% del gas naturale, il 35% del coke, il 30% del petrolio raffinato che l'Ucraina importa³⁴. Il Governo ucraino ha percorso, almeno per il gas, la strada del "reverse supply" (acquistare il bene russo non direttamente dalla Russia, bensì da un Paese terzo)³⁵, ma tale *escamotage* non può significare un affrancamento a lungo termine dalla dipendenza energetica³⁶.

Sia il Donbass, sia l'Ucraina privata del Donbass e della Crimea, non hanno a oggi migliorato la propria situazione economica separandosi, ma al contrario hanno acuito deficienze mostrate già nel quarto di secolo di vita indipendente. Mentre la Crimea è stata direttamente annessa alla Russia, oggi il Donbass non potrebbe sopravvivere senza il sostegno russo e l'Ucraina senza quello occidentale.

³² Jason Karaian, *What Ukraine's economy looks like without its Russian-speaking regions*, "Quartz", 14/05/2016, <http://qz.com/209081/what-ukraines-economy-looks-like-without-its-russian-speaking-regions/>.

³³ International Trade Administration, *Steel exports report: Ukraine*, "Global Steel Trade Monitor", 9/2016, www.ita.doc.gov/steel/countries/pdfs/exports-ukraine.pdf.

³⁴ A. Simoes, *Observatory of economic complexity*, <http://atlas.media.mit.edu/en/>.

³⁵ L. Bershidsky, *How Ukraine weaned itself off Russian gas*, "Bloomberg", 12/01/2016, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-01-12/how-ukraine-weaned-itself-off-russian-gas>.

³⁶ C. Chilcoat, *Despite claims, Ukraine not free of Russian energy dependence*, "Oil Price.com", 25/04/2016, <http://oilprice.com/Energy/Energy-General/Despite-Claims-Ukraine-Not-Free-Of-Russian-Energy-Dependence.html>.

Se è possibile immaginarsi, sul lungo periodo, un'annessione del Donbass alla Russia, che getterebbe il peso del rilancio economico della regione sulle più capaci spalle della grande nazione russa, ciò che resta dell'Ucraina non ha reali possibilità di ripristinare standard accettabili per la propria economia. Neanche gli investimenti stranieri saranno in grado di garantire quell'indispensabile aggancio al sistema politico-economico occidentale. Pertanto è facile prevedere che anche il quadro politico interno, logorato dalle difficoltà economiche che causano un crescente malessere tra la popolazione, continuerà a mostrare le attuali turbolenze con effetti sempre più destabilizzanti.

África nas estratégias norte-americana e francesa

FERNANDO JORGE CARDOSO

Fernando Jorge Cardoso chefia a área de estudos estratégicos e do desenvolvimento do Instituto Marquês de Valle Flor e é Professor Associado convidado do ISCTE-IUL. É doutorado em Economia (1991) com agregação (2006) pelo ISEG-UL. Os seus campos de interesse são a economia do desenvolvimento e os estudos internacionais e africanos. É autor ou coautor de 10 publicações autónomas, mais de meia centena de artigos em capítulos de livros e revistas e de uma centena de comunicações.

África nas estratégias norte-americana e francesa

1. ÁFRICA NA GEOPOLÍTICA NORTE-AMERICANA E FRANCESA: OS CICLOS DE INTERESSE ESTRATÉGICO

No período que mediou entre o início do processo de descolonização em África e o fim da guerra fria, África foi considerada como região estratégica, tanto pelos EUA (e pela França), como pela União Soviética – neste período a China encontrava-se demasiado envolvida em questões internas e regionais, África era ainda uma prioridade longínqua. Durante cerca de 30 anos, vários países africanos foram parte do conflito sistémico Leste-Oeste, que adquiriu importância acrescida na África austral. A rota do Cabo por onde passava o tráfego petrolífero que ligava o Atlântico ao Índico desde o fecho do canal de Suez de 1967 a 1975 era crucial para o fluxo de mercadorias e em Angola desenrolava-se desde finais de 1974 uma das principais guerras subsidiárias do conflito Leste-Oeste, com o envolvimento de forças cubanas e sul-africanas¹. A guerra em Moçambique, o recrudescimento das lutas de libertação nacional no Zimbabwe e na Namíbia e o crescimento da luta anti-*apartheid* na África do

¹ Os acordos de Nova Iorque em 1988 que levaram, 2 anos depois, à independência da Namíbia em troca da retirada de Angola dos contingentes cubanos e sul-africanos, resultado de negociações entre os governos angolano, sul-africano e cubano, com intervenção decisiva dos EUA (Chester Crocker) e da URSS.

Sul eram igualmente fatores explicativos do relevo geopolítico e geoeconómico que a África austral manteve até final dos anos 80.

Nos anos 90 e na sequência do fim do conflito Leste-Oeste, a importância estratégica da África austral e de África no seu conjunto desvaneceu-se. A nova Rússia concentrou as suas atenções em problemas internos e na região envolvente e os EUA limitaram a sua intervenção em África ao envio de ajuda humanitária e de emergência e à ação política e diplomática destinada a terminar com os conflitos violentos que se desencadearam em diversos países na primeira metade da década – interessantemente e com a exceção de Angola, nenhum deles na África austral. No final dos anos 90, ainda na vigência da administração Clinton, o apoio diversificou-se com programas de incentivo a aberturas comerciais no quadro do primeiro African Growth and Opportunity Act (AGO), que estabeleceu preferências para exportações provenientes daquele continente – esta política foi continuada por George W. Bush (o mais “africano” dos presidentes americanos). Transversalmente, as diversas administrações continuaram, como já faziam no passado, a apoiar interesses de multinacionais norte-americanas, particularmente petrolíferas, sempre que esses interesses necessitavam de proteção ou de intervenção política. Mas, na verdade, durante cerca de 20 anos a desestrategização do continente africano foi uma realidade.

O reengajamento estratégico dos EUA em África só voltou a acontecer na segunda década do atual milénio, em resultado da ação dos movimentos jihadistas nas regiões do Magrebe, corno de África e Sahel as quais permanecem, desde então, nas prioridades de segurança nacional norte-americana. Duas décadas mais tarde, África retornou à geopolítica global, desta vez com o foco a transitar do sul do continente para as regiões mais perto do Mediterrâneo, do Médio Oriente e do golfo da Guiné – neste caso, mais por virtude das rotas do tráfico de droga, armas e pessoas em direção a norte e à Europa do que pelos interesses petrolíferos. Na verdade, a agenda petrolífera tem vindo a perder relevância estratégica desde 2013, altura em que os EUA se tornaram autossuficientes, dado o aumento de produção do *shale oil & gaz*, induzido por renovadas tecnologias de fraturação do xisto e do acesso a rochas-mãe petrolíferas.

Já no caso da França, a desestrategização de África que ocorreu com o fim da guerra fria pouco afetou a prioridade do continente na política externa e na projeção dos interesses franceses, em particular pelo relevo conferido aos países da francofonia na expressão externa de França. A ação deste país assumiu, desde as independências africanas, uma dimensão plurifacetada, embora essencialmente concentrada nas regiões onde teve colónias e nas

que bordejam o Mediterrâneo. No quadro da União Europeia, a França foi e tem-se mantido como o principal agente interventor nas políticas africanas, o que é bem visível no papel protagonizado nos acordos de Yaoundé, Lomé e Cotonou. Esta prioridade resulta igualmente da existência em França de uma vasta população, incluindo segundas e terceiras gerações de cidadãos, com raízes no Magrebe² e na África ocidental. O surgimento dos movimentos jihadistas e os atentados terroristas por eles perpetrados na Europa e em França levaram a um reforço do posicionamento militar francês em África. As questões de segurança serviram de mote ao engajamento de meios humanos e financeiros, com apoio da generalidade das forças políticas e da opinião pública. Apesar de secundarizados em termos de prioridade e de visibilidade, os núcleos de interesses económicos assentes em redes de relacionamento pessoal continuaram, porém, a ser permanentemente renovados, apesar dos repetidos anúncios do fim da lógica da “Françafrique”, anunciada no recorrentemente citado discurso de Mitterrand em La Baule em 1990³ e que foram sendo repetidos por Chirac, Sarkozy e Hollande.

A ação contra o jihadismo e as redes terroristas internacionais, particularmente em África, tornou-se objeto de crescente colaboração entre os EUA e a França, que têm sido parceiros na planificação e concretização de ações de vigilância e de contraterrorismo e mesmo na intervenção militar em vários cenários africanos, particularmente desde a operação militar conjunta na Líbia em 2011. Os tempos da continuada fricção geopolítica iniciada no pós-2ª guerra mundial com grande protagonismo de Charles de Gaulle e que, de uma forma ou de outra, foram tendo preponderância, quer no relacionamento bilateral entre ambos os países, quer em posicionamentos diferenciados na agenda internacional (por exemplo sobre a NATO), estão hoje, mesmo que não desaparecidos, relegados para segundo plano, face à confluência de interesses e estratégias entre EUA e França na luta antiterrorista em África. É interessante notar que os norte-americanos, no esteio da estratégia de *off-shore balancing* e de contenção reforçada de Obama, se sentem confortáveis em assumir um papel de segundo plano, particularmente em termos operacionais (e de “boots on the ground”), deixando o protagonismo maior para os seus aliados franceses.

² O drama da independência da Argélia, onde viviam 2 milhões de franceses, induziu igualmente o retorno a França de uma vasta população afetivamente ligada a África.

³ “Le souffle de la démocratie fera le tour de la planète” in <http://www.rfi.fr/afrique/20160108-mitterrand-afrique-discours-baule-democratie>.

2. OS ESPAÇOS ECONÓMICOS E DE SEGURANÇA À LUZ DA CRISE GLOBAL E DOS SEUS IMPACTOS

É, pois, na segunda década do presente século que se reconfiguram os interesses estratégicos norte-americanos e franceses em África, com um cariz predominantemente militar e securitário. Esta realidade entronca, porém, num conjunto de dinâmicas geopolíticas e geoeconómicas globais que também se verificam ou se repercutem em África, que convém analisar antes de prosseguir a reflexão sobre alguns dos aspetos mais curiais das estratégias e da atuação operacional dos EUA e da França no continente. A pergunta será pois: que tendências globais enquadram e ajudam a explicar as estratégias e a ação daqueles países em África?

O surto de crescimento generalizado do pós-2ª guerra mundial terminou nos anos 70, com a primeira grande crise do capitalismo do pós-guerra. Antecedida pelo fim dos câmbios fixos em 1971, que introduziu mais imprevisibilidade nos negócios, mas não impediu o dólar de permanecer como moeda internacional, a eclosão da crise deu-se com o choque petrolífero de 1973⁴ e levou, a curto prazo, ao colapso das políticas de gestão macroeconómica do capitalismo, incapazes de combater, por meios fiscais ou monetários, o advento conjunto dos fenómenos de inflação e estagnação, num processo que ficou cunhado como de *stagflation*. O combate a esta crise sistémica acabou sendo feito com recurso a financiamentos públicos massivos em novas tecnologias de produção e de poupança de energia, com a introdução de novos materiais e ligas leves nos equipamentos fabris e meios de transporte, com a utilização de fibras óticas nas comunicações, com o acelerar da revolução digital, o que resultou na renovação rápida de partes substanciais dos parques industriais e de transportes nos países capitalistas desenvolvidos. Esta revolução tecnológica não levou só ao fim da crise económica dos anos 70; ela tornou evidente a superioridade, em termos de produtividade e eficiência, do capitalismo sobre o modo de produção soviético, contribuindo, nessa medida, para a posterior implosão do sistema socialista.

Os anos 70 foram também pródigos em acontecimentos políticos em contracorrente com os efeitos económicos da renovação tecnológica referida. Na Ásia, o Vietname foi reunificado em 1975, o que constituiu uma derrota militar e política dos EUA e, em sequência, guerrilhas comunistas tomaram

⁴ Que, apesar de ter uma lógica própria, foi bastante influenciado pela guerra do Yom Kippur e pelo boicote da OPEP a exportações de petróleo para os EUA em resultado do apoio deste país a Israel.

o poder nos vizinhos Laos e Camboja. Em África, no mesmo ano, ocorreram as independências das antigas colónias portuguesas em África, com Angola e Moçambique a optarem pela via socialista; entretanto, em 1974, na Etiópia, o imperador Hailé Selasié fora já derrubado por um golpe militar pró-socialista. Na América Central e Caraíbas, em 1979 a guerrilha sandinista derrotou o regime de Somoza na Nicarágua e, no mesmo ano, Maurice Bishop tomou o poder em Granada, sendo em ambos os casos iniciadas revoluções socialistas. No Médio Oriente, também em 1979, deu-se o derrube do xá no Irão e a sua substituição pelo regime dos aiatolas – neste caso, apesar de diferir ideologicamente das transformações políticas anteriores, o novo regime era antiamericano, antiocidental (e antissoviético).

Por outras palavras, enquanto no domínio político se verificava uma expansão geográfica do campo revolucionário e pró-socialista, no domínio económico criavam-se as condições para o triunfo do modelo capitalista.

Os anos 80 vão testemunhar a reversão das tendências políticas da década anterior, com o fim do socialismo enquanto sistema global. As mudanças eleitorais nos três mais influentes Estados no mundo ocidental, protagonizadas no Reino Unido por Margaret Thatcher (1979), nos EUA por Ronald Reagan (1981) e na Alemanha ocidental por Helmut Kohl (1982), aceleraram a emergência do neoliberalismo e a consolidação de três dos seus principais pilares económicos: (i) diminuição da intervenção estatal na economia, por medidas de desregulação e privatizações; (ii) perda do peso relativo do trabalho no PIB, pela precarização contratual e enfraquecimento das instituições sindicais; (iii) acelerar da liberalização do movimento internacional de capitais e da correlativa financiarização da economia. Nos EUA, Reagan lançou um ambicioso programa de inovação tecnológica e de produção de novos armamentos, a Iniciativa de Defesa Estratégica, popularizada como “guerra das estrelas”, que consistia na construção de novos radares terrestres, conjugados com satélites artificiais com capacidade de rastreio e defesa/ataque com mísseis balísticos de nova geração. Entretanto, na URSS, que se encontrava, desde 1979, envolvida numa guerra de desgaste no Afeganistão, apesar da tentativa de renovação sistémica iniciada com Iuri Andropov⁵ em 1982 e prosseguida e reforçada com Mikhail Gorbatchev em 1985, a desagregação do sistema socialista acabou por se concretizar com a implosão da própria União Soviética em 1991, antecedida pela sucessiva queda de regimes aliados a Leste em 1989/90.

⁵ Andropov, que havia dirigido nos últimos 15 anos a KGB, tinha uma noção clara do atraso económico e tecnológico soviético, mas morreu 2 anos depois de assumir o cargo.

África, nos primeiros 30 anos das independências, foi fortemente influenciada pelas mudanças geopolíticas e geoeconómicas mais globais e sofreu, particularmente a partir dos anos 70, uma acentuada deterioração dos indicadores económicos e sociais que os modelos e políticas de governação não lograram ou não puderam evitar.

Na primeira década das independências, os ritmos de crescimento económico mantiveram-se positivos, apesar de as transições políticas terem conduzido a uma virtual paralisação do investimento privado (com exceção dos ramos exportadores de matérias-primas). Na verdade, os aparelhos produtivos continuaram a funcionar com uma ligação bastante forte às antigas metrópoles, não obstante as proclamações anticoloniais em alguns casos – Gana, Guiné-Conacri, Tanzânia e Argélia, entre outros. De certa forma, a evolução macroeconómica positiva foi subsidiária da onda de crescimento e industrialização do pós-2ª guerra mundial – neste período, o papel dos Estados como agentes económicos era a norma, razão que levou as instituições multilaterais e alguns governos ocidentais a subsidiar, sem condicionalidades políticas, investimentos públicos em infraestruturas e equipamentos industriais.

Contudo, nas duas décadas seguintes, em particular após os choques petrolíferos, o endividamento público disparou e o crescimento rapidamente estagnou e tornou-se negativo na grande maioria dos países. Na segunda metade dos anos 70, o atraso tecnológico e produtivo das economias africanas tornou-se evidente. A eclosão da crise das dívidas externas no final dos anos 70 aconteceu igualmente na generalidade dos países africanos, no caso a credores multilaterais como o Banco Mundial ou a Estados europeus. Os anos 80 em África foram de estagnação e pauperização, com a adoção generalizada de programas de estabilização e ajustamento, gizados pelo FMI e financiados pelo Banco Mundial e pelos doadores. Apesar das transformações substanciais ocorridas com as independências e da posterior deterioração das condições de vida, bem como da ocorrência de várias dezenas de golpes de Estado, essencialmente palacianos, nos cerca de 30 anos do pós-independência e até ao início dos anos 90 aconteceram somente duas guerras civis, ambas nos anos 60, uma no Congo-Kinshasa (a guerra do Catanga) e outra na Nigéria (a guerra do Biafra). Esta constatação vai, contudo, ser súbita e dramática e subvertida nos primeiros anos posteriores ao fim da guerra fria.

Regressando ao cenário mais global, a entrada dos anos 90 sinalizou o triunfo do capitalismo e das democracias liberais. No Ocidente e, particularmente na Europa, vivia-se um período de otimismo e crescimento, com a reunificação alemã, o alargamento a Leste e a preparação das economias para a introdução do euro. Os anos 90 foram igualmente um período de forte impulso ao processo de globalização⁶, com a liberalização do comércio e serviços e, principalmente, dos fluxos de capital. A financiarização da economia, iniciada já nas décadas anteriores, foi levada a limites de desregulação que, mais tarde, se vieram a revelar perniciosos para o sistema bancário, com o crescimento em flecha do crédito e a introdução de novos veículos de venda de ativos financeiros, muitos deles sem valor – mais tarde designados de ativos tóxicos. A criação da OMC e as negociações para a adesão da China ao GATT decorreram nesta década e, em resultado destas dinâmicas, cresceu em flecha a concentração de riqueza, com os investidores a privilegiarem operações especulativas em detrimento de aplicações produtivas.

No caso africano, a década de 90 foi um período de transição, com duas metades distintas. As políticas económicas e a rápida evolução do processo de globalização haviam já induzido, na década anterior, a privatização de bens públicos, a desestatização e a desregulação, a par do aumento das migrações campo-cidade e da diminuição da coesão social. Em vários países africanos os Estados e as instituições sociais foram gravemente fragilizados, ficando cada vez menos capazes de prover à segurança, à satisfação das necessidades básicas dos cidadãos e aos mais elementares deveres de soberania. Em resultado da fragilização dos Estados e da luta pelo poder que resultou das transições políticas em vários países africanos, a primeira metade dos anos 90 foi palco de guerras civis em cerca de 2 dezenas de países. As guerras e tragédias humanitárias delas resultantes levaram à intervenção massiva de forças de paz mandatadas pelas NU e à canalização crescente da ajuda dos doadores através de ONG em detrimento dos governos, olhados como ineficazes ou corruptos.

O presente século trouxe novas modificações no quadro estratégico internacional. Os paradigmas de segurança internacional mudaram com o ataque terrorista em Nova Iorque e com as guerras de retaliação no Afeganistão

⁶ Existe um debate sobre o conceito e a datação da globalização. Neste ensaio trataremos a globalização como um processo que se intensificou nos anos 90 e que teve o seu início logo após o fim da 2ª guerra mundial, com a decisão norte-americana de 1945 de tornar o dólar convertível em ouro a câmbios fixos, que o transformou em moeda internacional e com a assinatura do GATT em 1947, que levou a sucessivas aberturas comerciais multilaterais.

e no Iraque, com sequelas numa sucessão de conflitos e crises sociais que alastraram no Médio Oriente e em regiões vizinhas do Norte de África, Sahel, Turquia e na própria Europa. Numa perspetiva geoeconómica, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio abriu-lhe as portas aos mercados mundiais e desequilibrou a arquitetura do sistema económico internacional.

Em paralelo com o desaparecimento das barreiras a importações e exportações, que já se tinham vindo a processar ao longo do tempo com as várias rondas de negociação comercial multilateral no âmbito do GATT, a multiplicação de novos e opacos produtos e pacotes financeiros e a desregulação da movimentação de capitais fizeram crescer exponencialmente a instabilidade do sistema. Em resultado da liberalização financeira e da desregulação, foram movimentadas enormes somas de dinheiro em movimentos especulativos – que beneficiaram da multiplicação de paraísos fiscais e zonas económicas especiais –, somas essas que pouco se têm traduzido em investimentos produtivos e geradores de riqueza e emprego.

A crise de 2008, que começou por ser financeira e de especulação imobiliária nos EUA, produziu reflexos em todo o mundo, com particular gravidade na Europa mais desenvolvida, onde se transformou rapidamente numa crise de dívidas soberanas, causada pela injeção massiva de dinheiros públicos para salvar bancos. Em resultado do crescimento das dívidas públicas, os governos agravaram a carga fiscal sobre a generalidades dos contribuintes, o que tem erodido a capacidade de estes, famílias e empresas, honrarem os seus compromissos, incluindo os créditos contraídos com o sistema bancário – causando, por sua vez, num movimento circular, novas falências bancárias seguidas de novos resgates. O avolumar da crise (que, contrariamente à dos anos 70, que aliava estagnação e inflação, alia desta vez estagnação e deflação, a *stagdeflation*), operou uma mudança brusca nos ambientes económicos e políticos nos países industrializados que, no caso europeu, foi também induzida pela estagnação económica em vários países da zona euro.

Esta mudança nos ambientes políticos e económicos é igualmente reflexo da insegurança provocada pelos atentados terroristas e pelo afluxo de imigrantes e refugiados que, no caso da Europa, se tornou crítico, na sequência das guerras na Líbia e na Síria. Estes fenómenos provocaram fissuras na unidade europeia e contribuíram, a par de posições antiglobalização e anti-integração, para resultados de eleições e referendos recentes em vários países europeus, onde se têm vindo a registar avanços da direita nacionalista, casos da Hungria, Finlândia, Polónia, República Checa, Reino

Unido, Bulgária e Moldávia, França, Itália, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Áustria. Apesar de minoritários no cenário europeu, também cresceram posições da esquerda antiglobalização, anti-euro ou mesmo anti-UE – casos do *Syriza* na Grécia, do *Podemos*, em Espanha, dos partidos *Piratas* nos países escandinavos ou do *5 Estrelas*, na Itália.

Em contrapartida, em África, após terem sido sustidos os desastres humanitários causados pelas guerras civis dos anos 90, o início do século viu surgirem iniciativas para a retoma do crescimento – a proposta da Nova Parceria para o Desenvolvimento (NEPAD) em 2001 e a transformação da OUA em UA em 2002 foram disso exemplo. A entrada da China na OMC em 2002 data melhor, porém, a retoma do crescimento em África. A procura de matérias-primas disparou, originando um aumento das exportações africanas e a contratualização de empréstimos chineses a longo prazo também aumentou em flecha, resultando em investimentos em infraestruturas, aumento da urbanização e expansão de mercados internos, com o aumento do poder de compra e a ascensão de classes médias e de novos-ricos. Este relançamento das economias e a diminuição significativa de conflitos armados na primeira década do século atraíram novos investimentos privados e voltaram a colocar África no radar da economia mundial. Os efeitos diretos da crise iniciada em 2008 têm sido minorizados em África, dada a menor integração das respetivas economias nos circuitos financeiros internacionais, apesar do impacto negativo sobre as exportações provocado pela diminuição da procura de matérias-primas por parte da China, cuja economia abrandou sensivelmente a partir de 2013.

3. O REENGAJAMENTO FRANCÊS E DOS EUA EM ÁFRICA NA 2ª METADE DA PRESENTE DÉCADA

O reengajamento francês e norte-americano em África na segunda metade da presente década tem bastante a ver com as consequências da operação militar na Líbia, na qual ambos os países tiveram protagonismo maior. Além disso, as circunstâncias do conflito líbio e do fim do regime de Khadafi são importantes para melhor compreender a evolução da situação militar e de segurança no Norte de África e no Sahel. Desde o fim do regime e a desagregação do Estado líbio, as costas líbias passaram a testemunhar dois fenómenos relevantes: um deles, o do enorme afluxo de emigrantes e refugiados subsarianos que tentam chegar à Europa, apoiados por redes de traficantes, com consequências políticas e humani-

tárias dramáticas; o outro, o da luta pela conquista de território junto ao Mediterrâneo, que se trava entre grupos associados à Al Qaeda, ao Estado Islâmico e outras forças de obediência tribal ou sectária, todas combatidas por unidades do novo e frágil governo líbio apoiado por franceses e norte-americanos. A recente captura pelas milícias provenientes de Misrata da cidade de Sirte, com apoio militar aéreo dos EUA, não faz esquecer que a situação política interna permanece volátil com o parlamento nacional, o GNA e outras facções a não se entenderem, o que prenuncia a continuação da instabilidade e do conflito.

O derrube do regime de Khadafi ocorreu em 2011, na sequência das primaveras árabes na Tunísia e no Egito, após a repressão brutal de manifestações populares pelo regime, que rapidamente evoluiu para uma guerra civil, com os insurgentes, baseados em Bengasi, na Cirenaica, a serem militarmente ajudados pelo Sudão e a beneficiarem de apoios dos vizinhos Chade e Níger, para além da Etiópia, Nigéria e Ruanda, países com quem Khadafi já havia tido conflitos. Apesar das tentativas feitas pela União Africana para uma transição pacífica de regime⁷, a oposição armada, sediada em Bengasi, recusou a mediação, sendo apoiada pelo chamado P3 – EUA, França e RU. Estes três países, com base em resolução aprovada no Conselho de Segurança das NU, organizaram uma coligação de 18 países, com ações militares (a partir de certa altura comandadas pela NATO) que foram determinantes para o fim de Khadafi, apesar de este não ser o objetivo do mandato. Aliás, hoje é pacífico afirmar que bastariam bombardeamentos aéreos para liquidar a frota de veículos militares do regime que se dirigiam a Bengasi para liquidar a rebelião armada que tinha a sua base naquela cidade e eliminar, assim, o perigo de ajuste de contas com populações civis.

Na sequência da derrota do regime, parte considerável dos paióis de armamento existentes foi apropriada por grupos insurgentes, que invadiram países vizinhos, com apoio da Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM) que era, até então, a única força terrorista atuante no Sahel. Após verem goradas pelo exército chadiano as suas tentativas de entrada no Chade, esses grupos transitaram pelo Níger, sem se fixarem dada a presença de contingentes militares franceses neste país, onde as minas de urânio, pertencentes

⁷ Na verdade, as posições propostas pela UA foram ostensivamente ignoradas. “None of the African leaders travelled to London for the meeting on 29 March of foreign ministers and leaders from the UN, the Arab League, the Islamic Conference, the European Union and NATO. At that meeting, the Libya Contact Group (LCG) was established, without the AU. The LCG called for Gaddafi to relinquish power and expressed support for the National Transitional Council (NTC).” Alex de Vaal, *African roles in the Libyan conflict of 2011*, in http://www.langaa-rpcig.net/IMG/pdf/89_2deWaal.pdf.

à francesa AREVA, produziam, à data, entre 7 a 8% da produção mundial e forneciam cerca de 18% das necessidades de urânio das 58 usinas francesas, responsáveis pela produção de 75% do total de eletricidade em França. Aqueles grupos insurgentes acabaram, assim, por entrar no norte do Mali, em Azawad, em janeiro de 2012. Numa primeira fase o principal grupo insurgente era formado por tuaregues do Movimento Nacional para a Libertação de Azawad (MNLA), que ocuparam a região em abril, beneficiando da desorganização e desmotivação das forças armadas malianas e da destituição em março do então presidente Amadou Toumani Touré por um golpe de Estado. Rapidamente outros 2 grupos islamitas de inspiração salafita, o Ansar Dine e o Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO), que haviam inicialmente lutado ao lado do MNLA, expulsaram este movimento das principais cidades do norte do país – Kidal, Gao e Timbuctu – e iniciaram um processo de aplicação da *sharia*. No início de 2013, as forças islamitas estavam a avançar rapidamente em direção ao sul, tendo ocupado a estratégica cidade de Konna e ameaçando tomar o aeroporto de Sévaré, face à impotência do exército maliano.

Foi nestas circunstâncias que, a 11 de janeiro, os franceses desencadearam a Operação Serval que conduziu, a breve trecho, à derrota dos contingentes jihadistas e à reconquista das principais cidades no Norte. Em poucos meses a situação militar ficou sob controlo, com o posicionamento de forças francesas no terreno.

O sucesso da Operação Serval levou a um aumento do prestígio e do protagonismo militar francês na região do Sahel, com particular destaque para a zona da francofonia. Na verdade, esse protagonismo, mais que apoiado, é solicitado pelos regimes africanos na maioria dos países da região, alguns deles dirigidos por elites herdeiras da ideologia “Françafrique”. É o caso da Mauritânia, Mali, Burkina-Faso, Camarões, Gabão, República Centro-Africana, Níger, e, com particular realce o Chade, onde a longevidade de Idrisse Déby se deve à proteção do exército francês, já visível no passado, para assegurar a sua manutenção no poder – caso da invasão de rebeldes apoiados pelos líbios de Khadafi quando do conflito no Darfour.

O protagonismo do pensamento militar e securitário francês ficou expresso no *Livre Branco sobre a Defesa e Segurança Nacional*⁸ publicado em abril de 2013, que definia a estratégia francesa, reafirmando África como zona de interesse prioritário desde a África ocidental ao Oceano Índico. Depois dos

⁸ *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, in Direction de l’information légale et administrative, Paris, 2013.

atentados terroristas em Paris em janeiro e novembro de 2015, o reforço do pensamento securitário em França e a justificação da sua intervenção externa tornou-se ainda mais visível, resultando numa muito mais aberta intervenção militar em países africanos e no aumento das forças preposicionadas e forças especiais de intervenção.

Em dezembro de 2013 foi lançada a Operação Sangaris, com o objetivo de interposição entre fações da maioria cristã, anti-Balaka, e da minoria muçulmana Seleka e de permitir a normalização do processo político na República Centro-Africana. Nesta operação foram envolvidos 1700 militares, numa lógica de força de reação rápida francesa de apoio à Missão de paz da União Africana, a MISCA – mais tarde integrada numa operação maior das Nações Unidas, a MINUSCA. Contrariamente à Operação Serval, a Operação Sangaris afetou a imagem internacional da França, por acusações de abusos sobre crianças. A operação terminou em outubro de 2016 (foi a 7ª intervenção militar francesa no país desde a independência em 1960).

Entretanto, a Operação Serval foi substituída pela atual Operação Barkhane (nome dado no Sara a dunas em forma de arco crescente) em agosto de 2014, abrangendo 5 países da região do Sahel – Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger, com o objetivo de estabelecer um dispositivo anti-insurreição, com a participação de uma força francesa de pelo menos 3.500 homens, com quartel-general em Ndjamená.

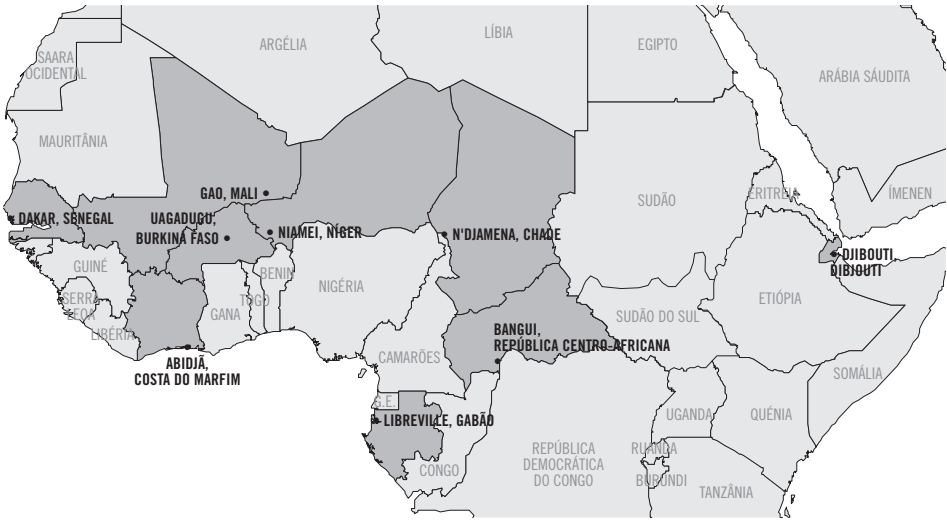
Os efetivos envolvidos nas operações militares francesas em África atingem cerca de 10 mil militares, entre forças preposicionadas e forças especiais de intervenção. Nos dois mapas seguintes podem ver-se a latitude da operação Barkhane e a localização das 9 bases militares francesas em África.

Operação francesa Barkhane em África



Fonte: <http://www.france24.com/en/20140508-infographic-france-military-in-africa-sahel-le-drian-mali-chad>

Bases militares francesas em África



Fonte: <http://www.rfi.fr/afrique/20140217-infographie-mouvements-forces-militaires-francaises-afrique/>

Por sua vez, os norte-americanos reforçaram a sua presença militar em toda a região com o objetivo primordial de conter a ameaça jihadista, apesar da experiência traumática sofrida com o envolvimento militar na Somália em 1993, na qual chegaram a estar envolvidos cerca de 25 mil militares norte-americanos. Com efeito, na sequência do ataque às Torres Gémeas, os EUA estabeleceram em 2001 uma base militar (*Main Operating Base – MOB, Combined Joint Task Force-Horn of Africa*), em Camp Lemonier, no Djibouti, partilhando a mesma com tropas francesas. Esta base, com números que deverão oscilar entre os 3500 e os 4500 efetivos, serve como plataforma essencial para as tropas especiais, aviões de combate, helicópteros e *drones*, com particular ação na Somália, Iémen e nas zonas limítrofes vitais para a livre navegação no oceano Índico e no mar Vermelho.

Na sequência do aumento da atividade jihadista no Sahel e da morte do embaixador norte-americano em Bengasi em 2012, a estratégia dos EUA para África foi revista, assumindo claramente uma natureza de contenção reforçada, assente num conjunto de premissas que, estabelecem que, não sendo África uma prioridade estratégica, os militares norte-americanos devem adotar uma posição discreta e ceder o protagonismo a aliados

e forças locais⁹. Em consequência houve lugar a um reajustamento do mandato e da operacionalidade da AFRICOM, criada em 2007 e baseada em Francoforte, na Alemanha, particularmente com a criação de capacidades operacionais e forças de intervenção dependentes desse Comando.¹⁰ Mais especificamente as atividades militares configuram: (i) vigilância e supervisão das atividades em todo o arco que vai desde o Sahel até ao corno de África, incluindo partes da África Central e do nordeste do oceano Índico, naquilo que é designado como “Rota das Especiarias”; (ii) operações dirigidas para intervenção específica em apoio a atividades militares realizadas por parceiros para neutralização ou aniquilamento de chefias de grupos terroristas ou insurgentes; (iii) apoio à formação e operacionalidade das forças armadas, policiais e de segurança de países africanos, particularmente nos que são parceiros na luta antiterrorista. Para além da referida MOB, existe um número variável de bases temporárias que, no jargão operacional militar norte-americano, são designadas de *Cooperative Security Locations* (CLS) ou de *Forward Operating Sites* (FOS), situadas em diversos países africanos, designadamente no Burkina Faso, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Etiópia, Gabão, Gana, Quênia, Mali, Níger, Senegal, Seicheles, Somália, Sudão do Sul e Uganda. Nestes casos, a presença norte-americana é contingencial às operações em curso ou programadas, algumas das quais envolvendo tropas especiais e *drones*.

Em meados de 2016 havia operações em 20 diferentes países de África com o envolvimento de cerca de 1700 militares, incluindo *Navy Seals* e *Green Berets*. Nas palavras dum responsável militar norte-americano do *Special Operations Command Africa*¹¹, dos cerca de 50 grupos terroristas detetados, destacavam-se o Estado Islâmico na Líbia, o Al Shabaab na Somália, o Boko Haram na Nigéria, a Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM) na Argélia e, se bem que praticamente neutralizado, o Lord’s Resistance Army no Uganda e em partes da África central.

⁹“Africa is not a strategic priority; American presence must bear a minimal footprint (this explains the role of the special forces); No direct engagement for American soldiers, or at least none that is publicly displayed; Behind-the-scenes leadership and intervention through partners; Even in the aforementioned situation, the United States must not appear as a cobelligerent; In the long term, the key phrase is African solutions to African problems”. In Kandel, Maya. *U.S. Strategy in Africa: Risks and Contradictions of the Light Footprint Strategy*”, IRSEM, 2015 pp.13-23

¹⁰“Along with regional partners, U. S. Africa command conducts military operations to disrupt, degrade and neutralize violent extremist organizations that present a transnational threat. Operations set conditions for continued partnering to help African partner nations build the capacity they need to secure the region.” in <http://www.africom.mil/>

¹¹ Brigadeiro-general Donald Bolduc, citado em *The Intercept*, July 11, 2016,

No caso particular da luta contra o Boko Haram, o apoio norte-americano, francês (e também das Nações Unidas), tem sido dado a forças dos países que bordejam o Lago Chade e que compõem a *Multinational Joint Task Force* (MNJTF), composta por militares da Nigéria, Camarões, Chade, Níger e, recentemente, também do Benim.

Nova Rota das Especiarias



Fonte: <http://www.africanglobe.net/africa/military-quietly-builds-giant-security-belt-africa/attachment/us-military-bases-across-africa-3/>

Em termos económicos, a presença norte-americana em África é bastante limitada. O interesse das firmas estadunidenses tem-se mantido restrito a investimentos em curso em minerais (principalmente petróleo e gás), embora a ajuda norte-americana tenha sofrido um grande impulso, logo

no primeiro mandato do presidente George W. Bush, que aprovou não só pacotes reforçados para o AGOA II e para a ajuda da USAID, como lançou a iniciativa PEPFAR, contra o alastramento da sida, principalmente em África. Aliás, as preocupações no domínio da saúde têm sido bastante reforçadas nos últimos anos, incluindo com a utilização de recursos e meios militares, como fica demonstrado pelo papel multidisciplinar desempenhado pela AFRICOM na luta contra a epidemia de ébola em finais de 2014 na África ocidental, que chegou a mobilizar cerca de 3 mil militares e pessoal médico e auxiliar destacados para a Libéria – a *Operation United Assistance*. Mesmo no caso de países cujas exportações de petróleo para os EUA têm algum significado – Nigéria e Angola – o envolvimento económico de empresas norte-americanas tem expressão assaz reduzida. Por outras palavras, África não tem interesse económico vital ou mesmo relevante para os EUA, que tem concentrado a sua ajuda nos domínios militares e humanitários.

No caso francês, os interesses económicos são bem mais evidentes, embora o seu peso tenha vindo a decrescer nos últimos anos. Na verdade, a importância de África para a economia francesa é hoje bastante reduzida, apesar da importação de alguns minerais importantes, casos do urânio do Níger e do petróleo do golfo da Guiné. Desde as independências, as exportações francesas para África têm vindo a decair, passando de cerca de 9% no início dos anos 70 para valores que têm rondado entre 3% e 5% nos últimos anos. Já para os 14 países das zonas franco CFA, o peso de França nas respetivas importações atinge hoje cerca de 17%, valor equivalente às importações provenientes da China¹². Já no caso dos investimentos diretos, em resultado do aumento da procura chinesa por matérias-primas na primeira década deste século, o respetivo stock aumentou 4 vezes, entre 2005 e 2011, situando-se em mais de US\$ 23 mil milhões, principalmente detido por grandes empresas – a redução da presença de PME tem sido uma realidade, por circunstâncias ligadas ao risco e capacidades financeiras. As vantagens das empresas francesas nos países da francofonia têm sido bastante referidas – língua, franco CFA ligado ao euro e suportado pelo tesouro francês, apoios diretos, garantias públicas de seguro de risco e, com particular relevância, redes de relacionamento estabelecidas

¹² Referências retiradas a partir de Haine, Jean-Yves. *L'endiguement renforcé: les politiques de sécurité de la France et des États-Unis en Afrique*, IFRI & OCP Policy Center, 2016, p. 17, de Hugon, Philippe. *La Politique Africaine de la France: entre relations complexes et complexées*, 2016, p. 1-4, in <http://www.diploweb.com/La-politique-africaine-de-la.html>.

há muito. Porém, algum capital francês tem tirado partido dos surtos de privatização e oportunidades de investimento que também ocorrem em outros países africanos – entre os quais Angola e Nigéria, particularmente no domínio petrolífero e a África do Sul, pela dimensão do respetivo mercado interno –, o que tem contribuído para reduzir o peso dos países francófonos nas relações económicas de França com o continente africano.

Um aspeto bastante mais evidente e percebido nas relações da França com África situa-se no domínio relacional – mais especificamente através do favorecimento dado a políticos e empresários franceses por dirigentes africanos –, a parte corrupta das ligações Françafríque que têm acompanhado a história comum entre ambas as partes e que, não obstante declarações e tentativas pontuais de desengajamento por parte de França, têm sido fortemente apoiadas por dirigentes políticos e parte das elites africanas. A diminuição do peso institucional e pessoal das personalidades e células “africanas” no Eliseu tem sido, de certo modo, compensada pelo protagonismo de homens de negócios próximos de figuras políticas proeminentes, quer do lado francês, quer do lado africano, que são recorrentes na tentativa de manter o relacionamento, desta vez batizado de *Afriquefrance*¹³.

Em suma, o relacionamento francês com África, particularmente com a África francófona, deriva essencialmente de três pilares: (i) projeção externa de França, cuja influência é acrescida essencialmente por dois fatores – o fator nuclear e o das ligações com o conjunto dos países da francofonia; (ii) interesses de segurança nacional, particularmente refletidos no engajamento militar francês no Sahel; (iii) redes de relacionamento que atuam ao nível microeconómico mas que mantêm larga influência nos setores políticos, hoje mais visivelmente favorecidas pelo lado africano.

¹³ Discutidas por Leboeuf, Aline & Qénot-Suarez, Hélène. *La Politique Africaine de la France sous François Hollande – renouvellement et impensé stratégique*, IFRI, Paris, 2014, p. 3 e também referenciadas em <https://www.mediapart.fr/journal/international/130116/sous-la-presidence-hollande-la-francafríque-innove?onglet=full>

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUE DINÂMICAS E TENDÊNCIAS?

As dinâmicas e tendências da prolongada crise sistémica e dos contextos políticos globais, mais especificamente em África, nos EUA, na Europa e em França, sugerem algumas considerações finais, tendentes a estabelecer hipóteses de evolução da situação até agora retratada.

Na generalidade dos países africanos, o impacto da crise sistémica internacional de 2008 não teve as mesmas consequências gravosas que no resto do mundo capitalista mais industrializado (com exceção da África do Sul, cujos mercados financeiros foram fortemente abalados com a crise), tendo os ritmos de crescimento sido mantidos em redor dos 5% a 7% até 2013. A partir de então estes ritmos começaram a refrear-se, em resultado direto da diminuição do crescimento económico chinês, que levou a uma queda brusca da procura de matérias-primas. Esta tendência negativa foi mais agravada, com particular ênfase para os países exportadores de petróleo e gás, em virtude da baixa das cotações dos hidrocarbonetos, resultante do excesso de oferta de petróleo, em grande parte induzida pelo aumento da produção do *shale oil & gaz* nos EUA. Há que realçar que os ritmos de crescimento económico se mantêm superiores aos do crescimento demográfico, em grande medida por efeito das facilidades de financiamento proporcionadas pela China, que não foram afetados pela diminuição do nível da atividade económica naquele país. Não fosse o efeito China e o crescimento induzido dos investimentos em infraestruturas e nos mercados internos de alguns países (com novos-ricos e classes médias em ascensão), os resultados da diminuição do crescimento europeu a partir de 2008, ou mesmo antes disso, desde a entrada em vigor do euro, ter-se-iam traduzido seguramente numa deterioração das condições económicas em África.

De qualquer modo, a resiliência da crise sistémica do capitalismo, que é simultaneamente a primeira grande crise da globalização, acabará por afetar mais fortemente as economias africanas. Se assim for, é expectável que voltem a reemergir tensões internas e regionais que hoje se encontram apaziguadas e contidas, o que poderá criar novamente campo fértil a movimentos insurreccionistas de inspiração jihadista ou não. De certa forma, o apoio entusiástico que é dado pelas elites africanas, principalmente nos países da francofonia e nas regiões do corno de África e do nordeste do oceano Índico, à presença e intervenção de forças militares dos EUA e da França deverá continuar a fazer-se sentir.

No caso dos EUA e da França, o envolvimento respetivo em África deverá permanecer centrado em interesses de segurança nacional e de projeção de

influência (caso específico francês). É certo que a continuidade das estratégias atuais, de *off shore balancing* ou de contenção reforçada dos EUA em África a partir de inícios de 2017, com a chegada ao poder da nova equipa chefiada por Donald Trump, poderá mudar nalguns aspetos de espetacularidade, mas, enquanto a ameaça terrorista for considerada central na agenda de segurança e os movimentos jihadistas se mantiverem operantes em África, a atuação militar e da ajuda norte-americana deverá manter-se em moldes similares. O mesmo raciocínio, se bem que matizado por interesses a mais largo prazo, deverá ser prosseguido em França, independentemente do resultado das eleições presidenciais de 2017. Na verdade, o posicionamento estratégico francês em África tem-se mantido imune às diferentes ideologias que informam as diversas forças políticas – a importância de África para a França não é contestada por Marine Le Pen¹⁴ ou por François Fillon.

Já no campo económico, as questões do envolvimento norte-americano e francês, quer o das políticas públicas, quer o dos interesses das respetivas firmas e organizações da sociedade civil, sofrerão inflexões derivadas da evolução, mais incerta, da crise económica global. Os mercados de *commodities* e a disponibilidade de financiamento (chinês ou de outras origens) marcarão, por sua vez os ritmos de crescimento em África, dada a forte dependência do setor das matérias-primas e condicionarão, em última instância, a estabilidade política e social indispensável para a retoma ou atração de novos investimentos.

¹⁴“L’Afrique est aujourd’hui abandonnée aux puissances émergentes, la Chine, l’Inde, le Brésil et même la Russie qui revient. Nous voulons rompre avec la France-Afrique corruptrice et poser les bases d’une politique africaine fondée d’une part sur un respect réel des souverainetés nationales africaines, d’autre part sur un soutien fort par l’Etat français des investissements privés français en Afrique en échange d’une inversion des flux migratoires”.

In <http://www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/politique-etrangere/notre-politique-etrangere/>

Referências

- DE VAAL, ALEX (2013). “African roles in the Libyan conflict of 2011”, *International Affairs* 89: 2, Londres, RIIA in http://www.langaa-rpcig.net/IMG/pdf/89_2deWaal.pdf.
- HAINÉ, JEAN-YVES (2016). *L'endiguement renforcé: les politiques de sécurité de la France et des États-Unis en Afrique*, Paris, IFRI & OCP Policy Center.
- HUGON, PHILIPPE (2016). *Géopolitique de l'Afrique*, Coll. 128, Paris, Armand Colin, 4ème éd.
- HUGON, PHILLIPE (2016). “La Politique Africaine de la France: entre relations complexes et complexées”, *Diploweb.com – La Revue Géopolitique*, 8 de março, Vincennes, in <http://www.diploweb.com/La-politique-africaine-de-la.html>.
- KANDEL, MAYA (2015). *U. S. Strategy in Africa: Risks and Contradictions of the Light Footprint Strategy*, Paris, IRSEM.
- LEBOEUF, ALINE & QÉNOT-SUAREZ, HÉLÈNE (2014). *La Politique Africaine de la France sous François Hollande – renouvellement et impensé stratégique*, Paris, IFRI.
- Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2013). Direction de l'information légale et administrative, Paris.
- MITERRAND, FRANÇOIS (1990). Discurso na 16ª Cimeira Franco-Africana de 20 de junho, La Baule, in <http://www.rfi.fr/afrique/20160108-mitterrand-afrique-discours-baule-democratie>.
- TURSE, NICK (2016). “In Africa, the U. S. military sees enemies everywhere”, *The Intercept*, 11 de julho.

Listagem de outros sites citados no texto

<https://www.mediapart.fr/journal/international/130116/sous-la-presidence-hollande-la-francafrique-innove?onglet=full>

<http://www.rfi.fr/afrique/20140217-infographic-mouvements-forces-militaires-francaises-afrique/>

<http://www.france24.com/en/20140508-infographic-france-military-in-africa-sahel-le-drian-mali-chad>

<http://www.africom.mil/>

<http://www.africanglobe.net/africa/military-quietly-builds-giant-security-belt-africa/attachment/us-military-bases-across-africa-3/>

Ásia-Pacífico: Espaço Regional? Económico e de Segurança?

LUÍSTOMÉ

Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde coordena o Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia.

Coordenador Científico do OBSERVARE-Observatório de Relações Exteriores e da linha de investigação “Estudos de Segurança, da Paz e da Guerra”.

As suas áreas de investigação são, entre outras, as Relações Internacionais, a Geopolítica e a Segurança Internacional, bem como as regiões Ásia-Pacífico e Euro-Atlântica.

Das suas inúmeras publicações destacam-se *The New World's Geopolitical Outline / Novo Recorte Geopolítico Mundial* (Quid Juris, 2004); *East Asia Today* (Ed., Prefácio, 2009) ou “*Islamic State*” – *the new global jihadist phenomenon* (Ed. Formalpress/Media XXI, 2015).

Ásia-Pacífico: Espaço Regional? Económico e de Segurança?

INTRODUÇÃO

«Here, we see the future. As the world's fastest-growing region — and home to more than half the global economy — the Asia Pacific is critical to achieving my highest priority: creating jobs and opportunity for the American people. With most of the world's nuclear powers and some half of humanity, Asia will largely define whether the century ahead will be marked by conflict or cooperation, needless suffering or human progress.»

(Presidente Obama, 2011)

Estas palavras do presidente dos Estados Unidos, proferidas no parlamento australiano, confirmam que a Ásia-Pacífico é cada vez mais reconhecida como o epicentro da geopolítica e da geoeconomia mundiais, espaço onde as evoluções, as dinâmicas, os comportamentos e as interações definem largamente os destinos de outros actores, de outras regiões e do mundo.

Com efeito, da ascensão económica e estratégica de gigantes como a China e a Índia à perpetuação de inúmeras disputas territoriais e fronteiriças, passando por rivalidades históricas, a crescente dependência das importações de energia, o aumento significativo dos orçamentos e capacidades militares ou a centralidade da região na gestão de desafios globais cruciais (protecção ambiental, democracia, respeito pelos direitos humanos, luta contra o ter-

rorismo, rotas de comunicação marítimas, desenvolvimento, pressão demográfica, urbanização, proliferação de ADM, etc.), são muitos os factores que tornam a Ásia-Pacífico determinante para o mundo no século XXI, seja nos melhores ou nos piores cenários.

Todavia, representa a “Ásia-Pacífico” uma verdadeira região do globo? E sendo possível referir a Ásia-Pacífico enquanto teatro de comportamentos e interacções, constitui autenticamente um “espaço económico” e/ou um “espaço de segurança”? Estas são questões fundamentais para as análises sobre a Ásia-Pacífico cujas respostas se procuram discutir neste ensaio.

Assim, começaremos por explicar a “Ásia-Pacífico” enquanto espaço regional à luz da geografia, das percepções, do regionalismo e da intensidade das interconexões entre os actores. Com base nestes critérios, discutiremos depois se a Ásia-Pacífico pode ser assumida e analisada apropriadamente como espaço económico e também como espaço de segurança. No final, tentaremos sumariamente vislumbrar algumas conexões entre os domínios da economia e da segurança na Ásia-Pacífico e os seus efeitos para o ambiente regional.

1. ÁSIA-PACÍFICO, ESPAÇO REGIONAL

A referência a “Ásia-Pacífico” remete, desde logo, para a geografia porque sugere, no imediato, um determinado espaço do globo correspondente à soma do continente asiático e do oceano Pacífico ou, numa impressão mais restrita, à parcela da Ásia que confina com o Pacífico e mares adjacentes. Ainda assim, as “fronteiras” desse espaço variam consoante os critérios (geográficos/geológicos, culturais/civilizacionais, étnicos, linguísticos, religiosos, políticos, económicos ou outros) e as “arrumações” respectivas dos países e povos aí residentes, bem como a organização e delimitação das diversas regiões do mundo.

A geografia não determina comportamentos nem interacções, mas as percepções, o potencial, as ideias e as políticas, bem como as agendas e prioridades, derivam muito de circunstâncias geográficas básicas. Daí a identificação da Ásia-Pacífico implicar também a noção de “região”, que podemos assumir como uma área confinada do globo onde um conjunto de actores reside e interage entre si, positiva ou negativamente, existindo uma determinada consciencialização de pertença a esse espaço e do que é “extra-regional”. Uma região é, assim, um “teatro de operações”, de comportamentos e de interacções, o ambiente externo próximo mais imediato percecionado pelos decisores políticos e que mais directamente afecta as suas decisões, visões e condutas (Tomé, 2010: I Parte).

De certo modo, uma região já o era antes de o ser, mas só o é verdadeiramente em termos de política internacional quando representa conscientemente uma área mais ou menos delimitada para a acção conjunta e interactuante dos seus actores — ainda que, no caso da Ásia-Pacífico, como refere Barry Buzan (2012: 23), «*a region that spans oceans and contains half of the world stretches the concept beyond breaking point*».

Uma região pode, então, ser definida por referência geográfica mas também pela percepção: se se pensa que existe e se actua como se existisse, então existe num certo sentido. Por isso, a insistência numa ideia de região pode ser um passo numa estratégia política para que ela, efectivamente, o seja. Em larga medida, é isto que acontece crescentemente na Ásia-Pacífico: certos discursos invocando o “nós” face aos “outros”, os sucessivos e constantes apelos aos “valores e princípios regionais”, a recorrente invocação do “século XXI, século da Ásia-Pacífico” e da “era da Ásia-Pacífico” ou ainda a ideia de edificação de uma “Comunidade” da Ásia-Pacífico constituem e reforçam uma determinada autoconstrução identitária regional, ao mesmo tempo que outros actores internacionais são levados a perceber cada vez mais esta como uma das regiões do globo (Tomé, 2010: 57-64).

Com efeito, tanto os actores residentes como os não residentes geograficamente nesse espaço referem a Ásia-Pacífico como espaço regional. De dirigentes e documentos da China, Índia, Japão ou Austrália a discursos e políticas também de americanos, russos, europeus ou africanos, passando por organizações regionais e internacionais, analistas e observadores, *think tanks*, estudos académicos, as mais variadas publicações ou órgãos de comunicação social, generalizou-se o emprego de “Ásia-Pacífico” para identificar aquela região.

O “regionalismo” é outra noção útil para identificar um espaço regional, embora sendo um conceito controverso, desde logo, porque se manifesta de diferentes formas em distintas regiões do mundo. Na concepção de Christopher M. Dent, *regionalism* significa «*the structures, processes and arrangements that are working towards greater coherence within a specific international region in terms of economic, political, security, socio-cultural and other kinds of linkages*», distinguindo-o de “regionalização” na medida em que «*regionalism is more a policy-driven, top-down process while regionalization is more of a societal-driven, bottom-up process*» (Dent, 2008: 7). E o facto é que parece estar em curso um processo de “regionalismo” e também de “regionalização” na Ásia-Pacífico que, embora de forma ambivalente, não pode deixar de ser associado ao processo mais vasto de aceleração do processo de globalização, competição económica e política entre agrupamentos regionais e procura de soluções regionais para problemas não meramente nacionais. Daí a proliferação de quadros institu-

cionais e não-governamentais – o que significa que, mesmo na muito diversa e heterogénea Ásia-Pacífico, a identificação regional reflecte hoje muito mais do que a mera referência geográfica e que há um “regionalismo” que se corporiza cada vez mais no institucionalismo (Tomé, 2015: 130-131).

Na realidade, tem-se assistido na Ásia-Pacífico à proliferação de organizações e quadros multilaterais e institucionais em todos os níveis e em todos os domínios. Dos organismos pan-regionais que envolvem países de várias sub-regiões da Ásia-Pacífico salientam-se a *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UN-ESCAP), a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) e a *East Asia Summit* (EAS). Outros mecanismos pan-regionais exemplificativos e que assumem na sua designação a concepção de “Ásia-Pacífico” são *Asia Pacific Telecommunity* (APT), *Trans-Pacific Partnership*, *Asian and Pacific Centre for Transfer of Technology*, *Centre for Alleviation of Poverty through Secondary Crops’ Development in Asia and the Pacific*, *Asian and Pacific Centre for Agricultural Engineering and Machinery*, *Asian and Pacific Training Centre for Information and Communication Technology for Development*, etc.

Acrescem a estes os quadros não-governamentais, designadamente dos chamados “track 1.5” – envolvendo *fora* interparlamentares (como o *Asia Pacific Parliamentary Forum*) – e “track 2”, este reunindo uma plêiade de actores não oficiais, incluindo entidades privadas, *think tanks*, empresas, indivíduos e organismos da sociedade civil de diferentes países, como ilustram exemplos tão diversificados como o *Pacific Economic Cooperation Council*, o *East Asia Study Group*, o *East Asia Forum*, o *Shangri-la Dialogue*, a *Network of East Asian Think-Tanks*, o *East Asian Bureau of Economic Research*, o *Council for Security and Cooperation in Asia and the Pacific* ou o *Boao Forum for Asia* (ver mapa in Tomé, 2015: 130).

Sendo, portanto, a Ásia-Pacífico percebida e comumente referida como área particular do globo, coloca-se então a questão da delimitação desse espaço regional, a sua abrangência ou as suas “fronteiras”, fundamental para situar a Ásia-Pacífico enquanto objeto de análise e naturalmente também as relações desta com outras regiões do mundo.

Para esse efeito, uma possibilidade será atendermos à divisão dos espaços regionais feita por organizações internacionais, normalmente bastante útil pela agregação de dados comparativos entre as diversas regiões do globo. Contudo, encontramos variações bastante significativas sobre o significado e a abrangência da Ásia-Pacífico.

Essas variações ocorrem inclusivamente no seio da própria organização, como acontece no caso da ONU. A *United Nations Statistics Division* na sua “Composition of macro geographical (continental) regions, geographical

sub-regions, and selected economic and other groupings”, separa a Ásia (subdivida em Ásia Central, Ásia Oriental, Ásia Meridional, Sudeste Asiático e Ásia Ocidental) e a Oceânia (subdividida entre Austrália e Nova Zelândia, Melanésia, Micronésia, Polinésia). Já em termos de *United Nations Regional Groups of Member States* surge o *UN Asia-Pacific Group*, agregando 55 países, do Chipre ou do Afeganistão ao Japão ou a Vanuatu, incluindo aqueles que noutras referências surgem normalmente no “Médio Oriente” (por exemplo, Líbano e Iémen) ou na “Ásia Central” (como o Cazaquistão e o Tadjiquistão). E das cinco comissões regionais da ONU, a *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UN-ESCAP) é de longe a mais vasta, englobando 53 Estados membros e 9 membros associados, cobrindo a área geográfica que vai da Turquia às ilhas Kiribati e da Federação Russa à Nova Zelândia, onde residem 4,1 mil milhões de pessoas ou dois terços da população mundial.

Por seu lado, o Fundo Monetário Internacional (FMI/IMF) lista apenas 34 *Asia Pacific Countries*, da Índia (mas não, por exemplo, o Paquistão nem o Afeganistão) às ilhas Kiribati, passando pelo Bangladesh, a China ou a Austrália. Porém, para efeitos do seu *World Economic Outlook* e *Data Mapper*, o FMI agrega na região “Asia and Pacific” 48 economias, desde o Cáucaso e Ásia Central às ilhas do Pacífico, passando pelas Ásias Meridional, do Sudeste e Oriental (aqui separando a RPChina das suas RAE de Hong Kong e Macau e ainda a *Taiwan Province of China*).

Já a Organização Mundial do Comércio (OMC/WTO), no seu *World Statistics Review 2016 – Composition of geographical and economic groupings* (WTO, 2016: 72-73), coloca sob a referência “Ásia” também países geograficamente da Oceânia/Pacífico (como a Austrália, as Ilhas Salomão ou Tonga) mas exclui outros asiáticos que integra antes no “Médio Oriente” (como o Irão, a Arábia Saudita ou o Qatar).

Noutro exemplo distinto, o *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, na sua *Military Expenditure Database*, distingue a *Asia & Pacific* de outras macro-regiões do mundo (África, Américas, Europa e Médio Oriente) agregando sob essa designação 32 países das sub-regiões Ásia Central, *East Asia/Nordeste Asiático*, Sudeste Asiático, Ásia Meridional e Oceânia, mas exclui certos países asiáticos, que coloca na região do “Médio Oriente” (incluindo aqui a EuroAsiática Turquia) ou a EuroAsiática Rússia, que integra na Europa.

Operacional e útil para identificação e delimitação de espaços regionais do globo é também, por vezes, o recurso a organizações regionais. Porém, também a este nível a Ásia-Pacífico se presta a ambiguidades em resultado de um *membership* diversificado.

Por exemplo, a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) associa 21 economias¹ ribeirinhas do maior oceano do planeta, o Pacífico, e de três continentes – Ásia, Oceânia e também do americano –, da RPChina aos Estados Unidos, da Rússia ou da Austrália ao Canadá e ao Chile, numa abrangência que raramente é assumida quando se refere a “Ásia-Pacífico” (em regra, não se incluem nesta as Américas), além de que a APEC exclui a maioria das economias e dos povos geograficamente residentes na Ásia e no Pacífico.

De igual modo, a *East Asia Summit* (EAS) contribui para a ambiguidade analítica e conceptual, já que nessas cimeiras participam líderes de 18 países membros, alguns sim da “Ásia Oriental” – assumida como o conjunto do Nordeste Asiático e do Sudeste Asiático (ver Tomé, 2009 e 2010), como sejam a Rússia, o Japão, a China e a Coreia do Sul e ainda os dez países ASEAN² – mas outros são da Ásia Meridional (Índia), da Oceânia (Austrália e a Nova Zelândia) e da América do Norte (Estados Unidos).

Ou seja, embora a “Ásia-Pacífico” seja comumente referida e assumida como espaço regional, as suas “fronteiras” são ambíguas e variáveis, não existindo uma delimitação unívoca e inequívoca, e dependendo o seu significado de quem referencia e do que se pretenda referir e/ou analisar. Importa, assim, perceber se a Ásia-Pacífico constitui um verdadeiro espaço económico e um espaço de segurança e as conexões entre estes dois domínios naquela região.

2. ÁSIA-PACÍFICO, ESPAÇO ECONÓMICO

Economicamente, a Ásia-Pacífico é a região mais dinâmica do mundo, tendendo a ser nos próximos anos/décadas como o principal motor do crescimento económico mundial. Em larga medida, isso está associado a um crescimento acentuado e contínuo dos PIBs da China e da Índia, os países mais populosos do planeta (respectivamente com cerca de 1400 milhões e 1300 milhões de habitantes), secundado por muitos outros países em desenvolvimento que na região têm crescido a um ritmo bastante acima da média mundial. Para 2017, por exemplo, o FMI estima um crescimento de 6,2%

¹ Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Filipinas, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, RAE de Hong Kong, RPChina, Rússia, Singapura, Tailândia, Taipé Chinesa e Vietname.

² *Association of Southeast Asian Nations*: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietname.

para a China, 7,6% para a Índia, 5,1% para o grupo dos dez países ASEAN e 3,3% para os “pequenos Estados da Ásia-Pacífico”, ao passo que Austrália e Nova Zelândia se deverão ficar pelos 2,7% e o Japão apenas em 0,6%. E enquanto economia mundial cresce 3,4%, em 2017, a Ásia-Pacífico deverá crescer 5,3% (FMI, 2016).

O resultado desse crescimento económico é o aumento muito significativo da parcela da região na economia mundial: entre 1990 e 2017, o *share* da Ásia-Pacífico no PIB mundial em paridades de poder de compra (PPP) passou de 27,3% para 44,4%; por comparação, no mesmo período, o *share* do conjunto das Américas diminuiu de 34,4% para 24,7% e o da Europa de 28,9% para 20,9%, ao passo que as parcelas do Médio Oriente e de África aumentaram ligeiramente de 4,5% para 4,9% e de 5% para 5,1%, respectivamente (ibid.). A confirmarem-se as estimativas, dentro de escassos anos a Ásia-Pacífico representará metade de todo o PIB mundial!

Mas, uma vez mais, constitui a área geográfica definida como Ásia-Pacífico um verdadeiro espaço económico?

Como vimos anteriormente, uma região também existe pela percepção, e não há dúvida de que tanto os actores regionais como os extra-regionais percebem e referem a Ásia-Pacífico como espaço económico. Entre muitos exemplos, é sintomática a forma como o Japão refere este espaço regional no seu mais recente *Diplomatic Bluebook*:

«The Asia-Oceania region is home to many emerging countries and is blessed with an abundance of human resources. It is a world growth center and has been enhancing its presence. Of the world population of 7,3 billion, approximately 3,5 billion live in East Asia Summit (EAS) member states (excluding the U.S. and Russia). This represents about 48% of the world's population. The combined nominal gross domestic product (GDP) of the Association of Southeast Asian Nation (ASEAN) member states, China and India grew 430% over the last ten years, as compared with the world average of 180%. Total exports and imports of EAS member states (excluding the U.S. and Russia) is 11 trillion US dollars, making it the second largest market behind the European Union (12 trillion US dollars). Of these exports and imports, 33,1% are intra-regional, illustrating the close economic ties between these nations and their high degree of economic interdependence. As the middle class expands, overall purchasing power is expected to rise sharply. This will support strong economic growth within the region...»
(Japan-MOFA, 2016: Chap. 2-Section 1).

Esta citação remete para outros dois níveis de apreciação da Ásia-Pacífico enquanto espaço económico: o do regionalismo e o da intensidade das interdependências económicas e comerciais.

O “regionalismo” é descrito no *Dictionary of Trade Policy Terms* como «*actions by governments to liberalize or facilitate trade on a regional basis, sometimes through free-trade areas or customs unions*» (WTO – Scope of Regional Trade Agreements). Nesta acepção, podemos então dizer que há um processo de regionalismo na Ásia-Pacífico.

A este respeito, merecem destaque a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), a *East Asia Summit* (EAS) e a *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). A APEC é um fórum económico regional lançado em 1989 e que, nos termos da própria organização, visa «*to leverage the growing interdependence of the Asia-Pacific. APEC's 21 members aim to create greater prosperity... by accelerating regional economic integration* (APEC – About APEC). Os três grandes pilares da agenda da APEC são a liberalização do comércio e do investimento entre os membros, incluindo a promoção de acordos bilaterais e regionais, tendo por objectivo constituir a *Free Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP); a facilitação dos negócios através de medidas de redução de tempo, custos e incerteza, bem como a harmonização de políticas; e a cooperação económica e técnica cujas prioridades incluem o fortalecimento do combate à corrupção, a educação e a competência técnica, a segurança energética, o desenvolvimento ambientalmente sustentável e o desenvolvimento das infraestruturas.

A *East Asia Summit* (EAS) é um fórum de líderes criado, em 2005, para a cooperação e o diálogo estratégico sobre desafios-chave que afectam a região, com o objectivo de promover a integração regional aproveitando o dinamismo económico em curso na Ásia-Pacífico. O interesse e a perseverança dos EUA e da Rússia permitiu-lhes tomarem parte nestas cimeiras, desde 2011, pelo que a EAS reúne agora dezoito países – somando aos 10 ASEAN, também a Austrália, a RPChina, o Japão, a Coreia do Sul, a Índia, a Nova Zelândia, a Rússia e os EUA – que, colectivamente, representam aproximadamente 55% da população mundial e do PIB mundial. No caso da Austrália, por exemplo, os seus parceiros da EAS recebem mais de 77% das exportações australianas (Australian Government – Department of Foreign Affairs and Trade).

A *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) foi lançada em 2012 entre os dez países ASEAN e seis parceiros com quem a ASEAN tem estabelecidos Acordos de Comércio Livre – concretamente, a RPChina (ACFTA), a Coreia do Sul (AKFTA), o Japão (AJCEP), a Índia (AIFTA) e ainda a Austrália e a Nova Zelândia (AANZFTA) –, «*in order to broaden and deepen the engagement among parties and to enhance parties' participation in economic development of the region*» (ASEAN – RCEP About), tendo em vista o estabelecimento de uma Zona de Comércio Livre Regional, com as negociações entre os dezasseis

países a incluírem questões como comércio de bens e serviços, investimento, cooperação económica e técnica, propriedade intelectual, resolução de disputas, *e-commerce* ou apoio às pequenas e médias empresas.

Paralelamente, e além dos atrás referidos Acordos de Comércio Livre (FTAs) celebrados entre o grupo ASEAN e seis dos seus parceiros, encontramos muitos outros FTAs na Ásia-Pacífico, incluindo os seguintes em vigor: *Asia Pacific Trade Agreement* (APTA, entre Bangladesh, China, Índia, Coreia do Sul, Laos e Sri Lanka), Austrália-RPChina, Austrália-Nova Zelândia, Austrália-Papua Nova Guiné, Brunei-Japão, China-Coreia do Sul, China-Nova Zelândia, China-Singapura, Índia-Japão, Índia-Malásia, Índia-Singapura, Japão-Austrália, Japão-Indonésia, Japão-Malásia, Japão-Mongólia, Japão-Filipinas, Japão-Singapura, Japão-Tailândia, Japão-Vietname, Coreia do Sul-Austrália, Coreia do Sul-Índia, Coreia do Sul-Nova Zelândia, Coreia do Sul-Singapura, Coreia do Sul-EUA, Coreia do Sul-Vietname, Laos-Tailândia, Malásia-Austrália, Nova Zelândia-*Chinese Taipei*, Nova Zelândia-Malásia, Nova Zelândia-Singapura, Paquistão-China, Paquistão-Malásia, Paquistão Sri-Lanka, Singapura-Austrália, Singapura-*Chinese Taipei*, Tailândia-Austrália, Tailândia-Nova Zelândia, *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* (Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura), EUA-Austrália e EUA-Singapura.

A estes somam-se ainda inúmeros *Preferential Trade Arrangements* (PTAs) e outros Acordos em fase de negociação ou mesmo já assinados mas ainda não em vigor, com destaque para o *Trans-Pacific Partnership* (TPP) ou *Trans Pacific Partnership Agreement* (TPPA) envolvendo Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, EUA e Vietname.

Por outro lado, tem-se assistido a aumentos assinaláveis nos intercâmbios e nas interdependências entre as economias da Ásia-Pacífico ao longo das últimas décadas, nem sempre coincidindo o significado comercial mútuo com determinados “alinhamentos estratégicos” que se poderiam presumir atendendo à História e aos dilemas de segurança, como veremos adiante. Por exemplo, a China tornou-se o maior parceiro comercial da Austrália, do Japão, da Coreia do Sul ou do grupo ASEAN e o 2º maior dos EUA, da Rússia ou da Índia (nos três casos logo atrás do conjunto UE28) e até de Taiwan (logo atrás dos EUA). Por seu lado, a seguir ao conjunto UE28, os maiores parceiros comerciais da China são EUA (2º), ASEAN10 (3º), Japão (4º), Coreia do Sul (5º), Taiwan (6º) e Austrália (7º) (European Commission – Trade Statistics)³.

³ Os dados são referentes ao ano de 2015.

No ranking dos maiores parceiros comerciais do Japão, além da China e dos EUA nas 1ª e 2ª posições, encontramos entre as 4ª e a 9ª posições, respectivamente, a ASEAN10, a Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia, Austrália e Malásia. Para o grupo ASEAN, entre os maiores parceiros comerciais estão a China (1ª) e também EUA, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Índia e Austrália respectivamente da 3ª à 8ª posições no ranking – sendo que o comércio intra-ASEAN representa cerca de 27% do total do comércio externo dos 10 países integrantes da Associação. No caso da Austrália, além da China surgem também o Japão, os EUA, a ASEAN ou a Índia entre os maiores parceiros comerciais, respetivamente nas 3ª, 4ª, 5ª e 9ª posições. No ranking dos maiores parceiros da Índia surgem China (1ª), EUA (3ª), ASEAN10 (4ª) ou Coreia do Sul (7ª). Vários parceiros da Ásia-Pacífico surgem igualmente nos top 10 dos maiores parceiros comerciais dos EUA e da Rússia: no caso dos EUA, a seguir à UE28, à China e ao Canadá surgem a ASEAN (4ª), o Japão (5ª), a Coreia do Sul (6ª) e Taiwan (7ª); para a Rússia, além da China (2ª) estão o Japão (5ª), os EUA (6ª), a Coreia do Sul (7ª), o grupo ASEAN10 (8ª) e a Índia (10ª) (ibid.).

3. ÁSIA-PACÍFICO, ESPAÇO DE SEGURANÇA

A agenda de segurança da Ásia-Pacífico, seguindo o padrão global das últimas décadas, é extraordinariamente vasta e diversificada, somando às dimensões e preocupações tradicionais outras “não convencionais” ou “não militares”: disputas territoriais, fronteiriças e de soberania (frequentemente envolvendo as grandes potências), rivalidades históricas, separatismos e nacionalismos, terrorismo, pirataria marítima, criminalidade transnacional, movimentos populacionais massivos, pressão demográfica, catástrofes naturais, violação massiva dos direitos humanos, pobreza e subdesenvolvimento, vias de comunicação marítima, Estados frágeis, ciber(in)segurança, pandemias, corrida aos armamentos, proliferação nuclear e de outras ADM, (in)segurança económica e energética, regimes políticos autocráticos, (in)segurança ambiental, crises e conflitos (incluindo alguns *hotspots* do tempo da Guerra Fria e países e nações que continuam divididos), (in)segurança humana, disputas entre grandes potências e eixos estratégicos, etc. A questão é que na Ásia-Pacífico encontramos *todos* os factores e preocupações de insegurança e de conflitualidade, e de forma particularmente intensa ou grave (ver Tomé, 2010: 231-269 e Tomé, 2013).

Por exemplo, para economias abertas e tão dependentes de mercados externos como são genericamente as da Ásia-Pacífico, tudo o que possa fazer perigar

as rotas para escoamento da produção e abastecimento de certos recursos e matérias-primas constitui uma preocupação central, pelo que dimensões como a segurança económica e energética e questões como a pirataria marítima ou a segurança de certos estreitos estratégicos ou das vias marítimas de comunicação são consideradas vitais na região – tanto mais que na Ásia-Pacífico se encontram alguns dos maiores consumidores de energia do mundo e dependentes das importações de petróleo e de gás natural (como a China, a Índia ou o Japão), algumas das rotas de navegação mais intensa do globo (como as que cruzam do Índico para o Pacífico e os mares da China), alguns dos estreitos mais importantes (com destaque para o de Malaca) e algumas das áreas mais fustigadas pela pirataria marítima (como nos mares e arquipélagos do Sudeste Asiático).

Também em termos de catástrofes naturais a Ásia-Pacífico sofre como nenhuma outra região do mundo, desde logo por via das inerentes condições geográficas/geológicas e climatéricas. Além da impressionante quantidade de catástrofes naturais que assolam frequentemente a região (tsunamis, tremores de terra, vulcões, aluimentos de terras, cheias, etc.), os seus efeitos são quase sempre bastante trágicos, mercê dos locais e das condições em que vivem largas centenas de milhões de pessoas (designadamente em zonas costeiras e áreas deltaicas, nos sopés de montanhas ou em áreas densamente povoadas) (ver CRED, EM-DAT The International Disaster Database).

O terrorismo assume igualmente patamares de enorme gravidade na Ásia-Pacífico, região onde existem largas centenas de grupos terroristas de múltiplas tendências e motivações. Desde logo, há dezenas de grupos jihadistas e milhares de militantes afectos aos dois líderes do movimento jihadista global, o Daesh e a Al-Qaeda, bem como a outras organizações radicais islâmicas, responsáveis por frequentes ataques e milhares de vítimas do Paquistão à Austrália. Por outro lado, o terrorismo nesta região é também uma tática e uma estratégia a que recorrem diversos grupos radicais de outras tendências religiosas e seitas (dos radicais sikhs ao movimento “Verdade Suprema”), inúmeros grupos independentistas e separatistas (de vários Estados indianos aos uígures na China, passando pela Tailândia, Myanmar, Indonésia ou Filipinas) ou ainda grupos terroristas de extrema-esquerda (na Índia, nas Filipinas ou no Japão) (ver START, Global Terrorism Database).

Ao mesmo tempo, subsistem inúmeros conflitos e disputas territoriais e fronteiriças, muitos deles envolvendo directamente as grandes potências. Por exemplo, a Índia disputa com o Paquistão o território de Sir Creek e fronteiras marítimas e, sobretudo, a Caxemira; reivindica à China os territórios

de Aksai Chin e Trans-Karakorum (considerados por Nova Deli parte da Caxemira) enquanto Pequim lhe disputa o Arunachal Pradesh (considerado por Pequim parte integrante do Tibete); e mantém ainda disputas com as Maldivas sobre a ilha Minicoy, com o Nepal sobre a cidade de Kalapani e o distrito de Nawalparasi e com o Bangladesh sobre 162 minúsculos enclaves e sobre a ilha Talpatti Sul / New Moore na baía de Bengala, além de 6,5 km de fronteira terrestre por demarcar entre os dois países.

Também a RPChina, além da questão de Taiwan (“protegido” pelos EUA), mantém disputas com a esmagadora maioria dos países vizinhos e nas áreas circundantes: à Índia a RPChina reivindica o Arunachal Pradesh, enquanto Nova Deli reivindica à RPChina o território de Aksai Chin; ao Japão, a China reivindica as ilhas Senkaku/ Diaoyu; com a Coreia do Sul, a China disputa as ilhotas Socotra (a que os coreanos se referem como Jeodo ou Parangdo e o chinês Suyan); com o Butão, a RPChina disputa áreas fronteiriças ao longo dos 470 km da fronteira comum. A RPChina está ainda envolvida nas disputas de áreas de soberania e de exploração e/ou as ZEEs respectivas no mar Amarelo (com a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e o Japão), no mar da China Oriental (China e Taiwan, Japão e Coreia do Sul) e no mar da China Meridional (com vários países do Sudeste Asiático).

Ainda no mar da China do Sul, a China e o Vietname disputam as ilhas Paracel e os limites respectivos no golfo de Tonquim; a China, o Vietname e também as Filipinas, o Brunei, a Indonésia e a Malásia disputam o arquipélago das Spratly; a China e as Filipinas disputam ainda os baixios/atóis de Scarborough ou Panatag (cuja designação chinesa é Huangyan Dao) e de Macclesfield Bank (Zhongsha Qundao para os chineses). Mantém-se igualmente por regular o golfo da Tailândia – disputado entre o Vietname, o Camboja, a Malásia e a Tailândia –, bem como vários diferendos fronteiriços entre países da ASEAN ou ainda o mar de Timor, disputado entre a Indonésia, Timor-Leste e a Austrália.

O Japão é outra potência que permanece com os seus limites fronteiriços indefinidos por disputas territoriais que mantém com todos os seus vizinhos: além da disputa das ilhas Senkaku/Diaoyu com Pequim e Taipé, o Japão reivindica à Rússia as ilhas Curilhas do Sul / Territórios do Norte (mais concretamente, as ilhas Etorofu, Kunashiri, Shikotan e Habomai) e à Coreia do Sul as ilhotas Dokdo (em coreano) ou Takeshima (em japonês), no mar do Japão.

Às rivalidades históricas e disputas territoriais envolvendo grandes potências como a China, a Índia, o Japão ou a Rússia somam-se alguns *hotspots* como a Caxemira, a questão de Taiwan ou a situação na península da Coreia, nos dois últimos casos envolvendo diretamente também os EUA.

A tudo isto, e em parte devido aos muitos problemas percecionados de segurança, acresce o aumento generalizado e bastante acentuado dos orçamentos de Defesa e o fortalecimento das capacidades militares, configurando uma latente “corrida aos armamentos” na Ásia-Pacífico.

Segundo o SIPRI *Military Expenditure Database*, entre 1988 e 2015 os orçamentos militares mais do que triplicaram na região Ásia-Pacífico, registando-se um aumento de 138 mil milhões USD para 450 mil milhões USD a preços constantes (enquanto, por comparação, no conjunto da Europa desceu de 717 mil milhões USD para 397 mil milhões USD nesse mesmo período 1988-2015). Os dados do SIPRI revelam também que o ranking dos maiores orçamentos militares do mundo, em 2015, inclui os EUA (1º e ainda bastante destacado), a RPChina (2º e já muito destacada dos seguintes), a Rússia (4º), a Índia (6º), o Japão (8º), a Coreia do Sul (10º) e a Austrália (13º); e que apenas na década 2006-2015 o orçamento de defesa da China teve um aumento de 132%, ao mesmo tempo que o da Rússia aumentou 91%, o da Índia 43%, o da Coreia do Sul 37% e o da Austrália 32% (SIPRI, 2016 – *Trends in world military expenditure*).

Similarmente, o top 10 dos maiores importadores de armamentos do mundo, entre 2011 e 2015, inclui a Índia (1º), a China (3º), a Austrália (5º), o Paquistão (7º), o Vietname (8º) e a Coreia do Sul (10º). Em termos regionais, a Ásia-Pacífico foi responsável por quase metade (46%) de todas as importações mundiais de armamentos (SIPRI, 2016 – *Trends in International Arms Transfers*). E isto num espaço regional, note-se, em que se encontram presentes algumas das maiores forças armadas do mundo, como as da RPChina, da Índia, da Coreia do Norte, da Rússia, do Paquistão, da Indonésia, do Vietname, do Myanmar, das Filipinas, da Coreia do Sul, de Taiwan e, claro, dos EUA.

Por outro lado, na Ásia-Pacífico subsistem graves desafios à proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM). A RPChina, a Coreia do Norte, a Rússia, os EUA, a Índia e ainda a Coreia do Sul são possuidores de armas químicas, sendo o Paquistão suspeito de as tentar desenvolver. Quanto às armas biológicas, a Rússia, a RPChina e a Coreia do Norte são suspeitas de as possuírem, enquanto a Índia e o Paquistão poderão estar a prosseguir programas de pesquisa ofensivos nesse domínio. E Estados Unidos, Rússia, China, Índia, Paquistão e Coreia do Norte são potências militarmente nucleares, as mesmas que dispõem ainda de mísseis balísticos ofensivos com alcance superior a 1000 km, entre as quais dois Estados nunca signatários do Tratado de Não Proliferação nuclear (Índia e Paquistão) e um outro que, apesar de signatário de vários acordos de desnuclearização e em tempos parte do TNP até renunciar, em 2003, também se nuclearizou (a Coreia do Norte).

Mas, de novo, constitui a Ásia-Pacífico um “espaço de segurança” ou uma região distintiva na perspectiva da segurança internacional? Aparentemente sim, à luz de critérios que invocámos anteriormente e que, além da geografia, envolvem a percepção/referência pelos actores, o regionalismo e as interconexões entre os actores neste domínio.

Em termos de perceções e de referências à Ásia-Pacífico enquanto “espaço de segurança”, um mero exemplo é retirado do mais recente “livro branco” de defesa da RPChina, no primeiro capítulo dedicado à “National Security Situation”:

«Asia-Pacific geostrategic landscape, and international competition in the economic, scientific and technological, and military fields... As the world economic and strategic center of gravity is shifting ever more rapidly to the Asia-Pacific region... All these have a negative impact on the security and stability along China's periphery» (China, 2015: Cap I).

Outro exemplo é patente no *Defense of Japan 2016*, que aliás dedica toda uma secção ao “Asia Pacific Security Environment”:

«The Asia-Pacific is a unique region with a concentration of large-scale military forces... this region abounds in political, economic, ethnic, and religious diversity... Opportunities for bilateral defense exchanges between countries in the region have increased in recent years. Multilateral security dialogues... Promoting and developing such multilayered approaches among countries is also important to ensure stability in the region.» (Japan-MoD, 2016: Part I, Section 2).

A realidade é que poderíamos multiplicar os exemplos, pois as referências à Ásia-Pacífico enquanto espaço de segurança/insegurança são constantes em discursos, documentos e análises, dentro e fora da região.

Por outro lado, na Ásia-Pacífico há um processo de regionalismo crescentemente também no domínio da segurança. Dos quadros regionais, justifica-se destacar o *ASEAN Regional Forum* (ARF) – estabelecido em 1994 e que reúne oficialmente 27 participantes⁴ (da Índia aos EUA, da Rússia e Coreia do Norte a Timor-Leste e Austrália) para promover o diálogo e a cooperação na Ásia-Pacífico sobre questões de segurança – e outras plataformas que congregam os 10 países ASEAN e o conjunto do seus dez “parceiros de diálogo”, designadamente as *ASEAN Post Ministerial Conference* (juntando os 10 ASEAN + Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Japão, Nova Zelândia, Rússia e União Europeia) e o *ASEAN Defense Ministers'*

⁴ Aos dez membros da ASEAN (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietname) juntam-se Austrália, Bangladesh, Canadá, RPChina, União Europeia, Índia, Japão, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Mongólia, Nova Zelândia, Paquistão, Papua Nova Guiné, Rússia, Timor Leste, Estados Unidos e Sri Lanka.

Meeting-Plus (ADMM-Plus), onde os ministros da Defesa dos 10 ASEAN se associam a oito parceiros da Ásia-Pacífico (Austrália, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Japão, Nova Zelândia, Rússia).

Paralelamente, outras instituições regionais como os anteriormente referidos *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) e *East Asia Summit* (EAS) vêm alargando as suas agendas para incluírem diálogo e cooperação também sobre certos domínios de segurança, em particular segurança energética, luta contra o terrorismo, combate à pirataria marítima, prevenção e resposta a catástrofes naturais e combate à criminalidade organizada transnacional. Na realidade, vêm proliferando os quadros, mecanismos e conferências regionais especificamente vocacionados para o diálogo sobre segurança e a promoção da confiança mútua e da cooperação prática na Ásia-Pacífico, intergovernamentais e não-governamentais, como também exemplificam o IISS *Shangri-La Dialogue* (originalmente denominado “Asia Security Summit”), o *Boao Forum for Asia* ou o *Committee on Security Cooperation in the Asia-Pacific* (CSCAP).

Este “regionalismo” no domínio da segurança alicerça-se na noção de que há preocupações de segurança que são comuns e cujas respostas implicam necessariamente o nível regional (designadamente, as chamadas “dimensões não convencionais”) e que determinadas questões têm de ser geridas e articuladas de forma cooperativa ou, no mínimo, numa postura não confrontacional, a fim de garantir a segurança e a estabilidade da Ásia-Pacífico de que, em última análise, todos beneficiam.

De facto, as interdependências e conexões em matéria de segurança entre os actores contribuem para sedimentar a ideia da Ásia-Pacífico como “espaço de segurança”, em larga medida porque a segurança ou insegurança de uns está intimamente associada à às políticas e evoluções de outros naquele espaço regional. Por exemplo, a segurança/insegurança do Japão, da Coreia do Sul, de Taiwan, da Austrália, do Paquistão e de vários países do Sudeste Asiático está directamente ligada, ainda que de forma diferenciada, à aliança, protecção ou parceria com os EUA mas também à evolução da RPChina; tal como a segurança da China está intimamente ligada à presença estratégica dos EUA na Ásia-Pacífico, às evoluções da Índia, do Japão e da Rússia ou às ocorrências em toda a sua vasta periferia; a segurança da Índia fortemente condicionada pelas percepções em relação à China, ao Paquistão, mas também face aos EUA e aos relacionamentos com os países do Sudeste Asiático, o Japão ou a Austrália; enfim, tal como todos os outros actores da região, também a Rússia e os EUA têm políticas de segurança específicas e autónomas na direcção da Ásia-Pacífico.

Daí também a proliferação de “parcerias estratégicas” bilaterais entre praticamente todos os actores proeminentes da região, de “triângulos estratégicos” (como Rússia-China-Índia, China-Japão-Coreia do Sul) e de outros formatos como a “Iniciativa Quadrilateral” envolvendo EUA, Japão, Austrália e Índia ou o diálogo ASEAN+3 (China, Coreia do Sul e Japão).

Embora estes mecanismos e parcerias tenham as motivações mais diversas, muitas vezes numa lógica essencialmente de contrapeso face a eventuais rivais regionais, facto é que há a impressão comum de que tudo faz parte de um jogo estratégico num determinado “teatro de operações” ou “espaço de segurança” designado Ásia-Pacífico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em conta primeiramente a geografia mas também à luz das percepções e referências regionais e extra-regionais, do processo de “regionalismo” e ainda do nível ou da intensidade das interacções entre os actores, pode dizer-se que a Ásia-Pacífico constitui não só um espaço regional mas também um espaço económico e um espaço de segurança – ainda que outras designações pretendendo referir o mesmo espaço, como “Ásia Oriental”, possam suscitar dúvidas na sua designação.

Apesar de as fronteiras desse teatro de comportamentos e interacções, ou a abrangência do que se designa por Ásia-Pacífico, serem ambíguas e fluídas, ao sobrepor-mos as perspectivas da geoeconomia e da geopolítica podemos perceber que os espaços económico e de segurança da Ásia-Pacífico são genericamente coincidentes, abarcando desde a Índia às ilhas do Pacífico, da Rússia à Austrália. Ou seja, a região Ásia-Pacífico corresponde, essencialmente, à Ásia Oriental (conjunto do Nordeste e do Sudeste Asiáticos) a que se somam o subcontinente indiano e a Oceânia. Evidentemente, tal não invalida a existência de outras regiões e sub-regiões dentro da mais ampla Ásia-Pacífico, nem que existam outros actores “não residentes” geograficamente, mas muito importantes e interactuantes na região, com destaque para os EUA.

A coincidência das dimensões económica e de segurança no mesmo espaço Ásia-Pacífico tem efeitos ambivalentes. Por um lado, o crescimento económico gera certos dilemas de segurança na região, como sejam a intensificação das dependências e da competição por mercados, recursos e rotas ou a maior disponibilidade financeira para os actores fortalecerem as respectivas capacidades militares, o que, por seu turno, contribui para a impressão de uma

corrida aos armamentos na região. Acresce que o crescimento do poder económico e estratégico de várias potências da Ásia-Pacífico e da região no seu conjunto está a ter implicações profundas nos equilíbrios e nos cálculos geopolíticos, regionais e globais, tornando o ambiente volátil e em que o rumo dos acontecimentos, comportamentos e interações é incerto.

Por outro lado, porém, a prioridade atribuída ao desenvolvimento económico pela generalidade dos actores e a predisposição para o diálogo e a cooperação com o objectivo de manter o dinamismo económico e comercial de cada um e da região no seu conjunto, ainda para mais num contexto de percepcionada competição da Ásia-Pacífico com outros blocos regionais, parece ser um factor decisivo, quer para a moderação de certos comportamentos e reivindicações, quer para o fomento do diálogo e de uma postura cooperativa também nos domínios da segurança. Ou seja, além de inúmeros riscos e desafios à segurança percepcionados como comuns que vêm favorecendo esforços partilhados e articulados para benefício da segurança de cada um e de todos na região (designadamente nas dimensões não convencionais), há manifestamente interesse comum em manter a segurança e a estabilidade na Ásia-Pacífico, sem as quais estariam em causa os respectivos projectos de desenvolvimento.

Porventura, radica aqui parte substancial da explicação para a relativa paz na Ásia-Pacífico, de que todos os principais actores vêm beneficiando. A questão, ou melhor, a incógnita reside em saber se é essa motivação que vai continuar a pontificar no espaço económico e de segurança da Ásia-Pacífico.

Referências

- APEC. *About APEC*. [em linha] <http://www.apec.org/about-us/about-apec.aspx> (acesso em 31.12.2016).
- ASEAN. RCEP About. [Em linha] http://asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership (acesso em 31.12.2016).
- AUSTRALIAN GOVERNMENT – Department of Foreign Affairs and Trade, East Asia Summit (EAS). [Em linha] <http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/eas/pages/east-asia-summit-eas.aspx> (acesso em 31.12.2016).
- CHINA, People's Republic of – The State Council Information Office (2015). *China's Military Strategy*. Beijing, May 2015.
- CRED – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. EM-DAT, *The International Disaster Database* [Em linha], <http://www.emdat.be/> (acesso 1.12.2016).
- DENT, CHRISTOPHER M. (2008). *East Asian Regionalism*. Routledge.
- EUROPEAN COMMISSION. *Trade Statistics – countries and regions*. [Em linha] http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/index_en.htm (acesso em 27.12.2016).
- FMI – IMF *Asia Pacific countries*. [Em linha] <http://www.imf.org/external/oap/about.htm#asiaregion> (acesso em 24.12.2016).
- FMI (2016) – IMF *World Economic Outlook* (Oct. 2016) / *Data Mapper*. [Em linha] <http://www.imf.org/external/datamapper/> (acesso em 30.12.2016).
- JAPAN MINISTRY OF DEFENSE (MOD) (2016). *Defense of Japan 2016*. [Em linha] http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2016.html
- JAPAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MOFA) (2016). *Diplomatic Bluebook 2016*. [Em linha] <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2016/html/index.html>

- OBAMA, BARAK (2011). *Remarks by President Obama to the Australian Parliament*. Canberra, Australia, November 17, 2011. The White House, Office of the Press Secretary [Em linha] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (acesso em 27.12.2016).
- OMC – WTO (2016). *World Statistics Review 2016*. [Em linha] https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/wts2016_e.pdf (acesso em 22.12.2016).
- OMC – WTO, *Regional Trade Agreements – Scope of RTAs*. [Em linha] https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm (acesso em 31.12.2016).
- ONU – UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). [Em linha] <http://www.unescap.org/> (acesso em 24.12.2016).
- ONU – UN Regional Groups of Member States. [Em linha] <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml> (acesso em 24.12.2016).
- ONU – UN Statistics Division. *Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings* (revised 26 September 2016). [Em linha] <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm> (acesso em 24.12.2016).
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). *Military Expenditure Database*. [Em linha] <https://www.sipri.org/databases/milex> (acesso em 28.12.2016).
- SIPRI (Apr. 2016). *Trends in world military expenditure, 2015*. SIPRI Fact sheet.
- SIPRI (Feb. 2016). *Trends in International Arms Transfers, 2015*. SIPRI Fact sheet.
- START – National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland. *GTD – Global Terrorism Database*. [Em linha] <https://www.start.umd.edu/gtd/> (acesso 1.12.2016).
- TOMÉ, LUÍS (2009). “Security and Geopolitics in East Asia today: one region, two faces” in TOMÉ, Luís (ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Prefácio, pp 27-81.

- TOMÉ, LUÍS (2010). *A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. Universidade de Coimbra-Faculdade de Economia. [Em linha] <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/14031/1/A%20geopol%C3%ADtica%20e%20o%20complexo%20de%20seguran%C3%A7a%20na%20C3%81sia.pdf> (acesso 25.12.2016).
- TOMÉ, LUÍS (2013) “A Arquitectura de Segurança na Ásia-Pacífico” in *Nação e Defesa*, nº 134, pp. 21-42.
- TOMÉ, LUÍS (2015). “Multilateralismo e Regionalismo na Ásia-Pacífico” in *Anuário Janus 2015-2016 – Cap 3. Integração Regional e Multilateralismo*. Lisboa: OBSERVARE, pp.130.131.

Novas dinâmicas geopolíticas e de segurança no Golfo Pérsico: a ascensão da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos

VÂNIA CARVALHO PINTO

Professora Adjunta III do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, e Bolsista de Produtividade do Cnpq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico brasileiro). Doutorado em Relações Internacionais/Ciência Política pela Universidade de Hildesheim na Alemanha. As suas áreas de preferência de investigação atuais são Estudos de Área Comparados: Escandinávia (foco: Suécia) e Golfo Pérsico (foco: Emirados Árabes Unidos) e ocasionalmente América Latina (foco: Brasil); Teoria dos papéis (role theory); e Gênero, diplomacia e política externa. Das suas publicações recentes, destacam-se o livro publicado em 2012 pela Ithaca Press “Nation-Building, State, and the Genderframing of Women’s Rights in the United Arab Emirates (1971-2009)”; e o artigo “From “Follower” to “Role Model”: The Transformation to the UAE’s International Self-Image”, publicado em 2014 pelo *Journal of Arabian Studies*.

LUÍZA GIMENEZ CERIOLI

Doutoranda no Departamento de Política do Oriente Médio e Próximo da Universidade de Marburg na Alemanha. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. As suas áreas de preferência de investigação são Política Externa do Golfo Pérsico, Relações EUA-Oriente Médio e Teoria das Relações Internacionais. Das suas publicações recentes, destacam-se os seguintes artigos publicados em 2016: ‘A Reaproximação Entre Estados Unidos da América e a República Islâmica do Irã: Uma Análise Histórica a Partir dos Pares Presidenciais,’ publicado na *Revista de Estudos Internacionais*. E ‘La Securitización de la Media Luna Chiita: una perspectiva teórica de la Primavera Árabe de Bahrein y Yemen’ em *Contra/Relatos Desde el Sur*.

Novas dinâmicas geopolíticas e de segurança no Golfo Pérsico: a ascensão da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos

INTRODUÇÃO

A Primavera Árabe trouxe uma onda de renovado interesse acadêmico nas novas políticas externas das seis monarquias do Golfo, também conhecidas pelo seu acrônimo CCG ou seja, Conselho de Cooperação do Golfo, ou GCC, em inglês.¹ Este interesse em muito se deve ao fato de que os eventos desencadeados há cerca de seis anos levaram as monarquias supracitadas, principalmente a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos (EAU), a desenvolverem uma política regional visivelmente assertiva e que teve consequências importantes em termos das dinâmicas geopolíticas e securitárias na região do Médio Oriente.

Esses novos perfis contrastam com as políticas tradicionais de ambos os países, geralmente mais discretas e caracterizadas pelo alinhamento com os interesses do seu principal aliado ocidental, os EUA (ver, p. e., al-Mashat, 2008: 457-480 em relação aos EAU; Al-Rasheed, 2010: 130 em relação à Arábia Saudita). Estas posturas de acomodação têm vindo a ser abandonadas em favor de comportamentos mais proactivos em assuntos regionais, atuações essas que vieram a tornar-se mais explícitas a partir da Primavera Árabe.

¹ O CCG inclui a Arábia Saudita, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Omã, Qatar e Bahrain.

Por exemplo, os Emirados foram o único país cujo governo visitou o antigo presidente do Egito, Hosni Mubarak, durante os protestos que eventualmente levaram à sua queda. Tratou-se de uma demonstração inequívoca de apoio que foi desafiadora em relação aos ventos de mudança que sopravam na região. Junto com aliados do Golfo, os emiratis e os sauditas participaram em ataques à ISIS na Síria e no Iraque, e a milícias islamistas na Líbia. Em ação conjunta inédita, Riad e Abu Dhabi coordenaram duas intervenções militares no Golfo, no Bahrain (2011) e no Iémen (2015), de modo a conter os efeitos das manifestações populares (Askari; Mohseni; Daneshvar, 2010: 25-30; Jarzabek, 2016: 2). A este intervencionismo não tem sido alheio o investimento crescente em capacidades bélicas, o que evidencia claramente uma política de projeção de liderança, tanto política, quanto militar, por parte dos dois países.

O objetivo deste capítulo é, portanto, o de examinar a ascensão da Arábia Saudita e dos EAU como *powerhouses* políticas e militares num contexto geral de enfraquecimento de regimes após a Primavera Árabe. Afirma-se que o crescente domínio económico, o poderio militar e o ativismo regional de ambos definem as tendências geopolíticas principais do Médio Oriente na atualidade. De fato, com as incertezas geradas após a Primavera Árabe – em particular a ascensão política de islamitas,² o acordo nuclear iraniano ratificado em 2015 e a sensação de que os EUA estariam a abandonar o seu papel de garantidor da estabilidade regional –, EAU e Arábia Saudita tomaram em mãos a segurança da região, procurando fortalecer os seus próprios aparatos militares e alianças. Ao liderarem intervenções noutros países árabes (caso do Bahrain, Iémen, Líbia e Síria) – expressando, assim, maior vocalidade na sua oposição ao Irão –, ambos os países têm incorporado o manto de liderança sunita e liderado a militarização da política árabe, transformando, assim, a sub-região do Golfo no epicentro de poder do Médio Oriente. O capítulo traça as dinâmicas desta mudança.

² De uma maneira geral, os islamitas, mesmo não tendo sido os principais incitadores das manifestações de 2011, foram os grandes beneficiados, pois ganharam predominância nos processos políticos que se desenrolaram. Isto permitiu a visualização de grupos islamitas em toda a sua diversidade – desde aqueles com meros interesses filantrópicos e sociais, a grupos que decidiram alhear-se da sociedade terrena por devoção a Deus; até ao extremo *jihadista*, que busca inaugurar uma nova sociedade mediante o recurso à violência.

1. UM NOVO GOLFO PÉRSICO?

A Arábia Saudita e os EAU partilham alguns objetivos comuns de política externa. Ambos defendem uma ordem regional favorável aos regimes sunitas monárquicos, e que coíba tanto a expansão xiita iraniana, como a do islamismo político radical. Entretanto, a capacidade de ação de ambos os países é diferente: enquanto a Arábia Saudita é o maior país da região, dividindo fronteiras com as outras monarquias do Golfo, os Emirados possuem um território correspondente a 1/25 do saudita, com uma população muito menor. Sendo os Emirados um micropáís, o que torna a sua nova projeção e política externa verdadeiramente interessantes são duas questões inter-relacionadas: primeira, a novidade que ela representa; e, segunda, a predisposição em utilizar a força militar, não exclusivamente como colaborador em contingentes, mas em posições de liderança (ver, p. e., Carvalho Pinto; Bécard, 2015: 113-127). Estes novos desenvolvimentos abrem linhas analíticas inovadoras que permitem avançar o estado da arte relativamente aos estudos de política externa emirati. Até muito recentemente, estes apenas enfatizavam as grandes linhas de continuidade da mesma. Conciliação e alinhamento com políticas gerais dos grandes países árabes, como o Iraque e a Arábia Saudita, centradas nas limitações geográficas e militares dos EAU, constituíam o cerne analítico vigente no campo. Arabismo e Islão foram, assim, sistematicamente identificados como os principais determinantes da política emirati (ver, p. e., al-Alkim, 1989). Pelo fato de serem um país jovem, fundado em 1971, os Emirados passaram várias décadas a consolidar a sua pertença ao círculo árabe-muçulmano mediante uma intensa filantropia facilitada pelos seus vastos recursos económicos (Heard-Bey, 1996: 380-382). Esta caracterização é, hoje, notoriamente insuficiente. De fato, uma política externa caracterizada pela discrição e pelo alinhamento com países mais fortes não se coaduna com o ativismo regional exibido a partir dos anos 2000. Acresça-se que esta postura mais ativa dos Emirados tem-se caracterizado também por uma clara tentativa de diferenciação em relação a outros países árabes. Uma das dimensões em que os EAU procuram se diferenciar dos outros reside precisamente nas suas contribuições militares para contingentes internacionais, como foi o caso da ISAF-Afeganistão (al-Otaiba, 2010). Há aqui, portanto, uma dissonância entre as ações de política externa dos EAU e o estado da arte relativo à sua análise, ausência essa que apenas começou a ser colmatada recentemente (ver, p. e., Young, 2016; Almeizaini; Rickli, 2016). Estas contribuições detalham a nova política externa não só dos

Emirados, mas de outros países do Golfo, sublinhando o seu maior nível de envolvimento em assuntos regionais, assim como projeção de confiança socioeconômica.

Em contraste com a literatura sobre Emirados, os estudos especializados em política externa da Arábia Saudita sempre incidiram no papel desta como líder regional (Altoraiifi, 2012; Niblock, 2006; Al-Rasheed, 2010). Tradicionalmente, análises sobre política externa saudita focam na economia do petróleo, nas redes de doações e de filantropia a aliados (a chamada “solidariedade árabe”) e na sólida aliança com os Estados Unidos. Diferentemente do caso emirati, essa literatura consegue em grande parte explicar o comportamento de liderança regional saudita e os caminhos que estão levando o país a tomar ações regionais mais assertivas (apesar de as ações propriamente ditas serem inéditas). De fato, a Arábia Saudita, desde sua edificação como Estado Moderno em 1932, vê-se como um líder natural no Golfo. São várias as características que a qualificam para tal: o país é o protetor das duas cidades sagradas, Meca e Medina; detentor de vastas reservas financeiras; e um fiel parceiro dos EUA³ (Altoraiifi, 2012: 116-119; Al-Rasheed, 2010: 38). Este papel de liderança é expansível ao restante do Médio Oriente, mediante a autoridade que lhe é conferida tanto pela sua autoridade religiosa, quanto os seus vastos recursos económicos.⁴ Para o Ocidente, a Arábia Saudita apresenta-se, desde os anos 1950, como um aliado seguro e um regime estável, disposto a contribuir positivamente para o mercado petrolífero, a prevenir a expansão da influência iraniana, e a controlar os excessos de radicalismo do islão político (Niblock, 2006: 118). Contudo, as mudanças trazidas pelos ataques do 11 de Setembro – entre as quais as intervenções lideradas pelos EUA no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), a guerra internacional contra o terrorismo islâmico e o surgimento de novos atores regionais – alteraram a equação apresentada. O Iraque, juntamente com o Bahrain e o Iémen, tornaram-se os novos cenários da guerra por influência entre a Arábia Saudita e o Irão conforme será visto a seguir.

³ No final da Segunda Guerra Mundial e no período do pós-guerra, Washington intensificou a sua relação com Riad, devido à importância do petróleo saudita para a reconstrução da Europa. Nos anos 50, o petróleo saudita totalizava quase 40% da indústria petrolífera no Médio Oriente (Altoraiifi, 2012: 99).

⁴ É disso exemplo a tentativa de Riad de expansão do CCG mediante os convites endereçados à Jordânia e a Marrocos em 2011.

2. A PRIMAVERA ÁRABE E A MILITARIZAÇÃO DO GOLFO PÉRSICO

As monarquias do CCG não foram imunes aos ventos revolucionários que sacudiram o Mundo Árabe em 2011. De uma maneira ou de outra, todos estes regimes presenciaram algum tipo de protesto, petição ou revolta (Colombo, 2012: 1). No contexto da Península Arábica, os casos mais graves foram os do Bahrain e do Iémen; contudo, a Arábia Saudita, os Emirados, o Kuwait e o Qatar também tomaram algumas medidas de cunho populista e de liberalização política para conter uma maior expressão de descontentamento popular. Foi o caso da realização de eleições municipais na Arábia Saudita em dezembro de 2015; a atribuição de presentes em dinheiro pelo governo kuwaiti aos seus cidadãos;⁵ e a implementação de algumas reformas políticas pelo Qatar, como a realização de eleições para o seu órgão consultivo em 2013. Paralelamente à implementação destas medidas, houve também ondas de repressão e de violência, de maior ou menor intensidade consoante o país em causa.

No caso da Arábia Saudita, o governo aumentou o policiamento e a repressão, enquanto, simultaneamente, fez grandes investimentos no sector público, criando novos postos de trabalho e aumentando salários. Construiu também mais de 500 mil novas casas populares (Colombo, 2012: 8). Visando o controle da população xiita, há muito considerada como uma espécie de quinta coluna do regime iraniano, o governo saudita iniciou uma política rígida de repressão popular e, entre fevereiro e março de 2011, mais de 160 pessoas foram presas (Al-Rasheed, 2011: 518). Da mesma forma, o governo dos Emirados também impediu a expressão de qualquer tipo de dissensão popular, isto apesar de a oposição ao governo ter assumido um carácter muitíssimo mais brando quando comparado aos protestos noutros países. O foco das investidas governamentais foi no controle de grupos islamitas no país e de demonstrar que estes tinham patrocínio estrangeiro (cf. Forstenlechner; Rutledge; Al-Nuaimi, 2012: 54-67).

Na Síria e na Líbia, tanto os EAU como a Arábia Saudita apoiaram fações rebeldes que lutavam contra os regimes vigentes (Krayem, 2015: 4). No Golfo, Abu Dhabi e Riad lideraram uma ação contrarrevolucionária, esforçando-se para impedir que governos fossem derrubados ou que alianças tradicionais fossem

⁵ Em 2011, todos os cidadãos maiores de idade do Kuwait receberam 1.000 kuwaiti dinares e doações de alimentos básicos por 13 meses, sendo o argumento do governo que as doações eram presentes para comemorar datas importantes da história nacional (Calderwood, 2011).

quebradas (Colombo, 2012: 4; Kamrava, 2011). Entretanto, se na sua região, a Primavera Árabe foi entendida como uma ameaça à própria sobrevivência, em outras partes do Médio Oriente – como a Síria e a Líbia, e à exceção do Egito⁶ –, aquela foi vista como uma oportunidade para avançar nos seus projetos de liderança regional. Neste contexto, a militarização dos Estados do Golfo, entendida como mais do que a mera compra de armamento, mas como uma política nacional geral à qual subjaz um *ethos* de controle securitário no país, tem sido uma dimensão importante (e inédita) desta nova abordagem.⁷ É preciso notar que a estratégia de compras substanciais de armamento existe desde os anos 80 – a partir da guerra Irão-Iraque, passando pela invasão do Kuwait em 1991 e a Guerra ao Terror desde 2001, – mas que estas aumentaram exponencialmente nos últimos anos. Riad tornou-se, desde 2015, o segundo maior importador de armas do mundo, comprando 7% das armas produzidas no mercado mundial, enquanto os EAU importaram 4,6% desse total (Jarzabek, 2016: 2; Cordesman, 2015: 10). Além disso, em 2014, Riad gastou mais de U\$ 80 bilhões em defesa, o que significou um aumento de 43% nos seus gastos em relação a 2012 (Wall; Jones, 2015). Os Emirados, por sua vez, gastaram em torno de U\$ 14 bilhões em 2014, número que se manteve relativamente constante desde 2011 (Jarzabek, 2016: 3; Cordesman, 2015: 10). É interessante notar que esses investimentos focam não só em capacitação militar tradicional (como aviões de caça, tanques e armamentos), mas também em *cibersegurança* e equipamentos de alta tecnologia, como escudos antimísseis, aviões de guerra não tripulados e artefactos de contra-insurgência e de controle de militantes virtuais (Wall; Jones, 2015). Esses maiores investimentos devem ser associados diretamente ao interesse dos EAU e da Arábia Saudita de garantir as suas defesas domésticas, assim como as suas capacidades regionais de intervenção.

⁶ Com a exceção do Qatar, todas as monarquias do Golfo se posicionaram contra a saída de Hosni Mubarak. Enquanto o Qatar apoiou a Irmandade Muçulmana; Arábia Saudita e Emirados tentaram garantir a manutenção do regime de Mubarak. Consequentemente, quando o presidente islamita eleito Mohamed Morsi sofreu um golpe em 2013, Riad e Abu Dhabi foram as principais vozes que defenderam o retorno dos militares ao poder, e têm contribuído, tanto financeira como militarmente, para a sobrevivência do governo de Abdel Fattah al-Sisi (Krayem, 2015: 4-6).

⁷ Para caracterizar a militarização dos dois países, partimos da definição de Michael Klare (1978: 121). O autor entende por ela a tendência dos aparatos militares de um país (incluindo forças armadas e paramilitares, inteligência e agências burocráticas) a assumirem um controle crescente tanto sobre as decisões institucionais, como sobre as vidas dos cidadãos. A militarização de um regime pode, portanto, ter tanto objetivos puramente militares, como a preparação para a guerra, a compra de armamento, o desenvolvimento da indústria bélica; como que valores militares tenham predominância sobre outros no país (exemplos da centralização de autoridade, hierarquização, disciplina, combatividade, entre outros). Para dinâmicas de securitização interna nos EAU, ver Davidson (2011); para a Arábia Saudita, ver Donaghy (2015). Este capítulo foca somente na dimensão externa da militarização.

No Bahrain, após um mês de protestos, atribuídos à interferência iraniana, o rei bahraini invocou o pacto de defesa mútua entre os membros do CCG, e solicitou auxílio. Em 14 de março, pela primeira vez na história do CCG, a *Peninsula Shield Force* (PSF) – uma força conjunta militar criada em 1984 – foi acionada, e mais de 1000 soldados sauditas e outros 600 emiratis atravessaram a fronteira e entraram no Bahrain. O governo bahraini iniciou, em seguida, uma ampla campanha de repressão e de intimidação. O relatório Bassiouni, elaborado em 2012 pela Comissão de Investigação Independente, citou mais de 35 mortos e o despedimento injustificado de 4.400 pessoas (Mabon, 2012: 91).⁸ Apesar de a PSF ter entrado no Bahrain para conter um conflito doméstico, é evidente que a insurgência bahraini foi entendida como uma ameaça à estabilidade dos regimes monárquicos vizinhos. Esta intervenção militar foi, portanto, uma mensagem direta para o Irão de que a Península Arábica é a esfera de influência do CCG e que nenhum membro ficaria impassível frente às tentativas iranianas de expansão ideológica. Washington, reconhecendo a centralidade do Bahrain para os interesses dos seus aliados na região, ao mesmo tempo que pedia cautela, não se posicionou contra a ação militar, nem exigiu o retorno das forças militares (Mabon, 2012: 94).

No Iémen, as manifestações que derrubaram o presidente Ali Abdullah Saleh desencadearam uma crise política no país que perdura até a atualidade. A saída de Saleh do poder – depois de 22 anos –, em novembro de 2011, ocorreu através de um acordo arquitetado pelas monarquias do CCG, negociação essa que colocou o vice-presidente Abd Rabbuh Mansour Hadi como presidente interino (Zweri, 2016: 13). Essas mudanças, no entanto, geraram um vácuo de poder, abrindo espaço para que grupos paramilitares se expandissem pelo território. Entre esses grupos, destacam-se os Houthis, considerados *proxies* do Irão, que em fevereiro de 2015, conseguiram ocupar a capital Saná e tomar instituições governamentais. Na sequência, Hadi fugiu para Riad e solicitou ajuda aos seus aliados para derrotar os Houthis, acusando o Irão de instrumentalizar os últimos para derrubar o regime iemenita (Clausen, 2015: 16). A Arábia Saudita iniciou, então, a *Operation Decisive Storm* em março de 2015 com o objetivo de derrotar os Houthis e de retornar Hadi à presidência. Participaram na operação os países membros do CCG (com exceção de Omã),

⁸ Em 2012, o governo estabeleceu uma Comissão de Investigação Independente (*Bahrain Independent Commission of Inquiry* – BICI, em inglês) chefiada por um acadêmico renomado de direitos humanos, o professor Cherif Bassiouni, com os objetivos de identificar possíveis crimes cometidos durante as manifestações, e de elencar as questões que seriam importantes para o debate sobre reformas políticas e constitucionais.

conjuntamente com o Egito, a Jordânia, Marrocos, Paquistão e Sudão (Zweri, 2016: 15). De referir que Riad só avisou Washington da Operação três horas antes dos primeiros ataques (Riedel, 2015).

Num primeiro momento, a intervenção focou na destruição das infraestruturas dos Houthis (Knights; Mello, 2015), a fim de os isolar e de impossibilitar a recepção de qualquer auxílio bélico ou humanitário por parte do Irão. Cerca de um mês depois, no dia 21 de abril de 2015, iniciou-se a *Operation Restoring Hope*, em que as ações militares seriam substituídas por processos políticos de estabilização, o que não ocorreu (Operation, 2015). Pelo contrário, a campanha tornou-se mais violenta e caracterizada por ciclos de retaliação entre os dois lados (Knights; Mello, 2015). Como resultado, instituições colapsaram, diversas tribos se militarizaram, cidades foram destruídas, e a situação humanitária deteriorou-se (Krayem, 2015: 10).

É também importante referir, nessa nova geopolítica do Médio Oriente, o envolvimento militar dos sauditas e dos emiratis em outros conflitos, para além daqueles existentes no Golfo. No Iraque, onde o Irão estaria adquirindo margem de manobra mediante alianças com grupos xiitas recentemente empoderados, Riad passou a auxiliar grupos sunitas de oposição. Na Síria, os sauditas acusaram o regime de Assad (principal aliado árabe do Irão) de repressão de uma minoria sunita e justificaram, assim, a sua participação no conflito. Financiaram e forneceram armamentos a grupos de oposição, muitos desses islamitas, como o Jabhta al-Nusra, um braço da Al-Qaeda (Lister, 2016: 2). A política emirati na Síria foi ligeiramente diferente daquela conduzida pelos sauditas; os Emirados têm apoiado grupos de oposição moderados não vinculados a motivações religiosas (Black, 2016). Ambos os países, contudo, declararam-se prontos no início de 2016 para enviar tropas para a Síria e combater diretamente as forças de Assad (*UAE says*, 2016).

Na Líbia, os sauditas não quiseram participar da missão da OTAN que levou à queda de Muammar Qaddafi; enquanto os EAU a apoiaram ativamente, contribuindo com seis f-16 e seis *fighter jets* (McGregor, 2014).⁹ Após a queda do ditador e o esboroamento do regime líbio, os Emirados passaram a financiar e a apoiar o movimento anti-islamita líbio, situado em Tobruk, e que está, desde 2014, em conflito direto com a Irmandade Muçulmana

⁹ A operação da OTAN para derrubar o governo de Qaddafi teve auxílio não só de todos os países membros da aliança, mas também da Jordânia, do Qatar, da Suécia e dos Emirados Árabes Unidos. A missão decorreu de 19 de março a 31 de outubro, e seguiu a Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

líbia que governa em Trípoli (Cafiero; Wagner, 2015).¹⁰ Em agosto de 2014, pela primeira vez na história emirati, o país coordenou um ataque militar sem o aval de Washington ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas, numa tentativa falhada de derrubar o comando islamita em Trípoli (Cafiero; Wagner, 2015). Os sauditas apoiaram a ação emirati, mas até o momento da escrita deste capítulo, há pouca informação sobre a participação direta de Riad na Líbia, indicando talvez que os sauditas estão a concentrar os seus esforços no Iémen e na Síria.

Os EAU destacaram-se também na operação que combate o Estado Islâmico na Síria e no Iraque, a *Operation Inherent Resolve*, iniciada em 2015 e comandada pelos Estados Unidos. O país contribui essencialmente com força aérea especializada. Assume-se que nenhum país árabe colaborou mais nos ataques aéreos contra o EI do que os EAU (Black, 2015), o que é indicativo da sua intenção de se consolidar como um poder militar na região. De referir que os EAU são o único país sob cuja liderança militar os EUA aceitam estar; aqueles são inclusivamente denominados pelos generais norte-americanos como ‘Pequena Esparta,’ numa alusão ao seu grau de preparação (Chandrasekaran, 2014).

3. A POLÍTICA DE OBAMA NO MÉDIO ORIENTE

A nova assertividade das monarquias do Golfo deve também ser entendida à luz da percepção por elas desenvolvida de que os EUA estariam, gradativamente, ‘a abandonar’ a região. Como mencionado, após a primeira Guerra do Golfo em 1980, as monarquias recorreram aos EUA para protegê-las de ameaças externas.¹¹ Contudo, as reações dos EUA em relação à Primavera Árabe foram entendidas como indicativas de que o país estaria desinteressado em continuar a desempenhar a função de principal protetor dos seus aliados tradicionais no Médio Oriente (Kenner, 2013; Henderson, 2016). Na interpretação do CCG, os EUA não tomaram nenhuma medida efetiva para evitar que um aliado de longa data, o antigo presidente do Egito, Hosni Mubarak, fosse substituído por um membro da Irmandade Muçulmana. Igualmente

¹⁰ Os Emirados têm uma preocupação de longa data com a Irmandade Muçulmana, principalmente com a sua capacidade de expansão nos seus territórios (emirados) mais pobres.

¹¹ Em 1990, todos os membros do CCG já tinham formalizado acordos bilaterais de defesa importantes com os EUA, que lhes garantiam não só fornecimento de armas e treinamento, mas também a presença de bases militares americanas nos seus territórios (Katzman, 2015: 2).

crítico para estas monarquias foi o fato dos EUA não terem contribuído para o fortalecimento do novo governo militar do general Abdul Fatah al-Sisi tendo, inclusivamente, suspenso o envio de armas ao país (Shapiro, 2013). Neste contexto, Arábia Saudita, EAU e Kuwait decidiram apoiar eles mesmos o novo governo egípcio e doaram mais de US\$ 15 bilhões para a reconstrução do regime pós-Primavera Árabe (Henderson, 2016).

Relativamente à Síria, os sauditas em particular mostraram-se muito críticos da política de Obama. Em 2013, após a informação de que o regime de Assad tinha usado armas químicas contra a sua população, Obama reconsiderou o que tinha definido como *redlines*, continuando a sua política de fornecer apoio limitado à oposição considerada moderada, condensada no grupo *National Coalition* (Henderson, 2016). Descontentes com a falta de medidas mais assertivas por parte dos EUA, os sauditas passaram a investir numa missão independente para treinar rebeldes sírios – tendo inclusivamente contratado militares paquistaneses para auxiliar no treinamento. Reforçaram também as ofertas de armamento a esses grupos e o chefe da inteligência saudita, Príncipe Bandar bin Sultan, anunciou que a Arábia Saudita iria assumir um *major shift away from Washington* (Gelb, 2013; Henderson, 2016).

Os Emirados tiveram críticas semelhantes relativamente à atuação dos EUA na Líbia. Grandes colaboradores da operação da OTAN, os EAU mostraram-se impacientes com o modo como os EUA se retiraram do país e o deixaram imergir no caos e no extremismo (Gelb, 2013). Neste contexto, os Emirados têm assumido cada vez mais as rédeas das operações na Líbia, e, juntamente com o Egito, têm coordenado diversos ataques aéreos contra os islamitas líbios. Washington não é informada da maioria destas missões.

Para as monarquias foi também preocupante o acordo nuclear assinado entre o P5+1 (EUA, Reino Unido, França, Rússia, China e Alemanha) e o Irão, em novembro de 2013, e ratificado em 2015. Tanto académicos, quanto políticos interpretaram este acordo como significando uma alteração nas relações entre Estados Unidos e Irão – sem relações diplomáticas desde 1981 –, podendo indicar um primeiro passo para a reaproximação (Moheseni, 2015: 6). Este acordo, contudo, gerou tensão entre os aliados tradicionais dos EUA no Médio Oriente, principalmente com os sauditas. Enquanto Washington vê o acordo como uma maneira de reduzir o comportamento hostil do Irão e de o induzir a interações normalizadas dentro do sistema internacional; a Arábia Saudita entende-o como um ataque direto à sua estratégia regional, assim como uma ameaça existencial à supremacia da dinastia Saud (Shapiro, 2013). Riad acredita que, sem as sanções, o Irão terá maior margem de manobra para fortalecer a sua liderança regional, tanto a nível de relações

entre países, como de influência sobre populações xiitas. Pode, por um lado, financiar os seus aliados, como o Hezbollah, os Houthis ou Assad (Moheseni, 2015: 9); e por outro, exercer um efeito de atração – devido à sua maior afluência – sobre as populações xiitas no Golfo, gerando instabilidades domésticas para esses governos sunitas (Kenner, 2013). Além disso, como a Arábia Saudita se vê num jogo de rivalidade de soma-zero com o Irão, qualquer aproximação entre Washington e Teerão é entendida por Riad como um afastamento por parte dos EUA do seu compromisso de garantir a segurança das monarquias do CCG (Shapiro, 2013). Logo, o acordo tornou-se mais uma razão para justificar o interesse saudita em tomar as rédeas dos acontecimentos regionais a fim de assegurar uma ordem que seja benéfica para si e para seus aliados. Os EUA, numa tentativa de garantir ao CCG que a aliança continuava para eles prioritária, convocaram uma reunião com os países membros do conselho em Camp David, em maio de 2015. Finalizada a reunião, um pronunciamento conjunto anunciou uma nova aliança estratégica entre EUA e o CCG. O documento enfatizou que é parte da agenda internacional dos EUA assegurar os interesses dos seus aliados no Golfo e atuar em casos de agressão externa (Katzman, 2015: 6). Também é importante destacar que, dias antes da oficialização do acordo nuclear em 2015, o rei saudita Salman visitou Washington. Alguns autores sustentam que os sauditas negociaram a não-oposição ao acordo nuclear em troca do apoio dos EUA à operação no Iémen (Clausen, 2015: 22-24).

COMENTÁRIOS FINAIS

Este capítulo visou demonstrar de forma breve que os eventos da Primavera Árabe tiveram um papel importante no realinhamento de novas forças políticas na região do Médio Oriente. Contrariamente ao que se pensava inicialmente, aquela não deu origem a novos regimes políticos, mas sim e em larga medida, a um recrudescimento dos existentes, e a uma maior volatilidade política e social. Os países do Golfo, em particular a Arábia Saudita e os EAU, como os países mais ricos da região, conseguiram navegar os ventos revolucionários com maior sucesso – também por razões associadas aos seus projetos político-nacionais – e emergirem como fontes de financiamento de países afetados pela Primavera Árabe, como foi o caso do Egito e do Bahrain. Riad e Abu Dhabi militarizaram-se, intervindo de forma inédita em outros países árabes, e revelando um desejo de assumir responsabilidade pela própria segurança, aspiração essa fortemente influenciada pelo fato de o

comportamento dos EUA não ter correspondido às suas expectativas. Trata-se, inclusivamente, de uma assertividade que corresponde aos interesses de Washington, visto que a Doutrina Obama previa um maior distanciamento dos conflitos do Médio Oriente e uma maior divisão das responsabilidades entre os atores regionais. De fato, isso tem sido visível nos cenários pós-Primavera Árabe. As intervenções no Bahrain e no Iémen – assim como as operações militares anti-islamitas na Líbia – foram feitas independentemente dos EUA. Assim, enquanto o Médio Oriente se encaminha para uma conjuntura de maior instabilidade após 2011, o Golfo, através dos EAU e da Arábia Saudita, consolida-se como o cerne do poder regional.

Referências

- AL-MASHAT, ABDUL MONEM (2008). «The Politics of Constructive Engagement: The Foreign Policy of the United Arab Emirates». In Bahgat, Korany; Ali, Hillal Dessouki (Eds.). *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*. Cairo, American University in Cairo Press, pp. 457-480.
- ALMEZAINI, KHALID S.; RICKLI, JEAN-MARC RICKLI (EDS.) (2016) *The Small Gulf States: Foreign and Security Policies before and after the Arab Spring*. London/New York: Routledge.
- AL-OTAIBA, YOUSEF (2010). In Conversation: UAE Ambassador Yousef al-Otaiba. In The Aspen Ideas Festival/ The Aspen Institute [consulta em 10/08/2016]. Disponível em <https://www.aspenideas.org/session/conversation-uae-ambassador-yousef-al-otaiba>
- AL-RASHEED, MADAWI (2010). *A History of Saudi Arabia*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- AL-RASHEED, MADAWI (2011). «Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Responses to the Arab Spring». *Studies in Ethnicity and Nationalism*, v. 11, n. 3, p. 513-526.
- AL-ALKIM, HASSAN H. (1989). *The Foreign Policy of the United Arab Emirates*. London: Saqi.
- ALTORAIFI, ADEL (2012). *Understanding the role of state identity in foreign policy decision-making: the rise and demise of Saudi-Iranian rapprochement (1997-2009)*. Londres: LSE.
- BLACK, IAN (2016). UAE's leading role against Isis reveals its wider ambitions. In The Gurdian, 14 de junho de 2016 [consulta em 09/01/2017]. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/30/uae-united-arab-emirates-leading-player-opposition-isis-middle-east>.
- CAFIERO, GIORGIO; WAGNER, DANIEL (2014). How the Gulf Arab Rivalry Tore Libya Apart. In *The National Interest*, 11 de dezembro [consulta em 23.12.2017]. Disponível em <http://nationalinterest.org/feature/how-the-gulf-arab-rivalry-tore-libya-apart-14580>

- CALDERWOOD, JAMES (2011). Kuwait gives each citizen Dh13,000 and free food. In *The National*. 18 de janeiro [consulta em 26.01.2017]. Disponível em <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/kuwait-gives-each-citizen-dh13-000-and-free-food>.
- CARVALHO PINTO, VÂNIA; DANIELLY RAMOS BÉCARD (2015). «United Arab Emirates and Brazil: Ideas, Perceptions and Perspectives of Unlikely Allies». In Niblock, Tim with Sun, Degang; Galindo, Alejandra (eds.). *The Arab States of the Gulf and Brics: new strategic partnerships in politics and economics*. Berlin/London: Gerlach, pp. 113-127.
- CHANDRASEKARAN, RAJIV (2014). In the UAE, the United States has a quiet, potent ally nicknamed 'Little Sparta'. In *Washington Post*. 9 de novembro de 2014 [consulta em 7.12.2015]. Disponível em http://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-the-uae-the-united-states-has-a-quiet-potent-ally-nicknamed-little-sparta/2014/11/08/3fc6a50c-643a-11e4-836c-83bc4f26eb67_story.html.
- CLAUSEN, MARIE-LOUISE (2012). «Understanding the Crisis in Yemen: Evaluating Competing Narratives». *The International Spectator*, v. 12, n. 9, p. 1-16.
- COLOMBO, SILVIA (2012). «The GCC Countries and the Arab Spring: Between Outreach, Patronage and Repression». *IAI Working papers*, v. 12, n. 9, p. 1-16.
- CORDESMAN, ANTHONY H (2015). *Military Spending and Arms Sales in the Gulf: how the Arab Gulf States now dominate the changes in the Military Balance*. Pensilvânia, CSIS: Central for Strategic and International Studies.
- DAVIDSON, CHRISTOPHER (2011). The Making of a Police State. Foreign Policy. In *Foreign Policy*, Abril 2011 [consulta em 28.01.2017] Disponível em <http://foreignpolicy.com/2011/04/14/the-making-of-a-police-state-2/>.
- DONAGHY, RORI (2015). Leaked documents in Saudi Arabia claim to reveal state surveillance secrets. In *Middle East Eye*, 30 de janeiro de 2015 [consulta em 31.01.2017]. Disponível em <http://www.middleeasteye.net/news/leaked-documents-saudi-arabia-reveal-state-surveillance-secrets-2082170475>

- FORSTENLECHNER, INGO; RUTLEDGE, EMILIE; ALNUAIMI, SALEM (2012). «The UAE, the “Arab Spring” and Different Types of Dissent». *Middle East Policy Council*. Volume XIX, número 4, 2012.
- GELB, LESLIE (2013). Saudi Fears and Mysteries. In *The Daily Beast*, 24 de outubro de 2013 [consulta em 23.11.2016]. Disponível em <http://www.thedaily-beast.com/articles/2013/10/24/saudi-fears-and-mysteries.html>.
- HEARD-BEY, FRAUKE (1996). *From Trucial States to United Arab Emirates: A Society in Transition*. London: Longman.
- HENDERSON, SIMON (2016). The Long Divorce: How the U.S.-Saudi revolution grew cold under Barack Obama’s watch. In *Foreign Policy*, 19 de abril de 2016 [consulta em 10/09/2016]. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2016/04/19/the-long-divorce-saudi-arabia-obama/>.
- JARZABEK, JAROSLAW (2016). «G.C.C. Military Spending in the Era of Low Oil Prices». *Middle East Institute Policy Focus*, p. 1-7.
- KAMRAVA, MEHRAN (2012). «The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution», *Orbis*, Winter, pp. 96-104.
- KATZMAN, KENNETH (2015). «The Gulf Cooperation council Camp David Summit: Any Results?». *Congressional Research Service*. Pag. 1-13.
- KENNER, DAVID (2013). Why Saudi Arabia Hates the Iran Deal. In *Foreign Policy*, 19 de abril de 2016 [consulta em 13/05/2016]. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2013/11/14/why-saudi-arabia-hates-the-iran-deal/>.
- KLARE, MICHAEL (1978). «Militarism: the issues today». *Bulletin of Peace Proposals*. 9.(2).
- KNIGHTS, MICHAEL; MELLO, ALEXANDRE (2015). The Saudi-UAE War Effort in Yemen (Part 2): The Air Campaign. In The Washington Institute, 11 de agosto de 2015 [consulta em 10/03/2015]. Disponível em <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-saudi-uae-war-effort-in-yemen-part-2-the-air-campaign>.

- KRAYEM, HASSAN (2015). «Five years after the Arab Spring». *Arab Network for the Study of Democracy*, Policy Papers (5).
- LISTER, CHARLES (2016). *The Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency*. NY, Oxford University Press.
- MABON, SIMON (2012). «The Battle for Bahrain: Iranian-Saudi Rivalry». *Middle East Policy*, v. 9, n. 2.
- MCGREGOR, ANDREW (2014). «Egypt, the UAE and the Military Intervention in Libya». *Terrorism Monitor*. Volume: 12, issue: 17.
- MOHESENI, PAYAM (2015). *Iran and the Arab World after the Nuclear Deal: rivalry and engagement in a new era*. The Iran Project: Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School.
- NIBLOCK, TIM (2006). *Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival (The Contemporary Middle East)*. Nova Iorque: Routledge.
- Operation ‘Decisive Storm’ in Yemen ends, new phase underway- Saudi-led forces. In RT News, 21 de abril de 2016 [consulta em 05/11/2016]. Disponível em <https://www.rt.com/news/251777-yemen-operation-end-saudi/>.
- SHAPIRO, JEREMY (2013). Iran and the U.S.- Saudi Bargain. In *Foreign Policy*, 26 de novembro de 2013 [consulta em 14.09.2015]. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2013/11/26/iran-and-the-u-s-saudi-bargain/>.
- UAE says it is ready to send ground troops to Syria. In Al-Jazeera, 7 de fevereiro de 2011 [consulta em 28.01.2017]. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/2016/02/uae-ready-send-ground-troops-syria-160207103946820.html>.
- WALL, ROBERT; JONES, RORY (2015). On the Edge, Persian Gulf Monarchies Step Up Defense Spending. In *The Wall Street Journal*, 20 de fevereiro de 2015 [consulta em 04/11/2016]. Disponível em <http://www.wsj.com/articles/newmiddleeastthreatsdriveregionaldefensespending1424442694>.
- YOUNG, KAREN E. (2016). *The Interventionist Turn in Gulf States’ Foreign Policies. Issue Paper 4*. Washington, Arab Gulf States Institute in Washington.

Percepções de (in)Segurança e a Competição Geoestratégica Sino-Indiana na Região do Oceano Índico*

ALEXANDRE CARRIÇO

Tenente-Coronel de Infantaria. Assessor e investigador do Instituto da Defesa Nacional. Doutorado em Relações Internacionais (especialização em Estudos Asiáticos). A sua investigação incide sobre as políticas de segurança e defesa da China. O seu livro mais recente intitula-se “Harmonizando o Poder: Imagem, Diplomacia Pública e Diplomacia Militar da China” (Letras Itinerantes, 2015).

CONSTANTINO XAVIER

Investigador no Centro Carnegie India, em Nova Deli, onde o seu trabalho incide sobre as políticas externas e de segurança regional da Índia. Doutorado pela Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, foi bolseiro da Fulbright e da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

* As ideias expressas pelos autores não representam as instituições a que cada um pertence.

Percepções de (in)Segurança e a Competição Geoestratégica Sino-Indiana na Região do Oceano Índico

Com 43 Estados independentes (18 em África, 11 no Médio Oriente, 7 no Sul da Ásia, 6 no sudeste da Ásia, a que se junta a Austrália), a região do oceano Índico (ROI) é, segundo o Banco Mundial, a região menos integrada do planeta (World Bank, 2016). Foi palco até 2015 de 184 dos 446 conflitos registados, incluindo 11 das 20 guerras (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2016a e 2016b), a que se adicionam riscos e ameaças à segurança como o narcotráfico, o tráfico de armas, de seres humanos, o contrabando de petróleo, cigarros, carvão, *khat* e de espécies em vias de extinção, para além da pirataria marítima e das ações de grupos terroristas. É na ROI que se concentram as maiores reservas mundiais de recursos energéticos, das quais 58% de petróleo e 46% de gás natural, e por ela passam cerca de 90% do comércio global, 65% dos petroleiros e 50% de navios porta-contentores (US Energy Information Administration, 2016). O seu recorte geográfico condiciona o tráfego e a segurança nas linhas de comunicação marítima em três grandes “*choke points*” (estreito de Malaca, estreito de Singapura, estreito de Ormuz¹) justificando o investimento indiano na modernização

¹ Cerca de 100 mil navios navegam anualmente no oceano Índico, 40% dos quais passam pelo estreito de Malaca. Todos os dias 15,5 milhões de barris de petróleo (cerca de 40% do comércio global) passam no estreito de Ormuz e 11 milhões de barris nos estreitos de Malaca e de Singapura (Pandya, Herbert-Burns e Kobayashi, 2011).

militar naval e aérea e a cada vez mais frequente presença naval de potências externas à ROI (China, Japão, Coreia do Sul e EUA²) que a consideram nas respectivas Estratégias Nacionais de Segurança e Defesa uma área de interesse fundamental para o normal funcionamento das respectivas economias³.

A noção de que o centro de gravidade do sistema internacional está-se a deslocar do Atlântico para o Pacífico contribuiu para que a ROI tenha adquirido uma importância geoeconómica e geoestratégica, dando origem a excelentes estudos sobre as dinâmicas de segurança e defesa a ela subjacentes, envolvendo a tríade EUA-China-Índia e a diáde China-Índia⁴.

A forma como os decisores políticos e os estrategistas definem e imaginam regiões pode afetar a locação dos recursos, o enfoque estratégico, a escolha de parceiros de segurança entre os países, a participação e a agenda das organizações regionais. A ROI é disso exemplo, incorporando simultaneamente dinâmicas de competição e de cooperação, em que duas potências revisionistas competem entre si: a China é-o no plano territorial, do poder e da influência; a Índia no do estatuto, poder e influência.

Nesta análise focamo-nos exclusivamente na competição geoestratégica entre a China e a Índia, que sendo reféns – assim argumentamos – de percepções de (in)segurança mútuas, condicionam o aprofundamento da cooperação bilateral e multilateral regional. Pequim e Nova Deli procuram preservar os respetivos interesses, implementando projetos trans-regionais de desenvolvimento económico, alavancados em Medidas Criadoras de Confiança (MCC) – mais numerosas no caso indiano⁵. Estas MCC são percecionadas com desconfiança uma pela outra, por penetrarem naquilo que entendem ser as respetivas esferas de influência regional, ao estabelecerem contatos com os respetivos adversários.

Ainda que os discursos oficiais evoquem a importância da cooperação e do mútuo benefício em prol do desenvolvimento económico, as suspeitas nas áreas da segurança e defesa minam muita desta narrativa. A relação bilateral é ditada

² Washington nunca deixou de ter uma presença naval forte, graças à sua base militar na ilha de Diego Garcia. O Reino Unido e a França também têm uma presença naval na região.

³ Ver, respetivamente, Xinhua (2013 e 2015); Ministry of Defense of Japan (2016); Ministry of National Defense, Republic of Korea (2014); Ministry of National Defense, Republic of China (2015) e United States Department of Defense (2012).

⁴ Ver, por exemplo, Sidhu e Jing (2003), Lal (2006), Wolf *et al.* (2011), Kaplan (2011), Michel e Sticklor (2012), Gilboy e Heginbotham (2012), Garofano e Dew (2013), Khan (2013), Smith (2015), Albert (2015), Patek e Malik (2016).

⁵ As MCC podem ser formais ou informais, unilaterais, bilaterais ou multilaterais, políticas, económicas e militares, entre Estados e/ou organizações internacionais e/ou não-governamentais. Entendemos as MCC segundo uma lógica funcional, como “arranjos [i.e. estratégias/iniciativas] destinados a potenciar a confiança e as garantias de segurança e de cooperação multidimensional entre os Estados” (Holst, 1983: 2).

pela percepção que cada uma tem da visão estratégica, capacidades e esferas de influência da outra. Qualquer erro de cálculo na avaliação das capacidades ou dos interesses vitais de uma e de outra irá erodir a relação bilateral e poderá degenerar num conflito.

Apesar desta rivalidade geoestratégica, China e Índia passam por uma fase delicada de ajustamentos socioeconómicos e de desafios à respetiva segurança, sendo expetável que a curto prazo prossigam políticas cooperativas bilaterais – ainda que limitadas – de preservação da paz, em paralelo com ambiciosos programas de modernização militar. A questão que se coloca é em que circunstâncias poderão as relações sino-indianas tornarem-se confrontacionais, porque competitivas já são. Ambas estão a expandir a sua influência nas respetivas vizinhanças geográficas e áreas a estas adjacentes, existindo uma colisão de interesses geoestratégicos e geoeconómicos.

Na primeira secção descrevemos sinteticamente a conceção teórica dos mecanismos perceptivos associados aos processos de tomada de decisão de política externa dos Estados e de que modo podem condicionar a visão sobre as estratégias implementadas pelos competidores e/ou acentuar o dilema de segurança. Partindo deste enquadramento analisam-se as linhas de força que definem as grandes visões/iniciativas geoestratégicas da China (“*One Belt, One Road*” – OBOR) e da Índia (“*Look East, Act East*” – LEAE) e a forma como cada uma é percecionada pela outra.

Na terceira secção, parte-se do facto de a ROI fazer parte da maior “corrida regional de sempre ao armamento”⁶, observando-se um telúrico agravamento do dilema de segurança sino-indiano – ou não fossem estes os países da região que na última década mais investiram na modernização militar naval e aérea (Gilboy e Heginbotham, 2012: 164-208). Constata-se que, apesar de alguns progressos no plano bilateral, ao contrário do que seria expetável, as MCC transformaram-se também elas num palco de competição sino-indiano em prol do incremento dos respetivos estatutos e influência na ROI.

⁶Ver “*SIPRI Military Expenditure Database*” do Stockholm International Peace Research Institute e os “*Military Balance*” anuais do International Institute for Strategic Studies.

1. AS PERCEÇÕES DE (IN)SEGURANÇA: BREVE ENQUADRAMENTO CONCRETUAL

A percepção é considerada como um mecanismo psicológico que conduz à caracterização de uma situação e a um subseqüente processo de tomada de decisão. Esta definição apoia-se num pressuposto: o de que existe uma realidade objetiva e múltiplas realidades subjetivas (Vertzberger, 1990: 35-37). A percepção das intenções de outrem pode ser particularmente difícil de descortinar, estando associada a “estados mentais” que apenas são inferidos por evidências indiretas, podendo conduzir a erros de percepção.

As percepções são importantes na condução das políticas externas dos Estados porque modelam e condicionam o leque de opções disponíveis, sendo a escolha da política a seguir o resultado da concatenação de respostas, intenções e capacidades autopercencionadas face às dos outros Estados. Por exemplo, se o Estado A percebe que ter aquilo que a teoria dos jogos define como uma estratégia dominante – uma estratégia que lhe garante os melhores resultados independentemente das ações do Estado B – segui-la-á sem olhar às respostas de B, porque percebe que estas não afetarão os seus resultados finais (Stein, 1982: 508-509). A má percepção não é necessariamente sinónimo da inadequação de um determinado processo de tomada de decisão política, mas pode afetar a escolha das opções disponíveis (Jervis, 1976: 8).

Mas como analisar as percepções que estão na base tanto de uma espiral de (in) segurança geradora do dilema de segurança entre os Estados como de um “otimismo cooperativo *naïf*”?

Robert Jervis (1976: 15) estabelece quatro níveis de análise: (1) o da tomada de decisão; (2) o da burocracia; (3) o da natureza do Estado e as dinâmicas da política interna; e (4) a envolvente externa. Neste último nível – por nós selecionado – as alterações na envolvente externa dos Estados condicionam o seu comportamento, mesmo quando as variáveis influenciadoras dos outros três níveis de análise das percepções permanecem constantes.

Segundo Jervis (1976: 145) e Heuer (1981: 299) nos quatro eixos definidos existe uma tendência tão natural quanto inevitável de os indivíduos ligados ao processo de tomada de decisão política procurarem um padrão de consistência histórica nas suas percepções e projetá-lo no futuro, pois qualquer tomada de decisão racional torna-se impossível sem a assimilação de quantidades significativas de informação que são “encaixadas” em crenças preexistentes e associadas a comportamentos anteriormente observados. Sendo o Estado uma construção social, a ligação entre a percepção de (in)segurança e a envolvente externa, bem como o discurso adotado e o comportamento [humano]

num determinado “contexto ambiental”, podem relevar dissonâncias operacionais de cariz cognitivo. Se estas forem associadas a análises construtivistas “excessivamente otimistas”, subalterniza-se o facto de os Estados terem sempre dificuldade em obter informação credível sobre os verdadeiros motivos, intenções e reais capacidades de outros Estados, mais acentuada se interferirem com os interesses nacionais (Copeland, 2000: 202; Shulsky, 2000: 52).

Assim, uma política externa de segurança e defesa assente em princípios de diálogo e cooperação através de MCC, ainda que mitigadora, não elimina o dilema de segurança. Agravadamente, os decisores estatais prestam mais atenção às más notícias do que às boas, sejam elas reais ou percecionadas. Se um Estado está convencido das intenções “adversas ao seu interesse nacional” por parte de outro, torna-se difícil alterar esta perceção (Jervis, 1976: 310-315). Neste contexto de avaliação de riscos e de ameaças externas à segurança, a adoção *tout court* de uma estratégia de dissuasão por parte dos líderes políticos e militares assume o pressuposto de que este Estado terá a capacidade de prever a forma como os outros responderão, menosprezando o facto de que tal previsibilidade tem tanto de dinâmico quanto de falível.

Como sublinha Jervis (1985: 33) “a natureza da política internacional é multilateral e interativa. Não se lida com um Estado que perceciona a envolvente externa de uma forma passiva, mas com muitos Estados que se percecionam e interagem entre si”. Estes enviam sinais que correspondem às suas perceções e intenções, podendo gerar (inadvertidamente) erros de comunicação estratégica. Ao mesmo tempo recebem sinais e tentam interpretá-los o mais corretamente possível, o que não impede que haja sempre uma maior ou menor faixa de incerteza quanto às verdadeiras intenções do competidor (Jervis, 2002: 293-314). Ainda que os Estados possam partilhar interesses comuns, a envolvente externa impede-os, quantas vezes, de atingirem um desiderato mutuamente vantajoso, pois, como refere John Herz (1951: 4) o que está em causa num dilema de segurança “não é a competição em nome de um pseudo-instinto de poder, mas um instinto de autopreservação [do Estado]”.

Por fim é importante notar que a eficiência da comunicação estratégica não depende apenas de discursos, mas também da prática. Determinado tipo de ações pode transmitir mensagens mais poderosas do que um sem-número de discursos, sendo que a concatenação sinérgica das duas é a mais eficaz. Sob a perspectiva teórica da análise crítica de discursos, deve existir uma consistência externa entre as palavras e as ações, não sendo aconselhável enviar sinais antagónicos ou incongruentes a competidores, se a visão estratégica é caracterizada como não-beligerante (i. e. OBOR por parte da China e LEAE por

parte da Índia – algo que não tem sido seguido por ambos na ROI, fruto de um dilema perceptivo de (in)segurança mútuo). A Índia padece desde 1962 de um “complexo chinês” (Jia, 2015), mas a China começou recentemente a sofrer de um “complexo indiano” – que se junta aos tradicionais “complexo americano” e “complexo japonês”⁷.

Ainda que os discursos oficiais chineses evoquem a importância de “reduzir as más percepções, criando confiança” (*jianshao wuhui, zengjia xinren*) e enfatizem conceitos como o de “oceano harmonioso” (*hexie haiyang*) na ROI, em prol da cooperação, do mútuo benefício e do desenvolvimento económico, as persistentes suspeitas e ações desenvolvidas pela China e pela Índia fragilizam esta narrativa⁸.

Em outubro de 2013, Xi Jinping apresentou uma proposta de quatro pontos com vista ao desenvolvimento das relações sino-indianas, seguindo: as tendências internacionais; as necessidades dos dois países; o processo de rejuvenescimento de ambos; e o reavivar da civilização oriental (Embassy of the People’s Republic of China in Lithuania, 2013). Um mês depois o ex-primeiro-ministro indiano Manmohan Singh avançou com os “Princípios *Tangram*”, que comparam as relações bilaterais a uma “bela tapeçaria”⁹. Em julho de 2014, aquando da reunião dos BRICS no Brasil, o primeiro-ministro Narendra Modi descreveu a Índia e a China como “dois corpos com um só espírito” (*India Today*, 2014). Em setembro do mesmo ano, aquando da visita de Xi Jinping à Índia, Modi propôs um novo conceito designado por “*Inch towards Miles*”, no qual “*Inch*” correspondia à Índia e “*Miles*” ao “*Millennium of Exceptional Synergy*” dos dois países (Press Information Bureau Government of India Prime Minister’s Office, 2014). Na Declaração Conjunta intitulada “*Building a Closer Developmental Partnership*”, a relação bilateral foi definida como “focada no desenvolvimento” – o componente fulcral da sua *Strategic and Cooperative Partnership for Peace and Prosperity* (Ministry of External Affairs, Government of India, 2014).

⁷Ver, por exemplo, Ye (2010) e Liu (2015).

⁸Para uma explicação sobre a forma como erros de percepção mútua podem degenerar em conflito ver Levy (1983) e Van Evera (1999).

⁹Os sete princípios são: (1) adesão aos cinco princípios da coexistência pacífica e demonstração de sensibilidade para com o outro relativamente aos respetivos interesses e às questões de soberania; (2) manutenção da paz e tranquilidade nas regiões fronteiriças comuns, resolvendo o mais rapidamente possível a disputa existente; (3) aumentar as consultas e a cooperação conjunta em temas complexos como o caudal dos rios transnacionais e o desequilíbrio comercial; (4) manter um elevado nível de comunicação estratégica, como forma de obstar a erros de percepção e construir uma experiência cooperativa positiva; (5) melhorar a coordenação política em questões de natureza regional e global; (6) catalisar o potencial da cooperação bilateral em todas as áreas; (7) multiplicar os contactos entre os dois povos (Singh, 2013).

Mas apesar destes discursos conciliadores e da forte tónica cooperativa, no plano geoestratégico e da segurança e defesa existe um dilema percetivo mútuo, patente nas diversas sondagens à opinião pública de ambos os países (Lowy Institute, 2013; Pew Research Center, 2015 e 2016), na documentação dos respetivos Ministérios da Defesa (de forma implícita) e nas publicações de *think tanks* e de estrategistas chineses e indianos (de forma explícita).

2. O “GREAT GAME” SINO-INDIANO

A ROI é palco da competição entre duas visões geoestratégicas: a OBOR chinesa e a LEAE indiana (esta com dois emolumentos: o “Projeto *Mausam*” e a “Rota das Especiarias”).

A China segue uma estratégia bidimensional de *balance of power* na ROI: (1) procura maximizar o diferencial de poder que existe entre si e os países vizinhos através de um ambicioso programa de modernização militar e de uma forte alavancagem político-económica; (2) recorre a Estados como o Paquistão, Myanmar e em menor grau – por estarem sob a esfera de influência direta indiana – ao Sri Lanka, Bangladesh, Maldivas, Seicheles e Maurícias, como eventuais (mas não todos) futuros pontos de apoio à segurança das linhas de comunicação marítima, onde a OBOR prefigura-se como instrumento potenciador de uma maior influência.

A OBOR é uma iniciativa geoestratégica, anunciada em 2013 por Xi Jinping, tendo como fulcro a preservação da segurança económica da China¹⁰. Pequim

¹⁰Tem duas componentes: a “*Silk Road Economic Belt*” (OB) e a “*21st Century Maritime Silk Road*” (OR). Em 2015 foi aprovado pelo Conselho de Estado um documento intitulado “*Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*” o qual preconiza que a OBOR ligará a Ásia à Europa e a África através de cinco rotas, nas quais a ROI assume uma importância fulcral: (1) ligação à Europa através da Ásia Central e da Rússia; (2) ligação ao Médio Oriente através da Ásia Central; (3) aproximar a China, o Sudeste Asiático, o sul da Ásia e o oceano Índico; (4) ligar a China à Europa através do mar do Sul da China e do oceano Índico; (5) ligar a China ao sul do oceano Pacífico. Seis corredores económicos internacionais serão construídos, denominados de “pontes terrestres da nova Eurásia”: China-Mongólia-Rússia; China-Ásia Central-Oeste da Ásia; China-península da Indochina; China-Paquistão e China-Bangladesh-Índia-Myanmar (National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs e Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, 2015). A título de curiosidade refere-se que a génese do conceito OBOR foi proposta no início da década de 90 do século XX pelo general Wang Zhuxun, quando frequentou a Universidade de Defesa Nacional (UDN) do EPL e elaborou uma tese intitulada “O Caminho Estratégico de Yunnan”, na qual argumentou que se o país travasse uma guerra na sua costa oriental, o acesso ao Pacífico ficaria fechado, arruinando a economia nacional. A opção era passar a aceder ao Índico a partir da província de Yunnan, via Myanmar. A tese foi lida pelo então diretor da UDN, o general Zhang Zhen, que a recomendou ao presidente Jiang Zemin. Este determinou que a tese passaria a ser leitura obrigatória na Escola do Partido Comunista e na UDN. Desde 2013 a OBOR tornou-se no grande projeto geoestratégico do presidente Xi Jinping (conversa do autor com um oficial superior do EPL em 2014).

acredita que pode incrementar o seu poder, estatuto e influência na ROI e na Ásia Central através de uma política de investimento económico em infraestruturas locais, apoiada por uma capacidade militar capaz de garantir a evacuação de cidadãos chineses de zonas de conflito e de proteger interesses e fluxos financeiros e materiais de/para a China (Zhongguo Shehui Kexueyuan, 2015). A primeira dimensão cabe à OBOR (Rong e Cuiping, 2015; China Institute of International Studies, 2015a), a segunda à Marinha do Exército Popular de Libertação (MEPL) e à FAEPL (Xinhua, 2013; Xinhua, 2015). Se a primeira gera renitência, a segunda potencia o dilema de segurança com a Índia.

A OBOR poderá reconfigurar significativamente a ordem geoeconómica global. A sua implementação está prevista ser feita em duas fases: uma económica que, posteriormente, será suplementada com a presença e/ou acesso naval permanente à ROI (i. e. “colar de pérolas”¹¹). Atualmente a prioridade centra-se na salvaguarda dos seus interesses comerciais, mas já há indícios técnicos de que a segunda fase esteja em andamento (e.g. construção de uma base naval no Djibuti¹², acordo de exploração do porto de Gwadar no Paquistão e negociações em curso relativas à ampliação e exploração dos portos de Colombo e Hambantota no Sri Lanka, Chittagong no Bangladesh, Sittwe e Kyaukpyu em Myanmar), consubstanciando o início da implementação de uma estratégia dos “dois oceanos” pela MEPL (Xinhua, 2013; Xinhua, 2015)¹³.

Nova Deli considera-se o “Estado-líder” da ROI, ambicionando uma posição de domínio no oceano Índico (Mohan, 2012: 204), encarando a presença de outras potências (particularmente da China) como fragilizadora de uma sempre desejada e nunca alcançada primeira opção estratégica de hegemonia regional (i. e. “doutrina Monroe indiana”)¹⁴.

¹¹ Denominação criada em 2004 pela consultora Booz Allen, num estudo que elaborou para o Pentágono, no qual argumentava que o objetivo geoestratégico da China na ROI era o de assinar acordos políticos com Estados da região que permitissem à MEPL um acesso permanente a portos/bases navais.

¹² A construção da base iniciou-se em fevereiro de 2016. O coronel Wu Qian, porta-voz do Ministério da Defesa Nacional, descreveu a base como “instalações de apoio logístico” (Ministry of National Defense, People’s Republic of China, 2016). Refira-se que no Djibuti já existem bases dos EUA e da França e “instalações de apoio” da Marinha das Forças de Autodefesa do Japão.

¹³ De acordo com o Departamento de Investigação Estratégica da Academia de Ciências Militares do EPL, o interesse da MEPL deve centrar-se apenas nas linhas de comunicação marítima e Estados a elas adjacentes no norte do oceano Índico (Renmin Jiefangjun Junshi Kexue Yanjiu Yuan Zhanlue Yanjiu shi, 2013: 16).

¹⁴ As outras opções, por ordem de preferência para Nova Deli, seriam: manter os EUA como a potência predominante do oceano Índico; garantir que a presença da China não seja significativa; e cooperar com potências com interesses similares (EUA, Japão e Austrália).

Em 2014, com a eleição do primeiro-ministro Narendra Modi, o novo governo reconfigurou a política de “*Look East*” (LE), conferindo-lhe uma dimensão de proatividade, a que chamou “*Act East*” (AE), resultado da reação negativa de Pequim às propostas do governo de Manmohan Singh de maior abertura cooperativa nas relações bilaterais¹⁵; da crescente assertividade chinesa no mar do Sul da China; do anúncio da OBOR; do reforço da cooperação estratégica indo-japonesa; e do endurecimento da posição dos EUA ante a crescente influência chinesa na Ásia-Pacífico.

Apesar de a LE ter sido delineada no início da década de 90 do século XX, com vista a potenciar o desenvolvimento económico inter-regional conjunto, o impressionante crescimento e integração económica registados no nordeste e sudeste asiático relegaram para segundo plano a interação destas regiões com a Índia. Atualmente, e como parte integrante da AE, foram criados dois projetos: o “Projeto *Mausam: Maritime Routes and Cultural Landscapes Across the Indian Ocean*” e a denominada “Rota das Especiarias”.

O “Projeto *Mausam*”, não obstante o seu mediatismo e simbolismo, por associar as antigas rotas comerciais da ROI apoiadas nos ventos da monção utilizadas pelos navegadores e comerciantes indianos nas suas trocas comerciais com Estados e comunidades da ROI (Parashar, 2014), é, por enquanto, “uma iniciativa puramente cultural com impacto externo reduzido” (Jacob, 2015: 62-63). Já a “Rota das Especiarias” tem uma dimensão económica, ao pretender estabelecer relações comerciais com 31 países do Indo-Pacífico (a maioria deles foram no passado compradores de especiarias à Índia) sendo integrada na agenda indiana de desenvolvimento de uma “economia azul” (i. e. oceânica). Por enquanto, e graças à parceria financeira com o Japão, o objetivo passa pela construção de uma rede de estradas, ferrovias e portos que ligarão o leste da Índia ao Bangladesh e a Myanmar¹⁶.

A LEAE de Nova Deli visa catapultá-la para um plano de preponderância geoestratégica – pelo menos no plano percetivo –, que almeja desde finais do século XX (Misra, 2016).

Por enquanto é patente que a dimensão securitária da LEAE está mais consolidada que a dimensão económica (Naidu, 2013: 66), como demonstram as MCC que tem vindo a estabelecer com os EUA, Japão, Coreia do Sul, Vietname,

¹⁵ Shivshankar Menon, então conselheiro de Defesa Nacional do primeiro-ministro Singh, propôs – sem sucesso – uma progressiva convergência dos interesses marítimos, através do estabelecimento de um diálogo marítimo sino-indiano e da criação de fóruns regionais, capazes de estabelecer uma arquitetura normativa equilibrada e flexível no Indo-Pacífico.

¹⁶ Ver, por exemplo, Thant (2012) e Lintner (2015).

Indonésia, Singapura, Tailândia e Austrália (Kapila, 2016)¹⁷. A LEAE e os dois projetos a ela associados seguem uma estratégia tetradimensional: (1) de fomentar as ligações culturais; (2) de garantir a segurança marítima; (3) de alargar a conectividade económica entre os Estados do Indo-Pacífico; e (4) de contrabalançar a OBOR da China.

2.1. As Percepções Chinesas sobre a “*Look East, Act East*”

A maioria das análises feitas por especialistas chineses sobre a LEAE e o seu impacto na ROI focam-se em quatro vetores: (1) a crescente articulação da política regional e global de Nova Deli; (2) a sua dimensão militar; (3) a relação Índia-EUA; (4) e as iniciativas regionais indianas. Todas elas visam conter o alargamento da influência da China e a capacidade de esta moldar em seu favor a envolvente de segurança regional.

São poucos os estrategistas chineses que preferem enfatizar o potencial ainda por maximizar da já relevante relação económica bilateral (Zhao, 2010), de uma “cooperação cultural e civilizacional” (Tan, 2008) ou de uma convergência de interesses económicos que poderá tornar possível uma “harmonia estratégica anti-hegemónica” (Ma, 2002; Lan, 2005).

Existe uma tendência geral para desvalorizar a capacidade financeira e a determinação política da Índia em avançar de forma consistente com os projetos “*Mausam*” e “Rota das Especiarias”, interpretando, quiçá displicentemente, a LEAE como uma manobra de Nova Deli tendente a obter uma melhor posição negocial e de maior retorno económico, quando no futuro vier a ter de aceitar participar na OBOR (como já fez com o Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB – uma iniciativa da China destinada a fornecer um selo de aprovação e respeitabilidade adicional à OBOR)¹⁸.

As questões associadas ao programa nuclear indiano, ao estatuto do Tibete, à disputa fronteiriça, à competição por recursos naturais e à rivalidade regional continuam a dominar a maioria das percepções dos especialistas chineses do Instituto de Estudos Internacionais de Xangai, do Instituto Chinês de

¹⁷ A criação da LEAE pode ser explicada de acordo com a cultura estratégica tradicional indiana e ao abrigo do conceito de “*Mandala*” expresso no livro “*Arthashastra*” do milenar estadista indiano Kauṭilya. Este definiu o mundo como uma série de círculos concêntricos, onde dentro do mais próximo estão os vizinhos e por isso adversários. Deve-se criar alianças com os Estados que estão no segundo e terceiros círculos, pois estes são adversários dos adversários sitos no primeiro círculo. Para o autor, as dinastias devem zelar pela prossecução de interesses e não buscar a glória (Misra, 2015).

¹⁸ Ver, por exemplo, Huang (2013), Mao (2014), Lin, Dazhi e Teng (2015).

Relações Internacionais Contemporâneas, do Instituto Chinês de Estudos Internacionais, da Universidade de Fudan, da Universidade de Pequim, da Academia Chinesa de Ciências Sociais, da Academia de Ciência Militar e da Universidade de Defesa Nacional. De uma forma geral não vêm com agrado o incremento das parcerias indianas com países da ROI, do sudeste e do nordeste asiático, ao abrigo da LEAE¹⁹.

Estas perceções chinesas são confirmadas quando é mencionada na “Estratégia Militar Marítima da Índia” de 2007 e reiterada no documento de 2015 “*Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security*” a aplicabilidade para a marinha indiana da estratégia naval de Afonso de Albuquerque²⁰ de controlo dos “*choke points*” do oceano Índico (estreitos de Malaca, Sunda, Lombok e Ombai) (Indian Navy, 2007: 59). Como a China ainda não detém esta capacidade, existem suspeitas de que possa estar em curso uma articulação oficiosa da LEAE com o “*Asia Pivot*” dos EUA, cujo alvo é a China (Liu, 2010; Chunhao, 2012)²¹. De facto, a edição de 2015 do “Livro Azul da Ásia-Pacífico” da Academia Chinesa de Ciências Sociais, nos capítulos dedicados à LEAE e ao “eixo EUA-Índia” na ROI, critica o progressivo abandono da política de não-alinhamento, de moderação e de preservação do *statu quo* de Nova Deli, referindo a necessidade de a China desenvolver rapidamente uma estratégia para a ROI. A obra alerta para o risco de que, se não forem desenvolvidas MCC entre a China, os EUA e a Índia, o frágil equilíbrio de poder poderá ser rompido e descambar numa dinâmica conflitual, por se estarem a implementar ações associadas ao desenvolvimento de uma narrativa segundo a qual os interesses de Pequim não são apenas comerciais, mas também militares (Zhongguo Shehui Kexueyuan, 2015).

Com efeito, o aprofundamento da cooperação de segurança e defesa iniciada em 2007 com países da ASEAN e com a Austrália, e mais recentemente com os EUA, a Coreia do Sul, a Indonésia e o Japão é visto com desconfiança crescente²² (Zhao, 2008). Mais, não se reconhece “autoridade moral” (*sic*) a Nova Deli para desenvolver parcerias com os “Estados-ilhas” da ROI, quando

¹⁹ Ver, por exemplo, Zhao (2007), Fang (2012), Zeng e Guo (2012), Ge (2012), Bian (2012), Li (2012), Huang (2013), Lan (2013), Yang (2013), Zhongguo Shehui Kexueyuan (2015), Dong e Su (2015).

²⁰ Referido explicitamente no documento.

²¹ O Departamento de Defesa dos EUA publicou em 2013 um documento intitulado “*Strategic Choices and Management Review*”, no qual enfatiza a necessidade de os EUA desenvolverem uma política para o oceano Índico com base na construção de coligações com aliados regionais como a Austrália, o Japão e as Filipinas e parceiros como a Índia e o Vietname (U. S. Department of Defense, 2013).

²² Reforçada pela posição indiana de apoio de princípio aos países da ASEAN que têm disputas territoriais com Pequim sobre o mar do Sul da China e de defesa da liberdade de navegação, tal como preconizado pela UNCLOS (Indian Navy, 2015).

o seu intuito é o de bloquear as propostas de cooperação multidimensional e de tornar o “oceano Índico num oceano indiano”²³. Agravadamente, a criação do conceito de “Indo-Pacífico” avançado por Camberra em 2013 no seu *Livro Branco da Defesa* – e posteriormente secundado por Washington, Tóquio e Jacarta – ao excluir Pequim, demonstra que está subjacente uma estratégia de contenção da China na ROI (Qi, 2013)²⁴. Daí que a construção de “infraestruturas de apoio logístico”, sejam elas denominadas “*bases ou places*”, é essencial “para preservar a liberdade de ação estratégica marítima na ROI, a segurança das linhas de comunicação marítima e reduzir o impacto de uma eventual estratégia de bloqueio naval por parte da marinha indiana ou norte-americana” (Da, 2005: 365)²⁵. Como sublinha Ye (2009: 9):

“Por muito que a China defenda um mundo harmonioso e oceanos harmoniosos, não poderá confiar nas forças navais de outros países como garante da segurança das suas linhas de comunicação marítima. Uma grande potência que baseia a sua prosperidade no comércio externo não pode colocar a segurança da sua marinha mercante nas mãos de outros países. Se o fizesse seria equivalente a ter permanentemente uma faca na garganta e com os seus vasos sanguíneos marcados a tinta vermelha”.

2.2. As Percepções Indianas sobre a “One Belt, One Road”

Perdido o seu quási-aliado soviético, a Índia embarcou nos anos noventa numa política de multialinhamento, diversificando as suas parcerias estratégicas. Aproximou-se dos Estados Unidos com um acordo de cooperação nuclear, em 2005, que abriu as portas a uma das parcerias estratégicas mais importantes para conter a China. Reencontrou-se com a Europa no seu avatar quási-federal, a União Europeia. Estabeleceu novos laços com um Japão mais extrovertido e pragmático, primeiro com Junichiro Koizumi e agora com Shinzo Abe. Iniciou uma cooperação inédita com a Austrália, especialmente

²³ Ver Yan (2015), Li (2015), Zhongguo Shehui Kexueyuan (2015, 2016).

²⁴ Shen Dingli, reitor do Instituto de Estudos Internacionais e diretor do Centro de Estudos Americanos da Universidade de Fudan, na linha confrontacional que o caracteriza, declarou em 2016 que “se a Índia se aliar aos EUA, Japão e Austrália para tornar o Índico num oceano que exclua a MEPL, esta não hesitará em enviar o seu porta-aviões para a ROI com cada vez maior frequência e permanência” (citado por Barry, 2016). Aquando da elaboração deste artigo, o grupo naval do “Liaoning” estava a efetuar a primeira missão de patrulhamento no mar do Sul da China e não entrou no Índico (o que sucederá mais tarde ou mais cedo). A MEPL realizou em janeiro de 2014 o seu único exercício naval no Índico (entre a ilha de Java e a ilha de Natal) com uma *task force* naval composta pelo seu maior navio de desembarque anfíbio (o Changbaishan) e dois destróieres (o Wuhan e o Haikou).

²⁵ Ver também Guang e Yao (2005), Dai (2009), Shen (2010), Zhang (2010).

em termos de segurança marítima na região do oceano Índico. No plano multilateral, esta “febre multipolar indiana” também levou Nova Deli a procurar novos entendimentos com a Rússia e a China, seja por via dos BRICS ou do IBSA (India, Brazil, South Africa Dialogue). Mais recentemente, a opção indiana de se juntar ao AIIB demonstrou novamente a sua disponibilidade de diversificar as suas opções e – de forma quase reflexiva – o seu interesse em se juntar a toda e qualquer iniciativa multilateral²⁶.

Esta abertura não é, no entanto, visível em relação à iniciativa OBOR, tanto na sua vertente continental como marítima. Durante 2016, a possibilidade de aderir à OBOR suscitou um energético debate nos institutos de investigação indianos, dividindo opiniões. No entanto, no seio do governo, a abordagem tem sido pautada por desconfiança. Como explica a analista Tanvi Madan (2016), da Brookings Institution, embora tenham evitado fazer referências diretas à OBOR, os responsáveis governamentais indianos têm expresso a sua relutância de forma implícita.

O que motiva esta oposição indiana, em contraste com o entusiasmo passado em relação a novas iniciativas promovendo integração e conectividade regional?

Um primeiro fator relaciona-se com o facto de o eixo OBOR atravessar o Paquistão, ligando a China ao oceano Índico por via da passagem de Karakorum nos Himalaias e do porto de Gwadar. Este trecho, conhecido como “*China-Pakistan Economic Corridor*” (CPEC), atravessa a região de Caxemira, que está sob controlo paquistanês e é reivindicada pela Índia. A possível presença de milhares de chineses envolvidos na empreitada e segurança do CPEC em território disputado é motivo de particular preocupação em Nova Deli (Singh, 2016).

Segundo, e mais relevante ainda, a Índia reconhece que projetos como a OBOR têm uma componente estratégica que agudiza o dilema de segurança entre os dois países. Num continente asiático que testemunha níveis inéditos de competição geoestratégica, qualquer projeto de assistência económica é visto como acelerando uma espiral de rivalidade e insegurança entre grandes e médias potências. No entendimento indiano, esta visão securitária da economia é particularmente aparente no campo da conectividade transnacional porque traz consigo o risco de dependência em sectores estratégicos. Um porto comercial chinês no Sri Lanka, Bangladesh ou Paquistão não é, portanto, um mero investimento económico, mas também uma aposta estratégica de Pequim para aceder ao oceano Índico e, assim, reduzir a sua dependência do estreito de Malaca (Kazmin, 2016).

²⁶ Para uma perspectiva geral sobre esta diplomacia multilateralista indiana, ver Sidhu, Mehta e Jones (2013).

Esta perspetiva é agudizada pela situação de relativo isolamento geográfico e peninsular da Índia. Para ocidente, o Paquistão continua a bloquear qualquer tentativa de ligação com o Afeganistão, o Irão e a Ásia Central. Para oriente, Myanmar só recentemente iniciou um processo de liberalização política e económica. Para norte, surgem os formidáveis Himalaias e a rival China. Em contraste, ao apostar na Rússia, a China tem sido capaz de provocar uma revolução na conectividade euro-asiática, ligando Xangai ao oceano Atlântico por via terrestre. A aposta chinesa na Europa, com mais de vinte mil milhões de euros de investimento nos últimos quinze anos, é complementada com uma aposta semelhante no Sudeste Asiático, ligando a província de Yunnan e Guangxi ao Vietname, Camboja, Laos e à Tailândia.

Para além deste contexto geoestratégico, a relutância indiana em relação à OBOR é também motivada pelo seu carácter unilateral – uma iniciativa que, para além da retórica “win-win”, obedece no seu essencial aos interesses chineses. Referindo-se implicitamente à OBOR, a ministra dos Negócios Estrangeiros indiana, Sushma Swaraj, sublinhou em 2016 que: “*we bring to bear a cooperative rather than unilateral approach and believe that creating an environment of trust and confidence is the pre-requisite for a more inter-connected world*” (Ministry of External Affairs, Government of India, 2016). Na mesma linha, um dos mais influentes estrategas do governo indiano, o secretário-geral S. Jaishankar, exprimiu assim a relutância indiana face ao “unilateralismo” chinês: “*The key issue is whether we will build our connectivity through consultative processes or more unilateral decisions. Our preference is for the former... But we cannot be impervious to the reality that others may see connectivity as an exercise in hard-wiring that influences choices. This should be discouraged, because particularly in the absence of an agreed security architecture in Asia, it could give rise to unnecessary competitiveness.*” (Ministry of External Affairs, Government of India, 2016).

Porém, ao longo do último ano, têm surgido também vozes mais favoráveis à OBOR, refletindo um debate no seio do governo sobre a sua natureza. Pode a Índia confiar nas expressões de intenção chinesas? Que custos a longo prazo acarreta entrar agora neste projeto? O que dizem outros parceiros estratégicos sobre a OBOR, desde os Estados Unidos ao Japão e à União Europeia? Estas e outras questões semelhantes refletem o dilema extremo que a Índia enfrenta hoje na Ásia, oscilando entre o receio de isolamento geoeconómico, por um lado, e o receio de uma interdependência submissa perante a China, por outro lado.

As vozes favoráveis repartem-se entre três campos distintos. Primeiro, há os analistas que sublinham a OBOR como uma inevitabilidade que está a revolucionar o contexto geoestratégico na Eurásia. Opor-se seria, nesta perspetiva,

um erro fundamental porque isolaria ainda mais a Índia do resto da Ásia. Prem Shankar Jha (2016), por exemplo, refere que “*if India chooses to stay out of OBOR it will only increase its isolation within South Asia, and hasten the end of its regional hegemony*”. Países vizinhos tradicionalmente na órbita indiana, incluindo o Sri Lanka ou o Bangladesh, gravitariam assim progressivamente para a esfera de influência chinesa.

Segundo, os analistas e decisores indianos que se têm batido por uma maior abertura económica da Índia argumentam que a OBOR oferece uma excelente oportunidade para aumentar a interdependência regional e inter-regional e, assim, reduzir o potencial de conflitos. Para o analista indiano e sinólogo Jabin Jacob (2016) uma aderência indiana ofereceria assim a possibilidade de moderar o dilema de segurança sino-indiano. Especialmente na sua vertente paquistanesa, argumentam analistas como P. Stobdan (2016), faria sentido uma colaboração indiana de forma a reduzir as tensões no subcontinente e resolver, de uma vez por todas, a disputa por Caxemira. O ex-embaixador indiano advoga que “*India should offer a separate India-China Economic Corridor (ICEC) originating from an Indian port to connect with a border point with China – something that China cannot refuse*”. Esta visão tem naturalmente suscitado grande interesse no Nepal, cujo governo tem procurado servir de intermediário e plataforma de ligação entre os seus dois vizinhos gigantes (Liu, 2016).

Finalmente, argumenta uma terceira escola de analistas, a iniciativa OBOR deve ser vista como uma “oportunidade” porque irá potenciar as qualidades e vantagens comparativas da economia indiana (Ahmad, 2016). O vice-presidente da influente Observer Research Foundation, Samir Saran (2016), refere que “*just as U.S. trade and economic architecture underwrote the rise of China, Chinese railways, highways, ports and other capacities can serve as catalysts and platforms for sustained Indian double-digit growth*.” Nesta perspetiva, Nova Deli deve encarar o projeto de forma pragmática, e estudar – caso a caso – em que vertentes se justifica uma participação indiana. No caso do Irão, por exemplo, Raja Mohan (2016a) defende que os ambiciosos chineses podem vir a ter um papel fundamental na “normalização” do país, algo que favorece os interesses indianos.

3. AS MCC BILATERAIS E REGIONAIS DA CHINA E DA ÍNDIA

Para a China, os MCC devem assumir prioritariamente uma dimensão económica, que não securitária. Para a Índia são vistos de forma inversa: privilegiando em primeiro lugar a segurança e só depois a economia. No plano bilateral, China e Índia – apesar da rivalidade estratégica – têm vindo a desenvolver de forma paulatina MCC no âmbito da segurança e defesa. No plano regional, e ao contrário de Nova Deli, a posição de Pequim pauta-se por uma relativa ausência de propostas substantivas de MCC, que continua a optar e a valorizar prioritariamente o diálogo bilateral, crendo que desta forma auferirá uma melhor posição negocial²⁷.

3.1. As MCC Bilaterais

Apesar da competição estratégica na ROI, em pouco mais de dez anos a China tornou-se no segundo maior parceiro comercial da Índia e esta no maior parceiro da China no sul da Ásia. A cada visita dos respetivos primeiros-ministros, novos Acordos são assinados, visando o aprofundamento da cooperação bilateral em áreas de segurança e defesa, transportes e infraestruturas, gestão de rios transnacionais, tecnologia de produção de energia elétrica, energias renováveis, intercâmbio cultural e geminação de cidades. No plano exclusivo da segurança e defesa e na sequência do “*Agreement on Maintenance of Peace and Tranquility along the Line of Actual Control in the China-India Border Areas*” de 1993, do “*Confidence Building Measures in the Military Field along the Line of Actual Control in the China-India Border Areas*” de 1996 e do “*Agreement on Political Guiding Principles to Solve China-India Border Issues*” de 2005, foi assinado em 2013 o “*Agreement on Border Defense Cooperation*” (uma proposta chinesa que inicialmente não colheu grande receptividade indiana). Em 2014, Pequim e Nova Deli iniciaram um diálogo de cooperação e segurança marítima englobando o combate à pirataria, a liberdade de navegação e a cooperação entre as respetivas agências marítimas. Também têm desenvolvido consultas no âmbito do desarmamento, não-proliferação e controlo de armamento²⁸. Seis reuniões bilaterais no âmbito da segurança e defesa já foram concretizadas e as visitas de ministros da Defesa e dos chefes militares dos ramos

²⁷ Não obstante os mecanismos multilaterais na Ásia-Pacífico em que participa, tal como descrito no seu recente White Paper “*China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*” (Xinhua, 2017).

²⁸ Ver, por exemplo, Chansoria (2012).

têm mantido alguma regularidade. Já foram realizados seis exercícios militares conjuntos de escalão Companhia e Batalhão de combate ao terrorismo (série “*Hand in Hand*”) com uma periodicidade anual, estando previsto um “telefone vermelho” que permita a comunicação direta entre as chefias militares, em caso de crise, bem como entre as forças militares ao longo da fronteira terrestre comum. No plano das intenções há a possibilidade de realização de exercícios aeronavais conjuntos e de fortalecimento da cooperação em áreas como as operações de paz, o contraterrorismo, as escoltas navais, a ajuda humanitária, a mitigação de desastres naturais, as missões de busca e salvamento, o treino de quadros e o intercâmbio entre *think tanks* militares.

3.2. Pequim e as MCC Regionais

Existe uma competição sino-indiana no âmbito das MCC de cariz político-económico. Enquanto a China participa no ASEAN+1, no ASEAN+3 (China, Japão e Coreia do Sul) e estabeleceu zonas de comércio livre com a ASEAN, a Índia tem assento no ASEAN+1 e está em processo negocial com vista ao estabelecimento de áreas de comércio livre com a ASEAN. Ambas estão no ASEAN+6 (juntamente com o Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia). Pequim – à semelhança de Nova Deli – tem financiado a construção e desenvolvimento de infraestruturas de transportes, ao abrigo de acordos de cooperação bilateral, oferecendo ou vendendo equipamento militar (armamento ligeiro e pesado, sistemas de comunicações e lanchas/navios patrulha) ao Bangladesh, Maldivas, Myanmar, Seicheles e Sri Lanka.

A Índia é o *pivot* da South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) que incorpora mais sete países (Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão, Maldivas e Afeganistão) e tem a China como observador. Mas para desalento de Nova Deli, existe uma incapacidade da SAARC em desempenhar um papel crucial numa maior integração política e económica do sul da Ásia (apesar da existência de um Acordo de Comércio Livre), resultante do obstrucionismo do Paquistão, sendo que a Associação está atualmente moribunda (Xavier, 2016).

Apesar das similaridades entre o “Projecto *Mausam*” e a “Rota das Especiarias” com a OBOR na ROI e do enorme volume das trocas comerciais bilaterais, o convite feito pelo embaixador da China na Índia, Le Yucheng, com vista à integração dos dois projetos indianos na OBOR não teve resposta oficial de Nova Deli²⁹.

²⁹ Sobre este ponto e outras propostas chinesas, ver a entrevista do embaixador chinês ao jornal *The Hindu* (Ramani, 2015).

O mesmo se passa com as propostas de estabelecimento de uma área de comércio livre sino-indiana e dos corredores económicos Bangladesh-China-Índia-Myanmar e China-Paquistão que têm esbarrado nas suspeitas indianas de que uma eventual aceitação colocaria Nova Deli numa posição de subalternidade geoestratégica na ROI (Lan, 2013; China Institute of International Studies, 2015b). Adicionalmente, a participação de empresas chinesas na construção e modernização de alguns portos na ROI é vista com desconfiança e como fazendo parte da estratégia do “colar de pérolas” sob a capa semântica da OBOR (Khilnani *et al.*, 2012: 14), justificando o reforço das suas capacidades navais e das relações de cooperação em matéria de segurança marítima com os EUA, o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, Singapura, Indonésia, Tailândia e o Vietname (Rajan, 2015a, 2015b; Hariharan, 2015)³⁰.

No entanto para alguns estrategistas chineses e para o Ministério da Defesa Nacional da China, a “estratégia do colar de pérolas” é uma ficção. O que a MEPL procura são “*places, not bases*” para apoio logístico às suas “operações de não-guerra” (Ministry of National Defense, People’s Republic of China, 2016)³¹. Para outros analistas chineses o país ainda não tem uma estratégia para o oceano Índico, algo que é demonstrado por só ter apresentado uma proposta de cooperação multilateral no âmbito da segurança marítima, num claro contraste com a Índia. Tal proposta foi vocalizada pelo vice-almirante Su Zhiqian em dezembro de 2012, aquando da terceira edição do Diálogo de Galle³², quando colocou à consideração dos representantes dos vários países presentes, a criação de um Código de Conduta Marítimo para o oceano Índico, similar ao estabelecido entre a China e os EUA (para os encontros inopinados em alto mar) e entre a China e a ASEAN, neste caso para a disputa territorial no mar do Sul da China).

³⁰ Apesar de ter assinado um “*Logistic Support Agreement*” e um “*Basic Exchange Cooperation Agreement*” em 2015 e ter subscrito a “*Defense Trade and Technology Initiative*” proposta por Washington, Nova Deli declinou a assinatura do “*Communications and Information Security Memorandum of Agreement*”, que permitiria aos navios e aviões indianos e americanos comunicarem usando o mesmo sistema de encriptação e partilharem dados e informações no domínio marítimo. Adicionalmente tem recusado a proposta de conduzir patrulhas navais conjuntas, ainda que efetue exercícios navais na baía de Bengala com os EUA, a Austrália e o Japão. Paralelamente assinou um acordo de fornecimento de tecnologia de emprego dual, armamento e cooperação nuclear com o Japão e de aquisição aos EUA de aviões de vigilância marítima e submarina P-8I Poseidon.

³¹ Num decalque do que os EUA fizeram aquando do pós-Guerra Fria, com arranjos mais flexíveis, capazes de garantir o acesso de meios militares dos EUA a infraestruturas críticas em caso de crise, permitindo-lhes poupar nos custos políticos e económicos associados às bases permanentes em outros países.

³² Uma conferência internacional dedicada às questões da segurança marítima internacional que se realiza anualmente no Sri Lanka (ver <http://galledialogue.lk/>).

Na ROI, a MEPL – ao abrigo do conceito de “oceanos harmoniosos” (Zhang, 2014) – tem desenvolvido as seguintes atividades: escala de navios e submarinos em portos de alguns países; participação em fóruns navais multinacionais; participação em exercícios navais multinacionais (menos frequente) e bilaterais (mais frequente); emprego do navio-hospital ‘*Peace Ark*’ em missões de apoio médico sanitário; participação desde dezembro de 2008 na missão internacional de combate à pirataria no golfo de Ádem e na Somália³³; e participação na missão multinacional de busca e salvamento do voo 370 da *Malaysia Airlines* entre 2014-2016.

3.3. Nova Deli e as MCC Regionais

Perante a formidável ofensiva chinesa no seu tradicional espaço de influência, a Índia foi rapidamente forçada a responder com estruturas alternativas que visam criar laços estratégicos de confiança com os seus vizinhos na região do sul da Ásia e do oceano Índico. Aceleradas nos últimos cinco anos, estas medidas de confiança situam-se a quatro níveis.

Primeiro, a Índia tem apostado em desenvolver o quadro institucional e multilateral, em especial no oceano Índico. Por via do Indian Ocean Naval Symposium (IONS), criado por sua iniciativa em 2007, Nova Deli tem procurado criar uma plataforma de diálogo entre as forças navais da região, criando novos mecanismos de cooperação em termos de segurança marítima, resposta a catástrofes naturais e combate à pirataria. No campo diplomático, a Índia também investiu recursos significativos na revitalização da Indian Ocean Regional Association (IORA), uma organização inter-governamental que visa fomentar a cooperação entre os Estados litorais do oceano Índico.

Segundo, na baía de Bengala, Nova Deli tem apostado na cooperação inter-regional, ligando o sul da Ásia ao motor de crescimento económico do Sudeste Asiático, incluindo os países membros da ASEAN. Mais do que procurar integrar os mercados que gravitam à sua volta no subcontinente indiano, Nova Deli procura agora criar uma ponte terrestre com o Myanmar e a Tailândia e marítima com a Indonésia. Estes países, por sua vez, têm demonstrado grande interesse numa aproximação à Índia de

³³ Desde o início desta missão, a MEPL enviou 21 *task-forces* navais, numa média de 3 navios por *task-force*, tendo escoltado mais de 5 mil navios mercantes (um quinto dos quais chineses) e impedido dezenas de ações de pirataria, colaborando com forças navais da NATO, União Europeia, Rússia, Índia, Japão, Coreia do Sul e Austrália.

forma a contrabalançar a crescente influência chinesa. Neste campo, o primeiro-ministro indiano Narendra Modi tem apostado em novas políticas de “prioridade à vizinhança” e de “conectividade estratégica”, com particular enfoque no Bangladesh, Sri Lanka e Myanmar. Com a SAARC em suspenso e refém do contencioso indo-paquistanês, o governo indiano está a apostar agora de forma pragmática na Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) como uma alternativa. Criada em 1997, a organização comemora este ano o seu vigésimo aniversário e deverá servir de principal veículo às tentativas indianas de incluir os seus vizinhos de forma mais cooperativa na sua estratégia “*Look East, Act East*” (Mohan, 2016b).

Terceiro, Nova Deli tem também desenvolvido mecanismos de cooperação de natureza “minilateral,” mais flexíveis que as organizações intergovernamentais. Na ROI, incluem-se iniciativas como a trilateral para consultas mútuas sobre segurança marítima com o Sri Lanka e as Maldivas. O acordo de mobilidade de transportes com o Bangladesh, Nepal e Butão (BBIN-MVA), prestes a ser implementado, é outra iniciativa semelhante desenvolvida pela Índia como medida de confiança. Nova Deli tem desenvolvido estes projetos com base no conceito de “cooperação sub-regional,” que sinaliza a sua impaciência em relação aos critérios de “consenso e unanimidade” adotados pela SAARC. Se deixou de ser possível promover a integração regional no sul da Ásia, advogam agora os analistas e decisores indianos, então passou a ser necessário procurar estruturas e entendimentos mais flexíveis, em sectores mais específicos onde existe uma conjugação de interesses entre a Índia e um grupo restrito de países vizinhos (Pattanaik, 2016).

Por fim, a Índia também tem procurado incutir maior confiança aos seus vizinhos por via de projetos de cooperação bilateral com outras médias potências, seja o Japão ou a Austrália. Como potência regional hegemónica no sul da Ásia, a Índia tem naturalmente suscitado repetidas ansiedades entre os seus vizinhos. Para países como o Nepal ou o Bangladesh, a China ofereceu-se como uma perfeita alternativa para contrabalançar as pressões indianas. Enquanto a assistência de Pequim é recebida de braços abertos, qualquer iniciativa indiana é vista com contrastante desconfiança. Indicando que entende esta dinâmica, o governo indiano tem, por isso, procurado trabalhar em colaboração com países terceiros. É o caso do Japão, por exemplo, com quem Nova Deli tem desenvolvido um ambicioso plano de cooperação trilateral, não só no Bangladesh e em Myanmar, mas também em África (Baruah, 2016).

Subjacente a estas quatro MCC está a percepção indiana de que a China passou a ser uma unidade proativa no plano geoestratégico asiático, bem para além da Ásia oriental e sudeste. A penetração chinesa em esferas de influência tradicionalmente indianas obrigou Nova Deli a reavaliar os seus instrumentos de projeção de poder e a desenvolver alternativas.

4. OBSERVAÇÕES FINAIS

O cruzamento de vários interesses entre potências regionais e extrarregionais à ROI complexificam a sua envolvente estratégica, caracterizada por dinâmicas de crescimento e integração, de competição, conflito e fragmentação. As relações sino-indianas são exemplo desta sintomatologia.

A defesa dos interesses nacionais está intimamente ligada às percepções. Ainda que a Índia e a China tenham um interesse direto na estabilidade e prosperidade da ROI e expressem nos discursos oficiais este desiderato, observam-se divergências perceptíveis sobre a OBOR e o papel que esta poderá vir a desempenhar naquilo que Pequim define como a defesa dos seus interesses vitais. O mesmo aplica-se à LEAE de Nova Deli.

Apesar de reconhecerem a necessidade do fomento da cooperação bilateral e regional, desconfiam das respetivas intenções. Como a sobreposição dos interesses nacionais difere no tempo e no espaço, escolhem opções cooperativas à *la carte* nas quais tentam prefigurar-se como *pivots*.

Existe um confronto de percepções sino-indiano, com critérios parametrizadores próprios, que exacerbam as suspeitas e aumentam os potenciais erros de percepção mútua. Se há pouco mais de dez anos havia uma certa assimetria qualitativa nas percepções que a China e a Índia tinham uma da outra (Pequim subestimava Nova Deli como uma ameaça e esta exagerava a ameaça da primeira), hoje há um nivelamento. Tal deve-se à LEAE, ao aprofundamento das relações de cooperação bi e multilateral no âmbito da segurança e defesa com vários países da ROI, a que se juntam o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e os EUA – ainda que salvaguardando a sua autonomia estratégica (Khilnani *et al.*, 2012) – e ao ambicioso programa de modernização militar naval e aérea.

Nova Deli procura posicionar-se como o gestor da segurança regional, sendo as MCC um dos instrumentos de que se socorre para a concretização deste objetivo. Esta ambição e posicionamento geoestratégico é liminarmente refutado pela China, que não lhe reconhece “legitimidade moral”.

Para os estrategistas chineses, sendo a ROI de interesse vital para a segurança e desenvolvimento económico nacional não só da Índia mas da China, existe a perce-

ção de que Nova Deli está a desenvolver um conjunto de iniciativas tendentes a passar de uma posição de preponderância para uma de hegemonia regional, que, a concretizar-se, condicionaria seriamente os interesses geoeconómicos, podendo, em caso de conflito, limitar a projeção de meios da MEPL em defesa das suas linhas de comunicação marítima para o Médio Oriente e África e/ou de proteção/evacuação de cidadãos chineses. Concomitantemente, alguns dos desideratos da OB seriam fortemente afetados.

Do outro lado, a sintomatologia percetiva é idêntica, mas inversa. Os estrategistas indianos enfatizam a valorização crescente da ROI para a China, o impacto que a OBOR terá em termos de perda de influência regional indiana, a modernização naval e aérea, o reforço dos laços de cooperação militar com o Paquistão e o número crescente de escalas de navios e submarinos da MEPL em portos de países da ROI. Tudo é agravado pela opacidade chinesa (intencional ou não) e a sua incapacidade em explicar e/ou consultar países da região sobre o impacto percetivo das suas ações, a que se junta uma dualidade de critérios quando reivindica soberania sobre uma área significativa do mar do Sul da China, mas critica o “*Manifest Destiny*” indiano de tentar controlar parte substancial do oceano Índico. Em suma, enquanto as preocupações de segurança chinesa têm um perfil geoeconómico da ROI, as indianas têm um geoestratégico.

As MCC, apesar de em tese visarem a mitigação das percepções de (in)segurança e, inerentemente, o dilema de segurança, independentemente dos progressos registados no plano bilateral, no plano regional têm-se assumido como mais uma faceta da competição sino-indiana.

No plano geoestratégico multilateral regional, Nova Deli tem vindo a construir uma rede de MCC na qual assume um papel de liderança ou de preponderância, num claro contraste com a passividade de Pequim – talvez explicável pelo facto de esta ainda não ter uma estratégia (oficial) para a ROI. A China tenta compensar esta sua inércia relativa e o facto de não ser convidada pela Índia a participar nas MCC, através da oferta de pacotes de apoio financeiro ao desenvolvimento de infraestruturas rodoviárias, aeroportuárias e ferroviárias que lhe permitam no futuro obter concessões de exploração e de estacionamento permanente ou temporário de meios navais e aéreos. Nova Deli continua a cooperar – sob condições muito específicas – com Washington, Tóquio e Camberra, como forma de contrabalançar a crescente presença e capacidades da MEPL na ROI, com base no eixo Pequim-Islamabad.

Para a Índia, subjacente à OB da OBOR está uma dimensão militar de evolução gradual de “*places para bases*”, validando a metáfora geoestratégica do “colar

de pérolas chinês” na ROI. Mas mesmo que este “colar” se venha a concretizar, é importante notar que a geografia da ROI não favorece a China, que terá de operar em “linhas exteriores” contra as “linhas interiores” da Índia, com os seus meios navais a terem de passar por “choke points” até chegarem a estes “places ou bases” sites em países cujo apoio político e logístico será sempre dúbio, particularmente em caso de um conflito sino-indiano ou sino-norte-americano (i. e. por não verem na China um fornecedor de segurança de confiança)³⁴.

Essencialmente, tanto a China como a Índia ainda não possuem um “road map” que defina a melhor forma de cooperarem uma com a outra. Apesar de a cooperação bilateral no plano da segurança e defesa ter registado francos progressos, com uma gradual institucionalização e periodização dos diálogos político-militares e a realização de exercícios militares conjuntos, as suspeitas mútuas prevalecem. As respetivas estratégias militares mencionam obliquamente os “interesses de outras nações” em estabelecerem uma presença naval tanto na ROI como no mar do Sul da China.

O desafio que se apresenta é o de delinear regras que permitam gerir a penetração estratégica da China na ROI e da Índia no nordeste e sudeste asiático – falando-se recorrentemente na necessidade de uma maior transparência relativamente às intenções de cada uma. Existe o risco de que a discrepância existente quanto ao respetivo estatuto e aspirações regionais venha a acentuar a rivalidade estratégica.

Poder-se-ia considerar a criação de uma terceira camada de institucionalismo regional de segurança, alargando a base geográfica ao Indo-Pacífico, fazendo a ponte entre as alianças (EUA-Japão/EUA-Austrália e China-Paquistão) e o multilateralismo flexível da China e da Índia. Ao abrigo desta opção realizar-se-iam diálogos periódicos práticos “minilaterais” e exercícios militares conjuntos numa base voluntarista: umas vezes integrando a China, outras a Índia, mas desejavelmente e sempre que possível as duas, contribuindo para a mitigação da dinâmica percetiva de mútuas suspeitas quanto ao papel da Índia e a legitimidade da presença chinesa na ROI.

Em conclusão, a competição geoestratégica sino-indiana na ROI continuará a centrar-se em três vetores: estatuto, influência e legitimidade. A eles estão associados cinco fatores estruturais que pautarão as dinâmicas de

³⁴ Para John Garver (2001: 277) “em caso de conflito terrestre com a China, a Índia pode ser tentada a provocar uma escalada, transferindo-o para a dimensão marítima onde possui uma vantagem substancial, restringindo seriamente o comércio chinês no oceano Índico”. Esta ideia é também subscrita por Khilnani *et al.* (2012: 38), que a contemplam no caso de um apoio militar da China ao Paquistão num eventual conflito militar indo-paquistanês.

segurança e defesa sino-indianas na ROI: a crescente influência da China, via OBOR; a resposta por parte da Índia, via LEAE; a competição pela obtenção de contratos de longa duração de fornecimento de recursos energéticos e a segurança das linhas de comunicação marítima na região; a persistência de disputas marítimas e continentais entre Estados; e o déficit de governos funcionais em alguns Estados da região. Os cinco serão tanto uma oportunidade como um risco para cada uma delas.

Referências

- ALBERT, ELEANOR (2015). “Competition in the Indian Ocean”. *Council on Foreign Relations, CFR Backgrounders* [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.cfr.org/regional-security/competition-indian-ocean/p37201>.
- AHMAD, TALMIZ (2016). “Who’s Afraid of One Belt One Road?”. *The Wire* [online], [acedido em 8 de janeiro de 2017], disponível em <https://thewire.in/40388/one-belt-one-road-shaping-connectivities-and-politics-in-the-21st-century/>.
- BARRY, ELLEN (2016). “U. S. Proposes Reviving Naval Coalition to Balance China’s Expansion”. *The New York Times*, March 2 [online 9, [acedido em 27 de dezembro de 2016], disponível em http://www.nytimes.com/2016/03/03/world/asia/us-proposes-india-naval-coalition-balance-china-expansion.html?ribbon-ad-idx=12&rref=homepage&module=Ribbon&version=origin®ion=Header&action=click&contentCollection=Home%20Page&pgtype=article&_r=3.
- BARUAH, DARSHANA (2016). “Toward Strategic Economic Cooperation between India and Japan”. *Carnegie India* [online], [acedido em 6 de janeiro de 2017], disponível em <http://carnegieindia.org/2016/12/01/toward-strategic-economic-cooperation-between-india-and-japan-pub-66326>.
- BIAN, SHAOLAN (2012). “LunYindu zai Dongnanya de Ruanshili” (O Soft Power da Índia no Sudeste Asiático). *Dongnanya Yanjiu* n° 3 (Estudos do Sudeste Asiático), pp. 37-49.
- CHANSORIA, MONIKA (2012). *India and China: Assessing the Need to Strengthen Bilateral Confidence Building Measures*. Sandia Report n°10041, Sandia National Laboratories [online], [acedido em 28 de dezembro de 2016], disponível em <http://prod.sandia.gov/techlib/access-control.cgi/2012/1210041.pdf>
- CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES (2015a). *China’s Diplomatic Efforts to Promote Energy and Resources Cooperation Along the “One Belt and One Road”*. Monograph n°5 [online], [acedido em 25 de maio de 2016], disponível em <http://images.china.cn/gyw/CIIS%20Report%20no.5%20full%20text.pdf>.

- CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES (2015b). *Sino-Indian Relations in the New Era: Current Status, Development Trend and Policy Recommendations*. Monograph n°7 [online], [acedido em 25 de maio de 2016], disponível em <http://images.china.cn/gyw/CIIS%20Report%20no.7%20full%20text.pdf>.
- CHUNHAO, LOU (2012). “US-India-China Relations in the Indian Ocean: A Chinese Perspective”. *Strategic Analysis* n° 4, pp. 624-639.
- COPELAND, DALE (2000). “The Constructivism Challenge to Structural Realism: A Review Essay”. *International Security* n° 2, pp. 187-212.
- DA, WEI (2005). “Zhongguo de Haiyang Anquan Zhanlue” (A Estratégia de Segurança Marítima da China) in Yang Mingjie (ed.), *Haishang Jiaodao Anquan yu Guoji Hezuo* (Segurança das Linhas de Comunicação Marítima e Cooperação Internacional). Beijing: Shishi Chubanshe (Editora de Temas Contemporâneos).
- DAI, XU (2009). “China Should Establish Overseas Base”. *Global Times*, 3 de fevereiro [online], [acedido em 30 de maio de 2013], disponível em <http://mil.huanqiu.com/top/2009-02/363027.html>.
- DONG, MANYUAN E SU XIAOHUI (2015). *Zhongguo Xiang lin Anquan Huanjing yu Zhangguo Zhengce Xuanze Shencha (2010-2020)* (Análise da Envolvente de Segurança e Defesa da China e as Opções Políticas – 2010-2020). Beijing: Shijie Shiwu Chubanshe (Editora de Assuntos Mundiais).
- EMBASSY OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA IN LITHUANIA (2013). “President Xi Jinping Meets with Prime Minister Manmohan Singh of India, Stressing to Seize Opportunities and Join Hands in Cooperation to Push forward China-India Strategic Cooperative Partnership to a New High” [online], [acedido em 19 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.mfa.gov.cn/ce/celt/eng/xwtd/t1093474.htm>.
- FANG, XIAOZHI (2012). “Shilun Yindu Jieru Nanhai Wenti de Zhanlue Dongyin ji Fazhan Qianjing” (As Motivações Estratégicas da Índia e o seu Potencial Envolvimento no Mar do Sul da China). *Heping yu Fazhan* n° 6 (Paz e Desenvolvimento), pp. 25-33.

- GAROFANO, JOHN E ANDREA DEW (2013). *Deep Currents and Rising Tides: The Indian Ocean and International Security*. Washington: Georgetown University Press.
- GARVER, JOHN (2001). *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*. Seattle: University of Washington Press.
- GE, HONGLIANG (2012). “Yindu zai Nanhai Wenti Zhong de Jiaose Tantai” (O Papel da Índia na Disputa do Mar do Sul da China). *Nanya Yanjiu Jikan* n°1 (Revista Quadrimestral de Estudos sobre o Sul da Ásia), pp. 35-44.
- GILBOY, GEORGE E ERIC HEGINBOTHAM (2012). *Chinese and Indian Strategic Behavior: Growing Power and Alarm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOUDA, R. SIDDA E MANISHA MOOKHERJEE (2015). *China in the Indian Ocean Region*. New Delhi: Allied Publishers.
- HARIHARAN, R. (2015). “Sparing India’s Strategic Space for China’s Entry in the East”. Paper n°5966, *South Asia Analysis Group* [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.southasiaanalysis.org/node/1812>.
- HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (2016a). *Conflict Barometer 2015, Basis Data* [online], [acedido em 13 de dezembro de 2016], disponível em <https://www.hiik.de/en/daten/>.
- HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (2016b). *Disaggregated Conflict Dataset (DISCON) Asia and Oceania between 2000 and 2014* [online], [acedido em 13 de dezembro de 2016], disponível em <https://www.hiik.de/en/daten/>.
- HERBERT-BURNS, RUPERT (2012). “New Capacities and Recurring Risks: Developments in the International Shipping Industry” in David Michel e Russell Sticklor (eds.), *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges*. Stimson Center [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Book_IOR_2_1.pdf.

- HERZ, JOHN (1951). *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press.
- HEUER, RICHARD (1981). “Strategic Deception and Counter-deception: a Cognitive Process Approach”. *International Studies Quarterly* n° 2, pp. 294-327.
- HOLST, JOHN (1983). “Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework”. *Survival* n° 1, pp. 2-15.
- HUANG, ZHENGDUO (2013). “Yindu de Duobian Waijiao: Chenggong yu Juxian” (A Diplomacia Multilateral da Índia: Sucessos e Limitações). *Zhongguo Guoji Yanjiu* n° 42 (Estudos Internacionais da China), pp. 138-151.
- INDIAN NAVY (2007). *Freedom to Use the Seas: India’s Maritime Military Strategy*. New Delhi: Integrated Headquarters, Ministry of Defense. [online], [accedido em 23 de dezembro de 2016], disponível em <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf>.
- INDIAN NAVY (2015). *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*. New Delhi: Integrated Headquarters, Ministry of Defense [online], [accedido em 23 de dezembro de 2016], disponível em https://www.indian-navy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf.
- India Today* (2014). “Modi told me China and India are two bodies, one spirit: Xi Jinping”. *India Today* [online], [accedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em <http://indiatoday.intoday.in/story/xi-jinping-narendra-modi-china-chinese-president/1/383629.html>.
- JACOB, JABIN (2015). “India and China’s ‘One Belt, One Road’ Initiative”. *Nação e Defesa* n° 142, pp. 56-71.
- JACOB, JABIN (2016). “India and OBOR: It’s Not Complicated”. *BRICS Post* [online], [accedido em 6 de janeiro de 2017], disponível em <http://thebricspost.com/india-and-obor-its-not-complicated/#.WH49uDjcs5s>.
- JERVIS, ROBERT (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.

- JERVIS, ROBERT; NED LEBOW E JANICE STEIN (EDS.), (1985). *Psychology and Deterrence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JERVIS, ROBERT (2002). “Signaling and Perception: Drawing Inferences and Projecting Images”, in Kristen Renwick (ed.), *Political Psychology*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- JHA, PREM SHANKAR (2016). “Why India Must Embrace China’s One Belt One Road Plan”. *The Wire* [online], [acedido em 6 de janeiro de 2017], disponível em <https://thewire.in/58810/india-must-embrace-chinas-one-belt-one-road-plan/>.
- JIA, HAITAO (2015). “A Chinese Observation: Indians’ Perception of China and Their ‘China Complex’” in R. Sidda Gouda e Manisha Mookherjee (eds.), *China in the Indian Ocean Region*. New Delhi: Allied Publishers, pp. 199-217.
- KAPILA, SUBHASH (2016). “India’s ‘Look East’ and ‘Act East’ Policies Reviewed 2016”. Paper n° 6057, *South Analysis Group* [online], [acedido em 22 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.southasiaanalysis.org/node/1924>.
- KAPLAN, ROBERT (2011). *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. New York: Random House.
- KAZMIN, AMY (2016). “India watches anxiously as Chinese influence grows”. *Financial Times* [online], [acedido em 6 de janeiro de 2016], disponível em <https://www.ft.com/content/e9baebec-0bd8-11e6-9456-444ab5211a2f>.
- KHAN, AHSAN UR RAHMAN (2013). “Evolving Geopolitics of Indian Ocean: In-depth Analysis”. *Oriental Review* [online], [acedido em 12 de dezembro de 2016], disponível em <http://orientalreview.org/wp-content/uploads/2013/08/Evolving-Geopolitics-of-Indian-Ocean-In-depth-Analysis.pdf>.
- KHILNANI, SUNIL; RAJIV KUMAR; PRATAP B. MEHTA; PRAKASH MENON; NANDAN NILEKANI; SRINATH RAGHAVAN; SHYAM SARAN E SIDDHARTH VARADARAJAN (2012). *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twentieth First Century* [online]. New Delhi: National Defence College e Centre for Policy Research. [acedido em 21 de dezembro de 2016], disponível em http://www.cprindia.org/sites/default/files/working_papers/NonAlignment%202.0_1.pdf.

- LAL, ROLLIE (2006). *Understanding China and India: Security Implications for the United States and the World*. Westport: Praeger.
- LAN, JIANXUE (2005). “Hou Lengzhan Shiqi de Zhongyin Guanxi: Zhengchang hua yu Zhanlue Hexie” (As Relações Sino-Indianas na Era do Pós-Guerra Fria: Normalização e Harmonia Estratégica). *Nanya Yanjiu Jikan* n° 2 (Revista Quadrimestral de Estudos sobre o Sul da Ásia), pp. 32-47.
- LAN, JIANXUE (2013). “Zhong yin Guanxi: Xin de Siwei Fangshi he ‘zai Pingheng’, Zhongguo Guoji Yanjiu” (As Relações Sino-Indianas: Uma Nova Forma de Pensar e de ‘Rebalancing’). *Zhongguo Guoji Yanjiu* n° 40 (Estudos Internacionais da China), pp. 120-137.
- LEVY, JACK (1983). “Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems”. *World Politics* n° 1, pp. 76-99.
- LI, XIANYANG (2015). ‘Yi dai, Yi lu’: *Dingwei, Neiban Jixu Yaoyou Xian Chuli de Guanxi* (‘One Belt, One Road’: Orientações, Conteúdo e Desafios). Beijing: Shehuike Xuewenxian Chubanshe (Editora da Academia de Ciências Sociais).
- LI, ZHANG (2012). “Yindu Dongxiang Zhanlue: Jinzhan, Yingxiang ji Yingdui” (A Política ‘Look East’ da Índia e as Contramedidas da China). *Nanya Yanjiu Jikan* n° 1 (Revista Quadrimestral de Estudos sobre o Sul da Ásia), pp. 23-29.
- LIN, MA; LIU DAZHI E TENG FEI (2015). *Sichou Zhilu Jingji Daiyu Guocao Yuan Kechixu Fazhan Zhanlue Yanjiu* (Rota Económica da Seda e Estudo da Estratégia de Desenvolvimento da China). Beijing: Zhongguo Jingji Chubanshe (Editora Internacional da China).
- LINTNER, BERTIL (2015). *Great Game East: India, China, and the Struggle for Asia’s Most Volatile Frontier*. New Haven: Yale University Press.
- LIU, MINGFU (2015). *The China Dream: Great Power Thinking and Strategic Posture in the Post-American Era*. Singapore: CN Times Books.
- LIU, ZHONGMIN (2010). “Overseas Bases Needed for Much More than Cruising Sailors”. *Global Times*, 21 de maio [online], [acedido em 7 de junho de 2012], disponível em www.globaltimes.cn/content/533918.shtml.

- LIU, ZHONGYI (2016). “Kathmandu can serve as a bridge between China and South Asia”. *Global Times* [online], [acedido em 7 de janeiro de 2017], disponível em <http://www.globaltimes.cn/content/1009205.shtml>.
- LOWY INSTITUTE (2013). “India Poll 2013” [online], [acedido em 21 de dezembro de 2016], disponível em <https://www.lowyinstitute.org/publications/india-poll-2013>.
- MA, JIALI (2002). *Tongzhi Yindu: Yige Daguo Shangsheng* (Atenção à Índia: Um Grande País em Ascensão). Tianjin: Tianjin Renmin Chubanshe (Editora Popular de Tianjin).
- MADAN, TANVI (2016). “What India thinks about China’s One Belt, One Road initiative (but doesn’t explicitly say”, Brookings [online], [acedido em 3 de janeiro de 2017] disponível em <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/03/14/what-india-thinks-about-chinas-one-belt-one-road-initiative-but-doesnt-explicitly-say/>.
- MAO, SIWEI (2014). “Zhongyin Zouxiang Huxin Renzhong Daoyuan” (Alcançar a Confiança Mútua entre a China e a Índia é um Caminho Longo e Árduo). *Lianhe Zabao* (Matutino da União Nanyang Sin-Chew), 24 de setembro.
- MICHEL, DAVID E RUSSELL STICKLOR (EDS.), (2012). *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges*. Stimson Center [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Book_IOR_2_1.pdf.
- MINISTRY OF DEFENSE OF JAPAN (2016). “Defense of Japan 2016” [online], [acedido em 11 de dezembro de 2016], disponível em http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2016.html.
- MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, GOVERNMENT OF INDIA (2014). “Joint Statement between the Republic of India and the People’s Republic of China on Building a Closer Developmental Partnership” [online], [acedido em 16 de dezembro de 2016], disponível em <http://mea.gov.in/bilateraldocuments.htm?dtl/24022/Joint+Statement+between+the+Republic+of+India+and+the+Peoples+Republic+of+China+on+Building+a+Closer+Developmental+Partnership>.

- MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, GOVERNMENT OF INDIA (2015). “Speech by Foreign Secretary at Raisina Dialogue in New Delhi (March 2, 2015)” [online], [accedido em 5 de janeiro de 2017], disponível em http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/26433/Speech_by_Foreign_Secretary_at_Raisina_Dialogue_in_New_Delhi_March_2_2015.
- MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, GOVERNMENT OF INDIA (2016). “Speech by External Affairs Minister at the inauguration of Raisina Dialogue in New Delhi (March 01, 2016)” [online], [accedido em 5 de janeiro de 2017], disponível em http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/26432/Speech_by_External_Affairs_Minister_at_the_inauguration_of_Raisina_Dialogue_in_New_Delhi_March_01_2016.
- MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, ROC (2015). *2015 National Defense Report* [online], [accedido em 11 de dezembro de 2016], disponível em <http://report.mnd.gov.tw/page5fb9.html?sn=8&lang=en>.
- MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA (2016). “Defense Ministry’s regular press conference on Feb.25” [online], [accedido em 27 de dezembro de 2016], disponível em http://eng.mod.gov.cn/Press/2016-02/25/content_4644801.htm.
- MINISTRY OF NATIONAL DEFENSE, REPUBLIC OF KOREA (2014). *2014 Defense White Paper* [online], [accedido em 11 de dezembro de 2016], disponível em http://www.mnd.go.kr/cop/pblictn/selectPublicationUser.do?siteId=mnd_eng&componentId=51&categoryId=0&publicationSeq=689&pageIndex=1&id=mnd_eng_021400000000.
- MISRA, AMALENDU (2015). “Rajamandala Theory and India’s International Relations”. *Nação e Defesa* n° 142, pp. 10-27.
- MISRA, JITENDRA N. (2016). “Modi’s India in the Global Pecking Order”. *Nação e Defesa* n° 144, pp. 164-176.
- MOHAN, RAJA (2012). *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace [online], [accedido em 27 de dezembro de 2016], disponível em http://carnegieendowment.org/files/Samudra_Manthan_Brief1.pdf.

- MOHAN, RAJA (2016a). “Beyond the News: China’s railway, India’s opportunity”. *The Indian Express* [online], [acedido em 8 de janeiro de 2017], disponível em <http://indianexpress.com/article/explained/beyond-the-news-chinas-railway-indias-opportunity/>.
- MOHAN, RAJA (2016b). “Raja Mandala: Bay of Bengal’s Glad Tidings”. *The Indian Express* [online], [acedido em 5 de janeiro de 2017], disponível em <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/saarc-summit-india-pakistan-south-east-asia-regional-forum-3075858/>.
- NAIDU, G. V.C. (2013). “India and East Asia: The Look East Policy”. *Perceptions* n° 1, pp. 53-74 [online], [acedido em 18 de dezembro de 2016], disponível em http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2013/06/GVC_Naidu.pdf.
- NATIONAL BUREAU OF ASIAN RESEARCH (2016). *Roundtable: India and China at Sea: A Contest of Status and Legitimacy in the Indian Ocean* [online], [acedido em 16 de dezembro de 2016], disponível em http://www.nbr.org/publications/asia_policy/free/AP22/AsiaPolicy22_IndiaChinaAtSeaRT_July2016.pdf.
- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS E MINISTRY OF COMMERCE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA (2015). *Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road* [online], [acedido em 14 de dezembro de 2016], disponível em http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.
- PANDA, JAGANNATH (2017). *India-China Relations: Politics of Resources, Identity and Authority in a Multipolar World Order*. London: Routledge.
- PANDYA, AMIT; RUPERT HERBERT-BURNS E JUNKO KOBAYASHI (2011). *Maritime Commerce and Security: The Indian Ocean*. Stimson Center [online], [acedido em 13 de dezembro de 2016], disponível em https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Introduction_-_Maritime_Commerce_and_Security_The_Indian_Ocean_1.pdf.
- PARASHAR, SACHIN (2014). “Narendra Modi’s ‘Mausam’ maneuver to check China’s maritime might”. *Times of India* [online], [acedido em 16 de dezembro de 2016], disponível em <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Narendra-Modis-Mausam-manoeuvre-to-check-Chinas-maritimemight/articleshow/42562085.cms>.

- PATTANAIAK, SMRUTI (2016). “Sub-regionalism as New Regionalism in South Asia: India’s Role”. *Strategic Analysis* n° 3, pp. 210-217.
- PATEK, BIMAL E ARUNA MALIK (2016). *Indian Ocean and Maritime Security: Competition, Cooperation and Threat*. London: Routledge.
- PEW RESEARCH CENTER (2015). “How Asia-Pacific Publics See Each Other and Their National Leaders” [online], [acedido em 21 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.pewglobal.org/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/>.
- PEW RESEARCH CENTER (2016). “India and Modi: The Honeymoon Continues”. Pew Research Center [online], [acedido em 21 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.pewglobal.org/2016/09/19/india-and-modi-the-honeymoon-continues/>.
- PRESS INFORMATION BUREAU GOVERNMENT OF INDIA PRIME MINISTER’S OFFICE (2014). “India-China ties from ‘Inch towards Miles’” [online], [acedido em 17 de dezembro de 2016], disponível em <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=109709>.
- QI, JIANGUO (2013). “Article by LTG Qi Jianguo on International Security Affairs” in James A. Bellacqua e Daniel M. Hartnett. *CNA China Studies* [online], [acedido em 20 de dezembro de 2016], disponível em https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DQR-2013-U-004445-Final.pdf.
- RAJAN, D. S. (2015a). “The Unfolding China’s Indian Ocean Strategy”. Paper n°5646, *South Asia Analysis Group* [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.southasiaanalysis.org/node/1455>.
- RAJAN, D. S. (2015b). “China Formulates Assertive Military Strategy”. Paper n°5945, *South Asia Analysis Group* [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.southasiaanalysis.org/node/1788>.
- RAMANI, SRINIVASAN (2015). “Building ties for the 21st century”. *The Hindu*, 1 de abril, [online], [acedido em 3 de janeiro de 2017], disponível em <http://www.thehindu.com/opinion/interview/interview-with-chinese-ambassador-le-yucheng/article7054098.ece>.

- RENMIN JIEFANGJUN JUNSHI KEXUE YANJIU YUAN ZHANLUE YANJIU SHI (Departamento de Investigação Estratégica da Academia de Ciência Militar do Exército Popular de Libertação) (2013). *Junshi Zhanlue Kexue* (A Ciência da Estratégia Militar). Beijing: Junshi Kexue Chubanshe (Editora da Academia de Ciência Militar).
- RONG, WANG E CUIPING ZHU (2015). *Annual Report on the Development of the Indian Ocean Region (2015): 21st Century Maritime Silk Road*. Singapore: Springer.
- SARAN, SAMIR (2016). “Seizing the ‘One Belt, One Road’ opportunity”. *The Hindu* [online], [acedido em 7 de janeiro de 2017], disponível em <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/Seizing-the-%E2%80%98One-Belt-One-Road%E2%80%99-opportunity/article14054927.ece>.
- SAMARANAYAKE, NILANTHI (2012). *The Long Littoral Project: Bay of Bengal, a Maritime Perspective on Indo-Pacific Security*. CNA’s Center for Naval Analysis [online], [acedido em 15 de dezembro de 2016], disponível em https://www.cna.org/CNA_files/PDF/IRP-2012-U-002319-Final.pdf.
- SHEN, DINGLI (2010). “Don’t Shun the Idea of Setting Up Overseas Military Bases”. *China.org*, 28 de janeiro [online], [acedido em 16 de maio de 2012], disponível em www.china.org.cn/opinion/2010-01/28/content_19324522.htm.
- SHULSKY, ABRAM (2000). *Deterrence Theory and Chinese Behavior*. Santa Monica: RAND.
- SIDHU, WAHEGURU P. SINGH E JING DONG YUAN (2003). *China and India: Cooperation or Conflict?*. Boulder: Lynne Rienner.
- SIDHU, WAHEGURU PAL SINGH; PRATAP BHANU MEHTA E BRUCE D. JONES (2013). *Shaping the Emerging World India and the Multilateral Order*. New York: Brookings Institution Press.
- SINGH, MANMOHAN (2013). “Xin Shidai de Yindu yu Zhongguo” (A Índia e a China na Nova Era). *Xuexi Shibao* (Tempos de Estudo), 18 de novembro.

- UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE (2012). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense*, [online], [acedido em 11 de dezembro de 2016], disponível em http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
- VAN EVERA, STEPHEN (1999). *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- VERTZBERGER, YAACOV (1990). *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press.
- XAVIER, CONSTANTINO (2016). “India can’t afford to wait for an obstinate Pak and a moribund Saarc”. *Hindustan Times*, 16 de outubro [online], [acedido em 29 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.hindustantimes.com/analysis/india-s-interests-can-t-afford-to-wait-any-more-for-an-obstinate-pak-and-a-moribund-saarc/story-gGyb57XcBYIzXUouVHJzQO.html>.
- XINHUA (2013). *The Diversified Employment of China’s Armed Forces* [online], [acedido em 6 de dezembro de 2016], disponível em http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm.
- XINHUA (2015). “Full text: China’s Military Strategy” [online], [acedido em 11 de dezembro de 2016], disponível em http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-05/26/content_20820628.htm.
- XINHUA (2017). *China’s Policies on Asia-Pacific Security Cooperation* [online], [acedido em 15 de janeiro de 2017], disponível em http://news.xinhuanet.com/english/china/2017-01/11/c_135973695.htm.
- YAN, XUETONG (2015). *Shejie Quanli de Zhuanyi: Zhengzhi Lingdao yu Zhanlue Jingzheng* (A Mudança do Poder Mundial: Liderança Política e Competição Estratégica). Beijing: Beijing Daxue Chubanshe (Editora da Universidade de Pequim).
- YANG, XIAOPING E WU ZHAOLI (2013). *Yindu de Yatai Zhanlue Jiqi Qianjing* (Estratégia da Índia para a Ásia-Pacífico e Prospetivas). Beijing: Zhongguo Shehui Kexueyuan, Guoji Zhanlue Yanjiusuo (Academia Chinesa de Ciências Sociais, Instituto Nacional de Estratégia Internacional).

YE, HAILING (2009). “Safe Seas”. *Beijing Review*, 2 de abril, pp. 8-11.

YE, ZICHENG (2010). *Inside China’s Grand Strategy: The Perspective from the People’s Republic*. Lexington: University Press of Kentucky.

WOLF, CHARLES; SIDDHARTHA DALAL; JULIE DAVANZO; ERIC V. LARSON; ALISHER AKHMEDJONOV; HARUN DOGO; MEILINDA HUANG E SILVIA MONTOYA (2011). *China and India, 2025: a Comparative Assessment* [online]. Santa Monica: RAND [Acedido em 22 de dezembro de 2016], disponível em http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2011/RAND_MG1009.pdf.

WORLD BANK (2016). “The Potential of Intra-regional Trade for South Asia” [online], [acedido em 3 de dezembro de 2016], disponível em <http://www.worldbank.org/en/news/infographic/2016/05/24/the-potential-of-intra-regional-trade-for-south-asia>.

ZENG, XIANGYU E GUO HONG (2012). “Dongxiang Zhengce Zaoyu Zhong fan Yatai: Mei-yin zai Yatai Diqu de Anquan Hudong” (A Política de ‘Look East’ e o Rebalancing para a Ásia: a Cooperação de Segurança entre os EUA e a Índia na Ásia-Pacífico). *Nanya Yanjiu Jikan* n° 4 (Revista Quadrimestral de Estudos sobre o Sul da Ásia), pp. 31-42.

ZHANG, JUNSHE (2014). “Chinese Navy, Constructive Force in Building Harmonious Ocean”. *PLA Daily* [online], [acedido em [acedido em 28 de abril de 2014], disponível em http://eng.chinamil.com.cn/news-channels/pla-daily-commentary/2014-04/23/content_5878120.htm.

ZHANG, WENMU (2010). *Lun Zhongguo Haiquan* (O Poder Naval da China). Beijing: Haiyang Chubanshe (Editora Marítima) (2ª edição).

ZHAO, GANCHENG (2007). “Yindu ‘Dongxiang’ Zhengce de Fazhan Ji Yiyi” (Significado e Desenvolvimento da Política da Índia de ‘Look East’). *Dangdai Yitai* n° 8 (Estudos Contemporâneos da Ásia-Pacífico), pp. 18-36.

ZHAO, GANGCHENG (2008). “India’s Look East Policy: a Chinese Perspective”, in P. V. Rao (ed.), *India and ASEAN: Partners at Summit*. New Delhi: K.W. Publishers, pp. 219-233.

ZHAO, GANCHENG (2010) “South Asia’s Position in the International Order and Choice before China”. *Nanya Yanjiu Jikan* n° 1 (Revista Quadrimestral de Estudos sobre o Sul da Ásia), pp. 9-21.

ZHONGGUO SHEHUI KEXUEYUAN (Academia Chinesa de Ciências Sociais) (2015). *Li Xiangyang Zhubian, Yatai lan Pishu: Yatai do qu Fazhan Baogao 2015: “Yi dai, Yi lu”* (Livro Azul da Ásia-Pacífico: Relatório Anual dos Desenvolvimentos na Ásia-Pacífico, 2015: “One Belt, One Road”). Beijing: Shehuike Xuewenxian Chubanshe (Editora da Academia de Ciências Sociais).

ZHONGGUO SHEHUI KEXUEYUAN (Academia Chinesa de Ciências Sociais) (2016). *Zhangjie Zhubian, Zhongguo Zhoubian Anquan xing shi Pinggu 2016: “Yi dai, Yi lu” yu Waiwei Zhanlue* (Análise da Envolvente de Segurança Regional da China 2016: “One Belt, One Road” e a sua Estratégia Regional). Beijing: Shehuike Xuewenxian Chubanshe (Editora da Academia de Ciências Sociais).

O Sistema de Paz e Segurança das Nações Unidas: Aspirações e Evolução

MATEUS KOWALSKI

Doutor em Política Internacional e Resolução de Conflitos, mestre em Direito Internacional e licenciado em Direito. Conselheiro jurídico no *Office of the United Nations Legal Counsel*. Investigador integrado do OBSERVARE/UAL. Autor de diversas publicações nas áreas do Direito Internacional e das Relações Internacionais. As ideias e opiniões expressas representam unicamente a posição pessoal do autor, não podendo ser atribuídas ou confundidas com a posição das Nações Unidas sobre o assunto.

O Sistema de Paz e Segurança das Nações Unidas: Aspirações e Evolução

1. INTRODUÇÃO

No final da Segunda Grande Guerra é adotada em 1945 a Carta das Nações Unidas que constitui a organização internacional com a designação “Nações Unidas”. São afirmadas as bases da nova ordem internacional, assente em princípios comuns que deverão reger as relações internacionais no futuro que começa com o fim da Segunda Grande Guerra. Nas palavras de Cot e Pellet, *«sans doute écrivent-ils pour les “générations futures”, mais ce sont les démons d’une guerre qui n’est pas encore terminée qu’il s’agit de conjurer»* (1991: 6). Foi envoltas neste espírito e com o propósito primeiro de evitar uma nova Grande Guerra que as Nações Unidas foram criadas. A manutenção da paz e segurança internacionais era, pois, o seu objetivo central.

Contudo, a nova ordem mundial veio expor rapidamente os interesses e abordagens ideológicas antagónicas entre as duas superpotências – os Estados Unidos da América e a União Soviética – e seus respetivos aliados. Os dois blocos em confronto organizaram-se militarmente em pactos militares – a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o Pacto de Varsóvia. O clima de confrontação hipotecou logo de início o acordo necessário para que o sistema de paz e segurança coletiva previsto na Carta fosse posto em prática. As Nações Unidas viram-se, então, na necessidade de criarem abordagens e mecanismos alternativos para que

pudessem cumprir a sua responsabilidade central na manutenção da paz e segurança internacionais.

O presente texto pretende fazer uma análise crítica da evolução desde as aspirações incumpridas de 1945 até ao sistema atual. Um sistema que é hoje doutrinariamente mais evoluído e tecnicamente mais diversificado, sendo estruturado de uma forma diferente daquela que fora inicialmente prevista pelos negociadores da Carta das Nações Unidas. Com este texto pretende-se igualmente demonstrar que a melhor forma de enfrentar e resolver os muitos desafios que se colocam hoje às Nações Unidas reside no dinamismo, criatividade e capacidade de adaptação que a Organização tem demonstrado ao longo da sua história por entre a multitude de interesses e perspectivas dos seus Estados membros, frequentemente divergentes.

Assim, será primeiro abordado o sistema de paz e segurança coletiva a que os pais fundadores das Nações Unidas aspiravam em 1945 ao centralizarem na Organização a gestão do uso da força ao nível internacional (2.1) e ao conferirem ao Conselho de Segurança uma responsabilidade supranacional neste domínio (2.2). Depois, será analisado de que forma as Nações Unidas evoluíram de modo a fazerem face, por um lado, à paralisia do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria e, por outro lado, às mudanças de contexto e às novas ameaças, através da construção de uma nova abordagem à paz e segurança (3.1) que, após a Guerra Fria, se pode igualmente expressar no Conselho (3.2).

2. AS ASPIRAÇÕES A UM SISTEMA DE PAZ E SEGURANÇA COLETIVA

2.1. O Monopólio do Uso da Força

A centralidade das Nações Unidas enquanto reguladoras e produtoras de paz e segurança internacionais é resultado de uma evolução lenta. Esta centralidade está em grande medida relacionada com a evolução da regulação do uso da força nas relações internacionais, que tem um marco importante na afirmação do princípio da proibição do uso ou da ameaça do uso da força consagrado na Carta das Nações Unidas e que foi acompanhado pelo estabelecimento de uma estrutura – as Nações Unidas – que vela pela manutenção da paz e da segurança internacionais.

A Carta das Nações Unidas estabelece a base para esse sistema, consolidando a evolução do paradigma da restrição do uso da força que emerge no século XX, por contraposição ao paradigma anterior da liberdade de recurso à

força. A temática do recurso à força, sua proibição e exceções, insere-se na dimensão do *jus ad bellum*, enquanto o *jus in bello* se refere à condução das hostilidades, independentemente da licitude do uso da força (o Direito Internacional Humanitário).

A vivência da Primeira Grande Guerra tornou mais intenso um discurso idealista sobre a restrição do recurso à força, que vinha sendo maturado desde as Conferências da Haia de 1899 e 1907, como condição lógica para a paz. A concretização desse discurso trouxe uma grande novidade: a mudança de paradigma no discurso que vem desde Grócio no século XVII, na medida em que o recurso à força deixou de se reger por uma lógica de limitação por referência a certas condições, para passar a obedecer a uma regra de proibição, embora na prática se concretizasse apenas em hipóteses excepcionais. O Pacto da Sociedade das Nações, consolidado no Tratado de Versalhes de 1919, reconhece que a paz e a segurança internacionais implicam a “aceitação de obrigações de não recorrer à guerra”. A Sociedade das Nações seria responsável por garantir o cumprimento da proibição. Contudo, se por um lado a proibição tinha uma amplitude reduzida e consistia na prática numa “moratória de guerra” na pendência da tentativa da resolução da controvérsia por via pacífica, por outro lado a Sociedade das Nações foi impotente para impedir vários conflitos armados que se seguiram.

O passo decisivo para o estabelecimento de uma obrigação universal e geral de proibição do uso da força deu-se com o Pacto Briand-Kellogg, de 1928, através do qual as grandes potências à época condenaram e renunciaram ao uso da força nas suas relações internacionais. Aquele que inicialmente era uma proposta de tratado bilateral entre os EUA e a França acabou por ser aberto à vinculação de outros Estados. O princípio de proibição do recurso à força nas relações internacionais ficou, assim, estabelecido de forma irreversível.¹ Todavia, o Pacto nada referia sobre as consequências da violação desta proibição.

Terminada a Segunda Grande Guerra, os Estados vencedores uniram-se em torno de propósitos e princípios teoricamente comuns no intuito de evitarem uma nova Grande Guerra e manterem a paz e a segurança internacionais, criando para tanto um sistema de paz e segurança coletiva centrado nas Nações Unidas. Com a conclusão da Carta das Nações Unidas em 1945 fica consagrada definitivamente a proibição do uso ou da ameaça do uso da

¹ Sobre o assunto *vide* Ferrel (1969).

força nas relações entre Estados. O artigo 2.º, n.º 4 da Carta estabelece, pois, que «os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas».

Esta proibição não significou, contudo, uma ambição irrealista pela eliminação total e absoluta do uso da força. O que o sistema consagrado na Carta procurou fazer foi centralizar nas Nações Unidas, e em particular no Conselho de Segurança, a decisão sobre o uso da força. Existem, assim, duas importantes exceções à proibição do uso da força nas relações internacionais: a adoção de medidas militares pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e o exercício do direito à legítima defesa. Uma vez que as Nações Unidas detêm o monopólio do poder bélico público internacional, conforme estabelece o artigo 24.º, n.º 1 da Carta (Correia Baptista, 2003), é também a Carta que estabelece aquelas duas exceções, respetivamente no seu capítulo VII e no seu artigo 51.º.

Os poderes consagrados no capítulo VII são, de entre os poderes que a Carta confere ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos deveres impostos pela sua responsabilidade principal na manutenção da paz e segurança internacionais, os de conteúdo mais amplo e impositivo, permitindo a aplicação de um vasto rol de medidas que podem ter um profundo impacto no membro da sociedade internacional que delas seja alvo. No caso em que o Conselho de Segurança determine a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, aquele órgão pode “recomendar ou decidir” medidas que permitam a manutenção ou o restabelecimento da paz e da segurança internacionais: medidas não-militares, ou medidas militares. O capítulo VII é o fundamento para o Conselho de Segurança autorizar operações de manutenção da paz ou intervenções militares como as da “Guerra do Golfo” em 1991 ou, mais recentemente, na Líbia em 2011.

A outra exceção é, conforme se referiu, o direito à legítima defesa consagrado no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Aquela disposição estabelece que «nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva em caso de ataque armado (...)». A legítima defesa apenas é permitida, pois, em resposta a um “ataque armado” e não relativamente a qualquer “uso ou ameaça de uso da força” (conceito mais amplo). Neste sentido, a legítima defesa é reação legítima nos seguintes casos, pressupondo sempre um nível significativo quanto à sua intensidade, escala e efeitos: invasão, bombardeamento e escaramuças transfronteiriças; bloqueio; ataques a entidades e instituições oficiais no estrangeiro; violação

de acordos relativos ao estacionamento de forças nacionais no estrangeiro; disponibilização do território nacional a forças de Estado estrangeiro para efetuarem um ataque armado a um terceiro Estado; ou participação no uso da força por grupos militarizados não-governamentais.

A legítima defesa pode ser individual (apenas pelo Estado que sofreu o ataque armado) ou coletiva (pelo Estado que sofreu o ataque e por outros que intervenham em defesa do Estado atacado). A legítima defesa exercida coletivamente tem por base, normalmente, acordos de proteção mútua e assistência. É de tal exemplo o Tratado do Atlântico Norte de 1949 (que estabelece a OTAN) ao referir no seu artigo 5.º que, nos termos do artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, um ataque contra uma Parte no Tratado cria um dever para as outras Partes de assistir e agir na defesa da Parte atacada. O exercício da legítima defesa, individual ou coletiva, tem limites. Ele é legítimo até ao momento em que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias para parar o ataque armado e assegurar a paz e a segurança relativamente à situação em causa. No entanto, todas as medidas tomadas pelos Estados em legítima defesa devem ser comunicadas prontamente ao Conselho de Segurança. Ademais, a ação em legítima defesa deve obedecer aos princípios da proporcionalidade e da necessidade.

2.2. O Conselho de Segurança como Órgão Central do Sistema

2.2.1. Estrutura

Na arquitetura das Nações Unidas foi conferida ao Conselho de Segurança a legitimidade exclusiva para decidir sobre a paz e a segurança internacionais. Logo em 1943, por ocasião da reunião em Moscovo da qual resultou a assinatura da Declaração das Quatro Nações, as quatro grandes potências que saíram vencedoras da Guerra, às quais se veio juntar a França, concordaram que deveriam ser elas a liderar o processo de estabelecimento da nova organização mundial, tendo permanentemente um papel dominante nas futuras Nações Unidas e na ordem mundial que surgiria no pós-Guerra. Entenderam que a paz e a segurança internacionais só seriam garantidas com a sua permanente vigilância e ação conjunta, liderando o sistema de segurança coletiva (Kowalski, 2005).

No quadro institucional das Nações Unidas, as competências do Conselho de Segurança reportam-se a dois grandes domínios: no âmbito da vida interna da Organização intervém, em conjunto com a Assembleia Geral, nas deci-

sões mais importantes para o equilíbrio geral das Nações Unidas;² no plano da concretização das atribuições das Nações Unidas, intervém como órgão executivo da Organização, assumindo a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais.

O artigo 24.º, n.º 1 da Carta dispõe que os Membros das Nações Unidas «conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles». Convém, no entanto, salientar algumas imprecisões, produto daquilo a que Kelsen apelida de “dogma da soberania” (1951: 281). Desde logo, não são os Estados membros que concordam em conferir esta competência ao Conselho de Segurança. Ela decorre, antes, da Carta. Depois, o Conselho de Segurança, órgão das Nações Unidas destituído de personalidade jurídica, age em nome da Organização e não dos seus Estados membros. Por outro lado, o artigo 25.º impõe a obrigação para os Estados de aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança. Parece, assim, existir uma transferência de poderes por parte dos Estados membros para as Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais, o que configura a introdução de um elemento supranacional no sistema de poder das Nações Unidas (Dupuy, 1998).

A Carta consagra uma verdadeira transferência de poder para as Nações Unidas ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais enquanto um Estado for membro da Organização. Poder a ser exercido pelas Nações Unidas e cuja titularidade reside na sociedade internacional. Aos Estados membros resta apenas a titularidade do direito à legítima defesa conferido pela Carta no seu artigo 51.º, e em certa medida à ação no âmbito das organizações regionais a que se refere o artigo 52.º.

O artigo 24.º, n.º 2 da Carta refere que, para o cumprimento pelo Conselho de Segurança dos deveres que lhe são impostos pela sua responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais, são-lhe conferidos os «poderes específicos previstos nos capítulos VI, VII, VIII e XII». A este propósito, no caso *Namíbia*, o Tribunal Internacional de Justiça afirmou que a menção dos poderes específicos nos capítulos indicados no n.º 2 do artigo 24.º não excluía a existência de “poderes gerais” necessários ao cumprimento da responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. Pode

² É o caso das decisões relativas à admissão, suspensão ou expulsão de membros, à nomeação do secretário-geral ou à eleição de membros do Tribunal Internacional de Justiça.

mesmo falar-se em poderes implícitos, cuja teoria o Tribunal transpôs para as Nações Unidas em 1949 no caso *Reparação por Danos Sofridos ao Serviço das Nações Unidas*.

No exercício dessa sua principal competência, a Carta confere ao Conselho de Segurança essencialmente duas ordens de poderes: o de dirigir recomendações aos Estados em litígio para a solução pacífica de conflitos no âmbito do capítulo VI da Carta, e o de, em caso de ameaça à paz, rutura da paz ou agressão, emitir recomendações ou adotar medidas que poderão ou não incluir o emprego da força armada, nos termos do capítulo VII da Carta.

Para «orientar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho»³, a Carta prevê a criação de uma Comissão de Estado-Maior. A Comissão de Estado-Maior é um órgão subsidiário do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tem como função orientar e assistir o Conselho de Segurança nos assuntos militares, nomeadamente os relativos à manutenção da paz e segurança internacionais; à utilização e comando das forças colocadas à disposição do Conselho de Segurança; e à regulamentação de armamentos e possível desarmamento. A Carta estabelece que a Comissão de Estado-Maior seja composta pelos chefes de estado-maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança⁴. Na prática, a representação de cada um dos cinco membros permanentes tem sido delegada nos adidos militares das respectivas missões permanentes junto das Nações Unidas, que chefiam a respetiva delegação à Comissão de Estado-Maior. Cada delegação é composta por representantes dos três ramos das forças armadas de cada um daqueles cinco Estados. Nos termos da regra 1 das suas regras de procedimento⁵, a Comissão reúne-se, pelo menos, cada catorze dias.

A função de maior relevância atribuída à Comissão de Estado-Maior é a de direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do Conselho de Segurança⁶. Esta função reporta-se ao estabelecido no artigo 43.º da Carta, que prevê que os membros das Nações Unidas deveriam proporcionar ao Conselho de Segurança forças armadas através de acordos especiais para efeito.⁷ O facto de a Comissão de Estado-Maior ser o único órgão subsidiário das Nações Unidas expressamente previsto e especificado na Carta das

³ Artigo 47.º da Carta.

⁴ Artigo 47.º, n.º 2 da Carta.

⁵ Documento do Conselho de Segurança S/115.

⁶ Artigo 47.º, n.º 3 da Carta.

⁷ Sobre o assunto *vide* Roberts (2008).

Nações Unidas ilustra bem a importância que lhe foi dada em 1945 pelos Estados que participaram na negociação da Carta.

2.2.2. Poderes

De entre os poderes que a Carta confere ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos deveres impostos pela sua responsabilidade principal na manutenção da paz e segurança internacionais, os consagrados no capítulo VII são os de conteúdo mais amplo e impositivo, permitindo a aplicação de um vasto rol de medidas que podem ter um profundo impacto no membro da sociedade internacional que delas seja alvo. No caso em que o Conselho de Segurança determine a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, o Conselho pode mobilizar os poderes que lhe são conferidos pelo capítulo VII e “recomendar ou decidir” medidas que permitam a manutenção ou o restabelecimento da paz e da segurança internacionais: medidas não-militares, ou medidas militares⁸.

Antes de aplicar uma daquelas medidas, o Conselho de Segurança pode recomendar “medidas provisórias” para evitar o agravamento da situação⁹. Quais são essas “medidas provisórias” a Carta não diz. Parecem situar-se já no espaço da condenação internacional, como medidas cautelares, mas na antecâmara da aplicação de sanções ou mesmo do recurso à força militar, em que é dada uma última oportunidade aos infratores para terminarem com a ameaça à paz, com a rutura da paz ou com o ato de agressão. Estarão incluídas nesta categoria medidas como a suspensão de hostilidades, a retirada de forças militares ou o estabelecimento de tréguas. De todo o modo, não será necessário recorrer a medidas provisórias antes de se decidirem outras não-militares e militares. Tudo depende do juízo de adequação do Conselho de Segurança.

As medidas não-militares são enumeradas de uma forma não taxativa no artigo 41.º: para além da referência a sanções económicas, à interrupção dos meios de transporte e das comunicações, ou do rompimento das relações diplomáticas, utilizando a expressão “ou de qualquer outra espécie”, o artigo dispõe que o Conselho de Segurança pode decidir qualquer tipo de medida que, sem envolver o emprego das forças armadas, entenda ser adequada à resolução da situação.

As medidas militares podem ser qualquer tipo de operação que envolva o emprego de forças armadas, quer seja uma mera demonstração ou um ataque armado.

⁸ Artigo 39.º da Carta.

⁹ Artigo 40.º da Carta.

Note-se que o Conselho de Segurança pode de imediato decidir uma medida militar, se assim entender por mais adequado.

A aplicação de uma daquelas medidas pressupõe que num momento prévio o Conselho de Segurança determine a existência de uma situação de ameaça à paz, de rutura da paz, ou de ato de agressão. O artigo 39.º é, pois, a chave para o despoletar da ação do Conselho. De notar que a “segurança” não é um conceito operativo para legitimar a ação ao abrigo do capítulo VII, apesar de ser um objetivo dessa ação (apenas o são a “paz” e a “agressão”). Ora, os conceitos “ameaça à paz” e “rutura da paz” são conceitos indeterminados, o que confere ao Conselho de Segurança uma grande latitude na decisão de agir. Ressalvado o caso em que o uso da força aconteça ao abrigo do direito à legítima defesa consagrado no artigo 51.º da Carta, o Conselho de Segurança possui um poder discricionário amplo para determinar que uma situação é fundamento para aplicação de medidas coercivas.

O conceito de “ameaça à paz” é o que sofre de maior indeterminação, e o que se presta a interpretações mais generosas (Bothe, 1993). Porventura por isso mesmo, a “ameaça à paz” é um dos conceitos mais frequentemente utilizados pelo Conselho de Segurança para justificar a sua ação (Dupuy, 1997). Poderá perguntar-se o que é a “paz”, ou o que constitui uma “ameaça” a essa paz e qual a diferença com uma controvérsia que “possa vir a constituir uma ameaça à paz” para a qual a Carta prevê a solução por meios pacíficos ao abrigo do capítulo VI. Se uma situação que envolva o emprego de força armada é de mais fácil classificação, uma outra em que tal não aconteça presta-se a interpretações em que o critério político se pode eventualmente sobrepor ao jurídico (Kowalski, 2013). Nesta última situação, se a violação substancial e sistemática dos direitos humanos pode ser classificada como contrária à “paz”, já situações como a adoção de um determinado tipo de regime político ou o tratamento dos interesses económicos estrangeiros de forma contrária aos padrões internacionais, ou qualquer outra situação semelhante, poderão não cair no âmbito do fundamento dos poderes previstos no capítulo VII.

Nas decisões tomadas no âmbito do capítulo VII, o Conselho de Segurança, frequentemente, não justifica a determinação de uma situação como se tratando de uma ameaça à paz (Bedjaoui, 1994). O que lhe permite evitar a contestação dos argumentos apresentados e, em última análise, da decisão tomada, conservando uma confortável margem de à-vontade político no uso do seu poder discricionário, diminuindo, ao mesmo tempo, a possibilidade de sucesso de uma eventual contestação em sede judicial. Refira-se como exemplo a Resolução 748 (1992) em que, invocando o capítulo VII da Carta, o Conselho

de Segurança exigiu que a Líbia entregasse os dois suspeitos do atentado contra o avião da Pan Am, sobre Lockerbie. É questionável que a não entrega dos suspeitos constituísse uma “ameaça à paz”. O Conselho de Segurança não procurou evitar a dúvida, e o Tribunal, no caso *Lockerbie*, nunca chegou a ter a oportunidade de se pronunciar sobre o mérito da resolução.

2.2.3. Os “Cinco Polícias”

A Carta confere direitos especiais às cinco “potências vencedoras” – China, Estados Unidos da América, França, Reino Unido e União Soviética (depois Rússia) – da Segunda Grande Guerra, que assim gozam de uma posição privilegiada no sistema de paz e segurança das Nações Unidas. A categoria de membro permanente reflete o estatuto especial que as três grandes potências aliadas, Estados Unidos da América, Reino Unido e União Soviética gozavam na Segunda Grande Guerra. Entre os aliados, as abordagens à paz eram diferentes. Para Churchill a paz dependia da reconstrução do equilíbrio tradicional de poder na Europa. Pretendia a reconstrução do Reino Unido, da França e até da Alemanha, de forma a, juntamente com os Estados Unidos da América, contrabalançar o poder da União Soviética. Estaline pretendia fazer das zonas da Europa central zonas-tampão para proteger a União Soviética da Alemanha. Já Roosevelt defendia a perspectiva que ficou conhecida por “quatro polícias”, segundo a qual os três vencedores da guerra, Estados Unidos da América, União Soviética e Reino Unido, juntamente com a China, deveriam funcionar como os polícias do mundo, impondo a paz contra qualquer agressor, que acreditavam poder vir a ser novamente a Alemanha (Kissinger, 1996; Nye, 2002). A inclusão da França, que estava longe de poder ser considerada uma vencedora, deveu-se a uma questão de tradição e à tentativa de restaurar o equilíbrio de poderes na Europa. Só com a participação permanente daquelas cinco potências é que se concebia a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Este privilégio não é isento de controvérsia. Ao contrário do que acontecia com o Pacto da Sociedade das Nações¹⁰, o aumento dos membros permanentes só é possível através de uma emenda à Carta, emenda essa que se encontra na dependência da vontade dos membros permanentes do Conselho de Segurança¹¹. Por outro lado, o privilégio do estatuto de membro permanente no órgão executivo das Nações Unidas não só constitui uma derrogação

¹⁰ Vide artigo 4.º, n.º 2 do Pacto da Sociedade das Nações.

¹¹ Artigo 108.º da Carta.

ao princípio da igualdade soberana dos Estados consagrada no artigo 2.º, n.º 1 da Carta, como também confere aos “cinco grandes” um poder único na ação governativa das Nações Unidas, que é o poder de veto.

Tal como acontece na Assembleia Geral, não há ponderação dos votos no Conselho de Segurança. Cada um dos membros, permanentes e não-permanentes, dispõe de um voto.¹² Para a tomada de uma decisão são necessários os votos afirmativos de nove membros. No entanto, para as decisões sobre quaisquer assuntos que não sejam de procedimento, a Carta exige que os nove votos afirmativos incluam os votos dos membros permanentes.¹³ Nesta medida, os membros permanentes gozam do chamado “poder de veto”.

O Pacto da Sociedade das Nações afirmava a regra da unanimidade na tomada de decisões no Conselho, o que veio a constituir uma das causas da inoperância da Sociedade das Nações. Os redatores da Carta não o esqueceram e estabeleceram um outro procedimento para a tomada de decisões, que ficou conhecido por “fórmula de Ialta” por ter sido fruto de um compromisso obtido na Conferência de Ialta, em Fevereiro de 1945. Ficava assim estabelecido que o Conselho de Segurança não poderia tomar uma decisão importante contra a vontade de um dos membros permanentes. O único limite a este poder de veto é o que resulta do artigo 27.º, n.º 3 da Carta: qualquer membro que seja parte numa controvérsia, incluindo, pois, os membros permanentes, deverá abster-se de votar no que se refere às decisões tomadas nos termos do estabelecido no capítulo VI e no n.º 3 do artigo 52.º, isto é, apenas quando esteja em causa a solução pacífica de controvérsias.

O poder de veto é um reflexo da hierarquização nas relações internacionais desenvolvidas e maturadas durante a guerra, que as grandes potências, por um lado por uma questão de afirmação de estatuto e, por outro, por no fundo compreenderem que a cooperação que existira durante a Guerra acabaria com o final do conflito, estavam empenhadas em manter. Em certa medida pode até ser encarado como uma evolução positiva, atendendo a que no Conselho da Sociedade das Nações prevalecia a regra da unanimidade. Acima de tudo, a consagração do poder de veto pretendia garantir o equilíbrio e a igualdade entre as grandes potências. Ficaria, assim, assegurado que nenhum dos membros permanentes poderia mobilizar uma maioria com os membros não-permanentes para agir contra uma outra grande potência. O que equivale a dizer que os mecanismos das Nações Unidas nunca poderiam servir

¹² Artigo 27.º, n.º 1 da Carta.

¹³ Artigo 27.º, n.ºs 2 e 3 da Carta.

de instrumento para aquilo que seria um conflito de enormes proporções e que, precisamente, a Organização pretendia evitar. De uma forma geral, o Conselho de Segurança nunca pode agir contra a vontade de um dos seus membros permanentes. Ou seja, a Carta prefere a inércia das Nações Unidas e o não-cumprimento das suas atribuições, à ação suscetível de colocar a Organização em conflito com um dos “cinco grandes” (Virally, 1972).

É também verdade que, à época, para o sucesso do sistema era necessário que todas as grandes potências estivessem de acordo, e a unanimidade entre elas era indispensável para se restaurar a ordem mundial e prevenir agressões do inimigo comum: dificilmente uma decisão do Conselho de Segurança poderia ser eficaz se fosse tomada contra a vontade dos Estados Unidos da América, Reino Unido ou União Soviética. Por outro lado, não pode ser ignorado que o poder de veto foi também um instrumento de política nacional, assegurando que os interesses nacionais das grandes potências não seriam postos em causa pela Organização ou por uma maioria de Estados¹⁴. As grandes potências tiveram, igualmente, o cuidado de estender o poder de veto à modificação da Carta. Asseguraram, assim, até ao limite da sua vontade, os privilégios para si consagrados na Carta.

3. A EVOLUÇÃO DO MODELO CONSAGRADO NA CARTA

3.1. Uma Nova Abordagem à Paz e Segurança

3.1.1. Uma Nova Ideologia

Com o fim da Guerra Fria e do bipolarismo, o tempo foi de “regresso às Nações Unidas” no que à paz e segurança diz respeito. A abordagem liberal à paz tornou-se cada vez mais parte integrante e condicionante das diferentes formas de intervenção internacional aos níveis económico, social e político. Para esta abordagem, a paz significa a ausência de violência física e estrutural para a maioria, facilitada por instrumentos e métodos de construção da paz. A paz liberal é concetualizada em torno de noções como democracia, Estado de Direito, direitos humanos, segurança e desenvolvimento. Ela é operacionalizada por uma grande diversidade de atores, incluindo organizações inter-

¹⁴ Roosevelt, então presidente dos Estados Unidos da América, Estado sem o qual o fracasso do projeto das Nações Unidas seria certo. Tal como na Sociedade das Nações, serviu-se do veto como forma de conquistar a opinião pública e o Senado americanos.

nacionais, Estados e diversos atores não-estaduais, tais como organizações não-governamentais e mesmo empresas transnacionais. Embora no início da década de 1990 se tratasse ainda de uma narrativa inacabada, a paz liberal tornou-se a partir de então o modelo de paz dominante. Precisamente, a abordagem liberal tornou-se a narrativa dominante do pensamento sobre paz e segurança na nova era que então se iniciava nas Nações Unidas.

O documento “Uma Agenda para a Paz” (United Nations, 1992), relatório do então secretário-geral das Nações Unidas Boutros-Ghali, marcou doutrinariamente o “regresso às Nações Unidas” e a tentativa do reforço da capacidade da Organização na ação para a paz e segurança. O relatório sublinha a ineficácia da Organização na manutenção da paz e da segurança internacionais. Identifica, igualmente, os novos desafios na era posterior à Guerra Fria: as questões económico-sociais, o ambiente, as epidemias e as novas ameaças à segurança internacional. Concretamente no que respeita à prevenção e resolução de conflitos e à preservação da paz, o relatório define quatro fases consecutivas e interdependentes da ação internacional para a prevenção de conflitos, a saber: a *Preventive Diplomacy*, o *Peacemaking*, o *Peacekeeping* e o *Peacebuilding*. Num sentido amplo, “Uma Agenda para a Paz” aponta como objetivo essencial atacar as causas mais profundas dos conflitos — o desespero económico, a injustiça social e a opressão política.

Os acontecimentos na Somália, em 1993, ou no Ruanda, em 1994, a cujos conflitos as Nações Unidas não responderam de forma pronta e adequada, levaram Boutros-Ghali a redigir um novo documento, o “Suplemento a uma Agenda para a Paz” (United Nations, 1995). Indo ao encontro das preocupações dos Estados motivadas pelos insucessos recentes, realça, designadamente, a importância do consentimento das partes em conflito para o sucesso de uma operação de paz. Ora, tal significava um recuo para a definição de *peacekeeping* mais restrita vigente durante a Guerra Fria.

Apesar de tudo, o apelo ao regresso às Nações Unidas havia sido lançado. “Uma Agenda para a Paz” constituiu o primeiro passo no que foi visto como o caminho para o reforço das Nações Unidas como organização capaz de dar respostas aos problemas globais do seu tempo. De facto, aquele relatório constituiu um contributo importante para a mudança de paradigma doutrinário ao estabelecer o *peacebuilding* como uma atividade que tinha como objetivo identificar e apoiar estruturas que permitissem a consolidação da paz e evitar o regresso ao conflito. A evolução doutrinária subsequente acabou por servir de suporte ao reforço do *peacebuilding* (Paris, 2004). Na sequência do “Relatório Brahimi” (United Nations, 2000), as missões de paz passaram a ser informadas por uma nova filosofia. Pretendia-se que as Nações Unidas

tivessem um papel mais relevante, abrangendo não apenas os tradicionais “capacetes azuis” mas também a ação ao nível político, humanitário e do desenvolvimento. As operações de paz ou o *peacebuilding* resultam das assim chamadas “abordagens de terceira geração” de implementação da paz (Richmond, 2005). As “abordagens de primeira geração” – as abordagens de gestão de conflitos – estavam orientadas para a erradicação do conflito, incluindo através do uso da força. As “abordagens de segunda geração” – as abordagens da investigação para a paz – tinham o foco direcionado para as estruturas que impediam a paz, do ponto de vista da justiça social e económica. As operações de paz (na sua atual versão) e o *peacebuilding* refletem as abordagens anteriores e desenvolvem uma abordagem multidimensional conducente à construção da paz liberal (Richmond, 2002).

Com o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas reciclaram doutrinalmente as operações de paz clássicas até então predominantes, consagrando definitivamente as operações de *peacebuilding* como as atividades de segurança dominantes da Organização (Paris e Sisk, 2007). Esta “técnica da paz” é entendida pelas Nações Unidas como uma atividade complexa, multifacetada e de longa duração, que tem como objetivo criar condições para uma paz sustentável atuando ao nível das causas estruturais do conflito, procurando, designadamente, criar as condições para que o Estado possa exercer de forma efetiva e legítima as suas funções essenciais (United Nations, 2008).

As operações de *peacebuilding* promoveram um modelo particular de organização política e económica: o modelo liberal democrático. Este efeito está relacionado com as condições políticas e económicas vigentes no final da Guerra Fria. As crises humanitárias, os conflitos internos, a segurança humana retirados do invólucro da Guerra Fria aumentaram e tornaram-se mais visíveis, pelo que se tornou necessário um aumento na quantidade e qualidade das missões de paz. Por outro lado, as Nações Unidas estavam à procura do seu papel central na ordem internacional, agora possível com a “reativação” do Conselho de Segurança. Neste quadro, ficou patente a existência de condições favoráveis de oferta e procura (Paris, 2004).

Em 2005 foi criada uma sede institucional para o *peacebuilding*: a *Peacebuilding Commission*, um órgão subsidiário de consulta¹⁵ ¹⁶. Os seus objetivos são essencialmente três: reunir os atores relevantes e propor estratégias integradas de *peacebuilding*; centrar o foco de atenção na reconstrução ou cons-

¹⁵ Resolução do Conselho de Segurança 1645 (2005) de 20 de Dezembro de 2005.

¹⁶ Resolução da Assembleia Geral A/RES/60/180 de 30 de Dezembro de 2005.

trução de instituições de modo a criar alicerces para o desenvolvimento sustentável em situações de pós-conflito; e promover a coordenação entre os atores relevantes, desenvolver boas práticas e garantir o apoio financeiro e o tempo de intervenção necessário.

A nova abordagem na manutenção da paz e segurança, e em particular a estratégia do *peacebuilding*, foi merecendo várias críticas da academia e de Estados. Por exemplo, Richmond (2005), que desenvolveu trabalho de campo em zonas de conflito e onde estavam a decorrer operações de *peacebuilding*, assinala dois grandes problemas verificáveis no terreno: desde logo, a falta de coordenação e até duplicação de esforços entre os agentes da intervenção; depois, que o processo é controlado maioritariamente pelos seus agentes, que se veem como os guardiões da paz que estão a instalar, ao invés de o ser pelos seus destinatários. Ademais, o consenso pode não ter reflexo no consentimento local. E daí uma outra ordem de críticas de que o *peacebuilding* é um instrumento de neocolonialismo ou de imperialismo em negação (Lidén, 2011). As alternativas apresentadas pela abordagem do pós-colonialismo estão centradas em enfoques diferentes: seja num *peacebuilding* liberal mais efetivo; seja na não-ingerência, ou então numa maior confiança nas tradições locais, ou mesmo no *peacebuilding* social (Lidén, 2011). Do ponto de vista institucional, o *peacebuilding* não é encarado por todos os Estados da mesma forma: se no Ocidente ele é visto como um empreendimento político e de segurança associado às funções do Conselho de Segurança, no Sul subsiste alguma preocupação com o crescente domínio do Conselho relativamente às intervenções de *peacebuilding* (Bellamy, 2010). No meio deste debate, Paris tempera relembrando que «*for all the shortcomings of liberal peacebuilding – and there have been many – most host countries would probably be much worse off if not for the assistance they received*» (2009: 108).

Um outro desenvolvimento importante foi o da concetualização da “segurança humana” enquanto narrativa programática das Nações Unidas. Este conceito tem como marco doutrinal fundador o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 (UNDP, 1994). Embora atualmente a definição de “segurança humana” varie, a maioria das formulações enfatizam o elemento “bem-estar do indivíduo”. Contudo, é um conceito muito abrangente, quer quanto aos seus sujeitos, quer quanto ao seu conteúdo material, que abrange tópicos como a segurança alimentar, a segurança ambiental, a segurança económica ou a segurança relacionada com a saúde.

A “segurança humana” não será talvez mais do que o neologismo, uma nova tentativa de concetualização da segurança que encoraje políticos e acadé-

micos a pensar a segurança internacional para além do que se refere aos interesses do Estado imediatamente ligados a um território. Precisamente, uma das grandes críticas feitas a este conceito é o facto de ser ainda demasiado vago, falhando assim na sua pretensão de guia para políticos e académicos (Paris, 2001). Uma outra questão que se coloca é o retrocesso observado desde o 11 de setembro de 2001 – que provocou o reforço do debate sobre o papel da ação humanitária como resposta a conflitos (Nascimento, 2009) – quanto à concetualização da segurança, que voltou a militarizar-se de forma dedicada aos interesses da segurança estadual. Este facto gerou sérias preocupações relativamente à forma como pode servir de fundamento para ações de intervenção para as quais não foi pensado (MacFarlane e Khong, 2006).

A qualificação de um facto como pertencente ao domínio da segurança torna a questão mais saliente e prioritária do que as demais, e passa a ser tratada com base numa ideia de emergência e contingência, e, por essa razão, essa questão passa a ser tratada fora da agenda política normal. Por outro lado, o conceito da “segurança humana” distanciou-se do seu conteúdo e significado originais, tendo sido, segundo alguns autores, transformado e até manipulado talvez mesmo de forma desagregadora do próprio conceito persistentemente vago e suscetível de apreensão fora do quadro humanista (Tadjbakhsh, 2007). O entusiasmo pelo uso da força colocada ao dispor da proteção de civis contrasta com a opinião de alguns autores de que no fundo se está apenas a atribuir uma capa de segurança a um conjunto de problemas que estão bem identificados por outros nomes e conceitos, porventura mais elucidativos quanto à sua natureza (Jolly et al., 2005).

Pretendendo dar alguma resposta a estas questões, nomeadamente pela delimitação do conceito de “intervenção humanitária”, as Nações Unidas formularam oficialmente em 2005 a doutrina da “Responsabilidade de Proteger”¹⁷. Esta doutrina estipula que, cabendo ao Estado proteger as populações no seu território, se este falhar nesse seu dever cabe à comunidade internacional a responsabilidade de proteger as populações afetadas, inclusivamente através do uso coletivo da força decidido pelo Conselho de Segurança. A potencialidade da doutrina não vem sem dilemas e desconfianças relativamente a desvios que a sua aplicação possa sofrer no sentido de poder ser mobilizada para justificar intervenções que não coincidem com os propósitos humanitaristas que a informam (Chesterman, 2002; Bellamy, 2008).

¹⁷ Resolução da Assembleia Geral A/RES/60/1 de 24 de outubro de 2005.

3.1.2. Ajustamento Estrutural

De modo a fazer face à paralisia do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria, as atividades das Nações Unidas no âmbito da manutenção da paz e segurança internacionais foram-se diversificando e afastando do modelo inicial consagrado na Carta, retirando significado prático à ideia inicial de se constituírem contingentes internacionais ao serviço das Nações Unidas ou ao papel da Comissão de Estado-Maior, fazendo, assim, diminuir a relevância do Conselho de Segurança enquanto órgão central do sistema de paz e segurança acordado em 1945. Tal deve-se a várias razões. A principal prende-se com as divergências no Conselho de Segurança sobre a dimensão e o estacionamento das forças armadas referidas no artigo 43.º da Carta, que levaram a que as condições para a constituição de uma força internacional ao serviço das Nações Unidas nos termos do previsto naquele artigo nunca tivessem sido reunidas. Assim, os acordos previstos no artigo 43.º nunca chegaram a ser concluídos. Foi uma primeira demonstração do fracasso da implementação do sistema de segurança coletivo inicialmente previsto na Carta.

Foram então criados mecanismos alternativos que permitissem que as Nações Unidas pudessem continuar a desempenhar um papel central na manutenção da paz e segurança internacionais. Um desses mecanismos de escape foi a resolução 377-A (V) adotada pela Assembleia Geral em 1950, também conhecida como “Resolução Acheson” ou “União para a Paz”. Segundo esta resolução, em todos os casos de ameaça à paz, rutura da paz ou agressão em que o Conselho de Segurança não conseguisse tomar uma decisão, nomeadamente quando um membro permanente exercesse o seu poder de veto, caberia à Assembleia Geral examinar a questão e fazer recomendações que entendesse apropriadas sobre as medidas coletivas a tomar, incluindo o emprego da força armada. Este mecanismo configura, contudo, um desvio ao preceituado na Carta quanto ao papel central do Conselho de Segurança no sistema de paz e segurança das Nações Unidas, levantando problemas quanto à sua legalidade.

Foi também para fazer face à paralisia do Conselho de Segurança na sua missão de manutenção de paz e segurança internacionais que surgiram as chamadas “operações de manutenção da paz”. Estas operações, criadas por iniciativa de Dag Hammarskjöld e Lester Pearson, não estão previstas na Carta das Nações Unidas. Ao contrário do sistema coercivo desenhado no seu capítulo VII, as “operações de manutenção de paz” seriam baseadas no consenso e

na cooperação:¹⁸ as operações de manutenção da paz, concebidas por Dag Hammarskjöld, então secretário-geral das Nações Unidas. Estas operações, visando a manutenção da paz e a redução das tensões entre beligerantes, são precedidas do prévio consentimento das partes em conflito, não assumindo, pois, carácter sancionatório. As operações de manutenção da paz podem assumir as formas de força de manutenção da paz ou de missões de observação. As forças de manutenção da paz, conhecidas por “capacetes azuis”, devem assumir uma atitude essencialmente de interposição e observação da paz entre beligerantes, apenas podendo recorrer à força armada em legítima defesa ou em defesa do mandato. Por regra, os membros permanentes do Conselho de Segurança não fornecem contingentes militares para este tipo de operações.

A primeira força de manutenção da paz foi a UNEF, criada em 1956 no âmbito da crise do Suez. Este tipo de operações revelou-se de grande utilidade no âmbito de crises em que as grandes potências não estavam envolvidas diretamente. Com o termo da Guerra Fria, o seu número aumentou consideravelmente.¹⁹

A gestão e direção das atividades no âmbito da manutenção da paz e segurança internacionais passou a estar mais centralizada no Secretariado das Nações Unidas. Em 1992, foi criado no Secretariado o Departamento de Operações de Paz (DPKO) para exercer a direção política e executiva das operações de paz. A criação do Departamento de Apoio no Terreno (DFS) e o trabalho do Departamento de Assuntos Políticos (DPA), ambos também no Secretariado, vieram reforçar o papel do Secretariado na implementação de funções relacionadas com a paz e segurança atribuídas pela Carta ao Conselho de Segurança e, em certa medida, à Comissão de Estado-Maior. Assim, o Secretariado assume atualmente a posição central na gestão das atividades militares das Nações Unidas. Para além de tal significar um esvaziamento das competências do Conselho de Segurança nesta matéria, a Comissão de Estado-Maior ficou remetida a funções de aconselhamento, nunca tendo exercido a direção estratégica de forças armadas ou aconselhamento relativamente à regulamentação de armamentos e ao desarmamento (Reinisch e Novak, 2012). As funções da Comissão de Estado-Maior são, pois, mais teóricas do que reais.

¹⁸ Sobre o assunto *vide* Ballalouf (1971); Thakur e Schnabel (2001).

¹⁹ Estão em curso, ao tempo destes escritos, dezasseis operações de manutenção de paz, envolvendo 87.604 militares, 12.772 polícias, 5.256 funcionários internacionais, 11.215 funcionários locais e 1.716 voluntários das Nações Unidas. Fonte: Nações Unidas – www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

3.2. O Papel Revitalizado do Conselho de Segurança

3.2.1. Instrumentos

A 31 de janeiro de 1992, no rescaldo da Guerra Fria, o Conselho de Segurança reuniu-se ao nível de chefes de Estado e de governo, sobre o tema da “responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais”. No final desta reunião histórica, foi emitida uma declaração em que foi reconhecido que «*the international community [...] faces new challenges in the search for peace*»²⁰. Esta declaração solene simboliza a revitalização do Conselho de Segurança após o final da Guerra Fria: as grandes potências, antes antagonistas, comprometiam-se a partir de então com a ação coletiva para a paz no âmbito do Conselho de Segurança.

O sistema de paz e segurança coletivo adotado em 1945 continua apenas no papel, sem nunca ter sido posto em prática. Como se referiu anteriormente, nunca foram concluídos os acordos através dos quais se deveria estabelecer as forças armadas, as facilidades e assistência a proporcionar pelos membros das Nações Unidas ao Conselho de Segurança. Contudo, mesmo sem os mecanismos de imposição das medidas previstas no capítulo VII, o Conselho de Segurança continua a deter, evidentemente, o poder de decidir a aplicação de medidas coercivas. Poder que não tem deixado de fazer valer, principalmente depois do fim da ordem bipolar caracterizada pelo recurso constante ao poder de veto e consequente inoperância do Conselho (Escaraméia, 2003).

Atualmente, o Conselho de Segurança tem uma atividade mais intensa relacionada com o estabelecimento dos mandatos das operações das Nações Unidas (essencialmente, as operações de manutenção de paz), a autorização de operações não conduzidas pelas Nações Unidas (de que são exemplos a intervenção internacional no Kuwait e no Iraque em 1991, a KFOR ou a ISAF) e a decisão de medidas restritivas no âmbito dos regimes de sanções por si estabelecidos.

No que respeita às medidas militares, foi apenas com o final da Guerra Fria que o Conselho de Segurança recuperou a capacidade política de decidir o emprego de medidas militares conforme previsto no artigo 42.º da Carta das Nações Unidas, portanto sem que algum dos cinco membros permanentes votasse contra (e assim usasse o seu poder de veto). Contudo, na prática, o Conselho de Segurança, não dispondo de forças próprias, escolheu simplesmente autorizar os Estados membros a usar força para

²⁰ Documento do Conselho de Segurança S/23500.

manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais em determinada situação. A autorização dada em 1991 aos Estados membros para intervir militarmente no Iraque constituiu o primeiro grande exemplo do pós-Guerra Fria.

Mais importantes no quotidiano internacional serão as medidas não-militares decididas pelo Conselho de Segurança, atualmente genericamente designadas por ‘sanções’. O termo ‘sanções’ refere-se ao conceito mais adequado de ‘medidas restritivas’. Trata-se de medidas vinculativas de teor político-administrativo (portanto, sem natureza judicial) que têm por objetivo a manutenção da paz e da segurança internacionais e a execução de decisões políticas nesse sentido (logo, sem carácter sancionatório). Têm, em princípio, uma natureza complementar e de último recurso, sendo decididas e aplicadas quando a ação diplomática não foi suficiente para prevenir ou solucionar uma situação de ameaça à paz (Kowalski, 2014). Os regimes de sanções, enquanto conjunto integrado de sanções aplicadas relativamente a uma dada situação e com destinatários específicos, são um instrumento político muito utilizado nas relações internacionais contemporâneas. Os regimes de sanções podem incluir as seguintes medidas restritivas: embargo de armas; embargo de bens específicos (componentes de potencial uso militar, diamantes); restrição do transporte aéreo; congelamento de contas bancárias no estrangeiro; limitação de circulação no estrangeiro. À data, estão em curso treze regimes de sanções das Nações Unidas.

Durante a Guerra Fria, o Conselho de Segurança apenas conseguiu adotar medidas não-militares nos termos do artigo 41.º em duas ocasiões: em 1966, decidindo um embargo contra a Rodésia do Sul para forçar a demissão do governo minoritário racista; e em 1977, decidindo um embargo de armas à África do Sul. Após o fim da Guerra Fria o Conselho de Segurança passou a recorrer mais frequentemente a este tipo de medidas. A princípio tratava-se de embargos económicos de grande amplitude. Contudo, verificou-se que este tipo de intervenção poderia ter consequências humanitárias desastrosas para a população dos Estados alvo, sem que tal tivesse grandes consequências ao nível das elites visadas. O embargo ao Iraque dos anos 1990 constitui um caso paradigmático. Assim, a partir de meados dos anos 1990 procurou-se desenvolver ‘sanções dirigidas’ (*targeted sanctions* ou *smart sanctions*, nos termos em inglês usados na prática quotidiana) que tivessem por alvo os responsáveis pela destabilização da paz, não atingindo, em princípio, as populações dos Estados onde se encontram ou a que estão associados esses responsáveis. Cada regime de sanções é gerido por um comité de sanções, presidido por um membro não-permanente

do Conselho de Segurança. O trabalho dos comités de sanções pode ser coadjuvado por grupos, equipas e painéis de monitorização da aplicação dos regimes de sanções.

O Conselho de Segurança procura que a aplicação das sanções seja fundada em factos credíveis, revendo regularmente a inclusão de indivíduos nas listas de sanções. Foram igualmente criados mecanismos de implementação, como órgãos de investigação ou a criminalização ao nível nacional de atos que consubstanciem a violação de sanções.

Contudo, a aplicação destas sanções, que restringe direitos fundamentais dos seus destinatários, coloca diversos problemas, designadamente o que decorre da impossibilidade de os seus destinatários poderem recorrer judicialmente da decisão do Conselho de Segurança que determine a aplicação de sanções. Existe um problema de implementação para os Estados que resulta da tensão entre, por um lado, a obrigatoriedade de implementarem as sanções decididas pelo Conselho de Segurança (artigo 25.º da Carta) e, por outro, a imperatividade dos Estados cumprirem com o disposto nas cartas de direitos fundamentais constantes das suas constituições ou de convenções internacionais a que estejam vinculados, nomeadamente no âmbito da União Europeia (aqui para os Estados membros da União Europeia), em especial no que respeita ao direito à audição e à tutela jurisdicional efetiva. Os conhecidos casos *Kadi I* e *Kadi II* decididos pelo Tribunal de Justiça no âmbito da União Europeia são paradigmáticos desta tensão entre a esfera das Nações Unidas e a esfera da União Europeia no que respeita às sanções (Kowalski e Machado, 2016).

Para tentar fazer face a estes desafios, as Nações Unidas criaram alguns mecanismos que permitissem assegurar na origem um processo de revisão justa das sanções decididas pelo Conselho de Segurança: em 2006 foi criado um ponto de contacto junto do Secretariado para receber pedidos de remoção de indivíduos, entidades oficiais e empresas de capitais públicos das listas de sanções; em 2009, foi criado o Gabinete do Provedor para as sanções relativas ao ISIS e à Al Qaeda. Estes mecanismos não constituem, contudo, um mecanismo de revisão judicial.

3.2.2. A Conceptualização da Paz

O Conselho de Segurança exerce também uma função fundamental, que é a da concetualização da “paz” enquanto conceito-chave para despoletar a ação para a manutenção ou restauração da paz e segurança internacionais, formulando assim um discurso de legitimação da sua ação ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, nos casos de “ameaça à paz”, “rutura da paz” ou “agressão” (Kowalski, 2013). A revitalização do Conselho de Segurança com

o fim da Guerra Fria reflete-se na sua atividade a dois níveis: no aumento substancial do número de resoluções adotadas desde o final da Guerra Fria até hoje (1696) por comparação com o período anterior desde 1945 (643), mesmo se o lapso de tempo é bastante superior neste último; e na expansão do âmbito material de apreciação, anteriormente centrado na determinação de existência ou não de conflitos armados interestaduais.

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

A concetualização, explícita e implícita, da ameaça à paz pelo Conselho de Segurança pode ser dividida em duas grandes vertentes: por um lado, a violência direta – sob esta dimensão são considerados os atos e os instrumentos de uso da força; por outro lado, formas estruturais de violência indireta que impedem o bem-estar – estão aqui incluídos os aspetos económicos, sociais, humanitários ou ecológicos. No que respeita à violência direta, o Conselho de Segurança pronunciou-se diversas vezes no sentido de considerar como ameaça certos atos de violência armada, bem como os instrumentos da violência, de que são exemplo a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, o teste de armas nucleares pela Coreia do Norte, atos de terrorismo internacional, o mercenariato, ou as armas ligeiras de pequeno calibre. No que respeita à violência indireta, o Conselho de Segurança tem considerado como ameaças à paz a deslocação em massa de populações, a propagação do VIH/SIDA, a violação generalizada do Direito Internacional, ou a criminalidade organizada.

A narrativa do Conselho de Segurança aparenta assim ser uma narrativa híbrida de conteúdo muito amplo, desenvolvida pelo Conselho para lhe permitir “preencher” o necessário discurso legitimador para a sua ação, incluindo a que implique a aplicação de medidas coercivas, militares e não-militares. Tal

não deve contudo constituir surpresa, uma vez que era essa mesma a intenção aquando da elaboração da Carta (Frowein e Krisch, 2002).

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

4. CONCLUSÃO

A evolução das Nações Unidas desde 1945 até aos dias de hoje denota uma grande capacidade criativa e adaptativa da Organização. Uma das mais notórias evoluções das Nações Unidas foi a amplitude dada a conceitos estruturais como a “paz” e a “segurança”, hoje de conteúdo muito mais vasto do que a mera ausência de violência física direta e manifesta. Tal tem como consequência lógica o reforço do discurso legitimador da atuação da Organização para fazer face à ausência de paz e segurança relacionada com questões estruturais de índole económica, social, humanitária ou ecológica. Mas não sem desafios, tal como se procurou evidenciar ao longo do texto.

O desenvolvimento da capacidade das Nações Unidas de prevenir conflitos será porventura na maneira mais eficaz de enfrentar esses desafios e fazer face a uma cada vez mais exigente conjuntura internacional em que a Organização é chamada a agir em prol da paz e segurança. Atualmente, observa-se a tendência para a diminuição das situações de conflito interestadual (incluindo as de conflito internacionalizado), sendo o seu número atual significativamente menor do que em 1946. Pelo contrário, o número de conflitos armados de natureza não-internacional (intraestadual) era em 2012 muito superior ao de 1946, e de um grau global de intensidade mais elevado.²¹ O que significa, por um lado, que a relevância da proibição do

²¹ Fonte: *Uppsala Conflict Data Program* – ucdp.uu.se.

uso da força nas relações interestaduais, conforme consagrado na Carta, é hoje menor no panorama geral dos conflitos armados, e que, por outro lado e em consequência, são cada vez mais importantes as políticas e ações de prevenção de conflitos. Este é um enfoque fundamental do sistema de paz e segurança das Nações Unidas, condição necessária da sua eficácia.

O sistema de paz e segurança coletivo das Nações Unidas encontra-se sob pressão. O seu órgão central, o Conselho de Segurança, é construído sobre diversos paradoxos: se as Nações Unidas são um produto da narrativa idealista/liberal, já o Conselho de Segurança é uma manifestação da tradição realista; se o Conselho de Segurança exerce uma hegemonia consentida, notam-se contudo laivos contra-hegemônicos e emancipatórios de membros que não os cinco permanentes; ou, se a Carta anuncia uma paz estruturada, ampla e indivisível, são antes os vencedores da Segunda Grande Guerra os primazes no sistema de paz e segurança elencado na Carta. Estes paradoxos levam a que se ouçam frequentemente críticas dirigidas às Nações Unidas, e em particular ao Conselho de Segurança, de incapacidade de resposta eficaz a certos conflitos e crises.

Perante estes estados de espírito, as soluções residem em dois planos distintos: ou o desmantelamento das Nações Unidas, retirando-lhe o papel central que vem desempenhando na governação global; ou o empenho na contínua adaptação da Organização às exigências do mundo contemporâneo e das populações que nele habitam. Ora, no início deste século XXI, as Nações Unidas apresentam-se como uma organização de composição universal e de competência vasta, dotada de meios, experiência, credibilidade e legitimidade únicas. O seu contributo para a humanidade nestes últimos setenta anos tem sido inestimável. Trata-se, pois, de uma conquista civilizacional que importa preservar e fortalecer.

A apreciação da ação das Nações Unidas no âmbito da paz e segurança não pode, contudo, estar apenas centrada nas insuficiências ocasionais do Conselho de Segurança, que degeneram frequentemente em clamores irrealistas, pela eliminação da categoria de membros permanente e/ou do correspondente poder de veto. Importa ter presente que a ação das Nações Unidas em prol da paz e segurança se faz quotidianamente no terreno no contexto de operações de paz, de missões políticas, das atividades dos vários fundos e programas com presença em todo o mundo. Importa, igualmente, estar ciente que grande parte desta ação é gerida e conduzida por órgãos internacionais compostos por funcionários independentes com grande sentido de missão. As Nações Unidas são chamadas a atuar por todo o mundo – seja prevenindo, seja reagindo – em cenários de enorme complexidade ao nível

político, social, económico e humanitário. As maiores dificuldades estão as mais das vezes relacionadas com o fraco apoio político dos Estados e a falta de recursos. O compromisso efetivo dos Estados membros com os objetivos e princípios das Nações Unidas, numa lógica multilateralista, são absolutamente essenciais para que a organização possa realizar as ambições ao nível da paz e segurança que todos, aparentemente, proclamam como comuns. As Nações Unidas são, pois, feitas de aspirações e ajustes numa dinâmica evolutiva constante. Os desafios que hoje se lhe colocam são muitos e complexos. Mas o testemunho que é dado pela história do sistema de paz e segurança coletivo permite manter a confiança nas Nações Unidas, assim queiram os seus Estados membros.

Referências

- BALLALOU, JACQUES (1971). *L'ONU et les Opérations de Maintien de la Paix*. Paris: Editions A. Pedone.
- BEDJAOU, MOHAMMED (1994). *Nouvel Ordre Mondiale et Contrôle de la Légalité des Actes du Conseil de Sécurité*. Bruxelles: Bruylant.
- BELLAMY, ALEX (2008). "The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention". *International Affairs*. 84(4), 615-639.
- BELLAMY, ALEX (2010). "The Institutionalisation of Peacebuilding: What Role for the UN Peacebuilding Commission?" in *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. Basingstone: Palgrave MacMillan, 193-212.
- BOTHE, MICHAEL (1993). "Les limites des Pouvoirs du Conseil de Sécurité" in *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 67-81.
- CHESTERMAN, SIMON (2002). "Legality versus Legitimacy: Humanitarian Intervention, the Security Council, and the Rule of Law". *Security Dialogue*. 33(3), 293-307.
- CORREIA BAPTISTA, EDUARDO (2003). *O Poder Público Bélico em Direito Internacional: O Uso da Força pelas Nações Unidas em Especial*. Coimbra: Almedina.
- COT, JEAN-PIERRE, PELLET, ALAIN (1991). "Préambule" in *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1-22.
- DUPUY, PIERRE-MARIE (1997). "The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited". *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 1: 1-33.
- DUPUY, RENÉ-JEAN (1998). "État et Organisation Internationale" in *Manuel sur les Organisations Internationales*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 13-30.
- ESCARAMEIA, PAULA (2003). *O Direito Internacional Público nos Princípios do Século XXI*. Coimbra: Livraria Almedina.

- FERREL, ROBERT (1969). *Peace in Their Time: The Origins of the Kellogg-Briand Pact*. New York: W. W. Norton & Company.
- FROWEIN, JOCHEN; KRISCH, NICO (2002). "Article 39" in *The Charter of the United Nations: a Commentary*, vol. I. Oxford: Oxford University Press, 717-729.
- JOLLY, RICHARD *et al.* (2005). *The Power of UN Ideas: Lessons from the First 60 Years*. New York: United Nations Intellectual History Project Series.
- KELSEN, HANS (1951). *The Law of the United Nations*. London: Stevens & Sons Limited.
- KISSINGER, HENRY (1996). *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.
- KOWALSKI, MATEUS (2005). "ONU: A Reforma para a Paz". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. 46(1): 121-167.
- KOWALSKI, MATEUS (2013). "A Paz Segundo o Conselho de Segurança das Nações Unidas". *Nação e Defesa*. 135: 47-65.
- KOWALSKI, MATEUS (2014). "Sanções" in *Enciclopédia de Relações Internacionais*. Lisboa: Dom Quixote, 463-465.
- KOWALSKI, MATEUS; MACHADO, SOFIA (2016). "The United Nations Sanctions Regimes through a Judicialized European Union Perspective" in *Towards a Universal Justice? Putting International Courts and Jurisdictions into Perspective*. Leiden: Brill, 476-494.
- LIDÉN, KRISTOFFER (2011). "Peace, Self-Governance and International Engagement: From Neo-Colonial to Post-Colonial Peacebuilding" in *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*. Abingdon: Routledge, 57-74.
- MACFARLANE, NEIL; KHONG, YEN (2006). *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press.
- NASCIMENTO, DANIELA (2009). "Humanitarianism at the Crossroads: Dilemmas and Opportunities of the 'War on Terror'". *Portuguese Journal of International Affairs*. 2, 59- 69.

- NYE, JOSEPH (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- PARIS, ROLAND (2001). “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security*. 26(2), 87-102.
- PARIS, ROLAND (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARIS, ROLAND (2009). “Does Liberal Peacebuilding Have a Future?” in *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University, 97-111.
- PARIS, ROLAND; SISK, TIMOTHY (2007). “Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding” *International Peace Academy*, www.ipacademy.org/asset/file/211/iparpps.pdf [8 de agosto de 2012].
- REINISCH, AUGUST; NOVAK, GREGOR (2012). “Article 47” in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. I. Oxford: Oxford University Press, 1364-1375.
- RICHMOND, OLIVER (2002). *Maintaining Order, Making Peace*. Basingstoke: Palgrave.
- RICHMOND, OLIVER (2005). *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave.
- ROBERTS, ADAM (2008). “Proposals for UN Standing Forces: A Critical History” in *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 99-130.
- TADJBAKHSI, SHAHRBANOU (2007). “Human Security in International Organizations: Blessing or Scourge?”. *Human Security Journal*. 4, 8-15.
- THAKUR, RAMESH; SCHNABEL, ALBRECHT (EDS.) (2001). *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*. Tokyo: United Nations University Press.
- UNDP: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1994). *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Oxford: Oxford University Press.

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

UNITED NATIONS (1995). “Supplement to ‘An Agenda for Peace’”. *Report of the United Nations Secretary-General A/50/60 of 3 January 1995*.

UNITED NATIONS (2000). “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”. *United Nations General Assembly and United Nations Security Council Resolutions A/55/305 S/2000/809 of 21 August 2000*.

UNITED NATIONS (2008). “United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines” *Department of Peacekeeping Operations*, www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf [16 de dezembro de 2016].

VIRALLY, MICHEL (1972). *L'Organisation Mondiale*. Paris: Armand Colin.

Sentido e dilemas dos BRICS na construção de um novo paradigma mundial

SILVÉRIO DA ROCHA-CUNHA

Doutor em Teoria Jurídico-Política. Professor Associado da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora. Membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política (rede FCT). Última obra: *Crítica da Razão Simplificadora. Escritos sobre poder e cidadania numa era de compressão*, Ribeirão, Ed. Húmus, 2015.

MARCO ANTÓNIO BAPTISTA MARTINS

Professor Auxiliar da Universidade de Évora. Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, os BRICS, a ordem mundial e a segurança internacional. Das suas inúmeras publicações destacam-se: Rocha-Cunha, Silvério & Martins, Marco, Paz difícil e política frágil na desordem mundial, in Rocha-Cunha, S., Martins, M., *Política de Poder, Paz e Guerra nas Relações Internacionais*, Ribeirão, Ed. Húmus, 2015, pp. 141-156. TIME FOR RENEWAL: THE BRICS AND THE GOALS OF POLITICAL LEADERSHIP, *International Journal of Arts & Sciences*, CD-ROM. ISSN: 1944-6934, 08(05): 459–466 (2015). Challenges in the Application of Smart Power and Public Diplomacy in European Union – *People’s Republic of China Relations International Journal of Arts & Sciences* ISSN: 1944-6934 : 07(04):107–118 (2014).

Sentido e dilemas dos BRICS na construção de um novo paradigma mundial

1.

Na primeira semana de Abril de 2011, Jim O’Neill, da Goldman Sachs, pai fundador do acrónimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) no longínquo mês e ano de 30 de Novembro de 2001, poucas semanas após os ataques perpetrados em território norte-americano às duas Torres Gémeas, anunciou que o Brasil, a Rússia, a Índia e a China passaram para uma nova categoria no quadro económico e nas relações internacionais.

Efetivamente, de *economias emergentes*, cujo número de habitantes, PIB e taxa de crescimento eram determinantes para pertencer à categoria de emergente, assumiram um novo estatuto, o de *mercados de crescimento*. Anote-se que Jim O’Neill pertence a um dos maiores grupos de investimento ao nível mundial, daí ser necessário compreender o impacto do anúncio ou, por outras palavras, assimilar a dimensão da importância da alteração desse mesmo estatuto.

2.

Contudo, o anúncio na arena internacional não deixou de causar um choque no âmbito do desassossego provocado pela leitura das palavras de Jim O’Neil referindo que o conceito de *mercados de crescimento* significa que, inicialmen-

te, os quatro BRIC atingiram, não só o estatuto de potência, mas também que, na esfera económica, são de algum modo semelhantes às restantes economias ocidentais, sem taxas de crescimento de dois dígitos, incorrendo em riscos de vulnerabilidade face a possíveis crises financeiras locais de impacto global. Que significa isto? Que o mundo se encontra em transição paradigmática, ou, pelo contrário, se encontra em processo de reafirmação do paradigma vigente, caracterizado por uma ordem internacional liberal, ou seja, uma ordem na qual os Estados, enquanto atores das relações internacionais, se defrontam com uma realidade de incontestável interdependência global? Aparentemente, a economia acaba por, apesar de proclamar de viva voz a separação relativamente ao Estado, necessitar em tempos de crise do apoio das entidades soberanas, vista a sua incapacidade de operar à margem do apoio estatal, na medida em que, em regime de interdependência, o todo se encontra demasiado conectado para admitir isolacionismos anacrónicos. Com efeito, apesar da constante dialética entre as pulsões centrífugas e centrípetas que todos os sistemas sociais experimentam relativamente ao exterior, é facto que a ordem internacional tem vindo progressivamente a entender-se como um sistema internacional que, pela densificação axiológico-normativa representada pelo crescente desenvolvimento do direito internacional, e não obstante uma relativa regressão que atualmente é vivida, tende a evidenciar laivos de comunidade internacional¹. E acresce que a era que atravessamos apresenta singulares características. Após a década de 90 do século XX pareceu possível uma reorganização do sistema internacional. Mas nada disso aconteceu.

De facto, pode dizer-se que continuamos a viver sob a égide de instituições criadas para o modelo do Sistema Internacional Mundial (1945-89), contadas algumas exceções (como o Tribunal Penal Internacional, por exemplo), bem como sob a sombra de grandes temas e eixos problemáticos que foram formalmente assumidos nesse período. Lembremos a oposição Leste/Oeste, a fratura Norte/Sul, a regulação, mediante tratados multilaterais, do espaço e dos oceanos, etc. Mas, na verdade, embora numa transição sem uma “grande guerra” semelhante aos conflitos que assinalaram as transições paradigmáticas anteriores, verificou-se uma evolução rápida de conflitos (Iraque, ex-Jugoslávia, Kosovo, 11 de setembro de 2001, Afeganistão, segunda intervenção no Iraque, intervenção na Líbia), mantendo-se quase todos os grandes problemas que assolam estruturalmente a maior parte do

¹ Lefebvre, Maxime, *Le Jeu du Droit et de la Puissance*, 4.ème éd., Paris, P.U.F., 2013.

globo, nomeadamente em África. Este panorama, em parte confuso, em parte opaco, veio provar que o equilíbrio adquirido não era verdadeiramente sólido no que tocava aos seus próprios pressupostos, porquanto as novas situações criadas mostraram que faltavam ferramentas teóricas suficientes para uma efetiva compreensão do mundo, antes sendo mais visíveis as contradições ideológicas do Ocidente, na medida em que o seu universalismo foi caindo à medida em que se alargou a disjunção entre a economia-mundo e a sociedade-mundo². Na realidade, o mundo atravessa, hoje, uma nova espécie de fratura: de um lado, uma economia-mundo, na qual agem novas instituições (como a OMC), grupos informais (Fórum de Davos), atores e forças transnacionais de cariz económico-financeiro que agem politicamente sobre as entidades políticas tradicionais (*maxime* os Estados), seguindo uma lógica de poder própria que é paralela ao conceito liberal-institucional do político, pondo em causa a visão política do liberalismo, parecendo dar razão à célebre afirmação do polémico pensador político Carl Schmitt ao sintetizar o seu espírito: “Declamação ética e realismo materialista e económico”³; do outro lado, porém, emergiu uma sociedade-mundo, composta por organizações internacionais (como, por exemplo, as ONGs), movimentos políticos e sociais, espaços públicos de debate público internacional, que aspiram a uma visão global do mundo anti-hegemónica, que em alguns casos pretendem consagrar uma nova teoria que põe em causa a apropriação dos bens da Terra, tendencialmente considerando cada um destes bens como *res nullius*, a que se juntam grupos e/ou povos que abertamente contestam a distribuição de poder vigente. Deste confronto, cada vez mais declarado, nascem forçosamente novas correlações de força e influências.

Os BRICS inserem-se nestas novas oportunidades de criação de espaços políticos, nem sempre de forma clara, inclusivamente porque a sua emergência é recente e parte de momentos diferentes de desenvolvimento tecnoeconómico e humano⁴, mas em todo o caso introduzem uma nova dinâmica de equilíbrio relativamente à potência hegemónica norte-americana, trazendo para esse novo ponto de equilíbrio as suas contradições internas e impasses regionais, com isso redimensionando a incerteza e a atual incapacidade de previsibilidade.

² Wallerstein, I., *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, tr., Paris, La Découverte, 2009.

³ Schmitt, C., *La Notion de Politique * Théorie du Partisan*, tr., Paris, Flammarion, 1992, p. 116.

⁴ Castelli, E., “Il futuro della ‘lunga pace’ in Asia Orientale”; Astarita, C., “Cina e India: stabilità impossibile senza riforme”, ambos in Zambenardi, L. & Andreatta, F., *Scenari di Transizione. La politica Internazionale nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2012.

3.

Neste contexto, incluímos a realidade BRICS, enquanto organização internacional independente, visando a promoção da cooperação comercial, política e cultural, integrando pela primeira vez a África do Sul, cuja terceira cimeira realizada a 14 de Abril de 2011, na cidade de Sanya na província de Hainan, na China, contou com a presença não só da presidenta Dilma Rousseff, mas ainda dos seus principais líderes.

Note-se, a título de curiosidade, a simbologia do local da reunião em que o nome antigo de Sanya é Yazhou e que significa “o fim do céu e do oceano”, tendo sido além disso, aquando da Segunda Guerra Mundial, o porto de abrigo da Segunda Frota da Armada Imperial Japonesa. Nesse ano, na agenda dos cinco países em questão, os objectivos convergentes consistiram em: (1) a afirmação BRICS na arena internacional; (2) a necessidade de reforma do sistema monetário; (3) a dinamização comercial em moeda local, afastando o US\$ e o Euro; (4) a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, cujo desiderato consiste em apoiar financeiramente projetos relacionados com a criação de grandes infraestruturas.

Atualmente, de acordo com o embaixador Zhan Jun⁵, diretor geral do Departamento dos Assuntos Económicos Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, é possível considerar os BRICS como um novo paradigma de cooperação intergovernamental que procura abertura, inclusão e, sobretudo, um desenvolvimento comum, tendo na sua base ou ponto de partida a igualdade em nome de uma parceria genuína. Acresce o esforço de procura da paz, do desenvolvimento e da cooperação enquanto representação de uma força progressiva nas relações internacionais. Pretende-se que cada um dos BRICS consiga com eficácia uma cooperação pragmática para que se consiga manter uma economia global em equilíbrio, não descurando a necessidade de reforçar o conceito de democracia nas relações internacionais, em que cada Estado tem pretendido garantir a sua sobrevivência num mundo de governação global, onde se cruzam problemas sociais, instabilidade económica e financeira, para além do agravamento da diferença entre o mais rico e o mais pobre que promove, assim, a exclusão de seres humanos.

⁵ Zhang Ju – “BRICS adds new dynamism to international relations”, Ministry of Foreign Affairs in < http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1170274.shtml > [acedido a 4/07/2016].

4.

Todavia, importa notar que os BRICS representam realidades díspares, do social ao político, com contrastes marcantes, e, à medida que o tempo mundial avança, os seus líderes políticos continuam a caminhar delineando a defesa do interesse nacional através da definição de políticas de longo prazo que permitam a erradicação da pobreza e a integração desses países na cena internacional, tendo em perspetiva o reequilíbrio da ordem mundial e a reforma do sistema financeiro e monetário. Neste contraste os BRICS, face a uma ordem mundial de incertezas, consideram imperativa a transmissão da mensagem de esperança na economia global, para salvaguardar a estabilidade internacional financeira sem sacrificar as economias mais frágeis. Todavia, e como já foi referido, estes novos atores transportam consigo as suas problemáticas próprias, onde se incluem contradições e dinâmicas internas que permanecem imprevisíveis, o que levanta dúvidas sobre a sua capacidade para introduzir no sistema internacional uma nova e consistente visão do mundo⁶.

5.

Além disso, apesar da disparidade verificada entre os BRICS, torna-se uma evidência o lugar que ocupam geopoliticamente, sobretudo a projeção económica e política que os mesmos poderão vir a ter nos próximos anos enquanto líderes globais. Na perspetiva de Laïdi⁷ estes países funcionam como parte integrante da paisagem geopolítica global, cuja combinação é resultante das diferentes realidades culturais e civilizacionais. Considerar os BRICS ilustra por si só, não só a discussão em torno da mudança da ordem internacional, mas também o possível declínio enquanto potência hegemónica dos Estados Unidos no quadro da política internacional.

Segundo Jyrki Käkönen⁸, a hipótese a formular face à possível mudança de paradigma, ou tão-somente de reequilíbrio da presente ordem internacional, implica a possibilidade de os BRICS conseguirem, por um lado, transmitir

⁶ Sobre o caso asiático veja-se Fiammenghi, “Il declino della potenza americana e la transizione egemonica nel Pacifico”, in Zambenardi, L. & Andreatta, F., *Scenari di Transizione. La politica Internazionale nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2012.

⁷ Laïdi, Zaki – “The BRICS against the West?”. In CERl Strategy Papers, n.º 11, Hors Série, November 2011.

⁸ Käkönen, Jyrki – “BRICS as a new constellation in International Relations?”, IAMCR 2013, Conference Dublin, 25-29 June 2013.

a sua perspectiva da realidade e ter voz suficiente para que essa alteração tenha sucesso, ou, por outro lado, apenas conseguirem uma adaptação na ordem existente, apesar da aspiração e da vontade, por ausência de meios e de instrumentos suficientes. De acordo com a análise de Naazneen Barma⁹, é possível que os BRICS tenham edificado uma nova ordem internacional alternativa pelo facto de terem gerado uma realidade de relações de ligação em rede através da combinação da sua capacidade de poder e, sobretudo, de projeção para a política internacional como verdadeira alternativa aos poderes dominantes. Em termos de presença na ONU, consideram-se os BRICS como grupo político com dois assentos permanentes no Conselho de Segurança, para além de um deles, a Rússia, ser herdeiro da União Soviética e seu protagonismo durante a Guerra Fria, que opunha o Pacto de Varsóvia à NATO. Um dos maiores problemas dos BRICS prender-se-á, de acordo com Christian Brüttsch¹⁰, com o seu potencial carácter antagónico ao pretenderem combinar a sua realidade com uma espécie de poder coletivo geopolítico. Aqui reside um ponto sensível desta nova aparente realidade: poderão transformar, enquanto bloco, o atual equilíbrio de poder, enfraquecendo os Estados Unidos? A União Europeia, não obstante entender e aceitar o papel decisivo dos BRICS, não tem demonstrado vontade de negociar com os mesmos como se fossem uma organização “formal” representada a uma só voz. Neste sentido, os BRICS reclamam o respeito pela independência, a unidade, a soberania e a integridade territorial de todos os Estados e nações, contestando o domínio da ordem liberal internacional, mantendo uma conexão que permanece neovestefaliana, embora a sua ação possua, pelas contradições inerentes a cada um e ao conjunto delas em todos, características que acentuam aquilo a que tem sido chamado um certo neomedievalismo global¹¹, precisamente por se tornar cada vez mais evidente que a governança global ainda não passa de uma conjectura.

⁹ Barma, Naazneen; Chioza, Giacomo; Ratner, Ely; Weber, Steve – “A world without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications.” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, 2009, pp. 525-544.

¹⁰ Brüttsch, Christian; Papa, Mihaela – “Deconstructing the BRICS: bargaining coalition, imagined community or geopolitical fad?”, *CRP Working Paper*, n.º 5, October 2012. Cambridge: Center for Rising Powers, Department of Politics and International Studies, University of Cambridge.

¹¹ Dussouy, G., *Les Théories de la Mondialité (Traité de Relations Internationales III)*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 221 s.

6.

Poderá, em todo o caso, falar-se de uma visão conjunta dos BRICS? Aparentemente, parece fundar uma alternativa à ordem internacional, pretendendo que cada Estado soberano possa exercer de facto o seu poder em termos concretos, apesar de a realidade vigente de interdependência e do enfraquecimento do papel político frente a novos entes de natureza financeira, que têm vindo paulatinamente a governar de facto a sociedade no seu todo, gerindo inclusive crises com impacto da maior gravidade junto da sociedade civil na esfera doméstica, como tem sido o caso de uma Europa cada vez mais enfraquecida em liderança e incapaz de projetar o seu papel no espectro global.

De entre os BRICS tem sido a Rússia a revelar-se o país de maior otimismo, tendo em conjunto com o Brasil desenvolvido os seus propósitos geopolíticos, definindo o grupo como um importante sistema policêntrico das relações internacionais num mundo multipolar. Assim, considera a Rússia o espaço geopolítico dos BRICS como uma possibilidade aberta de desenvolver a sua política internacional e cultural, para além dos aspectos envolventes económicos e financeiros. Contudo, para a República Popular da China os BRICS simbolizam o meio para aplicar a política externa em nome da Nova Rota da Seda do presidente Xi Jinping, utilizando para o efeito uma política internacional comum, o que é de difícil exequibilidade no momento atual.

Nestes termos, a problemática dos BRICS é, ainda, de aporética teorização. E são duas as razões fundamentais. Em primeiro lugar, constituem-se como força, relativamente inconsistente ainda, que introduz uma novidade forte num sistema internacional cuja natureza não mudam, não obstante os seus propósitos de alteração da ordem internacional vigente. Ora, é bom lembrar que esta ordem é, em si e por si, profundamente contraditória.

De um lado, pretende uma total abertura na circulação de bens; de outro, contudo, pretende encerrar em fronteiras a circulação de pessoas. Com isso se criam mecanismos e dinâmicas muito diversas, incluindo aquelas que, como notava Foucault, poderão permitir a autofundação de comunidades à margem dos saberes e poderes dominantes, o que se deve notar em tempos de crises migratórias¹², pois nestas dinâmicas históricas sempre se coloca, a prazo, o problema do *limes*. Mas é um *limes* que se transforma num limiar de algo novo, pois a condição “liminar” produz novas subjetividades, individuais e coletivas, que os

¹² Sobre esta problemática cf. Bayard, J.-F., *Le Gouvernement du Monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.

Estados contêm internamente, mas que surgem igualmente no plano transnacional através das migrações maciças que, normalmente, salvo casos excepcionais como o que agora se coloca nas fronteiras europeias, são invisíveis para o Ocidente. E, aqui, os problemas são administrados, quer pela ação estratégico-diplomática, quer pela facticidade económica. Os BRICS não trazem, a este respeito, nenhuma alternativa que mude o crítico presente.

Por outro lado, também os BRICS são entidades que se situam naquilo que ainda se pode designar pelo limiar de uma ideia de “Humanidade Unida”. Seguindo o pensamento de René-Jean Dupuy, pode-se sustentar que a lógica vestefaliana vigente no sistema internacional é dominada por uma lógica de embate direto entre as unidades políticas, a que Dupuy chamou o imperativo “relacional”¹³, fonte de confronto entre interesses divergentes que incluem a guerra no âmago das relações internacionais. No entanto, a aprendizagem histórica introduziu outra lógica nas relações interestatais, o imperativo “institucional”, na medida em que a necessidade centrífuga de aquisição de bens, para além da estabilidade enquanto bem próprio que produz prosperidade, incitaram a uma relativa cooperação. E é no âmbito desta dialética, profundamente aberta, entre o relacional e o institucional que se desenrolam as relações atuais entre os poderes do mundo. De facto, estas duas esferas acabam por se interpenetrar, porquanto os Estados e poderes existentes transportam para a lógica institucional formas relacionais, assim como moderam as suas pulsões relacionais em nome dos benefícios previsíveis caso sigam lógicas institucionais. Esta “hibridação” é, naturalmente, contraditória, mesmo quando alinha com teses segundo as quais a paz só é alcançável na condição de um “governo mundial”, já que os esforços levados a cabo pelas potências hegemónicas nesse sentido (e elas esforçam-se historicamente desde sempre nesse sentido) produzem um trilho infundável de guerras e conflitos, crises económicas e aumento do armamentismo. Neste sentido, os BRICS não trazem qualquer novidade. Também eles se inserem na lógica da correlação de forças que só pela sua expansão confere sentido a si mesma, pois tal é esta a estranha condição política do mundo: o poder hegemónico só conhece a sua verdadeira lógica de expansão se criar os contrapoderes que lhe reconhecem a hegemonia¹⁴. Talvez os BRICS tenham, assim, atingido o ponto limite da sua função enquanto BRICS, assumindo, a partir daqui, outra natureza que poderá ser não menos interveniente, mas será sempre outra.

¹³ Dupuy, R.-J., *La Communauté Internationale entre le Mythe et l'Histoire*, Paris, Economica/UNESCO, 1986.

¹⁴ Fiori, J.-L., *O Poder Global*, São Paulo, Boitempo Ed., 2007.

Referências

- ASTARITA, C., “Cina e India: stabilità impossibile senza riforme”, in ZAMBERNARDI, L. & ANDREATTA, F., *Scenari di Transizione. La politica Internazionale nel XXI secolo*, BOLOGNA, IL MULINO, 2012.
- BARMA, NAAZNEEN; CHIOZA, GIACOMO; RATNER, ELY; WEBER, STEVE – “A world without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications.” *Chinese Journal of International Politics*, VOL. 2, 2009, pp. 525-544.
- BAYARD, J.-F., *Le Gouvernement du Monde. Une critique politique de la globalisation*, PARIS, FAYARD, 2004.
- BRÜTSCH, CHRISTIAN; PAPA, MIHAELA – “Deconstructing the BRICs: bargaining coalition, imagined community or geopolitical fad?” IN *CRP Working Paper*, n.º 5, October 2012. Cambridge: Center for Rising Powers, Department of Politics and International Studies, University of Cambridge.
- CASTELLI, E., “Il futuro della ‘lunga pace’ in Asia Orientale”, in ZAMBERNARDI, L. & ANDREATTA, F., *Scenari di Transizione. La politica Internazionale nel XXI secolo*, BOLOGNA, IL MULINO, 2012.
- DUPUY, R.-J., *La Communauté Internationale entre le Mythe et l’Histoire*, Paris, Economica/UNESCO, 1986.
- DUSSOUY, G., *Les Théories de la Mondialité (Traité de Relations Internationales III)*, PARIS, L’HARMATTAN, 2009. Fiammenghi, “Il declino della potenza americana e la transizione egemonica nel Pacifico”, in Zambenardi, L. & Andreatta, F., *Scenari di Transizione. La politica Internazionale nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- FIORI, J.-L., *O Poder Global*, São Paulo, Boitempo Ed., 2007.
- KÄKÖNEN, JYRKI – “BRICS as a new constellation in International Relations?”, IAMCR 2013, Conference Dublin, 25-29 June 2013.
- LAÏDI, ZAKI – “The BRICS against the West?”, *CERI Strategy Papers*, N.º 11, Hors Série, November 2011.
- LEFEBVRE, MAXIME, *Le Jeu du Droit et de la Puissance*, 4.ème éd., Paris, P.U.F., 2013.

SCHMITT, C., *La Notion de Politique * Théorie du Partisan*, TR., Paris, Flammarion, 1992.

WALLERSTEIN, I., *Comprendre le monde. Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, TR., Paris, La Découverte, 2009.

ZHANG JU – “BRICS adds new dynamism to international relations”, Ministry of Foreign Affairs in <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1170274.shtml> [accedido a 4/07/2016].

**Brazil's International Insertion
in the military aspect, defense
and international security:
The Brazilian Ministry of Defense,
its armed forces in UN peacekeeping
operations and the case of Haiti**

JOÃO FERNANDO FINAZZI

Master's degree in International Relations from the Graduate Program in International Relations "San Tiago Dantas" (Universidade Estadual Paulista – UNESP, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP). Research areas of interest are, among others, International relations, international conflicts and peace operations by the United Nations.

RODRIGO AUGUSTO DUARTE AMARAL

Attending Master's degree in International Relations from the Graduate Program in International Relations "San Tiago Dantas" (UNESP- UNICAMP – PUCSP). Undergraduate degree in International Relations from the Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Research scholarship at CAPES (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*) foundation of the Brazilian Ministry of Education. Research areas of interest are, among others, international relations, international conflicts and politics and practices of international interventions. Main publications are: Amaral, R. A. D. Considerações Sobre a Violência pela Ótica de Johan Galtung: Alguns Aspectos do Terrorismo e o Advento da Intolerância. *Cadernos de Campo* (UNESP), v. 19, p. 101-116, 2015; Amaral, R. A. D.. As Bases do estado de exceção norte-americano na "Guerra Global contra o Terror" ("GGcT"): Questionamentos sobre as intervenções e práticas militares no Oriente Médio. In: SOARES, Samuel Alves; PEDROSO, Carolina Silva; MURTA, Arthur. *Transversalidades temáticas em Relações Internacionais*. 2016 (forthcoming).

**Brazil's International Insertion in the military aspect,
defense and international security:
The Brazilian Ministry of Defense, its armed forces
in UN peacekeeping operations and the case of Haiti**

Studies on Brazilian Foreign Policy tend to interpret Brazilian “international insertion” as participatory, strategic, to be part of the international system as an aggrandizement sign of the Brazilian international policy, particularly as part of a political and diplomatic agenda. Here we call this a “traditionalist” perception of the term. However, we believe that there are other aspects of “international insertion” that are not taken into account, such as the international insertion of the Brazilian civil society actors (companies, NGOs, etc.) and even the afflux of illicit products, transnational trafficking of drugs and people, as examples of transnational crime growth. Having this in sight, we will focus in this chapter on a specific aspect of international insertion of Brazil, which in a way corresponds to that traditionalist perception, namely, the Brazilian international insertion in the military aspect, defense and international security, with focus on participation of Brazilian military forces in UN Peacekeeping Operations (PKOs). In this sense, from the 1990s, Brazil went through a process of intensification of their participation in the international system in various agendas and by various national actors. With the creation of the Ministry of Defense (MD), the initiation of a national defense agenda more complete and objective has been established, so that the institution contributed incisively, in partnership with the Ministry of Foreign Affairs (MFA), on the agenda of international peace and security. Thus, Brazil has emerged as a more participatory international player, contributing to peace operations

promoted by the UN. Some modern-day examples will be analyzed to show the Brazilian pro-active role in this regard, as: 1) Haiti with MINUSTAH, since 2004; 2) Lebanon with UNIFIL since 2010; 3) Democratic Republic of the Congo with MONUSCO since 2013. The Haitian case is the most emblematic of these three, once Brazil's involvement implies not only the largest mobilization of troops since the Second World War, but also the emergence of a series of synergies and exchanges between the armed forces and the Brazilian police, with implications of this engagement in Brazil's own national territory.

INTRODUCTION: SOME ASPECTS OF BRAZILIAN "INTERNATIONAL INSERTION"

In the currently Brazilian Foreign affairs literature, much of what is related to "international insertions" of Brazil may refer to the performance of the state bureaucracy in the exercise of its foreign policy. Commonly used by diplomats, Brazilian government members, political analysts and researchers, the term has been understood as the way in which Brazil acts in the international sphere to achieve its political and economic goals.

Representing this view, the renowned Brazilian diplomat Samuel Pinheiro Guimarães (2001, p. 1) offers a conception that defines the international insertion as the encounter between, at one hand, the structure, dynamics and trends in the international system and, on the other hand, Brazilian society's characteristics and challenges. In this sense, it is possible to recognize an evolution of Brazilian international insertion and integration with the transition from the government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) to that of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). While the government of FHC would have been characterized by the adoption of a neoliberal model of Brazil's role in the international system, based on an "autonomy through participation", as opposed to an "autonomy by distance" of multilateral governance institutions that prevailed until the end of Sarney's administration, the insertion strategy that guided the Lula government sought to put Brazil on the world stage accentuating independent forms of action, based on the diversification of partners and strategic choices (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; OLIVEIRA, 2004). Given this understanding, we could say that in Brazil, by comparison, the first government of Dilma Roussef (2011-2014) was marked by a lower international insertion (CERVO; LESSA, 2014).

Regardless of the approach to analyze the Brazilian international insertion (critical, consensual or endorsement) during different governments, this literature is based on the common share of what is meant by “international insertion”, alluding to participation and diplomatic front stance to challenges on the international agenda. The strongest aspect of this interpretation bases itself on the commercial point of view, where greater insertion might mean access to new markets and the expansion of export of domestic products in other already established markets (MEDEIROS, 2015). In this conception, Brazilian participation becomes almost synonymous with the participation of Brazilian companies and the establishment of international negotiations and business partnerships.

With that in mind, Guimarães (2001, p. 1) shows that there are two visions over the international system basic structure: a traditional one, which considers only state’s participation as unique international system’s actors, and another that he calls “intermediate vision”, which recognize the importance of new actors, such as NGOs, international agencies and big corporations, but still admitting the state predominance. Currently, this second comprehension dominates international studies, as there is a growing participation of these non-state actors, in which it is recognized that many international processes were conducted by these actors and not properly states as a closed entity (HALIDAY, 2007, p. 117). Here, we consider both of these approaches prevalent in studies of “international insertion”; that’s why for us both it corresponds to the same traditional set of “international insertion”, hence when we mention “traditional approach”, in this chapter, we are referring to these two conceptions.

The reason why we call these two views “traditional” is because we consider another international insertion, which we’ll call non-traditional view. We refer to illicit trafficking (drugs, “piracy” products, black markets, human trafficking [organs, women, children]) where there are criminal transnational networks intensifying their actions and becoming a problem for international security agendas. Paulo Pereira (2015, p. 84) explains that organized crime, limited until the 1980s to the domestic sphere of countries like the United States, Italy and Japan, gained strength and alarming extent in the last three decades, creating transnational impulses, diversifying its activities, developing in countries assessed as “failed” and affecting several regions. Thus, we believe we can understand the dynamics of a particular process even as negative “international insertion”, that is: even if unwanted by governments, the intensification of transnational crime and illicit trade networks represents an aspect of “international insertion”, a “non-traditional” one.

Thus, understanding these multiple facets of what means “international insertion”, we chose to study a particular aspect of the insert, namely: Brazilian international insertion in the military aspect, defense and international security, with focus on Brazilian participation in UN Peace Operations. Within the military-strategic, defense, and international security aspects, many subjects could gain prominence, like military corporations, the defense industry and foreign trade, diplomatic positions in relation to international conflicts, and more. So, in this chapter, we want to emphasize and problematize Brazil's amplified participation in the international system in matters of defense and international security through Brazilian involvement and influences in certain PKOs led by the UN. We also understand that Haiti's case reflects a particularly important example to be studied regarding this aspect of Brazil's international insertion and its consequences for the country.

On this proposal, we start from the following assumption: although the Brazilian foreign policy is not going through a process of militarization, its foreign policy implies new challenges regarding the debate on the internal impact of the growing involvement of Brazil in global security. Especially since the Brazilian participation in MINUSTAH (2004), the country has undergone an important learning process, one in which the army has developed its doctrines and operational methods in the use of ground troops in actions generally attributed to police actors.

Since the 1990s, Brazil underwent an intensifying process of their participation in the international system in various agendas and by various national actors. It seems that Brazilian armed forces underwent through an outstanding transformation process, manifested by the creation of the Ministry of Defense and the publication of the National Defense Strategy, as well as the National Defense “White Book” (*Livro Branco*). These institutional transformations came to express a national defense agenda that began to prioritize the country's contribution to UN peacekeeping operations.

Therefore, the aim of this chapter is to demonstrate how the Brazilian participation in UN peacekeeping operations shows the growth of the Brazilian “international insertion”, presenting together some of its consequences for the Brazilian foreign policy and some internal resonances. The development of a ministry that would handle Defense's agendas for Brazil resulted in the formation of a more complete and objective national defense agenda, so that the agency contributed incisively, in partnership with the Ministry of Foreign Affairs, to the peace agenda and international security. Thus, Brazil has emerged from the early 1990s and the first decade of the 2000s as a more active international player, contributing in peace operations promoted by the UN. Still, it's important to

point out that here our reading of the Brazilian participation in the UN peace process will last until the end of the first Dilma Rouseff government (2014), especially for instrumental reasons of data access.

It is not possible to talk about Brazil's performance in PKOs and its consequences without addressing the changing role played by the military in this new context, specially its transformation towards an approximation of practices hitherto traditionally attributed to the police, either through internal actions based on the "Guarantee of Law and Order," or the operating framework of MINUSTAH. Besides MINUSTAH example, this chapter will seek to present two modern-day cases in order to demonstrate the Brazilian international insertion regarding PKOs: 1) the case of UNIFIL in Lebanon where, since February 2011, Brazil leads the maritime force patrolling the Lebanese coast in order to stop the smuggling of weapons in the country; 2) In Congo Democratic Republic with MONUSCO, since 2013, with the presence of Brazilian General Santos Cruz, who was part of the leadership in MINUSTAH and was later invited to lead the UN military action in Congo. On these two cases, we have to point that there were no major investments, either financially, or in the number of military personnel involved, but we could say they might have a great symbolical significance.

FOREIGN POLICY PRACTICE AND BRAZILIAN MINISTRY OF DEFENSE CONTRIBUTION IN INTERNATIONAL AGENDA OF DEFENSE, PEACE AND SECURITY.

Traditionally, the exercise of foreign policy in Brazil is made by the Ministry of Foreign Affairs (MRE), also known as Itamaraty¹. However, in recent years, the MRE and the Brazilian Ministry of Defense accumulated strong links based on complementary interests and knowledge. Military and diplomatic officials believe that the essence of this partnership is a mutual understanding of the need to combine long-term strategic objectives with operational capabilities (HIRST & NASSER, 2014). The strengthening of these relationships has its more visible beginning with the proximities cultivated between the ministries Nelson Jobim and Celso Amorim, since the first Lula government. From a

¹The Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty) is the executive branch agency responsible for foreign policy and international relations of Brazil at the bilateral, regional and multilateral levels. The Foreign Ministry advises the President in the formulation and implementation of foreign policy and diplomatic relations with states and international organizations.

conceptual point of view, in the words of those who were part of this process, the Brazilian defense policy in recent years has been driven by a “grand strategy” based on the notion that to achieve an independent foreign policy it’s necessary that a solid defense policy exists (AMORIM, 2012, p. 15).

Before that, it’s noted that 1990 decade was marked by the creation of several political-institutional arrangements made to structure the country’s involvement and support of PKOs, such as the publication of the National Defense Document in 1996 and the creation of the Ministry of Defense in 1997. A move that was expected to improve the coordination between the Armed Forces in their actions abroad (SANTOS & CRAVO, 2014, p. 2). However, these institutional arrangements were insufficient to solve the problem of low institutionalization of the Brazilian government decision-making in foreign affairs; that is, the lack of effective links between the Presidency, the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs (KENKEL, 2013, p. 92). Therefore, an improvement in the relationship between the Military, the Ministry of Defense and Itamaraty was perceived as a necessary step in order to promote an effective Brazilian “international insertion” in the field of defense and international security.

Former Defense Minister Nelson Jobim said² that the creation of the Ministry of Defense was complex by two problems: on the one hand the public opinion appeared to have some rancidity with the military regarding the dictatorship of 1964-85; on the other, the military institution, which traditionally tries to put itself as an autonomous entity away from other political and social dynamics, showed a lot of suspicion about submitting to a civilian ministry. That’s why, in his opinion, the Ministry of Defense’s first years were aimed at conquering military support, even in the minister’s own mandate (2007-2011).

With the publication of a new version of the National Defense Policy in 2005, and the establishment of a National Defense Strategy in 2008, the Ministry of Defense set up some strategic directives to the Armed Forces, in partnership with the MRE. It dealt with the reorganization and reorientation of the Armed Forces, of the Industrial Defense Base and the composition policy of Navy, Army and Air Force staff. By providing the implementation of the National Defense Policy with a systematic guidance and implementing measures, the National Defense Strategy contributes to strengthening the Brazilian increasingly important role in the world (BRASIL, 2012, p. 42).

² Lecture given in November 2015 during the Regional Meeting of the Brazilian Association of Defense Studies (ERABED).

Thereby it establishes goals and objectives in the long term, and the national bodies responsible for it. For the minister Jobim, the National Defense Strategy previews three main axes: monitoring border territory, mobility for the air force and the development of arms industry and defense technology. These axes would integrate the works of the ministers and increment, with other national agencies, the Brazilian defense strategies.

The creation of UNASUL (Union of South American Nations) in 2008 and posteriorly the South American Defense Council, proposed by Brazil, represented another quantum leap for security and defense cooperation, mainly in regional affairs. The Council's plan for 2012 provided four themes: defense policy; military cooperation, humanitarian action and peace operations; defense industry and technology; and training and joint training (AMORIM, 2012, p. 11).

For Amorim (2012), the Brazilian Armed Forces involvement in foreign affairs makes the opportunity to reinforce its traditional values, particularly its commitment with peace, as stated by the Brazilian Constitution. Besides the importance of participating in UN PKOs, the Brazilian Armed Forces expanded its connections with neighboring countries in South America, with the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa Group), IBSA (Dialogue Forum India, Brazil and South Africa) and the CPLSC (Community of Portuguese Language Speaking Countries). These forums have become a fertile ground to explore the Brazilian comparative advantages³ and improve the image of the Brazilian military both abroad and at home. This commitment served also as motivation, among other reasons, to update the normative assumptions of the Brazilian National Defense Policy (BRASIL, 2005). In this context, the Itamaraty and the Ministry of Defense improved their relations in order to facilitate communications.

In 2012, these collaborations were institutionalized with the creation of a Division for the General Coordination of Defense Affairs at Itamaraty. Deepening synergies also come through training courses offered by the military Closer Diplomatic Academy to staff and diplomats in Brazilian embassies. Besides that, proper procedures for the Ministry of Defense

³The term *comparatives advantages* refers to UN recommendations that in post-conflict situations, or activities in peacekeeping operations, countries exploit the comparative advantages when they are participating in these missions, or take advantage of the know-how acquired in PKOs to apply in their national context, or vice versa, so there is a mutual gain for both the country that gives as to what it receives. In Brazil, its technical cooperation activities (bilateral, as a rule) has been exporting social technology produced domestically and can explore some comparative advantages, such as in health, vocational training and tropical agriculture (HAMANN, 2012, p.318).

and the UN interaction have been slowly built up and become essential for Brazil's involvement in the creation and operation of the Peacebuilding Commission of the United Nations (HIRST & NASSER, 2014).

Narlikar (2010) says that the Brazilian "international insertion" becomes difficult without a proper military power in its project. The way governments and elites think that Brazil should be influential in international matters implies that its role is done through the forceful participation in international negotiations. However, even if Brazil has no military potential to compare with major international powers, its insertion dialogues with other kinds of participation, such as the case of engagement in PKOs.

On the one hand, the growth of the Brazilian defense industry demonstrates how the development project in partnership with the Defense Ministry, as proposed in 2012 National Defense Strategy, might be something profitable and useful to Brazil. The national defense industry revitalization process in course not only has support in government documents and legislation, but is also a project that is actually in progress in the productive sector, due to the Ministry of Defense demands, as seen through some development and production projects. From 2001 to 2010, the national expenditure with defense equipment and other materials increased from 2,4% to 6,2% of Brazilian general budget (SCHMIDT & ASSIS, 2013, p. 31). High, or medium-high technology corporations represent almost half of the suppliers of defense products industries in Brazil (SCHMIDT & ASSIS, 2013, p. 39). Recent data also indicates that, in 2013, Brazil had the twelfth biggest budget in the world to expenses in defense equipment (SCHMIDT & ASSIS, 2013, p. 7)⁴

On the other hand, beyond the commercial and economic field related to the arms industry, Brazilian practices in other plans and agendas, especially in UN peacekeeping operations, might demonstrate how the country can influence in terms of strategic innovations of defense and international security.

⁴ It's important to note that the researchers mention in their work the difficulty of finding data on the Brazilian defense industry. That's why we recommend the work conducted by David Almstadter Mattar Magalhães, "The Brazilian policy of arms exports in the context of the revitalizations of industrial defense base" (2016).

The UN Peacekeeping Operations (PKOs) and the Brazilian participation

The UN peacekeeping operations have been recognized by the dominant perception as a strategic tool for maintaining peace and international security. PKOs also have grown exponentially – collectively, these operations have almost 200,000 troops on the ground, more troops in active service under UN's command than any other actor, except comparing with the US military. This information provided by the Brahimi Report of the *Center on International Cooperation* (CIC, 2009, p. 4) reveals the relevance of PKOs to the UN, particularly in the field of international security and peace.

Precisely, UN held 69 peacekeeping operations since 1948, taking in the 1990s the period that began the process intensification of peacekeeping operations and humanitarian interventions. The literature that analyses peacekeeping operations tends to understand that the 1990s is a turning point in the process of UN peacekeeping operations. Until the 1990s, PKOs were characterized as being part of a “first phase”, and after that, a so-called “second phase of PKOs”. As Monica Herz (1999) states, the growing interdependence among national societies, the process of trans-nationalization and the ascendance in importance of non-state actors, particularly with the end of the Cold War, led to a discussion on UN reform. It had particularly clear effects over the establishment of UN mandates for security procedures, which leads to the revision of concepts such as “international security” and the inclusion of human rights as a fundamental dimension in international politics, resulting in important implications concerning the legitimacy of the international community's intervention in domestic affairs (HERZ, 1999, p. 81). We may refer to this as the surge of a “humanitarian reason”, a moral argument that tends to legitimize the contemporary interventions in prejudice of the maintenance of state sovereignty.

The UN reform, post-Cold War, is the element that allowed the beginning of PKOs diffusion all over the world. According to Monica Herz (1999, p. 78-79), there was a transformation movement on the UN since the international community's demands; in a context of new distributions of power in the international system, such movement materializes itself abruptly under two facts: the establishment of several UN peacekeeping mandates; and a more consensual Security Council action over the humanitarian and security crises.

Some researchers still identify that since the 2000s, with the publication of the Brahimi Report, the UN initiated a major exercise to analyze its experience in peacekeeping and peacebuilding, beginning to introduce a series of reforms to strengthen its capacity to manage and sustain field operations. After that, with the constitution of Capstone Doctrine, in 2008, a new

phase of PKOs begins with new guidelines, orientations, standard operating procedures, manuals and training materials.

In all, there are 16 operations in the present time: Middle East UNTSO (since 1948); UNMOGIP, in the region of Kashmir between Pakistan and India (since 1949); UNFICYP in Cyprus (since 1964); UNDOF in Syria (since 1974); UNIFIL in Lebanon (since 1978); MINURSO in Western Sahara (since 1991); MONUSCO in Congo (since 1999); UNMIK in Kosovo (since 1999); UNMIL in Liberia (since 2003); UNOCI in Côte d'Ivoire (since 2004); MINUSTAH in Haiti (since 2004); UNAMID in Darfur (since 2007) and UNISFA (since 2011) in Abyei, Sudan; UNMISS in South Sudan (since 2011); MINUSMA in Mali (since 2013); and MINUSCA in Central Africa (since 2014). It is estimated that the budget for the United Nations to these current peace operations is currently \$ 8.47 billion (UN, 2015a).⁵

Among these PKOs, humanitarian interventions and specific UN actions, those which have any Brazilian participation are: MINUSTAH (beginning of Brazilian participation in 2004); UNIFIL (beginning of Brazilian participation in 2010); MONUSCO (beginning of Brazilian participation in 2013) (HIRST & NASSER, 2014). However, the history of Brazilian participation in this kind of operations date back to 1956, when Brazil sent a battalion to the Sinai Peninsula in the First UN Emergency Force (UNEF I) after the Suez Crisis. In the following years, Brazil participated in six of ten peacekeeping operations from 1948 to 1972: Congo (ONUC), West Guinea (UNSF), Cyprus (UNFICYP), Dominican Republic (DOMREP) and India-Pakistan (UNIPOM). During the dictatorship period (64-85), Brazilian diplomacy has moved away from multilateral forums from UN's PKOs, leaving part of UNEF II, UNDOF and UNIFIL.

With the military regime's end and the reestablishment of democratic presidential elections, Brazil tends to justify its international action accordingly to values and principles established under the 1988 Constitution: human rights promotion, the non-intervention principle, self-determination, pacific conflict resolution, diplomacy and multilateralism⁶. Then, in the period with the highest number of PKOs – the “Second phase” of the missions – from 1990-2002 Brazil participates in 20 out of the 42 peace operations promoted by

⁵ Information taken from the UN database, online access (1/20/2016) <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>we opt not to mention all the other 55 operations in order to not exceed the space proposed by broker.

⁶We appoint here to Lamprea (1998) about the historical pillars of Brazilian Foreign Policy.

the UN⁷ (SANTOS & CRAVO, 2014). Among all these Brazilian participation in PKOs, there was never a great and strong influence of Brazil, except in East Timor operations. The contributions during this period remained at a more symbolic than pragmatic level, consisting mainly of military and civilian police observers, averaging a number of Brazilian 100 involved in each PKOs. Even more, most of Brazilian troops were involved in noncombatant roles (e. g. medical assistance), according to the engagement rules in PKOs limited by the UN in Chapter VI (SANTOS & CRAVO, 2014).

In the 1990s, Brazil has taken some important positions on multilateralism and the role of international organizations. Firstly, the defense of the sovereign principle, accompanied by efforts to assert the legitimacy of Brazil as a central international system actor, especially after the impeachment of then president Collor in 1993. Secondly, the acceptance of the internationalization of authority structures, which involves participating in the development of international standards and negotiations and accepting international treaties. Thirdly, another striking position, its recognition that development related problems are the responsibility of the international community. Brazil also took care about the marginalization of the country in the international decision-making, seeking to be constantly present in international agendas, constantly looking for international insertion strategies. Finally, Brazil defended the pursuit of international institutions of universal character, supporting the idea that the UN is the main channel for the solution of conflicts and maintenance of international peace and security (HERZ, 1999, p. 89-95).

Historically, Brazil tends to always position itself in international forums as a state in favor of non-intervention policies. Meanwhile it's notable that the decision of joining the International Force for East Timor (INTERFET), in 1999, and the United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISET), in 2002 signaled a first break with this foreign policy tradition of non-intervention, which would still be significantly deepened later in Haiti, with its participation in MINUSTAH (SANTOS & CRAVO, 2014).

On the stepping up of the Brazilian contribution in peacekeeping operations from the 2000s, we take up two important analysis levels to refine the understanding of the reason for this intensification. On one hand, the

⁷ UNAVEM I, II, III e MONUA (Angola); UNOMOZ (Mozambique); UNOMUR (Uganda – Rwanda); UNOMIL (Liberia); UNAMIR (Rwanda); ONUCA (Central America); ONUSAL (El Salvador); MINUGUA (Guatemala); UNPROFOR, UNCRO, UNPREDEP, UNTAES e UNMOP (Old Yugoslavia); UNTAC (Cambodia); INTERFET, UNTAET e UNMISET (East Timor) [DPKO, 2013; SIPRI, 2013].

analysis made by Kai Michael Kenkel (2012) about changes in the normative context in which peace operations are currently set up demonstrates the systemic factor change in the way of conducting operations. The last fifty years – specially the last fifteen – brought significant shifts in the domestic balance of sovereignty between states' rights (inviolability) and individual rights (human rights). This phenomenon had a profound effect on the objectives and composition of these operations and their attractiveness to potential contributors of troops, particularly in the Global South (KENKEL, 2012), in a way that it opened new possibilities for the Brazilian participation. On the other hand, Monica Hirst (1999) emphasizes the need for a consensus in Brazilian society – concerning national incentives or domestic affairs – regarding the allocation of resources for greater Brazilian participation in the UN, which in fact has established itself as a sphere which contributed for such intensification.

Even on the longest period of Brazilian inclusion in PKOs, there is another important systemic factor: neither the UN nor the countries with recruitment mechanisms can meet the needs of contemporary conflicts, so it results in inevitable gaps, especially for themes explored domestically in developing countries, which were not fully engaged with civil unfolding. Such a scenario has opened the possibility of active participation of Brazil, in particular as regards the creation or improvement of mechanisms to facilitate the recruitment, preparation and deployment of civilian specialists (HAMANN, 2012, p. 305). As for the domestic aspect, beyond that window of opportunity, Brazil was willing and able to guide and justify the decision to create or improve a tool that allows the deployment of civilian experts in multilateral missions, involved in peace building activities and promotion of sustainable development (HAMANN, 2012, p. 320).

With the beginning of the first Dilma Rousseff's administration (2011-2014), Brazil engaged in eight operations. In addition, the country also contributed in two more operations, UNFICYP in Cyprus, and UNIFIL in Lebanon. Overall, Dilma's administration made few changes in the Brazilian political contribution in PKOs, keeping the same numerically and substantially partnerships that marked the precedent years. As for foreign policy priorities, it kept the continued interest in Latin American and African countries (SANTOS & CRAVO, 2014). Notwithstanding, the budgetary cuts of the Defense Ministry and Foreign Affairs Ministry, in the order of 24% and 15% respectively, reduced the Brazilian diplomatic agenda and affected its opportunities to increase the involvement of Brazil in multilateral initiatives (HIRST & NASSER, 2014, p. 3).

However, if we analyze the Brazilian participation in the PKOs of the 2000s, we can still say that it was marked by an international insertion that meant a step further, leaving behind a supporting role as spectator and accepting a more active position towards a real contribution that effectively influences and even leads in certain topics. The participation in operations such as MINUSTAH, UNIFIL and MONUSCO may demonstrate this statement. In all of them, Brazil's Ministry of Defense tried to develop a "Brazilian way" of performing peacekeeping operations, trying to change its role from a selective contributor of troops (as was in the first phase of PKOs) to an ambitious innovative stand in terms of its political approach and stabilization methods (HIRST & NASSER, 2014).

UNIFIL (UN Interim Force in Lebanon)

Since February 2011, Brazil leads the UNIFIL maritime force that patrols and overlook the Lebanese coast. The declared main objectives of the mission are to stop the arms smuggling and to provide training to the Lebanese Navy (SANTOS & CRAVO, 2014, p. 4). According to then-minister Celso Amorim in 2012, the presence of the Brazilian frigate as a flagship in the UNIFIL maritime task force underlines the diversity of the Brazilian contribution to the cause of peace and security. For the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, the engagement in Middle East represented a great step to Brazil to place itself as an emergent power and also a pioneer opportunity to test its maritime forces (HIRST & NASSER, 2014, p. 5).

One of the widest current UN mission in operation, with 10,208 troops from 38 different countries in operation, UNIFIL began in 1978 due to tensions between Lebanon and Israel (SALEH, 2014). Despite its maritime component having been established in 2006, it was only in 2010 that Brazil was invited to join in (HIRST & NASSER, 2014, p. 5). Brazil sent Rear Admiral Luiz Henrique Carolito to exercise a leadership role, initially with "*União*" frigate and then with "*Liberal*" frigate. In 2012, the command of the UNIFIL's maritime component was assigned to the Rear Admiral Wagner Lopes de Moraes Zamith, thus commanding a fleet of eight ships from Bangladesh, Germany, Greece, Indonesia, Turkey and Brazil, boats scattered along the Lebanese coast and operating from three different ports: Limassol, Cyprus; Mersin, Turkey; and Beirut, which is the gateway to the Brazilian ship (DIÁLOGO, 2013).

In 2013, the command was passed to Rear Admiral José de Andrade Bandeira Leandro and "*Constituição*" frigate became part of maritime component. At the end of 2013, Admiral Walter Bombarda assumed the responsibility of

the mission. Since February 2015, the maritime component's command is under Admiral Flavio Macedo Brasil. In March 15, 2016, the "*Independência*" frigate became the new captaincy, replacing "*Barroso*" corvette.

The significance of a Brazilian leadership in the maritime component of UNIFIL is related to the fact that for the first time a non-NATO member assumed it, increasing the prestige of the Brazilian navy (HIRST & NASSER, 2012, p. 5). Since the beginning of its operations in October 15, 2006, the maritime component addressed around 63,000 ships, dispatching nearly 6,000 vessels to the Lebanese authorities for further inspection (UN, 2015b). The operation remains in vogue today, and in the eyes of the Brazilian government and the UN, has been a case of success. Brazil is also the country with more time in the command of UNIFIL vessels in Lebanon. According to the Brazilian ambassador in Lebanon, Jorge Kadri, the originality of a naval arm in an UN PKO consolidates an important experience that can be applied to new PKOs in the future and Brazilian active participation allowed its military to acquire experience and know-how⁸.

MONUSCO (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo)

MONUSCO is the biggest UN peace operations that occurs today. It has the larger UN budget (US\$ 15 billion) and 22,000 members: 19,815 military personnel, 760 military observers and staff officers, 391 police personnel and 1,050 formed police units⁹. It was established after the finding of a series of irregularities and human rights violations in the DRC recorded between 1993-2003, as stated in the more than 500 pages of the UN Mapping Report (2010). Some of these registered violent incidents are: corruption with humanitarian aid money from MONUC¹⁰, human trafficking, violence as a result of the struggle for control of natural resources, sexual violence against women, and violence against children (UN, 2010).

In 2013, the MONUSCO's mandate was reformulated with the purpose of introducing effective efforts in the east part of the country (HIRST & NASSER, 2014, p. 6). During the same year, the mandate of the force commander was given to a Brazilian, General Carlos Alberto dos Santos Cruz, invited to lead UN troops. The main declared reason was his leadership experi-

⁸ Informations over ambassador Kadri declarations are contained in the link: < <http://www.defesaereanaval.com.br/fragata-independencia-assume-como-novo-capitania-da-forca-tarefa-maritima-da-unifil/> > access 28/09/2016

⁹ According to MONUSCO website: < <http://monusco.unmissions.org/en/background> > access 28/09/2016

¹⁰ The UN operation MONUC (1999) came before MONUSCO.

ence between 2006 and 2009 in MINUSTAH, Haiti. The tactics followed by the general in the field was to establish areas where illegal armed groups could not prevail. But since they always did, it legitimized any UN offensive action. The General also argued that the decision-based offensive military tactics was necessary to combat the violent groups (HISRT & NASSER, 2014, p. 6). Asked about the engagement rules in the field, Santos Cruz emphasized the particularity of each PKO – reminding his participation in Haiti. His argument was that each case has its specificities, so the engagement rules should be derived from each reality.

Besides a military component, technical partnerships were established in the DRC and in several other African countries over the past decade. In addition to tactical innovations in the fight against illegal armed groups in DRC, for Brazil the long-term international technical partnerships tend to be more important than actually the projection of power or military detachment on behalf of the international order. We can note that gradually states came to assimilate the idea that security issues cannot have only a military or police response, but a response through reforming the infrastructure of the poor countries and the development of an internal market and a sustainable economy. This applies to all cases of internal instability that in the end lead to an UN intervention in general (SILVA & MARTINS, 2014). For Brazil, the approach to the DRC allowed greater access to the country, resulting in the development of technical cooperation between Brazil and DRC.

For General Santos Cruz¹¹, although MONUSCO had many strategic gains and achievements in the field of peace operations, there is still a deeper need to restructure DRC politically and in terms of infrastructure. In his conception, peacekeeping missions are not for developing countries, it is the task of other UN programs, which in his view are problematic. In December 2015 Gen. Santos Cruz left the command of the mission, giving place to lieutenant general Derick Mbuyiselo Mgwebi, from South Africa, and ending Brazilian participation in MONUSCO after two and a half years.

MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti)

¹¹The informations about General Santos Cruz opinion, or affirmations were acquired in his lecture delivered by him in USP (*Universidade de São Paulo*) in December 2015, promoted by NUPRI (*Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da USP* – International Relations Research Center at USP). IN his lecture, Gen. Santos Cruz addressed the issue of his tenure as force commander of the MONUSCO, cycle which had just been completed.

On May 19th 2004, the Brazilian Senate passed the Legislative Decree n° 207 approving the Presidential Message 205/2004, sent by Lula da Silva, then president of Brazil and authorizing the engagement of 1,200 Brazilian military under the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). It was the day that Brazil started its military involvement in Haiti, one that would represent, after 12 years, its biggest troops mobilization since World War Two. Around 30,000 members of the Brazilian Armed Forces made part of MINUSTAH at some point and more than R\$ 2 billion were spent by the government on the mission.

Since 2004, MINUSTAH still has two main declared aims that were unaccomplished: to stabilize the political and social environment of Haiti in a way that would guarantee the peaceful realization of elections and transfer of power, and to train the Haitian police so it can keep an orderly situation after the departure of the military troops. The mission is based on the VII Chapter of the United Nations Charter, which allows for the full employment of any means necessary – including the active exercise of force and not only on self-defense – to achieve its objectives. Besides that, in 2010, a devastating earthquake struck the country, destroying much of its infrastructure such as hospitals, schools, roads and government buildings, killing more than 200,000 people and leaving around 1 million unsheltered, putting an enormous pressure on the UN Mission to help the provision of humanitarian aid.

In relation to Brazil, the mission may signify an important turn of route in the principles that had traditionally sustained the elaboration of its foreign policy and its international acting. Historically, Brazilian diplomacy has recurrently and emphatically positioned itself in defense of the non-intervention in foreign affairs, especially when the international action might relate to exclusively intern aspects of a state, like the exercise of policing roles or the interference in its political *débat*. This “way of acting” had such strong voices inside the Brazilian foreign policy establishment that guaranteeing the sovereignty and urging for the non-interference was one of the principal reasons claimed to justify when the country positioned itself against the first UN intervention in Haiti in 1994. At that time the Security Council approved a multilateral mission to intervene in order to restore the democratically elected government of Jean-Bertrand Aristide, then in exile after a coup that removed him from power (DINIZ, 2005).

Representing a turn in this traditional way of putting itself in the international realm, it seems that in 2004 the principle of non-intromission didn't showed

this usual importance for the Brazilian diplomacy, when it agreed to engage in Haiti with the United Nations. Either a more profound change in relation to its foreign policy or just an historical exception, what the participation in MINUSTAH reveals anyway is a relativization of that principle. Official statements started to vocal some phrases that suggested an idea of “non-indifference”, according to which Brazil had a “natural” disposal to “help” countries, and its diplomacy now would be a “diplomacy of solidarity”. It was in this sense that Minister of Foreign Affairs Celso Amorim could say that “... what encouraged us was a natural feeling of regional solidarity, and cultural and ethnic affinities that justify a bigger involvement of Latin American and Caribbean countries in Haiti.” (BRASIL, 2005).

So to say, Brazil “couldn’t” stay “indifferent” in face of the political instabilities that aggrieve its region, and the case of Haiti could represent an important opportunity for the country to show it had the possibility to exercise a role of leadership on these contexts. Actually, a significant part of international analysts and academics started to understand Brazil’s involvement in MINUSTAH as that: a gesture by which Brazil could get near a role of regional and perhaps global leadership. It could enable Brazil to act strategically to reach long term political, economic and security objectives. The Haitian relatively low importance in the world economy and the costs of troops engagement for Brazil suggests that its action must be seen inside a bigger cadre of international and strategic acting. In this sense, other initiatives such as the movement towards the pluralization of commercial partnerships, the campaign to reach a permanent seat in UN’s Security Council and the reinforcement of multilateral instruments of decision and action in the international system may suggest why the Brazilian diplomacy during Lula’s administration started to turn more flexible on its main principles of foreign policy. Not only the participation and leadership in MINUSTAH, but the engagement in other UN peace operations might suit as a demonstration that Brazil has a “capacity” to assume different kinds of commitments and to act relevantly when dealing with important questions of the international agenda (MATHIAS e PEPE, 2006: 16; DINIZ, 2005).

However, since the decision to make part of MINUSTAH in 2004, the Defense Ministry and other representatives have been indicating that this engagement might show positive results for the Brazilian military as an institution. It would represent an opportunity for the training and development of new techniques of policing and could grant the military with field knowledge for some other assignments that were on the verge for the armed forces: actions to repress criminalized activities in national territory, such as the contain-

ment of drug and arms traffic on state territorial border, and “Operations to Guarantee Law and Order”, that aim to restore order in the face of public security crisis.

Since 2006, the UN started to see the Haitian “gangs”¹², especially those located at urban slums, as a threat to international peace and stability and to MINUSTAH. Resolution 1702/2006 passed by the Security Council pointed to the maximization of “the crime prevention role” of the mission, reorienting it towards “anti-gang” operations, including detention of illicit activities such as the transshipment of drugs and weapons. As a result, the military and police apparatus under the UN started to act in partnership with the Haitian National Police to fight these so-considered criminal groups. The Military were authorized to exercise tasks such as the assault and occupation of strategic urban slums in the name of crime-fighting and pacification. Accordingly, slum neighborhoods of the capital Port-au-Prince, such as Cité Soleil, Bel Air, Delmas, Martissant and Carrefour-Feuilles, were considered as “no-go” zones for the international military and civilian peacekeepers and targeted for this convergent action between police and military actors.

The tactics were based on the *Pontos Fortes*: a kind of intervention that has as medium-term objective the settlement of a fortified base at a strategic location of the slum, from where other assaults could be initiated. On the other hand, international and local NGOs had a really important role to successfully pacify these spaces and mitigate the “gangs” support. For example, between 2008 and 2010, an experimental counterinsurgency program developed by the United States in Cité Soleil known as *Haiti Stabilization Initiative* used a web of NGOs under the umbrella of the International Organization for Migration to offer different programs of social development in order to win the “hearts and minds” of the population and isolate the “gang” members (BECKER, 2011).

For Brazil’s armed forces and police, what these different kinds of actions represented was a theater of operations where they could test different equipment¹³ and engage in a real scenario that offered a unique opportunity to improve military and police skills and “know-how”. These forms of knowledge have been showing many synergetic effects and exchanges with models of public security and internal policing in Brazil, in the sense that the engagement in

¹² In opposition to what is usually understood as “gangs”, these armed groups are directly related to the political dynamics in Haiti at national or local level, serving interchangeably as rackets, militias, mercenaries, groups of self-defense and as electoral bases (SCHUBERTH, 2015; KOLBE, 2013; COCKAYNE, 2009).

¹³ The new Army’s armoured Guarani was tested during operations under MINUSTAH.

UN peace operations to pacify, combat criminalized conducts and guarantee law and order dialogue directly with other efforts taken in national territory. The most visible effects of this “Haitian connection” are the ones represented by the invasion and occupation of *favelas* complexes in Rio de Janeiro. The intervention by military and police actors in Alemão and Penha in 2010 and Maré in 2014 and the use of the armed forces to patrol the streets during big events such as the Rio+20 Conference in 2012, the World Youth Day in 2013, the World Cup in 2014 and the Olympics in 2016 have many points in common with the actions developed in Haiti during the MINUSTAH, since it enabled a constantly improvement of the doctrines of pacification and public security (HARIG, 2015). The intervention in Rio’s *favelas* also served to pave the way for the establishment of some *Unidades de Polícia Pacificadora*, a police base encompassed in a new public security project that envisages the creation of community polices in urban slums that previously were a forbidden territory for state police to patrol. Such is the case of Santa Marta, Alemão, Penha and others. Some numbers estimate that around 60% of the military that acted in the occupation of Alemão in 2010 had previous experience in Haiti (HIRST e NASSER, 2014).

Besides the pacification of *favelas* and the security of grand events, the ascending engagement of the military in other types of mission under the so-called “Operations to Guarantee the Law and Order” (GLO) also shows similarities with other roles these actors have played during MINUSTAH. In Haiti, protecting critical urban infrastructure during elections, such as government buildings, and containing massive protests are other important tasks executed by the armed forces. In Brazil, besides GLO being meant to address disturbances of public order and public security crisis, such as police strikes, it is also called upon to deal with unrests, as the ones represented by the attacks with the burning of buses and police bases in Rio Grande do Norte in 2016.

The more visible face of Brazilian engagement in MINUSTAH represented by the army and police actions in Port-au-Prince slums certainly puts the mission as an important laboratory for these institutions, where different kinds of expertise, tactics and equipment can be tested and improved at the same time as they are deployed back in Brazil. Thus, the maintenance of MINUSTAH in Haiti can show positive effects for state and non-state actors that revolve around the elaboration and execution of public security projects.

Accordingly, more than just a diplomatic and rhetorical twist concerning the once long-standing principle of non-intervention backed by the Brazilian foreign

policy establishment and a step towards a role of leadership in regional issues, the decision to engage in Haiti and to continue this involvement may also indicate the possibility for these actors to accomplish real gains in terms of prestige, status and wealth.

FINAL REFLECTION ON THE THREE PKOS CONSEQUENCES FOR BRAZIL:

Despite having different activity settings and methods, specific incentives and difficulties, for the eyes of Brasilia these three PKOs are perceived as an opportunity to improve operational, logistical knowledge and increase the handling of innovative engagement methods in interventions conducted by the UN (HIRST & NASSER, 2014). Besides that, there are still some consequences for the rise of Brazilian international insertion through PKOs. Technical cooperation and infrastructure in Africa is an example of that, especially in the case of DRC, with the inter-institutional cooperation promoted by the Brazilian Economic and Social Development Board, in 2013. Peacekeeping operations are a matter of high concern not only for the Brazilian decision-makers, but for all those who observe the directions of national defense policy and public security. Some authors attest that these more effective participations in PKOs contribute to the adoption of new practices and public security tactics, and the demand of the military in domestic stocks of civilian control, such as the model taken to combat drug trafficking in the Rio de Janeiro *favelas*. As we saw in the previous section of this chapter, the engagement of Brazilian troops in Haiti represented a real scenario for fieldwork knowledge and expertise for the military.

Another important reaction of the Brazilian international insertion through its participation in PKOs is the growing epistemic debate around international security and defense. An important part of academics and researchers tend to consider the way these engagements happened as a manifestation of the *Responsibility While Protecting* doctrine. The Brazilian position would have enabled, in the normative field, the introduction of the idea of protecting people with responsibility and solidarity during the PKOs between the Security Council members. So to speak, this kind of norm in protecting civilians in conflicts appears as a relevant Brazilian contribution not only in the military and strategic spheres but also around the humanitarian and human rights field of international relations (SANTOS e CRAVO, 2014).

An analysis on the Brazilians role in international institutions also shows a small growing in numbers, demonstrating another kind of Brazilian "insertion".

Around 587 Brazilian civilians are working in United Nations administrative section, a system that employs more than 85.000, according to a study by Instituto Igarapé. This toll represents a sub-representation of Brazil in the institution, especially in security and peace related areas (GIANNINI, 2014). Besides that, it shows that, in comparison with the past, Brazil is on a growing trend towards its insertion around qualified human resources in technical bilateral cooperation or development activities.

All the three operations, especially MINUSTAH, may reflect a more pragmatic way of the Brazilian insertion in the international system, where its foreign policy might be positioned inside a search for the recognition of its prestige and international role (BRACEY, 2011, p. 318). Therefore, the literature has indicating that the participation in peace operations must be considered as a favorable mechanism for the global aspirations of Brazil, and, as we saw, its engagement might be on the rise.

References

- AMORIM, CELSO. *A política de defesa de um país pacífico*. Revista da Escola de Guerra Naval, January/June: 9-17. 2012.
- BECKER, DAVID. *Gangs, Netwar and 'Community Counterinsurgency' in Haiti*. PRISM: Journal of the Center for Complex Operations. Washington, 2:3. 2011.
- BRASIL, PLANALTO. Política Nacional de Defesa. Decree no. 5484. June. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm> Access in 20 December 2015.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Brazilian Foreign Policy Handbook*. Brazilian Ministry of External Relations, Bureau of Diplomatic Planning. Brasília: Alexandre de Gusmão Foundation. 2008.
- _____. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2012. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>> Access in January 2016.
- _____. GOVERNO. *Missão da ONU no Líbano tem nova liderança brasileira*. 2015^a. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/02/missao-da-onu-no-libano-tem-nova-lideranca-brasileira>>. Access in February 2015.
- _____. _____. *Brasileiros que vão integrar missão de paz no Líbano entram em preparação na Defesa*. 2015b. Acesso em outubro de 2015. Disponível em <<http://defesa.gov.br/noticias/17148-brasileiros-que-vaio-integrar-missao-de-paz-no-libano-entram-em-preparacao-na-defesa>>. Access in October 2015
- CASON, Jeffrey W. & POWER, Timothy J. *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era*; International Political Science Association. Sage Publications (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore and Washington DC) 2009
- CIC. *Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of strategic uncertainty*. A Report by the NYU Center on International Cooperation. 2009.
- CERVO, AMADO LUIZ; BUENO, CLODOALDO. *História da Política exterior do Brasil*. Terceira edição. Brasília: Editora UNB. 2008.

CERVO, AMADO LUIZ. *Relações Internacionais do Brasil: um Balanço da Era Cardoso*. Rev. Bras. Polít. Int. (RBPI) 45 (1): 5-35. 2002.

_____, _____. *Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI*. In: RUIZ, J. B. & Simonoff, A. *Integración y cooperación internacional en América Latina*. Buenos Aires: Biblos, p. 163-188. 2015.

_____, _____ & LESSA, Carlos Antônio. *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)*. Rev. Bras. Polít. Int. (RBPI) 57 (2): 133-151. 2014.

DIÁLOGO. *UNIFIL brings peace to distant waters*. January 1st. <http://dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/regional_panorama/2013/01/01/featurepr-10> 2013.

DINIZ, EUGEIO. *O Brasil e a Minustah*. Security and Defense Studies Review, vol. 5, n. 1. 2005.

FONSECA JR., GELSON. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONTOURA, PAULO ROBERTO CAMPOS TARISSE. *O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2005.

GIANNINI, RENATA AVELAR. *A Inserção de civis brasileiros no Sistema ONU: Oportunidades e Desafios*. Instituto Igarapé. 2014.

GUIMARÃES, SAMUEL PINHEIRO. *Inserção Internacional do Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, (17): pp. 1-31, dez. 2001.

HALLIDAY, FRED. *Repensando as Relações Internacionais*. Tradução: Cristina Pecequilo. Segunda edição. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2007.

HAMANN, EDUARDA PASSARELLI. *O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil*. In Kai Michael Kenkel & Rodrigo Fracalossi de Moraes, eds. *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea. 2012.

HARIG, CHRISTOPH. *Synergy effects between Minustah and public security in Brazil*. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*. vol. 3, n. 2, 142-168. 2015.

HIRST, MONICA & PINHEIRO, LETICIA. *A política externa do Brasil em dois tempos*. Rev. Bras. Polít. Int. (RBPI). 38 (1): 5-23. 1995.

_____, _____ & NASSER, REGINALDO MATTAR. *Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-securityforeign policy nexus*. NOREF, September 2014.

HURRELL, ANDREW. *Brazil and the New Global Order*. CURRENT HISTORY, P. 60-66. February 2010 KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi. O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. prefácio: Antônio de Aguiar Patriota. Brasília : Ipea, 2012 KENKEL, Kai Michael. *South America and Peace Operation: Coming of Age*. Routledge. New York; Oxon. 2013 LAMPREIA, Luiz Felipe. *A Política Externa do Governo FHC: Continuidade e Renovação*. Rev. Bras. Polít. Int. (RBPI) 42 (2): 5-17 [1998].

MATHIAS, SUZELEY E PEPE, LEANDRO. *Segurança e democracia: a atuação do Brasil no Haiti*. Trabalho apresentado no congresso Reconstrucción estatal, democracia y seguridad: el caso de Haiti LASA XXVI International Congress. San Juan: 2006.

MEDEIROS, CARLOS AGUIAR DE. Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira. Brasília : IPEA, 2015 NARLIKAR, Amrita. *New Powers: How to Become one and How to Manage Them*. Columbia University Press. New York. 2010.

PAIXÃO, SEVERINO DE RAMOS BENTO DA. O impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da política externa Brasileira. Universidade Federal Fluminense. 2008.

PEREIRA, PAULO JOSÉ DOS REIS. *Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990*. Revista Brasileira de Política Internacional. 58 (1): 84-107. 2015.

ROCHA, ANTONIO JORGE RAMALHO DA. *Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz*. e-cadernos ces, December 1st. 2009 <<http://eces.revues.org/359#entries>>

SALEH, TARIQ. *Brasil planeja envio de soldados para Força da ONU no Líbano*. BBC Brasil, March 13th. 2014 <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140313_tropas_brasil_libano_pai.shtml>

SANTOS, RITA & CRAVO, TERESA ALMEIDA. *Brazil's Rising Profile in United Nations Peacekeeping Operations since the End of the Cold War*. NOREF Report. Oslo: NOREF. March 31st. 2014.

SCHMIDT, FLÁVIA DE HOLANDA & ASSIS, LUCAS ROCHA SOARES DE. *A Dinâmica Recente do Setor de Defesa no Brasil: Análise das Características e do Envolvimento das Firms Contratadas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. 2013.

SEITENFUS, RICARDO. *DE SUEZ AO HAITI: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ*. 2006SILVA, Igor Castellano da & MARTINS, José Miguel Quedi. 2014. *National army and state-building in Africa: the Brazilian approach in the case of the Democratic Republic of the Congo*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais, 3(5), January-June: 137-79UN, UN Peacekeeping Operations Fact Sheet, 2015a_____, UNIFIL Maritime Task Force. <<http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11584>> 2015b. Access in February 2016.

_____, BRAHIMI REPORT. 2000

_____, CAPSTONE DOCTRINE. 2008

_____, RDC MAPPING REPORT. *Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003*. 2010.

VIGEVANI, TULLO & CEPALUNI, GABRIEL. *A Política Externa de Lula: Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

Sites

DPKO. 2013. *UN Peacekeeping*. Acesso online <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>MRE (Ministério da Relações Exteriores, ou Itamaraty). Acesso online <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>>

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2013. *SIPRI Multilateral Peace Operations Database*. Acesso online <http://www.sipri.org/databases/pko>.

Da PESC à cooperação em matéria de defesa: contributos para o espaço de segurança europeu

ANA PAULA BRANDÃO

Ana Paula Brandão é doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais, Professora Auxiliar da Escola de Economia e Gestão e investigadora do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP), da Universidade do Minho. Desempenhou diversos cargos de direção de cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento, sendo presentemente Diretora do Mestrado em Ciência Política. É membro do corpo editorial de *Conjuntura Global* (NPRI, Brasil), *Globo* (Diário de Bordo Editores) e *Perspectivas* (CICP). Integra a direção da APCP, tendo sido membro fundador e da direção da Secção de Estudos Europeus. É membro de diversos Grupos de Estudo e conferencista do Instituto de Defesa Nacional. Os interesses de investigação, as publicações e comunicações em encontros científicos nacionais e internacionais incidem sobre Estudos de Segurança (teorias da segurança, segurança europeia, segurança humana) e Estudos Europeus (PESC/PCSD, segurança interna da UE, *security actorness*, sistema político da UE).

Da PESC à cooperação em matéria de defesa: contributos para o espaço de segurança europeu

A reflexão sobre a União Europeia como “espaço de segurança” implica considerar diferentes agendas de investigação que hoje se complementam. Quatro linhas de investigação podem ser identificadas no atual estado da arte. A primeira, de incidência mais endógena, perspetiva a União Europeia como “comunidade de segurança”, a partir da teorização de Karl Deutsch atualizada pelo *insight* construtivista de Adler e Barnett (1998), espaço originalmente criado pela via da integração económica (setorial), catalisado por um racional securitário de prevenção de conflitos (interestatais europeus), consolidado pelo aprofundamento e expandido pelo alargamento.

A segunda agenda centra-se sobre a PESC e a PCSD, inicialmente privilegiando estudos empíricos e as dinâmicas interestatais, hoje alargada e diversificada em termos quer teóricos, quer empíricos. Extravasando a lente do intergovernamentalismo, surgiram contributos com recurso a *frameworks* concetuais e teóricas diferenciadas, tais como europeização¹, *actorness* e governação

¹ Reuben Wong (2011). “The Europeanization of Foreign Policy”. In Christopher Hill and Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 149-170. Karolina Pomorska e Nicholas Wright (2013). “Europeanization and the Common Foreign and Security Policy”. In Charlotte Bretherton e Michael L. Mannin (eds.), *The Europeanization of European Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 151-162.

(governança da segurança; governança multinível; governança externa)², novo institucionalismo. Os estudos empíricos também se expandiram: no que respeita aos atores, já não se limitam aos Estados membros, ao Conselho e Conselho Europeu, considerando na análise instituições como a Comissão – inicialmente ausente, hoje a afirmar a sua presença e iniciativa mormente por via quer do alto representante vice-presidente da Comissão, quer do mercado da defesa –, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da UE, bem como atores não estatais; questões sensíveis tais como a legitimidade e democracia, identidade, financiamento, também passaram a ser alvo da investigação sobre a PESC/PCSD.

Em ambiente de *wicked problems* no domínio da segurança, emergiram duas novas linhas, presentemente em cadenciado florescimento, que, transbordando o núcleo restrito da PESC/PCSD, olham para a interdependência desta com outras áreas de política pública. Assim, uma terceira linha incide no nexo entre as referidas políticas e a dimensão externa da (mais ampla) Justiça e Assuntos Internos³ ou da (mais restrita) segurança interna da UE, justificada por desafios como as mobilidades humanas (imigrantes e refugiados), a gestão (civil e militar) de crises, a gestão de fronteiras, o crime organizado e o terrorismo, que evidenciam dinâmicas *in/out*, quer de externalização (de fenómenos e políticas internas) quer de internalização (de fenómenos e políticas externas). Na mesma esteira, o concurso combinado de uma panóplia de políticas (entre outras, PESC/PCSD, Cooperação para o Desenvolvimento, Ajuda Humanitária, Política Comercial, Política do Ambiente) e respetivos instrumentos para a designada *comprehensive approach* (Ruiz, Doyle e Hagemann, 2014; Rehr e Glume, 2015), o que tem conduzido a uma agenda cada vez mais orientada para o ‘como’ (operacionalizar) e inerentes problemas de coordenação vertical – entre os níveis europeu e nacional – e horizontal – interinstitucional, entre políticas/instrumentos/objetivos (Smith, 2014) –, coerência e eficácia do ator europeu (Brandão, 2016).

² Michael Smith (2004). “Toward a Theory of EU Foreign Policy-Making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe’s Common Foreign and Security Policy”. *Journal of European Public Policy*. Vol. 11 (nº 4): 740-758. DOI: 10.1080/1350176042000248124. Simon Duke e Sophie Vanhoonaeker (2006).

“Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice”. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 11 (nº 2): 163-182. Emil Kirchner e James Sperling. 2007. *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press. Esther Barbé *et al.* (2010). “Which Rules Shape EU External Governance? Patterns of Rule Selection in Foreign and Security Policies”. In Sandra Lavenex e Frank Schimmelfennig (eds.), *EU External Governance: Projecting EU Rules Beyond Membership*. Oxon: Routledge, 44-62.

³ Ronald L. Holzhaecker e Paul Luif (eds.) (2014). *Freedom, Security and Justice in the European Union: Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*. New York: Springer.

O presente capítulo incide sobre a PESC, incluindo a PCSD. Criada tardiamente, e volvidas desde então mais de duas décadas de construção europeia, não é consensual a avaliação do contributo desta área política para o espaço de segurança europeu. Em contexto crítico (económico, securitário, humanitário e político, incluindo o *momentum* ‘Brexitump’ mais recente), o relançamento da agenda da defesa é afirmado não só como condição da *actorness* (de segurança e internacional) da UE, mas também como meio de propulsão do projeto europeu. Procurando responder à pergunta “porquê não avança a PESC/PCSD?”, o capítulo encontra a resposta quer nas principais tendências que têm plasmado esta área de política pública (seção 1), quer nos constrangimentos da mesma (seção 2), inibidores de que as suas “realizações concretas” consubstanciem uma “solidariedade de fato”, condição estruturante de um efetivo espaço de segurança com ambição externalizadora global.

TENDÊNCIAS DE UMA POLÍTICA EM CONSTRUÇÃO

A evolução da PESC tem sido marcada por quatro tendências – crescente institucionalização (Smith 2004), diferenciação associada à sua natureza intergovernamental, flexibilização da cooperação, através da diversificação de modalidades de participação, dinâmicas interestatais de projeção de preferências nacionais – que a tornam específica, contrastante, relativamente a outras áreas de política pública.

Institucionalização

A institucionalização é visível nas dimensões legal (tratados constitutivos e respetivas revisões), orgânica (criação de organismos específicos no seio designadamente do Conselho e de agências especializadas) e operacional.

A dinâmica da integração económica produziu um *spill over* cooperativo (e não integrativo como previsto pelo neofuncionalismo) nas áreas da política externa⁴, segurança e defesa. As propostas goradas de uma Comunidade Europeia de

⁴ Em rigor, a UE não tem uma “política externa”. O conceito (“*European Foreign Policy*”) é polissémico, podendo reportar-se (1) estritamente à vertente “política externa” da PESC; (2) ou à dimensão externa da UE (abarcando a PESC, outras políticas de incidência externa, como a Política Comercial, Cooperação para o Desenvolvimento, Ajuda Humanitária, e ainda a componente externa de políticas internas), nesta linha Hill (1993) aplicada a todas as atividades internacionais da UE; (3) ou ainda, para além desta última, as políticas externas nacionais, sendo assim um sistema constituído por três subsistemas (White, 2004). Neste capítulo, a expressão “política externa” será utilizada de acordo com o primeiro significado.

Defesa e do Plano Fouchet⁵ comprometeram o agendamento comunitário destas matérias bem como as ambições de supranacionalização das mesmas, tendo o processo incrementalista conducente à PESC iniciado pela mera coordenação informal de políticas externas nacionais, no âmbito da Cooperação Política Europeia (CPE). Iniciada como uma *praxis* diplomática, a CPE foi consagrada legalmente pela primeira revisão aos tratados constitutivos, o Ato Único Europeu, ainda que fora da alçada das instituições da então CEE. O contexto do fim da Guerra Fria favoreceu o avanço no sentido de incorporar a componente de segurança na sucessora da CPE, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), instituída pelo Tratado de Maastricht, doravante sob alçada das instituições, mais especificamente do Conselho e do Conselho Europeu, conforme o princípio da “unidade institucional” (leia-se unidade orgânica, mas com diferenciação de competências consoante a área de política pública). Na terceira revisão, operada pelo Tratado de Amesterdão, foram instituídos o cargo de alto representante da PESC, como secretário-geral do Conselho, a Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce, e as “missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (artigo 17º do TUE) – “missões *Petersberg*”. Na revisão seguinte (Tratado de Nice), foram alargadas as funções do renomeado Comité Político e de Segurança, e estendido o mecanismo da cooperação reforçada à PESC, excetuando em matéria militar e de defesa.

A principal alteração vertida pelo Tratado de Lisboa no domínio da PESC foi a reformulação do cargo doravante designado de alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, mandatário do Conselho para a referida política e, simultaneamente, vice-presidente da Comissão para as Relações Externas, a quem compete presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, conduzir, contribuir para a elaboração e executar a política, bem como representar internacionalmente a União no que se refere à PESC. O alto representante é apoiado pelo Serviço Europeu para a

⁵ O governo francês avançou com a proposta de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa que criaria um exército europeu integrado (Plano Pléven) e seria o embrião de um futura Comunidade Política Europeia que absorveria a CED e a CECA. O Tratado da CED foi assinado em 27 de Maio de 1952 e rejeitado pela Assembleia Nacional francesa, por 319 contra 263 votos, em 30 de Agosto de 1954. Na década seguinte, a Cimeira de Paris de 11 de Fevereiro de 1961 incumbiu uma comissão de apresentar propostas de união política dos Estados europeus. Christian Fouchet, antigo ministro francês, assumiu a presidência da comissão em Setembro e apresentou o primeiro projeto de União dos Estados membros das Comunidades Europeias (CECA, CEE e CEEA), em Outubro do mesmo ano (Plano Fouchet I), prevendo uma política externa e uma política de defesa comuns, que seria posteriormente revisto à luz dos contributos das delegações nacionais (Plano Fouchet II).

Ação Externa criado com o intuito de reforçar a coerência e a visibilidade externas da UE, contrariando as ‘diplomacias’ paralelas, e, por vezes, conflitantes, da Comissão e do Conselho⁶.

Reafirmando a vontade, originalmente expressa no Tratado de Maastricht, de edificar “uma política comum de defesa” conducente a uma “defesa comum”, o Tratado de Lisboa consagrou o alargamento das missões⁷ da doravante designada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), integrou a Agência Europeia de Defesa (instituída em 2004 pelo Conselho) no Tratado (artigo 45º do TUE), estabeleceu a “cláusula de defesa mútua”, que vincula os Estados a prestar auxílio e assistência a um Estado membro (EM) que seja alvo de agressão armada no seu território (nº 7 do artigo 42º do TUE), e a diversificação de modalidades de cooperação (estruturada permanente, reforçada, *ad hoc*), consolidando a tendência de um política de geometria variável. Quer ao nível da tomada de decisão (extensão do voto por maioria no Conselho ao estabelecimento de uma cooperação estruturada permanente), quer ao nível do financiamento (criação de um fundo específico bem como de procedimentos que garantam o rápido acesso ao orçamento da UE), houve a preocupação de agilizar o funcionamento da PCSD. Para lá destas alterações específicas, importa referir que a União foi dotada de personalidade jurídica (artigo 47º do TUE). Tal significou que a PESC/PCSD passou a estar enquadrada pela organização internacional à luz do Direito Internacional, podendo a UE, desde 1 de dezembro de 2009, assumir a representação externa, celebrar tratados e participar em Organizações Internacionais nos domínios cobertos pelas referidas políticas.

Neste percurso, a narrativa da União Europeia tornou-se gradualmente mais ambiciosa no alcance geográfico (global) e na abordagem (“*comprehensive*”)⁸, tendo em vista constituir-se como um “capable, coherent and strategic global

⁶ “Europe’s role in the world is one of the major challenges of the 21st century. The EEAS is but one component of Europe’s response to this global challenge. We seek to co-operate with, but not replace, the important work done by Member States. The EEAS seeks to add value by being more than a foreign ministry – combining elements of a development and of a defence ministry. The EEAS can be a catalyst to bring together the foreign policies of Member States and strengthen the position of the EU in the world.” (EEAS, 2013: 2)

⁷ “as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território.” (nº 1 do artigo 43º do TUE).

⁸ Nos documentos oficiais o adjetivo ‘global’ é usado quer para o alcance, quer para a abordagem do ator. Este duplo significado é assumido de forma clara na EU Global Strategy (European Council 2016, 4): “Global’ is not just intended in a geographical sense: it also refers to the wide array of policies and instruments the Strategy promotes.”

actor” (High Representative, 2012). “No other global power can mobilise the same array of foreign policy tools as we can – from humanitarian aid to development cooperation, from trade agreements to military assets. (...) If we pool all these resources, we can claim to be a superpower and a reliable partner on the global stage.” (Mogherini in EUISS, 2016: 6)

Diferenciação

A PESC é demonstrativa de um traço caracterizador do sistema político da UE – a *policy differentiation* que se traduz no distinto (grau e natureza do) envolvimento da União nas diversas políticas e consequente diferenciação em termos de *policy making* e *decision making*, o que implica por sua vez diferenciada distribuição de poder entre as instituições da organização⁹. O Tratado de Maastricht tinha estruturado a União Europeia em três pilares, o segundo dos quais correspondente ao título V do tratado – “Disposições relativas à política externa e de segurança comum”.

Ainda que o Tratado de Lisboa tenha formalmente suprimido a referida “estrutura em pilares”, a verdade é que manteve a especificidade, de indelével intergovernamentalidade, da PESC, que permanece no TUE (enquanto outras políticas de incidência externa se encontram consagradas no TFUE), consubstanciando um “ pilar encoberto”. Na esteira das versões anteriores, mantém a singularidade dos processos políticos e respetivos *outputs* (decisão posição, decisão ação, ficando “excluída a adoção de atos legislativos” conforme estipulado no artigo 23º do TUE), a centralidade institucional das instituições onde estão representados os Estados membros (Conselho e Conselho Europeu), a prevalência da deliberação por unanimidade no Conselho, a possibilidade de “abstenção construtiva” (artigo 31º TUE), o défice de controlo democrático (Parlamento Europeu) e jurisdicional (Tribunal de Justiça da UE).

Nas diferentes fases do ciclo da política, desde a definição da agenda à execução, os Estados membros marcam a sua presença direta ou indiretamente através do Conselho e Conselho Europeu, que são as instituições da UE responsáveis pela definição e execução da PESC (artigo 24º TUE). Os atores estatais podem optar por não participar numa decisão (“abstenção construtiva”), cumpre aos mesmos a parte substantiva da disponibilização dos recursos

⁹ Nas *politiques* nacionais, “*policy differentiation*” significa diferenciação sobretudo funcional/setorial. Na *polity* europeia, além deste e do significado supra-referido, pode ainda reportar-se ao diferente envolvimento dos Estados membros nas políticas da UE (“integração flexível”).

humanos e materiais das missões e operações da PCSD, com margem de manobra para determinar o seu grau de envolvimento nas mesmas, e deles depende que, nas instâncias internacionais e em resposta a crises internacionais, se “fale numa só voz” e se coordene a ação.

A diferenciação assente na natureza intergovernamental, quando considerada um obstáculo à eficácia desta área política, justifica o argumento pró-integracionismo. Em discordância, emerge uma linha contrária à delegação de poderes nas instituições supranacionais, favorável apenas à extensão do voto por maioria no Conselho como forma de agilizar a resposta eficaz da UE às crises internacionais (Wagner, 2003).

Flexibilização

A possibilidade de participação diferenciada por partes dos EM, desde logo possível através da “abstenção construtiva”, e particularmente visível na operacionalização (veja-se, a título de exemplo, a distinção no envolvimento nas missões e operações da PCSD, na adesão aos projetos da AED, na criação de agrupamentos táticos), foi plenamente consagrada pela revisão de Lisboa nas suas três modalidades: cooperação estruturada permanente (artigo 46º do TUE) aberta aos Estados membros que cumpram “critérios mais elevados”, seja pela participação nos principais programas europeus de equipamento, pela organização de forças multinacionais, ou pelo fornecimento de unidades de combate disponíveis para ação imediata; cooperação reforçada entre o mínimo de nove Estados; cooperação *ad hoc* através da delegação de uma missão específica num grupo de Estados (artigo 44º TUE).

Dinâmicas Interestatais

As dinâmicas estatais e interestatais (bilaterais) de projeção de preferências nacionais têm pautado o agendamento, a formulação e a execução das áreas da política externa, segurança e defesa, marcadas pela natureza intergovernamental da cooperação europeia. As dinâmicas nem sempre são claras no seu racional e efeito, podendo ser quer facilitadoras/dinamizadoras, quer inibidoras do avanço da cooperação a nível europeu. Para efeitos da presente análise, serão considerados os dois eixos – franco-alemão e franco-britânico – no domínio da segurança e defesa, em quatro tempos – antes da PESC, nas negociações conducentes ao Tratado de Maastricht, na emergência da PCSD e após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. O Reino Unido e a França são as únicas potências nucleares europeias, membros permanentes do Conselho de Segurança

das Nações Unidas, ocupando os lugares cimeiros dos ‘rankings’ da defesa¹⁰; a Alemanha, com a França, constitui o eixo histórico, económico e político da construção europeia.

A França, desde os finais dos anos 40 do século XX, projetou a sua preferência nacional pelo desenvolvimento da cooperação e autonomia europeias em matéria de defesa, como demonstrado pelos Acordos de Paris (1954), que deram origem à União da Europa Ocidental¹¹, pelos Planos Pléven e Fouchet associados ao processo de construção europeia, e pela Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) no âmbito da OTAN¹². O Reino Unido e a Alemanha também estiveram presentes nas iniciativas cooperativas: os Acordos de Paris alargaram a cooperação franco-britânica à então RFA; o Plano Fouchet foi apoiado pela RFA. No início da década de 80, estes dois Estados avançaram com o plano Genscher-Colombo que, propondo o reforço da cooperação política pela extensão dos poderes da então Comunidade Económica Europeia a novas áreas, incluindo política externa, segurança e defesa, se veria refletido, parcialmente, no Ato Único Europeu. Nas negociações conducentes ao Tratado de Maastricht, designadamente no âmbito da Conferência Intergovernamental (CIG) sobre a ‘União Política’, foi evidente a existência de dois ‘blocos’ em matéria de segurança e defesa: o bloco ‘atlantista’, liderado pelo Reino Unido em parceria com a Holanda e Portugal, defensor de um ‘ pilar europeu’ da OTAN e do reforço da autonomia da UEO como ‘braço armado’ da UE; o ‘bloco’ liderado pela França, com o apoio da Alemanha, Bélgica, Espanha e Grécia, favorável a uma estrutura europeia autónoma, articulada à volta do eixo franco-alemão (a UEO como “braço armado” da União Europeia). Se, na sequência do fracasso da CED, a defesa se tinha tornado “tema tabu”, no âmbito da CIG tornou-se

¹⁰ Inserir dados: produtores, despesa, % PIB, forças armadas.

¹¹ Em 4 de Março de 1947 foi celebrado o Tratado de Dunquerque entre a França e o Reino Unido. Em 17 de Março de 1948 foi celebrado, em Bruxelas, o Tratado de Colaboração Económica, Social e Cultural e de Defesa Coletiva, entre os referidos países e os três Benelux (União Ocidental). Em 23 de Outubro de 1954, o Tratado de Bruxelas, modificado pelo Protocolo assinado em Paris, foi alargado à Itália e RFA (União da Europa Ocidental).

¹² No “Livre Blanc sur la Défense”, o governo francês afirmava: “L’Alliance atlantique doit devenir un lieu où puisse aussi l’identité européenne de défense et de sécurité.” No âmbito da organização, a Cimeira de Bruxelas de 1994 confirmou a emergência da IESD, posteriormente reafirmada pelo Conselho Atlântico (1996) e pela Cimeira de Madrid (1997). O novo Conceito Estratégico da OTAN, saído da Cimeira de Washington (1999), incorporou uma definição da IESD como pilar europeu da organização.

“tema de bloqueio” (Barbé 1995), dando origem a uma PESC minimalista¹³, consagrada no novo Tratado, Tratado da União Europeia, distinto do Tratado da Comunidade Europeia. A PESC partiu de um projeto franco-alemão que encontraria resistência por parte do Reino Unido¹⁴. Em suma, o acordo final (“mínimo divisor comum”), plasmado no título V do TUE, resultou da convergência negociada das preferências dos três Estados membros – França, Alemanha e Reino Unido.

A PCSD emergiu na sequência da mudança do posicionamento britânico sobre o papel da UE em matéria de defesa. A nova orientação, vislumbrada na reunião informal dos chefes de Estado e Governo, em Pörschach, em Outubro de 1998, resultou, dois meses depois, na Cimeira Franco-Britânica, em Saint Malo, cuja declaração conjunta final afirmava o imperativo de a União dispor de “capacidade de ação autónoma, apoiada em forças credíveis”. Dias antes, numa cimeira bilateral em Potsdam, os líderes francês e alemão tinham declarado a intenção de procurar vias para dotar a UE de meios operacionais próprios. O proativismo alemão foi visível em iniciativas como o *paper* da presidência alemã sobre o papel da UEO na segurança e defesa da Europa (Bona, Fevereiro de 1999) e a proposta para reforçar a segurança e defesa europeia, no âmbito da reunião informal dos ministros dos Negócios Estrangeiros em Eltville (Março de 1999). Em Maio do mesmo ano, o Conselho de Segurança e Defesa franco-alemão, em Toulouse, reafirmou a determinação de os dois Estados dotarem a UE dos meios necessários para responder às crises internacionais. Dois meses depois, o governo francês enviou um Plano de Ação à presidência finlandesa da UE que contemplava medidas concretas para implementar a política europeia de segurança e defesa configurada no Conselho Europeu de Colónia. Neste processo conducente à operacionalização da PESD, tiveram lugar diversas cimeiras bilaterais.

Volvida uma década, a cooperação franco-britânica foi relançada pelos acordos celebrados em 2 de Novembro de 2010, no nº 10 de Downing Street (*Lancaster House Treaties*), com vista a reforçar a cooperação bilateral em

¹³ A cooperação em matérias de segurança – desarmamento e controlo de armas, não proliferação, processo da CSCE, aspetos económicos da segurança (Lista Asolo, reunião informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em 1990, Conselho Europeu de Maastricht de 1991; Conselho Europeu de Lisboa de 1992) – e os objetivos expressos mas adiados de uma política de defesa comum e de uma defesa comum.

¹⁴ O Reino Unido, acompanhado pela Dinamarca, pela Irlanda e por Portugal, opunha-se ao voto por maioria qualificada no Conselho; acompanhado pela Dinamarca e a Holanda, opunha-se a UEO como braço armado da União Europeia. (Barbé 1995)

matéria de defesa¹⁵, para os quais contribuíram não só o legado conjunto e problemas de segurança comuns (terrorismo, proliferação nuclear, ciberameaças) como a necessidade de racionalização em conjuntura crítica¹⁶.

Na sequência do referendo no Reino Unido, cujo resultado foi favorável à saída da União Europeia, os ministros dos Negócios Estrangeiros da França e Alemanha, Jean-Marc Ayrault e Frank-Walter Steinmeier, produziram um documento conjunto – “A strong Europe in a world of uncertainties” – que, no domínio da segurança, propõe um “compacto europeu”, assente na interdependência entre as componentes interna e externa da segurança (Ayrault e Steinmeier, 2016), contemplando, entre outras medidas, a criação de uma cadeia de comando civil-militar permanente, o estabelecimento de um semestre europeu sobre capacidades e o reforço do investimento dos Estados membros em aquisição de equipamento e I&D no domínio da defesa.

Considerando a influência histórica do Reino Unido na configuração desta área de política pública, a concretizar-se o Brexit, é expetável que este tenha efeitos, por ora imprevisíveis, na evolução da mesma. A iniciativa bilateral acima referida indicia uma possível substituição do eixo franco-britânico pelo eixo franco-alemão nos domínios política externa, segurança e defesa. A saída da potência diplomática e militar britânica poderá, por um lado, vir a constituir um revés para uma política parca de recursos, mas, por outro lado, também poderá traduzir-se na retirada de um dos obstáculos a avanços mais ambiciosos nos referidos domínios. De notar adicionalmente que já se vinha assistindo a um desinvestimento nas missões e operações da PCSD por parte do Reino Unido. Importa também recordar que fatores tais como a natureza intergovernamental da área, a relevância histórica das dinâmicas interestatais bilaterais, a cooperação de geometria variável, a possibilidade de atores externos participarem em missões/operações da PCSD, entre outros, poderão contribuir para atenuar os eventuais efeitos negativos do Brexit. Existe ainda a possibilidade de esta saída, associada à orientação das políticas externa e de defesa da nova Administração americana, sob liderança de Donald Trump, serem catalisadoras do reforço da cooperação europeia.

¹⁵ O programa de cooperação bilateral assenta no *Treaty for Defence and Security Co-operation*, no Tratado de Cooperação Nuclear, na Carta de Intenções assinada pelos ministros de Defesa e num pacote de iniciativas conjuntas. Os dois Estados preveem a criação de uma Força Expedicionária Conjunta (3500 a 5000 efetivos), *pool and sharing* ao nível dos equipamentos, reforço da cooperação tecnológica e industrial, acesso mútuo ao mercado da defesa, instalações de investigação nuclear conjuntas. (France e UK, 2010).

¹⁶ “The most recent impetus for closer cooperation between the two countries was provided by the global financial crisis and the subsequent economic downturn. The prospect of duplicating resources amidst budget cuts on both sides of the Channel makes little sense for two countries wishing to retain global ambitions” (Gomis 2011, 4).

Nas palavras da ministra da Defesa alemã, Ursula von der Leyen, “Europe needs common political will for more security policy relevance. The outcome of the election in America could provide an additional impetus” (*apud* Rettman, 2016). Na reunião, realizada a 14 de Novembro, os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da UE acordaram avançar com um plano para criar uma estrutura permanente operacional de planeamento e condução de operações, ainda que limitada ao comando de operações militares não executivas, forças de reação rápida multifuncionais conjuntas, tendo como base os agrupamentos táticos, e novos incentivos financeiros para os Estados membros que invistam mais em defesa (Rettman e Zalan, 2016).

As quatro tendências combinadas explicam a especificidade desta área cooperativa, em contraste com áreas de integração robusta. O particularismo numa área sensível de reserva soberana permite a expressão de vozes múltiplas com consequências para a coesão (*cohesiveness*)¹⁷ interna. Esta tem sido interpretada como variável independente da eficácia (*effectiveness*), pelo que o défice da primeira impacta negativamente na segunda¹⁸ (Conceição-Heldt e Meunier, 2014).

REALIZAÇÕES CONCRETAS, CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS

Desde a omissão ao agendamento dos assuntos de política externa, segurança e defesa, desde a fase inicial da cooperação prática (limitada à política externa), fora do quadro legal comunitário, à progressiva institucionalização da mesma (alargada às matérias de segurança e defesa), verificaram-se “realizações concretas”¹⁹ (legais, político-estratégicas, orgânicas, operacionais) comuns, tais como: adoção de posições, ações e estratégias comuns (temáticas e geográficas), bem como de uma estratégia conciliadora de um visão partilhada sobre desafios, ameaças, objetivos estratégicos, interesses e princípios da ação (Conselho Europeu 2003, 2008; Conselho Europeu 2016);

¹⁷ Entendida como “a measure of the resistance of the members to leave the group, their willingness to co-ordinate their efforts, and their overall level of ‘team spirit’. When it comes to displaying cohesiveness to the rest of the world, it is the degree to which the group comes up with a single message and manages to present that message with a single voice, without members of the group breaking away and undermining the collective message” (Conceição-Heldt e Meunier, 2014: 964).

¹⁸ De referir que uma linha de investigação mais recente tem vindo a questionar este nexos causal entre coesão e eficácia (Conceição-Heldt e Meunier, 2014).

¹⁹ Expressão utilizada na Declaração Schuman.

sistema de sanções diversificado²⁰; instituição do cargo de alto representante, sob alçada de duas instituições (Conselho e Comissão) de forma a garantir a coerência da ação externa da UE, que representa a União e coordena a PESC/ PCSD, sendo apoiado por um serviço diplomático (SEAE), pelas respectivas delegações da UE²¹ e por representantes especiais²²; implementação de um Sistema de Resposta a Crises (*Crisis Response System*), quer externas, quer internas de origem externa, contemplando todo o ciclo de crise, desde a prevenção e preparação à resposta e recuperação, coordenado pelo SEAE, que contempla uma Plataforma para a Crise (*Crisis Platform*), uma Sala de Diagnóstico de Situação (*Situation Room*) e um Conselho de Gestão de Crises (*Crisis Management Board*); criação do Comité Político e de Segurança e outros organismos específicos (militares, civis e de coordenação civil-militar), bem como de agências especializadas²³; diagnóstico das necessidades e definição de objetivos globais (nos domínios militar e civil)²⁴; celebração de um Acordo-Quadro de Carta de Intenções entre seis Estados membros²⁵ e subsequente adoção do “Pacote de Defesa”²⁶, com vista ao reforço da Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa; desenvolvimento de projetos de I&D conjuntos no domínio da defesa²⁷; execução de 35 missões civis/

²⁰ “The EU applies the following types of sanctions or restrictive measures: diplomatic sanctions; suspensions of cooperation with a third country; boycotts of sport or cultural events; trade sanctions (general or specific trade sanctions, arms embargoes); financial sanctions (freezing of funds or economic resources, prohibition of financial transactions, restrictions on export credits or investment); flight bans; and restrictions on admission.” Em 2015, mais de 30 regimes de sanções em execução (EUISS, 2016: 67), prevalecendo sanções contra entidades não-estatais e indivíduos (EUISS, 2016).

²¹ Em 2015, existiam cerca de 139 delegações e gabinetes da UE no exterior (EUISS, 2016).

²² Em 2015, existiam 9 representantes especiais (Afeganistão; Bósnia-Herzegovina; Ásia Central; Corno de África; Direitos Humanos; Kosovo; Processo do Médio Oriente; Sahel; Cáucaso do Sul e Crise na Geórgia) e ainda dois enviados especiais temáticos (para a Não-Proliferação e Desarmamento; para o Espaço) (EUISS, 2016).

²³ European Defence Agency (EDA), the EU Satellite Centre (SATCEN), the European Security and Defence College (ESDC), and the EU Institute for Security Studies (EUISS).

²⁴ Objetivos Globais (militares e civis); Plano de Desenvolvimento de Capacidades da AED.

²⁵ Na sequência da Carta de Intenções subscrita em 1998, foi celebrado em 2000 o acordo-quadro entre a Alemanha, Espanha, França, Itália, Reino Unido e Suécia com vista a promover a reconversão estrutural da indústria europeia de defesa e criar um mercado interno para aquisição de equipamento neste domínio.

²⁶ O “*Defence Package*” da Comissão (2007) reporta-se a uma Comunicação (“Uma estratégia para uma indústria da defesa europeia mais forte e mais competitiva” COM/2007/0764 final) e duas propostas de diretivas, entretanto adotadas (Diretiva 2009/43/CE; Diretiva 2009/81/CE), tendo em vista tornar o mercado da defesa mais competitivo, e assim contrariar a fragmentação do mesmo.

²⁷ Entre 2004 e 2015, a AED foi responsável por mais de 160 projetos e programas de I&D, no total de 600 milhões de euros. Em 2015, foram assinados 22 contratos *ad hoc*, no valor de 71 milhões de euros. (EDA, 2016)

operações militares, com crescente diversificação geográfica e funcional²⁸, bem como a necessidade de coordenação de missões/operações em exercício numa mesma região²⁹; criação de agrupamentos táticos (*Battlegroups*). Na linha da Declaração Schuman importa questionar se as “realizações concretas” da PESC/PCSD conduziram a uma “solidariedade de facto”.

A despeito destas realizações, o *assessment* da PESC/PCSD não é consensual. Antes de apresentar as distintas avaliações, importa notar que no exercício de avaliação devem ser considerados dois aspetos que comprometem o sentido (negativa ou positiva) da mesma: a perspetiva do ‘avaliador’, isto é, um defensor da integração em matéria de política externa, segurança e defesa e um defensor do reduto soberano das mesmas, chegariam a interpretações distintas dependentes dos respetivos posicionamentos; a referência de comparabilidade, isto é, o Estado como *polity* e Estados concretos (em especial os EUA), explícita ou implicitamente, servem de elemento referênciação, quando a UE é um ator pós-vestefaliano³⁰.

A PESC/PCSD tem sido considerada uma das áreas mais dinâmicas, sobretudo em termos de revisão dos Tratados (seja porque, de mais tardia consagração legal, foi objeto de alterações em todas as revisões seguintes dos Tratados constitutivos, seja porque se tornou mais visível graças à dimensão operacional reforçada pela missões e operações da PCSD). Em contraponto às vulnerabilidades da PESC/PCSD, é ainda referido o contributo desta para a gradual convergência das políticas externas nacionais e para um sentido de identidade comum (Smith 2000). No que à identidade coletiva respeita, é sobretudo relevada a dimensão normativa do ator (Manners, 2002) na governação externa (Smith, 2004; Barbé 2010). Importa também notar o valor acrescentado da diversidade, como demonstrado pela componente civil da PCSD, proposta pelos Estados membros militarmente neutros, que representa, até ao presente, cerca de 65% das missões da PCSD. Finalmente,

²⁸ No caso das missões civis, destacam-se três tipos: missões de reforço, missões de monitorização, missões de execução. Em termos de operações militares, estas “range from executive missions with potentially coercive mandates to training and capacity-building activities” (EUISS, 2016: 59). De referir ainda as missões/operações mistas (civis/militares), bem como o uso combinado de meios civis e militares nas missões civis/operações militares.

²⁹ Em 2012, foi criado pela primeira vez um Centro de Operações da UE (*Operations Centre – OPCEN*) para coordenar três missões/operações no Corno de África (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia e EUCAP NESTOR).

³⁰ Algumas das expressões usadas pela comunidade científica são reveladoras da complexidade e especificidade da UE: “Intellectual labyrinth” (Burgess), *sui generis* polity (Hix 1998); “ongoing social scientific puzzle” (Puchala 1999), “a polity in the making” (Hooghe 1999), polity, multilevel governance system (.....), “polity of dêmoi, a “people of others” (in Joseph Weiler’s terms) (Bohman 2007), “less’ than a state, but ‘more’ than an international organization” (Wallace 1983)/ “less than a state, but more than an alliance” (Howorth 2014).

estudos recentes demonstram que as dinâmicas de socialização das comunidades epistémicas envolvidas nesta área política (diplomatas, militares, cientistas), no âmbito dos comités especializados, favoráveis ao avanço da construção europeia, têm contribuído para partilha de conhecimento e experiência, normas profissionais e cultura comuns (Cross, 2011).

Numa linha divergente, é recorrente proclamar os fracassos da política. A natureza intergovernamental da cooperação nos domínios da política externa, segurança e defesa (e consequentes diferenciação e flexibilização da mesma) tem sido interpretada como o principal elemento explicativo dos limites da PESC/PCSD (Nuttall 2000), criticada pela sua ineficácia, pelo seu teor predominantemente declarativo e reativo, pela complexidade e lentidão da tomada de decisão (Muller 2016), pela falta de visão estratégica comum), pela complexidade “bizantina” e “labiríntica” (Hoffmann 2000) dos processos político-institucionais”, pela rivalidade interinstitucional (“*turf wars*”), designadamente entre o Conselho e a Comissão, pela liderança difusa (ou lideranças múltiplas, quer europeias, quer nacionais), pela inexistência de uma cadeia de comando e controlo permanente para as operações/missões da PCSD (Wosolsobe in Rehrl e Glume, 2015; Anghel, 2016), pelo défice de recursos humanos e materiais³¹ (dependentes da vontade dos Estados participantes) na execução. Em suma, e na esteira de Christopher Hill (1993), que evidenciou o (por ele designado) “*capability-expectations gap*”, face à incapacidade, por parte do ator europeu, de produzir decisões comuns e ter impacto nos acontecimentos, gorando assim as expetativas quer de países terceiros e organizações internacionais, quer dos próprios Estados membros e seus cidadãos, outros *gaps* persistem na atuação da UE tais como ímpeto (de avanço inicial em resposta a momentos críticos) versus continuidade (efetiva e constante da mudança), declaração vs. execução, decisão coletiva vs. implementação nacional (Brandão, 2011; 2015), em que os défices da segunda componente do binómio comprometem a primeira. Estas insuficiências “stem from a fundamental political problem characterised by the ambivalence of EU Heads of State or Government: while they talk a good

³¹ A parte substantiva das despesas com a execução da política está a cargo dos Estados membros. O orçamento comum dedicado à PESC cobre despesas relativas às missões civis da PCSD, aos representantes especiais, às medidas preparatórias das operações PESC/PCSD de gestão de crises e à gestão de subvenções no domínio da não-proliferação e desarmamento. No âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (2014-2020), a distribuição anual é seguinte (em milhões de euros): 314 (2014), 321 (2015), 327 (2016), 334 (2017), 341 (2018), 347 (2019), 354 (2020) (EUISS, 2016: 56). Da totalidade da despesa da UE prevista no quadro plurianual, a rúbrica 4 – Europa Global (58 704 milhões de euros) representa apenas 7%; do total desta rúbrica 4, a (sub)rúbrica PESC representa apenas 4%.

game, their specific commitments and actions remain modest or non-existent.” (Anghel, 2016: 66). As fragilidades do ator europeu são sobretudo apontadas em contextos críticos³², em resposta aos quais nem sempre se manifesta uma “solidariedade de facto”, traduzida numa “voz única” efetiva em termos de posição e/ou ação. De facto, “unity is a very fragile achievement: it has to be confirmed time and again” (Mogherini in EUISS, 2016: 9).

A moldagem da política (em termos do seu *policy cycle*, dos seus processos políticos, da distribuição dos poderes entre as instituições europeias, dos respetivos *outputs* não coercivos) dá ampla “margem de manobra” aos Estados membros, autores dessa configuração, que nem sempre convergem por motivo de dissonância em várias frentes: percepções sobre os problemas e prioridades (temáticas, geográficas) e objetivos estratégicos; relações históricas e estratégicas com atores externos; posicionamento sobre o uso do poder militar; capacidades militares, civis e diplomáticas; natureza e grau de envolvimento da União em matéria de política externa, segurança e defesa; perspetiva sobre o que deve ser o “projeto europeu”. Estas dissonâncias justificam leituras mais cétricas sobre o futuro da cooperação, designadamente na área da defesa, evidenciando o desapontamento com a prevalência quer dimensão civilista quer de missões/operações não executivas, com o desinvestimento na defesa, que anuncia um caminhar para “l’Europe sans défense” (Fiott, 2015), ou ainda com a persistente “piecemeal patchwork of national defence budgets, structures and cultures” que “cannot easily be united and transformed into a coherent, efficient military apparatus” (Ham, 2016).

A Estratégia Global da União Europeia aprovada pelo Conselho Europeu, reforçada por estratégias específicas (económica³³, energética³⁴, climática³⁵ e cultural³⁶), identifica cinco prioridades com vista a tornar a UE um ator mais eficaz na capacidade de resposta, mais unido na visão e na ação³⁷ e assim mais credível: abordagem integrada para fazer face a conflitos e crises; fortale-

³² Crises e conflitos no Médio Oriente, conflitos balcânicos no pós-Guerra Fria, ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e subsequentes, Afeganistão 2001, Iraque 2003, Geórgia 2008, Líbia 2011, Síria 2011, Mali 2012, Ucrânia 2014, Daesh 2014, refugiados sírios 2015.

³³ Em elaboração pela Alta Representante em articulação com o Comissário para o Emprego, Crescimento, Investimento e Competitividade, Jyrki Katainen.

³⁴ Vide as precedentes Conclusões do Conselho de 20 de Julho de 2015 sobre Diplomacia Energética da UE, que incluíam um Plano.

³⁵ Vide o precedente Plano de Ação para a Diplomacia Climática da UE aprovado pelo Conselho (Fevereiro 2016).

³⁶ Vide a “Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Para uma Estratégia da UE no Domínio das Relações Culturais Internacionais (Junho 2016).

³⁷ “*Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe*” intitula a Estratégia Global da UE.

cimento da segurança e defesa; capacitação estatal e societal; promoção de ordens regionais; reforço da governação global (European Council, 2016). Na execução da estratégia, foi dada primazia inicial à área da segurança e defesa que é percebida não só como condição da *actorness* europeia, considerando que, num “mundo frágil”, o *soft power* não é suficiente (European Council, 2016)³⁸, mas também como chave para o relançamento do próprio projeto europeu³⁹.

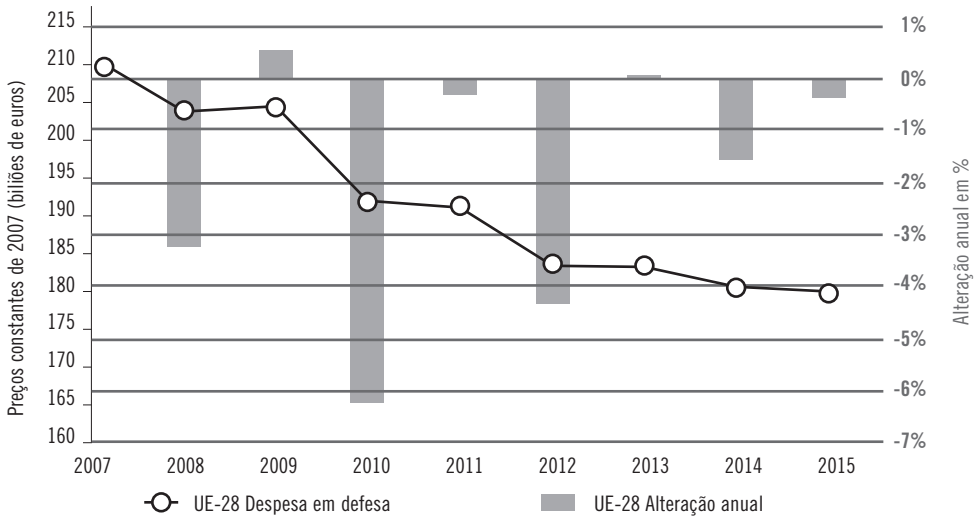
Neste contexto, o investimento na segurança e defesa é tratado como “assunto urgente” (European Council, 2016). Os números são expressivos (EUISS, 2016; EDA, 2015): tendência para redução dos orçamentos de defesa nacionais agravada em contexto de crise e austeridade (ver figura 1), com um declínio de 14,5% da despesa em defesa (Andersson, 2016); em termos globais, 1,5% do PNB em defesa (versus o objetivo de 2%⁴⁰); 8% em I&D colaborativo no domínio da defesa (versus o objetivo de 20%); 15,9% em aquisição cooperativa de equipamento de defesa (versus o objetivo de 35%); incumprimentos dos objetivos globais⁴¹.

³⁸ Na mesma linha, Jean-Claude Juncker afirmou no seu discurso sobre o “Estado da União”, em 14 de Janeiro de 2016: “Europe needs to toughen up. Nowhere is this truer than in our defence policy. Europe can no longer afford to piggyback on the military might of others or let France alone defend its honour in Mali.” (European Commission, 2016: 19).

³⁹ “The proliferation of security crises within and beyond the EU’s borders, beginning with the gruesome series of terrorist attacks in Europe in the summer of 2016, the drama surrounding the UK’s decision to leave the EU, and the consequent fear that the EU as such was in a state of existential crisis, led many to believe that security and defence could become a key arena for salvaging and perhaps relaunching the European project. It is with this hope and belief that the HR/VP decided to press the accelerator on the implementation of the EUGS, beginning with its security and defence components” (Nathalie Tocci Special Adviser to HR/VP Federica Mogherini, in AA.VV, 2016: 57).

⁴⁰ Em 2015, apenas três Estados membros (Grécia, Polónia e Reino Unido) cumpriram o objetivo.

⁴¹ O primeiro Objetivo Global (militar) (*Helsinki Headline Goal* 1999), ambicioso pelo que de difícil concretização, foi substituído pelo Objetivo Global 2010, em 2004. Este sublinhava a necessidade de “interoperability, deployability, and sustainability” das forças europeias e previa a criação de agrupamentos táticos (*battlegroups*). Até ao presente ainda não foi destacado nenhum dos agrupamentos táticos entretanto estabelecidos. No domínio das capacidades civis, o primeiro Objetivo Global (*Headline Goal* 2004) foi adotado em 2000, seguindo-se o *Headline Goal* 2008, em 2004, e o *Headline Goal* 2010, em 2007. Na sequência da crise de 2008, o Conselho aprovou, em Dezembro de 2010, as Conclusões sobre o Desenvolvimento de Capacidades Militares.

Figura 1 – Evolução da Despesa dos Estados membros em Defesa, 2007-2015

Fonte: EUISS, 2016: 90

Tendo em vista o relançamento da PCSD , o Conselho Europeu de Dezembro de 2013 tinha já definido três objetivos: aumentar a eficácia, visibilidade e impacto da política; intensificar o desenvolvimento das suas capacidades; reforçar a indústria de defesa europeia (Conselho Europeu 2013). Estes objetivos foram reafirmados como prioritários pelo Conselho Europeu de Junho de 2015, em resposta ao relatório da Alta Representante “The EU in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World”. Conforme a declaração final e roteiro da reunião informal dos 27 Chefes de Estado ou de Governo, realizada em Bratislava, o próximo Conselho Europeu (Dezembro de 2016) deverá estabelecer um plano de medidas concretas em matéria de segurança e defesa, com particular incidência sobre as capacidades (Conselho Europeu, 2016).

A capacitação da UE, não sendo um problema recente, ganha um novo impulso em contexto inicialmente de reforma, posteriormente em resposta à crise na Crimeia e mais recentemente em reação aos resultados quer do referendo no Reino Unido quer das eleições nos EUA, como ecoado pela enfática afirmação “*defence matters*”. Será necessário aguardar para verificar se o ímpeto reativo resulta em mudança efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a CPE informal à PESC, passando pela evolução da agenda da defesa, que começou por ser tema tabu, tornou-se tema bloqueio em Maastricht e emerge hoje como tema de *rescue*, concretizaram-se realizações concretas, legais, orgânicas e operacionais que têm contribuído para o reconhecimento da União Europeia como ator internacional e de segurança.

A evolução da *actorness* europeia, associada a uma narrativa ambiciosa de “ator global” (alcance geográfico e abordagem holística), se por um lado demonstrou o potencial da União, por outro evidenciou os limites da mesma. Para as fragilidades reconhecidas, designadamente em termos políticos, institucionais, estratégicos, operacionais (capacitação, comando, execução), concorre a falta de uma efetiva coesão interna que se traduza numa “solidariedade de fato”. Aproveitando a oportunidade de um tempo de *critical junctures*, Frederica Mogherini avançou com a Estratégia Global com o firme propósito de “somehow putting a mirror in front of us and trying to make us all realise the huge potential we have in our hands and that sometimes we don’t use. (...). A huge number of tools that we don’t always use at full because of lack of political will, because of lack of self-confidence, sometimes the two combined.” (High Representative, 2016).

Referências

- AA.VV (2016). *After the EU Global Strategy: Consulting the Experts Security and Defence*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- ANGHEL, SUZANA ELENA (2016). *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP) – Orientation and Implementation in the Field of Crisis Management since the Lisbon Treaty*. Brussels: European Parliament.
- AYRAULT, JEAN-MARC E FRANK-WALTER STEINMEIER (2016). “A Strong Europe in a World of Uncertainties”. Disponível em: <http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf>.
- ADLER EMMANUELE MICHAEL BARNETT (EDS.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ANDERSSON, JAN JOEL, *et al.* (2016). *Envisioning European Defence Five future*. EUISS Chaillot Paper, n° 137. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- BARBÉ, ESTHER (1995). “Política Exterior y de Defensa: Análisis de las Grandes Fracturas en el Proceso de Construcción Europea”. *RIFP* (n° 5): 53-68. Disponível em: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1995-5-3F00B0B4-4D53-0B77-D62E-EBDC5609049F/politica_exterior.pdf.
- BRANDÃO, ANA PAULA (2016). “European Union Security Actorness: The Comprehensive Approach Hampered by Policy Differentiation”. *Nação e Defesa*. (N° 144): 103-131.
- _____ (2015). “O Nexo Interno-Externo na Narrativa Securitária da União Europeia”. *JANUS.NET*. Vol. 6 (n.º 1): 1-20.
- _____ (2011). “Os Gaps da União Europeia”. *Relações Internacionais*. (n° 31): 45-54.
- CONSELHO EUROPEU (2016). “Declaração e Roteiro de Bratislava”. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>.

- CONCEIÇÃO-HELDT, E. E S. MEUNIER (2014). “Speaking with a Single Voice: The EU as an Effective Actor in Global Governance?”. *Journal of European Public Policy*. Vol. 21 (nº 7): 961-979. DOI: 10.1080/13501763.2014.913219.
- CROSS, MAI’A K. DAVIS (2011). *Security Integration in Europe: How Knowledge-based Networks Are Transforming the European Union*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- EEAS (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE) (2013). *EEAS Review*. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf.
- EUISS (2016). *EUISS Yearbook of European Security YES 2016*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- EUROPEAN COMMISSION, PRESIDENT (2016). “State of the Union by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission 14 September 2016”. Brussels. Disponível em: http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en.
- EUROPEAN COUNCIL (2016). “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy.” Disponível em: https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- EDA (EUROPEAN DEFENCE AGENCY) (2016). *Annual Report 2015*. Brussels: EDA.
- FRANCE E UK (2010). “France-UK Summit – Joint press conference given by Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and David Cameron, Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Paris, 2 November 2010.” Disponível em: <http://www.ambafrance-uk.org/France-UK-summit-Declaration-on>.
- FIOTT, DANIEL (2015). *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Egmont Paper. Nº 79. Brussels: Egmont – The Royal Institute for International Relations.

- GOMIS, BENOÎT (2011). Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts? Programme Paper: ISP PP 2001/01. London: Chantham House.
- HAM, PETER (20016). “Thank Trump for his Message about Defence”. Disponível em: <https://www.clingendael.nl/publication/thank-trump-his-message-about-defence>.
- HIGH REPRESENTATIVE (2016). “Speech by the High Representative/Vice-President, Federica Mogherini at the public seminar “EU as a Global Actor” in Stockholm, Sweden”. Disponível em: <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-public-seminar-eu-global-actor-stockholm>.
- _____ (2012). “Opening address by High Representative Catherine Ashton at the European Defence Agency (EDA) Annual Conference, Brussels, 31 January 2012”. Press Release A 30/12. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/127735.pdf.
- HILL, CHRISTOPHER (1993). “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”. *Journal of Common Market Studies*. Volume 31, n° 3: 322-323.
- HOFFMANN, STANLEY (2000). “Towards a Common European Foreign and Security Policy?”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38 (n° 2): 189-198.
- MANNERS, IAN (2002). “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies*. Volume 40 (n° 2): 235-258.
- PETERS, DIRK (2014). “European Security Policy for the People? Public Opinion and the EU’s Common Foreign, Security and Defence Policy”. *European Security*. Vol. 23 (n° 4): 388-408. DOI: 10.1080/09662839.2013.875531.
- REHRL, JOCHEN E GALIA GLUME, EDS. (2015). *Handbook on CSDP Missions and Operations 2015*. Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- RETTMAN, ANDREW (2016). “Germany: Trump Victory to Spur EU Military Union”. *EUObserver* (14 November). Disponível em: <https://euobserver.com/foreign/135877>.

- RETTMAN, ANDREW E ESZTER ZALAN (2016). “EU Crafts Defence Plan in Trump’s Shadow”. *EUObserver* (15 November). Disponível em: <https://euobserver.com/foreign/135905>.
- RUIZ, CECILE, DESMOND DOYLE, E KATRIN HAGEMANN (2014). “CSDP: What Lies Behind the Acronym”. In *Handbook for Decision-Makers*. Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- SMITH, KAREN (2014). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 3ª ed. London: Polity Press.
- SMITH, MICHAELE. (2004). *Europe’s Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Polity.
- WAGNER, WOLFGANG (2003). “Why the EU’s Common Foreign and Security Policy Will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy”. *Journal of European Public Policy*. Volume 10 (nº 1): 160-194. DOI: 10.1080/1350176032000101262.
- WHITE, BRIAN (2004). “Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy”. In Ben Tonra e Thomas Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 45-61.

União Euro-Asiática e política externa russa: que peça no *puzzle* da integração regional?

MARIA RAQUEL FREIRE*

Professora Associada com Agregação de Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent (Reino Unido)

As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, Política Externa, Segurança Internacional e Rússia e espaço pós-soviético.

Das suas inúmeras publicações destacam-se com Patricia Daehnhardt a coordenação do livro *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014; Freire, Maria Raquel (2016). Russian Reactions towards EU – Black Sea Integration, in Sinem Akgul Acikmese and Dimitrios Triantaphyllou (org.). *The European Union and the Black Sea. The State of Play*. New York: Routledge.

* A autora agradece financiamento para investigação no âmbito das Marie Skłodowska-Curie Innovative Training Networks (ITN-ETN) do programa Horizonte 2020 – *Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação* da União Europeia, grant agreement 'CASPIAN – Around the Caspian: a Doctoral Training for Future Experts in Development and Cooperation with Focus on the Caspian Region' (642709 — CASPIAN — H2020-MSCA-ITN-2014).

União Euro-Asiática e política externa russa: que peça no *puzzle* da integração regional?

INTRODUÇÃO

As teorias de integração regional, no âmbito das Relações Internacionais, apontam essencialmente numa lógica liberal de aproximação em diferentes dimensões, seja de natureza política, económica, social, de segurança – isoladas ou em articulação –, com o objetivo de consolidar laços, de reforçar interdependência e de ganhar com a maximização de espaços geográficos, humanos, económicos, ou outros, que estes processos permitem. Divididos quanto à profundidade da integração, ora assentando em princípios de supranacionalidade ora prevalecendo a intergovernamentalidade como matriz, os autores da escola liberal leem a integração regional como fomentando movimentos de cooperação e, por isso, gerando dinâmicas de promoção de paz e segurança internacional. Contudo, a integração regional pode ser lida à luz da lente realista das Relações Internacionais, numa perspetiva geopolítica de manutenção de poder ou de expansão do mesmo, através destes processos. Embora esta não seja uma questão central para o realismo, de facto muita da bibliografia de referência sobre processos de integração regional no espaço pós-soviético sublinha a questão da hegemonia russa, ou da eventual (re)criação de um novo espaço integrado à semelhança da velha União Soviética, liderado por um ator hegemónico – a Rússia –, recolocando na agenda de discussão de que modo dinâmicas de integração regional podem ser politizadas e apropriadas

em lógicas menos cooperativas. A dimensão discursiva associada à criação de uma identidade, à (re)construção de um espaço ou à definição de políticas não pode, neste contexto, ser descurada.

Neste quadro duas questões relevantes se apresentam: como podemos entender os processos de integração regional no espaço pós-soviético: tratam-se estas propostas de projetos movidos por pretensões de hegemonia? Ou numa visão mais liberal, traduzem uma vontade comum de multiplicar potencialidades num espaço geográfico alargado? E como se enquadra o projeto da União Euro-Asiática num quadro regional onde já existem várias organizações regionais com propósitos diversos? Constitui este um projeto inovador em si mesmo? Ou trata-se apenas da renovação de velhas práticas num quadro regional em mutação e onde a Rússia tem vindo a perder capacidade de influência? É este um projeto essencialmente político e económico ou há aqui lugar para o desenvolvimento de uma componente militar? E neste caso, que lugar para a Organização do Tratado de Segurança Coletiva? Este capítulo procura responder a estas questões, de modo a perceber as dinâmicas subjacentes ao projeto de desenvolvimento da União Euro-Asiática e o que este representa, quer para a Rússia, quer para as relações desta com os outros Estados no espaço pós-soviético, bem como, para além deste, especialmente nas relações da Rússia com o Ocidente, em particular no contexto pós-anexação da Crimeia.

O capítulo começa por situar os projetos de integração regional no espaço pós-soviético, passando depois à análise da política externa russa neste espaço e de que modo estes projetos são um fator central na política russa. A identificação de múltiplos projetos regionais permite melhor situar o plano de desenvolvimento da União Euro-Asiática como anunciado por Vladimir Putin em 2011, e compreender que lugar esta vem ocupar no mapa da integração regional neste espaço alargado. O capítulo conclui demonstrando o caráter limitado da União Euro-Asiática em termos do seu desenho como projeto inovador, mantendo como linhas mestras questões económicas, tentando, no entanto, enquanto elemento diferenciador propor um desenvolvimento mais célere, equitativo e inclusivo da própria União, onde os órgãos institucionais preveem limites à liderança da Rússia. A componente militar parece estar por ora afastada deste projeto, uma vez que exigiria uma componente de integração numa linha neofuncionalista mais densa, e questionaria a própria viabilidade da Organização do Tratado de Segurança Coletiva enquanto organização autónoma. E, mais ainda, não refletiria a vontade coletiva, uma vez que o consenso em matéria de integração económica não se alarga à dimensão securitária.

(DES)INTEGRAÇÃO REGIONAL: MÚLTIPLOS PROJETOS, PARCOS RESULTADOS

O espaço pós-soviético tem sido marcado pelo desenvolvimento de vários projetos de integração regional, ora numa lógica competitiva, ora de complementaridade. A Comunidade de Estados Independentes (CEI) que sucedeu à União Soviética foi a primeira organização que procurou reagrupar os Estados pós-soviéticos, com base em princípios partilhados a nível político, mas também com base num passado histórico comum e no que poderia ser um futuro partilhado. Contudo, a evolução da CEI, sempre liderada pela Rússia, acabou por transformá-la numa organização com uma forte presença política e de diálogo, mas sem capacidade de expressão e ação alargadas. Inicialmente visando integrar todas as antigas repúblicas soviéticas, à exceção dos estados do Báltico, que optaram imediatamente por uma maior proximidade às instituições ocidentais, acabou por não conseguir o objetivo de fortalecer laços e recuperar lógicas de cooperação de tempos antigos. De facto, a Ucrânia, apesar de ser um membro fundador, acabou por nunca ratificar o Tratado Fundador no seu parlamento nacional, a Geórgia, que se viu pressionada a integrar a organização em 1993, acabou por sair definitivamente da mesma no contexto da guerra com a Rússia no verão de 2008, e o Turquemenistão tem mantido a sua postura de neutralidade, implicando algum distanciamento nestes quadros regionais.

É interessante notar que apesar das fortes ligações políticas, culturais, sociais, económicas e outras que marcam a história destes países, com um passado cuja marca profunda nos seus projetos e opções de desenvolvimento é incontornável, estes encontrem tantas dificuldades no contexto pós-soviético em socializar entendimentos e fórmulas de integração bem-sucedidas. À partida este seria um desenvolvimento mais ou menos óbvio, no pressuposto de que os ganhos resultantes de uma maior integração seriam o motor da mesma, e que as bases necessárias ao desenvolvimento de mútuos benefícios estariam até já bem assentes nesta partilha. As questões de soberania poderiam ser acauteladas no quadro dos projetos multilaterais a desenvolver, não implicando necessariamente uma dimensão de supranacionalidade. Contudo, as dinâmicas de integração entendidas como esforços multilaterais formais de cooperação numa determinada área setorial, ou várias, não têm sido bem sucedidas neste espaço. Dois fatores têm aqui sido decisivos.

Por um lado, a Rússia e o seu posicionamento nestes arranjos regionais, assumindo uma postura de liderança, justificada com base no seu peso relativo comparativo, quer em termos da sua dimensão geográfica, quer da sua

dimensão económica e militar, em particular, tem gerado sentimentos de dominação/subordinação, exclusão/inclusão, dicotomias profundas que não têm contribuído de forma positiva para dinâmicas de integração regional numa lógica de cooperação neste espaço alargado. Por outro lado, os diferenciais existentes entre estes Estados têm contribuído para a perceção de assimetrias e de como estas se vêm consolidando nos percursos individuais que cada um destes Estados tem vindo a fazer em termos das suas opções de política interna e externa. Estes diferenciais, quer em termos de capacidades materiais, quer de capacidades de influência e persuasão, têm minado muitas vezes lógicas de cooperação intrarregional, como no caso das repúblicas da Ásia Central relativamente a questões de água e energia fóssil, por exemplo. Estes dois fatores, não exclusivos nem únicos, mas claramente centrais à integração no espaço pós-soviético, têm dificultado os processos de integração regional cuja base cooperativa e de benefício mútuo tem sido muitas vezes (re)interpretada à luz de pressupostos mais realistas. A primeira tentativa de uma união aduaneira não foi bem sucedida, como veremos adiante; a criação da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, como organização militar por excelência, foi promovida e tem sido impulsionada pela Rússia; organizações como a Organização de Cooperação Económica do Mar Negro, a organização para a Democracia e Desenvolvimento Económico (onde a Rússia não está presente), ou a Organização de Cooperação de Xangai, com Estados membros diferenciados, têm também revelado limites na integração visada. A expressão de objetivos mais particularistas como traduzindo vontade de um coletivo, ou uma liderança não tanto multilateral mas mais de cariz hegemónico, têm traduzido algumas das dificuldades encontradas.

Além do mais, o desenvolvimento de projetos regionais como contrapeso ao que são entendidos como projetos em competição, como a União Europeia (UE) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – projetos marcadamente ocidentais e lidos como traduzindo uma visão hegemónica neoliberal –, não constituem os melhores objetivos enquanto ponto de partida para criação de dinâmicas de integração regional. Entende-se que num quadro de tensão entre a Rússia e o Ocidente, lógicas de contrapeso sejam desenhadas como forma de forçar equilíbrios – se a OTAN permanece num contexto pós-guerra fria e é entendida pela Rússia, como bem explícito na Doutrina Militar Russa (2014), como a principal ameaça externa ao país, a criação de uma organização militar liderada pela Rússia no seu espaço geográfico é compreensível. Da mesma forma, entendendo a Política de Vizinhança da UE como desafiando os interesses russos na sua área de vizi-

nhança, o desenho de uma união aduaneira e o objetivo de desenvolvimento desta em termos de aprofundamento das relações políticas torna-se também facilmente justificável. Contudo, a reatividade associada a estes processos parece apontar para a necessidade crescente que a Rússia sente em se afirmar num espaço que entende como prioritário na sua política externa, bem como o de se afirmar como um ator relevante e de peso na Europa alargada. Mas estas motivações reativas parecem apontar também para objetivos competitivos subjacentes ao desenho destes projetos de integração regional que são limitativos logo à partida, não expressando uma real vontade partilhada de integração numa determinada área setorial, ou com diferentes valências.

A adicionar ainda a nível contextual a questão da comparação simplificada muitas vezes veiculada, em particular em relação à UE. Esta é amplamente entendida como o melhor exemplo de um processo regional de integração, dadas as diversas fases de aprofundamento já conseguidas, incluindo a dimensão da segurança e defesa, bem como de política externa – sendo que ambas mantêm o cariz intergovernamental no que diz respeito aos processos de decisão. Deve, no entanto, ser sublinhado que todo o processo conducente à criação da atual União Europeia se deu num contexto muito particular em que a vontade de evitar novas guerras com escala mundializada (como haviam sido a primeira e segunda guerras mundiais) se revelou um fator determinante. O estabelecimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951, na sequência da Declaração Schuman de maio de 1950, colocou sob uma autoridade comum a produção francesa e alemã de carvão e aço, procurando dessa forma evitar conflitos relativos a questões económicas enquanto aumentando as relações de interdependência entre estes dois Estados, antigos rivais, bem como com os outros membros fundadores, nomeadamente a Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Por estas mesmas razões, este é um projeto desde o início político e económico, mas também de segurança. As procurar definir e redefinir a sua identidade, a UE ao longo dos anos foi-se afirmando como um ator político, económico e de segurança – apesar de não fazermos aqui uma leitura tradicional de segurança, num sentido militarista ou de especificidade de atividades, como a Aliança Atlântica. A sua constituição como ator de segurança é recente, em termos de muitos dos procedimentos e mecanismos, como a Política Comum de Segurança e Defesa atesta. O que importa sublinhar é como o contexto pós-guerra pesou na necessidade sentida de desenvolver esforços de integração que fossem muito para além de ganhos económicos, e neste caso em particular, ganhos concretos em matéria de segurança.

Quando pensamos na história do espaço pós-soviético, os desenvolvimentos foram muito diferentes. Não só desde a forma como as repúblicas interagem entre si num quadro em que a União Soviética servia como marco agregador político, ideológico, económico, legal, social, cultural, de segurança, mas também na forma como a desagregação da URSS de forma genericamente pacífica permitiu o surgimento de várias novas entidades políticas no mapa euro-asiático. Os processos de integração regional que se seguiram, com a CEI a tomar a dianteira, demonstram os diferenciais, bem como a hierarquização que se mantém, mesmo após a dissolução da União Soviética. A Rússia era a maior república e assim se manteve, bem como assumiu o lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas e foi a única república neste espaço a manter capacidade nuclear. O diferencial que representa no mapa geopolítico e económico não deixa de ser evidente, e de ter um peso correspondente na forma como Moscovo se posiciona e promove estes quadros de integração regional. O historial de integração regional tem sido pautado pela liderança de Moscovo, que muitos entendem como o grande fator limitativo do sucesso destes próprios projetos. Vários autores têm feito uma interpretação deste novo projeto como servindo os interesses de política externa russos, com referências à vontade de Moscovo de manter uma posição hegemónica no espaço pós-soviético (Shevtsova, 2013; Dragneva e Wolczuk, 2014: 15), como parte do esforço de competição com a UE por maior influência global (Popescu, 2014), como projeto de contrapeso à Política de Vizinhança e aos Acordos de Associação (Zahorka e Sargsyan, 2014: 90; Averre, 2016), que reforçam as dinâmicas de exclusão da Rússia (Kropatcheva, 2012: 33; Tsygankov, 2015: 291), ou mesmo como forma de evitar “democratizações” impostas nestes estados, promovendo uma política regional de proteção mútua dos regimes autocráticos (*protective integration*) (Allison, 2010).¹ Estas leituras diferenciadas parecem encaixar nos princípios de política externa de Moscovo, numa leitura de reasserção do seu poder e influência, não necessariamente pela via militar e territorial – tendo sido, no entanto, a anexação da Crimeia uma alteração ao regime de fronteiras na Europa –, mas certamente pela via económica, comercial, energética, e cultural, entre outras. No entanto, é claro que o poder russo não é ilimitado neste espaço, e isso torna-se evidente na incapacidade que muitas destas estruturas regionais revelam em termos de atratividade. Além do mais, as assimetrias resultantes têm gerado receio entre Estados membros quanto

¹ Para um estado da arte alargado ver Kirkham (2016).

aos reais ganhos da integração, face a resultados limitados em termos do aumento das trocas comerciais entre os membros, ou do impacto das taxas aduaneiras na produção interna, por exemplo. Vários estudos demonstram que os ganhos têm sido relativos e, em alguns casos, mesmo parcos, face à fragilidade que muitas destas economias representam. Mas têm também sublinhado a relevância deste motor económico multilateral para enfrentar os múltiplos desafios destas economias (Bordachev e Skriba, 2014). A história da União Euro-Asiática tem seguido um curso um pouco diferente de anteriores projetos, embora os autores se dividam quanto à forma como esta foi projetada e tem sido desenvolvida, bem como quanto às potencialidades e limites que este novo formato regional enfrenta.

POLÍTICA EXTERNA RUSSA: QUE LUGAR PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL?

A política externa russa tem sido marcada por três linhas principais: um objetivo claro de afirmação da Rússia enquanto grande potência no sistema internacional, com o respetivo reconhecimento deste estatuto; uma política pragmática e multivetorial, que se organiza em torno de áreas regionais de intervenção, onde o espaço pós-soviético é o espaço privilegiado de atuação; e projetada num sistema internacional definido como policêntrico, significando que a unipolaridade liderada pelos Estados Unidos da América (EUA) deu já lugar a um sistema em que vários polos diferenciados coexistem, e onde a Rússia se assume como parte integrante deste sistema (Freire, 2012). Nesta linha, a integração regional tem demonstrado duas vontades claras: uma de manutenção dos estados pós-soviéticos próximos da órbita de influência de Moscovo, e outra de contrapeso a projetos de integração regional entendidos não só como competidores, mas como eventualmente constituindo uma ameaça a este espaço definido como prioritário. Os casos da OTAN e da UE têm sido evidentes. Deste modo, a política russa relativa à “integração regional tem assentado em grande medida no pressuposto de que esta fornece mecanismos para a sua afirmação no sistema internacional enquanto grande potência” (Kansikas, 2015: 110).

No Conceito de Política Externa de 2013 (CPE, 2013), uma das principais ameaças à segurança russa encontra-se nos desequilíbrios estruturais da economia mundial e na competição global intensa por recursos naturais, financeiros e económicos (Kirkham, 2016: 122). Este aponta para o desejo da Rússia de fortalecer uma ordem multipolar capaz de enfrentar estes

desafios (*idem*). A adicionar a este entendimento, o debate identitário sobre o peso das dimensões europeia e asiática, ou euro-asiática nas políticas russas tem sido alargado. A discussão sobre ‘civilização euro-asiática’ tem estado presente, em particular, no debate político russo, apontando para a natureza distinta da civilização russa. Classificado como um “novo ‘velho’ fenómeno” (Eremina, 2016: 168), esta civilização é descrita como beneficiando de uma cultura euro-asiática comum, de uma cultura com base na religião ortodoxa cristã, com o destino russo a ser decidido pela sua localização estratégica e papel de ligação entre Europa e Ásia (Haggan citado em Eremina, 2016: 168). As dimensões comunitária e conservadora adicionam a estes elementos. Para alguns, como Laruelle (citado em Eremina, 2016: 168), é este diferencial que permite à Federação Russa uma postura de contrapeso a movimentos de integração como a UE ou a OTAN, que acabam por excluí-la, expressando a ideia de hegemonia ocidental que a Rússia vem tentando contrariar. De facto, este sentimento de exclusão tem sido sucessivamente sublinhado por Moscovo.

No processo de consolidação da segurança europeia e ocidental, foram criadas dinâmicas de insegurança com base em práticas e processos de inclusão/exclusão que se estenderam no tempo. Do ponto de vista russo, a atual arquitetura de segurança europeia está desequilibrada, é não-representativa, e incapaz de responder aos desafios atuais. A proposta de um novo Tratado de Segurança Europeu avançada pelo então presidente Medvedev (*The Kremlin*, 2009) cuja mensagem fica clara no sentido de demonstrar o sentimento de exclusão do sistema pan-europeu de segurança, é de que a segurança europeia nunca estará completa sem a Rússia. O estabelecimento da Organização do Tratado de Segurança Coletiva em 1992, já denominada de ‘OTAN do Leste’, e que em 2009 foi reforçada com uma força de reação rápida que o então presidente russo Dmitry Medvedev descreveu como conferindo à organização uma verdadeira capacidade militar (McDermott, 2009), e não sendo esta uma força menos poderosa do que a da OTAN, é ilustrativo deste sentimento. Da mesma forma, a proposta da ‘*greater Europe*’, na qual se perspetiva uma “Europa multipolar” (Sakwa, 2012), em que UE, Rússia e Turquia são iguais na sua participação das decisões fundamentais relativas a questões de segurança, são exemplos desta leitura das respostas russas. Sergei Karaganov, o representante russo no painel da OSCE de *Eminent Persons on European Security as a Common Project* (OSCE Ministerial Council, 2014), tem defendido uma nova arquitetura de segurança, da China à Ásia, refletindo este sentimento de exclusão e avançando propostas alternativas para lhe fazer face.

A crise financeira de 2008 tem sido entendida como uma oportunidade para outras organizações, que não a UE, por exemplo, e para outros formatos, que não necessariamente organizações intergovernamentais ou países como os EUA, assumirem um papel mais relevante. Eremina (2016: 170) argumenta que este contexto oferece a países como a Rússia, Índia e China novas possibilidades de afirmação no sistema internacional. Isto numa lógica de alternativa à denominada hegemonia ocidental e a uma globalização unipolar, e é caracterizado por fatores diferenciadores, nomeadamente diversidade europeia e asiática, valores tradicionais, responsabilidade coletiva, lealdade, similaridades históricas, bem como uma vasta área geográfica com enorme potencialidade económica (Eremina, 2016: 170). Nesta mesma linha, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) partilham o objetivo de contestação da postura hegemónica do ocidente, que entendem como questionando o próprio princípio de soberania. Não pretendem formar uma coligação antiocidental com base numa visão radical do mundo, mas antes estão preocupados em manter a sua independência e capacidade de influência nas decisões num mundo cada vez mais interdependente económica e socialmente (Laidi, 2012: 614). São um grupo conservador em termos de partilha de poder e autonomia, promovem soberania nacional e não interferência nos assuntos internos. São também parte da ordem liberal, que eles próprios desafiam, tornando este desafio limitado. A Rússia tem-se posicionado nesta diplomacia de clube como mostrando formas alternativas de organização do sistema internacional, não necessariamente centrado na denominada hegemonia ocidental neoliberal. Mais uma vez, esta postura tem-se constituído como forma de contrariar o domínio ocidental que a Rússia entende como contrário a uma ordem mais plural e participada.

O desenvolvimento da Política de Vizinhança da UE, e a sua expressão mais evidente na Parceria Oriental, foram entendidos na Rússia como movimentos de aproximação às suas fronteiras e aos seus interesses, desafiando-os. A proposta da *'wider Europe'* no contexto UE tem sido perspectivada como estendendo os benefícios do processo de alargamento aos países vizinhos da União, através da assinatura de Acordos de Associação que vêm reforçar a integração informal entre a UE e estes Estados. A criação de áreas de comércio livre com estes Estados tem vindo a reforçar a lógica de harmonização e aproximação política, económica e legislativa, facilitando as relações. A ideia subjacente é a de que, na promoção de uma área de vizinhança mais próspera e integrada nos princípios da UE, esta está a promover segurança. Mas esta lógica de maior aproximação, que sucessivamente se deu através da política de alargamento, que alterou as fronteiras da União para uma maior

proximidade à da Federação Russa, e através da política de vizinhança, gerou reações de descontentamento em Moscovo. Uma maior aproximação das fronteiras da União à Rússia significa também uma maior influência da UE na área de vizinhança que partilham. Esta é entendida pela Rússia como minando a sua própria política de maior integração e aproximação aos seus vizinhos – onde estes dois projetos regionais mais alargados colidem – e no entendimento de que esta política contribui para reforçar o isolamento da Rússia da construção do projeto de uma Europa alargada.

Na perspetiva ocidental a Rússia tem sido socializada em contextos diferentes, tornando-se membro do Conselho da Europa, assinando o Acordo de Parceria e Cooperação com a UE ou tornando-se parte do Conselho NATO-Rússia. Estas interações são vistas como mecanismos de integração informal e de inclusão da Rússia em instituições multilaterais ocidentais. Contudo, as leituras em Moscovo não se fazem neste sentido, como analisado, levando a que as leituras sobre segurança na Rússia e no Ocidente sejam claramente distintas. A Rússia encontra-se numa posição em que não está totalmente integrada nem totalmente excluída (Freire, 2017), o que não lhe confere a segurança e capacidade de influência desejada. A Ucrânia acabou por simbolizar este diferencial ao expressar de forma objetiva as contradições e natureza irreconciliável dos projetos da UE e da Rússia nesta área partilhada de vizinhança. Este sentimento acabou por contribuir para o desenvolvimento do projeto da União Euro-Asiática, de algum modo espelhando o próprio processo de integração da UE, e desse modo reforçando a leitura de que se desenha como contrapeso a projetos regionais de integração entendidos como não-inclusivos.

UNIÃO EURASIÁTICA: QUE DIFERENCIAL?

Em outubro de 2011, apenas uma semana após o anúncio da sua candidatura à presidência da Rússia em 2012, Vladimir Putin apresenta o plano de criação da União Euro-Asiática, envolvendo inicialmente a Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão, com o objetivo de aprofundar a integração. O projeto daria seguimento à União Aduaneira Euro-asiática formada entre estes países em 2009, com efeito a partir de 2010, tendo por objetivo primeiro transformar-se numa zona económica unificada sem barreiras ao movimento de mão-de-obra e capital. O objetivo mais agregador seria o de uma “união supranacional, poderosa, capaz de se tornar um dos polos do mundo moderno”, construída nos princípios da liberdade, democracia e leis de mercado. Putin sublinhou ainda na altura que “não estamos a falar da recriação da URSS de uma forma

ou outra. Seria *naïve* tentar restaurar ou copiar algo que pertence ao passado, mas integração próxima com base em novos valores e com fundações políticas e económicas é imperativo” (*The Guardian*, 2011). Contudo, há vozes na Rússia que apontam para a dimensão agregadora que este projeto pode ter de modo a ultrapassar as dinâmicas de fragmentação que sucederam ao fim da União Soviética. “A integração Euro-Asiática no espaço pós-soviético moveu-se para a linha da frente da política externa russa como um dos caminhos fundamentais para ultrapassar as consequências destrutivas da dissolução da União Soviética, a pior catástrofe geopolítica do século XX, que alterou drasticamente a estrutura do espaço euro-asiático” (Bykov, 2016: 285). O projeto foi também descrito como uma via de saída da crise financeira, identificando outros projetos regionais como a UE, a NAFTA ou a ASEAN, como exemplos. Como adicionou Putin, “[e]stes ‘tijolos’ podem ser montados no sentido de uma economia global mais estável” (Reuters, 2011).

A ideia não era nova. Desde os primeiros anos da sua independência, o Cazaquistão procurou definir uma identidade que espelhasse a componente multiétnica da sua sociedade e, num discurso sobre a “Euro-Ásia” em 1994, o presidente Nazarbayev procurou situar de forma muito clara o Cazaquistão entre a Europa e a Ásia, entendimento este que se reflete na sua proposta de criação de uma união euro-asiática avançada então (Abzhaparova, 2014: 15). É sobre esta ideia inicial que Putin desenvolve esta nova proposta que pretende criar um polo atrativo e dinâmico, que faça a ponte entre a Europa e a região da Ásia-Pacífico. Após tentativas falhadas de integração regional, este novo projeto pretende assumir-se como aglutinador de interesses e promotor de maior cooperação entre os países membros, com reflexo nos níveis de integração económica entre eles. Em 2011, na altura do anúncio deste novo projeto, Nazarbayev comentou que “inicialmente via a União Euro-Asiática como uma união de países com base nos princípios de igualdade, não-intervenção nos assuntos internos, e respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados”. Hoje a visão deste projeto é mais complexa, refletindo a evolução dos próprios países neste espaço, e os efeitos de uma economia mais global. Este é agora entendido como um projeto que não pode ser implementado fora de dinâmicas de cooperação mais alargadas, seja com a UE, seja com outras organizações internacionais. Sublinha ainda, e em linha com as afirmações de Putin, que “não há nem haverá ‘restauro’ ou ‘reincarnação’ da URSS. Estes são apenas fantasmas do passado, conjeturas e especulação” (Nazarbayev, 2011). De facto, o presidente cazaque tem reforçado em diferentes momentos a questão da igualdade entre os membros como um fator fundamental na consolidação da integração.

Em meados dos anos noventa são assinados os primeiros acordos com vista à formação de uma união aduaneira. Em 1995, a Bielorrússia, o Cazaquistão, a Rússia e mais tarde a adesão do Quirguistão e do Tadjiquistão ao grupo inicial, avançam no sentido de liberalização e controlos internos à circulação. No ano seguinte, são dados passos para uma maior integração de mercados. E em 1999 é assinado o Tratado da União Aduaneira Euro-Asiática e relativo ao Espaço Económico Único. No ano seguinte, é formada a união aduaneira que acaba por incluir a Bielorrússia, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tadjiquistão e a Rússia – a denominada Comunidade Económica Eurasiática (EurAsEC, 2000). Esta visava formar uma fronteira aduaneira externa comum, desenvolver uma política económica comum, bem como a definição de tarifas externas comuns, ambicionando a aproximação a um mercado comum. Contudo, acabou por se revelar muito limitada na medida em que as tarifas impostas pela Rússia se revelaram desfavoráveis aos membros e se registou uma diversão de comércio a favor da Rússia, logo promovendo assimetria e verticalidade, ao invés das dinâmicas de horizontalidade que a integração regional deveria promover (ver, por exemplo, Zahorka e Sargsyan, 2014: 91).

Kirkham (2016: 116) avança três ordens de razões para os problemas encontrados nestes primeiros anos de tentativa de integração regional: uma primeira de ordem económica, uma vez que estes novos países estavam, então, meados da década de noventa, concentrados na sua própria sobrevivência, face a uma situação em que o sistema económico no qual estavam integrados se havia desintegrado e estavam ainda a tentar construir algo que sustentasse o seu próprio desenvolvimento e consolidação de soberania. Uma segunda ordem de natureza geopolítica, uma vez que muitas das novas repúblicas desenvolveram políticas externas multivetoriais como forma de sobrevivência num espaço dominado pela Rússia, e onde então o Ocidente era ainda uma fonte de investimento na qual acreditavam, não fazendo desse modo sentido uma aposta na integração euro-asiática. E uma terceira ordem de razões, desta feita social, face a contextos internos onde a inexistência de uma classe média e de pequenas e médias empresas consolidadas pudesse ancorar investimentos orientados para projetos de integração regional. De facto, estes processos estavam muito concentrados nas elites, desenvolvendo-se a um nível restrito. Combinados, estes fatores constituíram obstáculo ao desenvolvimento destes processos de integração regional, favorecendo, nestes desequilíbrios vários, a Rússia.

Apesar das dificuldades encontradas, em 2006 é decidido o estabelecimento de uma união aduaneira no quadro da EurAsEC, sendo a Bielorrússia, o Cazaquistão e a Rússia os membros iniciais, dado que nem todos os países reuniam as con-

dições económicas necessárias para este passo. Esta fase de consolidação será fundamental no estabelecimento das bases do que é o projeto atual da União Euro-Asiática. Já mais tarde, e num formato mais orientado, a 1 de janeiro de 2010 a Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão lançam a União Aduaneira Euro-Asiática (*Eurasian Customs Union, ECU*), com a criação de uma tarifa comum. A decisão em 2011 de formar a União Euro-Asiática (EAEU), que pela primeira vez tinha elementos de supranacionalismo, e visava a eliminação de controlos fronteiriços físicos internos, foi seguida pela introdução do Espaço Económico Comum em 2012, com base nas normas e princípios da OMC. A Comissão Económica Euro-Asiática assumiu funções reguladoras no quadro da União Aduaneira, do Espaço Económico Único e da União Económica Euro-Asiática. Esta última foi assinada a 29 de maio de 2014, entrando em vigor em janeiro de 2015, altura em que a Arménia se juntou ao grupo. O Quirguistão tornou-se membro em maio de 2015. A partir de janeiro de 2015 novos organismos vieram conferir um cariz diferenciador a esta nova organização: uma Assembleia Parlamentar, um Tribunal Euro-Asiático, o Conselho Superior Euro-Asiático, e a Comissão Económica Euro-Asiática, que se mantém inalterada das estruturas institucionais anteriores (Kirkham, 2016: 117). O passo mais arrojado é o da criação do Parlamento Euro-Asiático, que terá poderes para negociar e concluir acordos internacionais, o que pode fortalecer a posição da organização como ator internacional (*idem*). O objetivo é o de criação de um mercado único (Tarr, 2016: 1), esperando-se coordenação em setores como energia, produção industrial, agricultura e transportes (Kansikas, 2015: 109). Contudo, quer a criação de uma moeda única, quer de um mercado energético não constam do projeto.²

Em matéria de decisão foi acordado que o processo seria maioritariamente por consenso ou maioria de dois terços. Esta limitação a um poder ilimitado de algum membro reflete lições aprendidas e receios de controlo que possam minar equilíbrios no quadro institucional. Para alguns, reflete uma opção da Rússia por maior multilateralismo nestes quadros institucionais (Kirkham, 2016: 117; Hartwell, 2013: 411; Zahorka e Sargsyan, 2014: 90). Para muitos outros, mostra como os Estados participantes não estão disponíveis para outro formato que não um de igualdade de participação nos processos. A posição do Cazaquistão tem sublinhado de forma clara este alinhamento, bem como o facto de o motor deste projeto ser a integração económica, e não uma dimensão política ou militar. Os representantes cazaques sublinharam na altura da

² Para maior detalhe sobre o acordo ver Tratado da União Económica Euro-Asiática (2014).

assinatura do acordo que “não [estariam disponíveis para] criar uma organização política; estamos a formar uma união puramente económica. É uma forma pragmática de conseguir benefícios. Nós não nos intrometemos no que a Rússia está a fazer politicamente, bem como eles não nos devem dizer que política externa devemos prosseguir” (Sagintayev, 2014). É muito interessante a forma como o Cazaquistão se tem posicionado e a pressão que tem feito no sentido de, por um lado, assegurar a independência e autonomia dos Estados membros nos processos de decisão, procurando evitar um domínio da Rússia nos mesmos, e por outro lado, salientar a dimensão exclusivamente económica do projeto, e desse modo procurando afastar qualquer implicação política deste aprofundamento de laços, face a críticas recorrentes de que este é um projeto de política externa russa numa linha tradicionalista de recuperação de influência num espaço descrito como primário.

Esta questão leva-nos para o debate que tem estado subjacente às motivações e implicações da União Euro-Asiática como acordada em 2014 e em efeito desde 1 de janeiro de 2015. As opiniões dividem-se quanto a tratar-se de um projeto com um enfoque económico claro, cuja motivação principal é a de convergência de sinergias numa lógica de reação à crise financeira e de criação de mecanismos que respaldem estes países face a novos desafios num contexto global; ou de mais do que dinâmicas económicas, que são reconhecidas como benéficas, as motivações trabalharem questões de poder e segurança do ponto de vista russo. O debate sobre o significado deste projeto tem sido aceso, mas é importante não se fazer uma leitura reducionista do mesmo num entendimento deste como meramente reflexo de dinâmicas geopolíticas, ou ao invés, como exclusivamente económico nas dinâmicas que o motivaram e que acompanham o seu desenvolvimento. Ou seja, uma leitura abrangente e combinada parece mais adequada. Por um lado, a Rússia não controla todas as decisões no seio da organização, sendo que a mesma tem uma carta fundadora e princípios e mecanismos de atuação que a tornam um ator no sistema internacional (Kansikas, 2015: 110), e cujos princípios foram escrutinados pelos Estados parte, em particular o Cazaquistão, como referido. As implicações relativas a harmonização legislativa (*idem*), por exemplo, são abrangentes e têm um impacto significativo nas alterações a serem integradas e implementadas no sistema jurídico e económico de cada um dos Estados membros. Este processo confere à dimensão económica e comercial, naturalmente, valor acrescentado (ver neste contexto Vinokurov e Libman, 2012). Além do mais e como já referido também, todos os membros têm direito de veto, o que confere igualdade e diferenciação, princípio a que o Cazaquistão se tem referido em vários momentos como estruturante.

Contudo, a dependência de recursos energéticos que caracteriza as economias da Rússia e do Cazaquistão, as duas maiores, tem chamado a atenção para as dificuldades de maior integração porque uma política de diversificação será sempre limitada (Hartwell, 2013: 412). Por outro lado, maior integração energética e a criação de novos projetos poderá impulsionar desenvolvimentos favoráveis; contudo, esta não está claramente identificada de momento. Contudo, o que alguns autores vêm sublinhando é que a criação deste formato não significa necessariamente que haverá aumento nas trocas e que a dinamização comercial e económica intrarregional trará benefícios substanciais a curto ou mesmo médio-prazo (Hartwell, 2013: 419). Esta é uma das razões pelas quais se entende que, para o sucesso da União Euro-Asiática, uma política de articulação com outros formatos regionais, como a UE, é importante. Hartwell (2013: 420) refere que os desenvolvimentos neste quadro devem prosseguir um curso de complementaridade face à UE e não de competição ou como uma alternativa a esta. Recentemente, um representante diplomático russo em Portugal referia-se a esta questão de forma incisiva, numa lógica de multilateralismo alargado quando comentava quanto à ideia ainda muito incipiente de criação de uma “grande parceria euro-asiática”, envolvendo a União Euro-Asiática, a Organização de Cooperação de Xangai e a Associação de Nações do Sudeste Asiático – entendendo que este projeto de cooperação económica alargado poderia maximizar ganhos e projetar este grande grupo nas dinâmicas económicas internacionais. O mesmo sublinhou ainda que esta proposta não tem que significar menos UE, o que significa claramente é uma ênfase no vetor asiático, onde o dinamismo económico tem sido muito visível (Bryantsev, 2016). Ou seja, de acordo com o diplomata, a estratégia russa mantém-se multivetorial.

Uma outra questão que tem surgido associada à consolidação da União Euro-Asiática prende-se com a discussão sobre o alargamento da mesma. Que países virão a integrar a estrutura regional, e de que modo o afastamento da Ucrânia do projeto cria uma dinâmica de fragilização. A Ucrânia, na sequência da aproximação à UE e da assinatura do Acordo de Associação e da área de comércio livre (*Deep and comprehensive free trade area*), em março e junho de 2014, respetivamente, “criou uma fissura nesta ponte” (Kirkham, 2016: 122). O seu tamanho e localização geográfica, a par de uma maior diversidade na sua economia, constituem os pontos referidos como centrais ao que seria o seu contributo para o reforço da organização. Contudo, após a anexação da Crimeia e num quadro de continuidade de instabilidade no Donbass, a Ucrânia optou pelo plano de maior integração com o projeto da União Europeia, uma vez que existe impossibilidade técnica de pertencer duplamente a áreas que definem

taxas aduaneiras comuns para o comércio externo. A escolha foi complexa, mas acabou por pender para a UE, implicando que não se perspetive a possibilidade de associação à União Euro-Asiática. A tensão que permanece na Ucrânia e nas relações entre a Rússia e a UE (e o Ocidente em geral) acaba por se refletir nas opções que os países vizinhos da Rússia e da UE vão tomando, e o que estas representam em termos das suas políticas ditas multivetoriais.

No caso da Ucrânia, a possibilidade de escolha deixou de ser uma possibilidade e passou a ser uma limitação – uma escolha excludente. Interessante neste ponto referir o percurso inverso que a Arménia fez, em 2013, estando preparada para avançar com o Acordo de Associação com a UE, incluindo na dimensão económica (acordo previsto ser assinado em novembro de 2013), mas revertendo esta decisão em favor da sua integração na União Euro-Asiática. Em setembro de 2013 o presidente arménio, Serge Sarkisian, comentou o desejo do país de “se juntar à união aduaneira e de se envolver no processo de criação da União Económica Euro-Asiática. Já afirmei, em diferentes momentos, que como partilhamos um sistema de segurança militar, é impossível e ineficaz isolarmo-nos do espaço geoeconómico onde nos situamos. É uma decisão racional; é uma decisão baseada no interesse nacional da Arménia. Esta decisão não significa rejeição do diálogo com as instituições europeias” (Sarkisian, 2013). Esta inversão de sentido foi amplamente interpretada como resultado de pressão russa relativamente a questões energéticas e comerciais (Zahorca e Sargsyan, 2014: 94), que o próprio presidente arménio de forma não explícita acaba por reconhecer nos seus comentários.

Estes diferenciais e estes desenvolvimentos no espaço pós-soviético remetem-nos novamente para as questões iniciais deste trabalho, relativas às motivações da Rússia neste processo de integração, desenvolvido num contexto de alguma crispação com o Ocidente, e num quadro de política externa em que a reafirmação do estatuto da grande Rússia é claramente um objetivo central. Face a uma situação económica interna difícil, a Rússia precisa de projetos multilaterais que possam contribuir para dinamizar a sua economia, eventualmente contribuindo para uma maior diversificação da mesma. Esta dimensão da integração regional neste projeto da União Euro-Asiática não pode ser descuidada. Contudo, e como analisado, as limitações parecem muitas, num formato em que o muito necessário alargamento da organização parece condicionado pela questão ucraniana. E a par desta, as motivações russas de manutenção de influência, ou de pelo menos de uma presença visível no espaço pós-soviético, procurando garantir que a presença de estruturas institucionais ocidentais nesta área seja limitada nos seus efeitos e implicações, continuam a gerar alguns sentimentos de desconfiança.

CONCLUSÃO

Os processos de integração regional no espaço pós-soviético têm sido marcados por dinâmicas contraditórias e ambivalentes, ora no sentido de reforço da cooperação procurando maximizar ganhos, ora no sentido de resistência a maior inclusão nos processos face a receios de domínio russo das decisões e das práticas. Esta dualidade tem gerado dificuldades múltiplas, a par da própria desigualdade existente entre os países que compõem esta área geográfica. Estas diferenças atravessam espaços geográficos, contam indicadores demográficos, tamanho das economias, e modelos de desenvolvimento, com reflexo nas políticas internas e externas. E estas diferenças acabam por se refletir em lógicas de maior ou menor aproximação, e mesmo de dependência, da Rússia. Este contexto muito próprio é essencial sempre que pensamos a integração regional no espaço pós-soviético. A União Euro-Asiática pretende assumir-se como um projeto inovador nos seus moldes institucionais, com enfoque na dimensão económica e na dinamização de trocas no quadro intrarregional. Contudo, na combinação de motivações económicas e geopolíticas, subsistem questões quanto à expressão que este arranjo pode efetivamente ter, que passam por questões de natureza material, incluindo capacidade de maximização de valências no quadro da organização ou mesmo quanto à questão do alargamento; bem como de natureza imaterial, nomeadamente o simbolismo deste arranjo num quadro de relações difíceis da Rússia com o Ocidente, em que as relações com a Ásia têm vindo a ganhar reconhecido destaque, não esquecendo, ainda, a não-linearidade que caracteriza as relações da Rússia com os Estados pós-soviéticos. Neste puzzle complexo, esta peça chamada União Euro-Asiática, de matriz económica, permanece parte de um jogo totalmente em aberto quanto ao seu desenvolvimento e alcance.

Referências

- ABZHAPAROVA, AIDA (2014). «Kazakhstan and its practices of integration: (Re) considering the case of the eurasian economic union». *Russian Analytical Digest* N.146, 7 abril. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD-146-15-17.pdf>.
- ALLISON, ROY (2010). «Virtual Regionalism and Protective Integration in Central Asia». In Anita Sengupta e Suchandana Chatterjee (eds.), *Eurasian Perspectives: In Search of Alternatives*. Shipra Publications, Kolkata, Índia: 29-48.
- AVERRE, DEREK (2016). “The Ukraine Conflict: Russia’s Challenge to European Security Governance”. *Europe-Asia Studies*. 68(4): 699-725.
- BORDACHEV, TIMOFEI E SKRIBA, ANDREI S. (2014). «Russia’s Eurasian Integration Policies», *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration. LSE Ideas*. Junho. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR019/SR019-Bordachev-Skriba.pdf>.
- BRYANTSEV, ALEXANDER (2016). Segundo Secretário da Embaixada da Federação Russa em Lisboa. «Russia-EU: choices that both sides make». Conferência, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 21 novembro.
- BYKOV, ALEKSANDR (2016). «Eurasian Integration, Its Prospects and Possibilities». *Problems of Economic Transition*. 58(4): 285-305.
- CPE – CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA (2013). Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation V. Putin on 12 February 2130. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38?OpenDocument>.
- DOUTRINA MILITAR RUSSA (2014). The Military Doctrine of the Russian Federation, Approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014, No. Pr.-2976. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://rusemb.org.uk/press/2029>.

- DRAGNEVA, RILKA E WOLCZUK, KATARYNA (2014). «Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines». *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration. LSE Ideas*. Junho. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR019/SR019-Dragneva-Wolczuk.pdf>.
- EREMINA, NATALIA (2016). «Advent of a new civilization project: Eurasia in – U.S. out?». *Journal of Eurasian Studies*. 7: 162-171.
- EURASEC (2000). «Goals». [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em http://www.eurasian-ec.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=7.
- FREIRE, MARIA RAQUEL (2017. No prelo). «Ukraine and the Restructuring of East-West Relations». In Roger Kanet (ed.), *The Russian Challenge to the European Security Environment*. London: Palgrave.
- FREIRE, MARIA RAQUEL (2012). «Russian Foreign Policy in the Making: The Linkage between Internal Dynamics and the External Context». *International Politics*. 49(4): 466-481.
- HARTWELL, CHRISTOPHER A. (2013). «A Eurasian (or a Soviet) Union? Consequences of further economic integration in the Commonwealth of Independent States». *Business Horizons*. 56: 411-420.
- KANSIKAS, SUVI (2015). «The Eurasian Economic Union, Russia's integration policy and the EU challenge». *Journal on Baltic Security*. 1(1): 108-116.
- KIRKHAM, KSENIA (2016). «The formation of the Eurasian Economic Union: How successful is the Russian regional hegemony?». *Journal of Eurasian Studies*. 7: 111-128.
- LAÄDI, ZAKI (2012). «BRICS: Sovereignty power and weakness». *International Politics*. 49(5): 614-632.
- MCDERMOTT, ROGER (2009). «Russia's Vision in Crisis for CSTO Military Forces». *Eurasia Daily Monitor*. 6(125). [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <https://jamestown.org/program/russias-vision-in-crisis-for-csto-military-forces/>.

- NAZARBAYEV, NURSULTAN (2011). Citado em «Nazarbayev: There is and there will be no ‘restoration’ of the USSR in the Eurasian Union». *Tengri News*. 27 outubro. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em https://en.tengrinews.kz/politics_sub/Nazarbayev-There-is-and-there-will-be-no-restoration-of-the-5293/.
- OSCE MINISTERIAL COUNCIL (2014). «Purpose and Role of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. The OSCE 2015 Troika: Switzerland, Serbia, Germany. Mandate of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project». OSCE Ministerial Council, Basil, dezembro. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.osce.org/cio/137011?download=true>.
- POPESCU, NICU (2014). «Eurasian union: the real, the imaginary and the likely». *Chaillot Papers* N.132, setembro. Paris: European Union Institute for Security Studies. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/CP_132.pdf.
- REUTERS (2011). «Russia’s Putin says wants to build ‘Eurasian Union’». 3 outubro. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-russia-putin-eurasian-idUSTRE7926ZD20111003>.
- SAGINTAYEV, BAKY TZHAN (2014). Vice-primeiro ministro cazaque citado em «Russia and 2 Neighbors Form Economic Union That Has a Ukraine-Size Hole». *The New York Times*. 29 maio. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em http://www.nytimes.com/2014/05/30/world/europe/putin-signs-economic-alliance-with-presidents-of-kazakhstan-and-belarus.html?_r=0.
- SAKWA, RICHARD (2012). «Looking for a greater Europe: from mutual dependence to an international regime». *Communist and Post-communist Studies*. 45(4): 315-325.
- SARKISIAN, SERGE (2013). Presidente da Arménia citado em «Armenia rift over trade deal fuels EU-Russia tension». *BBC News*. 5 setembro. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-23975951>.

- SHEVTSOVA, LILIA (2013) «Eurasian Union: Myth, Imitation, or the Real Thing?». Carnegie.ru Commentary. Carnegie Endowment for International Peace, 6 agosto. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://carnegieendowment.org/2013/08/06/eurasian-union-myth-imitation-or-real-thing/ghpt?reloadFlag=1>.
- TARR, DAVID G. (2016). «The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan; Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can it succeed where its predecessor failed?». *Eastern European Economics*. 54: 1-22.
- The Guardian* (2011). «Putin's grand vision: a new Eurasian bloc with old Soviet neighbours», 4 outubro. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/04/putin-grand-vision-eurasian-bloc>.
- The Kremlin* (2009). The Draft of the European Security Treaty, 29 November. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>.
- TRATADO DA UNIÃO ECONÓMICA EURO-ASIÁTICA (2014). «Treaty on the Eurasian Economic Union». Assinado em Astana, 29 maio. [Consult. em 16 junho 2016]. Disponível em http://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf.
- TSYGANKOV, ANDREI (2015). «Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy». *Post-Soviet Affairs*, 31(4): 279-303.
- VINOKUROV E. E LIBMAN A. (2012). *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- ZAHORKA, HANS-JÜRGEN E SARGSYAN, OFELYA (2014). «The Eurasian Customs Union: an alternative to the EU's Association Agreements?». *European View*. 13: 89-96.

United Nations Security Council primacy over military interventions in Africa and the African Peace and Security Architecture*

RICARDO REAL P. SOUSA

Ricardo Real P. Sousa is Assistant Professor at Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) and has a PhD in the area of International Relations and Political Science from the International Institute of Social Studies of the Erasmus University of Rotterdam. Research areas of interest are International Relations, Peace and Conflict Studies and multilateral institutions for security. Of his publications we can highlight: Sousa, Ricardo Real P. (2015) External Interventions in Post-Cold War Africa – 1989-2010, *International Interactions*, 41:4, 621-647; Sousa, Ricardo Real P. (2016). “Greed, grievance, leadership and external interventions in the initiation and intensification of the civil war in Angola”. *JANUS. NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N° 1, May-October 2016.

* Research for this paper was partly in the context of the project “Monitoring Conflicts in the Horn of Africa” of the Center of International Studies (ISCTE), Lisbon University Institute (PTDC/ AFR/100460/2008) funded by the Portuguese Science and Technology Foundation. The author would like to thank comments by Luís Valença Pinto, Xavier Sousa, João Correlo, John Cameroon, Farzane Zarepour, colleagues at the Research School of Peace and Conflict at the Peace Research Institute Oslo (PRIO) and comments made at presentations, in particular the seminar in Addis Ababa on 17 December 2012 at the Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA); any remaining errors are the author’s.

A first version of this paper was presented in January 2012 at an expert workshop (Sousa R. R., unpublished 2012a) and proposed that there is a challenge in law and policy to UNSC primacy. A participant insightfully asked for the empirical cases to evaluate the claim. A new version of the paper was first presented in June of that year at a conference in Madrid containing a dataset with 83 interventions for the period between 1990 and 2010 (Sousa R. R., unpublished 2012b). The results identified no improvement on the percentage of interventions without UNSC authorization when comparing the two decades. Revised versions of the paper were presented at conferences with slightly different titles. The dataset presented in this paper was updated and extended to 2015 and contained a total of 126 interventions, confirming the 1990 to 2010 trend, but it identifies a new trend from 2010 onwards.

United Nations Security Council primacy over military interventions in Africa and the African Peace and Security Architecture

The Westphalia system relies on the observance of the principle of sovereignty among nation-states, meaning that a state has the authority to govern itself without interference from other states. The most serious breach of sovereignty is when an external actor deploys troops within a country's border without its explicit consent. Only the United Nations Security Council (UNSC) has the authority to decide on military interventions, something referred to as UNSC primacy. With the end of the Cold War there is a reassertion of regionalism in the international system. Africa is a special case as it took the initiative to establish a security apparatus dedicated to the prevention and resolution of conflict in the region. In 2002, the African Union (AU) replaces the Organization of African Unity (OAU) and starts to develop the African Peace and Security Architecture (APSA) as an institutional framework operationally independent from other actors, particularly in the quick deployment of military missions in ongoing conflicts. The APSA has its own Peace and Security Council and integrates the African sub-regional organizations (SROs) with a military component in the African Standby Forces (ASFs). In 2015 four of the five ASFs acquired Full Operational Capacity (FOC). In the past, states, regional organizations (ROs) and SROs — in particular the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Southern Africa Development Community (SADC) — have initiated military interventions in conflicts, sometimes without UNSC authorization.

Justified by the urgent need to contain domestic conflicts, military interventions can be initiated while waiting for UNSC authorization, effectively reformulating UNSC primacy, and with it, the principles of the global governance security system.

In 2015 the AU directly addresses this issue stating

that the challenge for the AU and the UN is how to apply the spirit of Chapter VIII [regarding regional action] without prejudice to the role of the UNSC, on one hand, and without undermining or otherwise curtailing the efforts of the AU to develop its own capacity to provide adequate responses to the peace and security challenges in Africa, on the other (African Union Peace and Security Council, 2015, p. 1).

This paper investigates this challenge, particularly how UNSC primacy on military interventions is being reformulated in Africa with special reference to the APSA.

Previous research has dealt with different components of these issues such as: the use of force (Coleman, 2004), legality and legitimacy of military interventions (Price & Zacher, 2004), global and regional security (Adibe, 2003; Langenhove, Felício, & Abass, 2012; Graham & Felício, 2006; Hettne & Soderbaum, 2006), UN and Peacekeeping operations (Bellamy & Williams, 2015), the AU and APSA (Engel & Porto, 2010) or the SROs (Berman & Sams, 2003), “regional complexes” (Raustiala & Victor, 2004; Brosig M., 2013), and subsidiarity (Knight, 1996; Job, 2004; O’Brien, 2000; Voeten, 2005; Møller, 2005).¹

To my knowledge, the focus of this research has only been dealt through legal lenses (for instance De Wet (2014; 2015)) and two works present a dataset of military interventions according to their authorization by the UNSC (Brosig M., 2013; Bellamy & Williams, 2015) with an analysis of its trends.

Through an historical approach, this paper uses a theoretical model resting on three interconnected categories of factors that shape the behavior of actors — states and international organizations (IOs): ideas and norms; institutional law, policy, and practice of military interventions with a new dataset for Africa for the period between 1990 and 2015; and the capability of actors and their willingness to intervene. This model is applied at four levels of analysis: the global level at the UN, the regional level at the AU, the sub-regional level at SROs, and at the state level.

¹ References are indicative as many scholars have engaged on these topics.

THEORY

Before proceeding a clarification is due on the object of analysis. The focus of this paper is on the legality of military interventions based on the criteria of UNSC authorization. The framework of analysis does not consider if the intervention can have other forms of legitimacy or legality.

An intervention could also be legal if the military action in another state is made upon the request of a lawful government, is neutral, or has the consent of challenging groups (for instances, traditional peacekeeping operations). But the definition of a lawful government, neutrality, or consent can be subjective, especially in some countries with open challenges to the government, disputed election processes, spoilers, changing operation mandates, or without a consensual recognition of the government by the international community.

Legitimacy can also be argued in cases of interventions by IOs in response to gross systematic human rights violations or as a result of an unconstitutional change of government. Regarding the former, the World Summit Outcome of 2006 adopted by the UN General Assembly considered that such interventions require UNSC authorization and nothing in the UN Charter grants military intervention justified without UNSC authorization in the latter case.

In this sense we have a very restrictive definition of legalization, strictly based on UNSC authorization. Nevertheless, because France is the country that most intervenes independently in Africa and there is reliable data of interventions and defense agreements, we single out these characteristics of French interventions.

In order to identify patterns and changes of behavior in decisions over military interventions one needs to have an historical approach. An historical approach is particularly suited for cases where a reconfiguration of power relations is occurring, as is the case with the process of African states' empowerment in matters of peace and security. This is a long historical process where the agglutinating principles of OAU and African diplomacy have been the shared history of "humiliation and colonization by the white race" (Mazuri, 1977, p. 27).

Our framework of analysis is a revised version of the historical structure of Cox (1981) with elements of conventional constructivism. The framework highlights a configuration of forces that influences and constrains the action of actors in a non-deterministic way. Three categories of forces linked in a reciprocal way are identified by Cox (1981): ideas, institutions, and capabilities.

Ideas are constitutive intersubjective meanings or collective meanings. Constitutive intersubjective meanings refer to the nature of social relations that perpetuate habits and expectations of behavior. This is the case for the principle of sovereignty in the Westphalia system and the patterns of behavior that emerge between states such as cooperation, negotiation, confrontation, war, or interventionism. Intersubjective meanings emerge out of actor interactions and constitute the “culture,” “social norms,” and “identities” that inform the behavior of actors, in this case the foreign policy of states (Wendt, 1992). This is the case for the idea of the Responsibility to Protect (R2P) that since the 1990s has been promoted as an international norm of behavior in international relations.²

Collective images refer to the nature and legitimacy of prevailing power relations. In contrast to intersubjective meanings that are broadly shared in a historical period, there can be several contrasting collective images within a specific historical period. It is out of these contrasting images that visions of alternative structures are promoted and pursued and can therefore account for historical changes. This is the case for the tension between historical UNSC primacy and African states’ claim for more power in matters of peace and security, either through a reform of the current structure — as with the bid of African states for two seats at the UNSC with veto rights — or through the development of APSA — with the potential to represent an alternative structure to the UN.

Institutions are “a means of stabilizing and perpetuating a particular order” (Cox, 1981, p. 219). They reflect the power relations between states and constitute a mechanism to manage conflicts between them, minimizing the use of force and in some cases legitimatizing its use. They serve a specific function in the production of “norms,” “ideas,” and “collective images.” Institutions vary in terms of their legalization — expressed in a series of hard and soft laws — with different levels of obligation, precision, and delegation (Abbott & Snidal, 2000).³ For this paper we will focus on the dimension of obligation. A hierarchy can be established where the legal framework — like the charter of an IO (UN, AU, or SRO) — is a case of the strongest obligation for member states, followed by official policy decided in a meeting by heads of states, and then, the looser obligation, a policy report of an IO.

²The doctrine of the R2P was presented globally in 2001 and adopted at the 2005 World Summit. R2P is a norm claiming that sovereignty is not a right but involves responsibilities for states to provide security for their populations. If states fail to fulfil those responsibilities it can be the international community, through a UN mandate, that performs them.

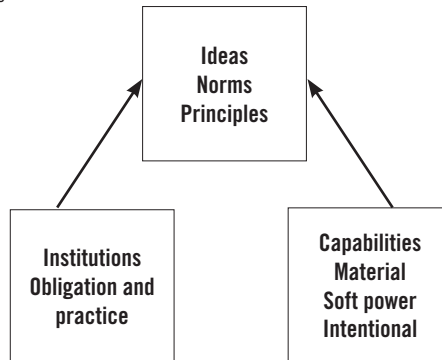
³In hard law there is strong obligation, precision, and delegation, while in soft law one of these dimensions is looser..

Adding to this definition of legalization Finnemore and Toope (2001) propose that one should have a “richer view of legality” and also consider customary law and the legitimacy of law. The concept of customary law is useful to frame actions that are done for a long time without objection, as can be the case for military interventions without UNSC authorization or crisis without interventions. In some cases an organization’s constitution is amended through practice (De Wet, 2015). Legitimacy of law allows for the framing of challenges to UNSC primacy in terms of historically situated processes through which the UNSC was established, not congruent with current geopolitical realities.

Capability in Cox’s (1981) framework is the productive and destructive material potential of states. For the sake of this paper we consider that military and economic capabilities of states are the most significant factors in determining state capacity, which can then be utilized in foreign policy initiatives based on a state’s willingness to intervene, in this case through military intervention. Alongside this “hard power”, states may also exercise “soft power” when they have the capability to non-coercively co-opt other states and institutions to do what they want, using political values, culture, and foreign policy (Nye, 1990).

We also conceptualize institutions as actors in their own right, not only as instruments of states or secondary to the state. This is not because of the material capabilities available to them, which are often dependent on states’ contributions, but instead because they are “bureaucracies” with institutional and discursive resources — operational guidelines and a mandate capable of defining norms and values (Barnett & Finnemore, 2004). The UN is a prime example of a “bureaucracy” and the R2P an illustration of the norms and values that it can promote.

Picture 1: Framework of analysis



The framework considers that states' material capabilities and their intentions can influence ideas and institutions through the exercise of hard and soft power and that IOs have mainly a normative capability to influence ideas and institutions that frame state (and IOs) behavior.

IDEAS

At the time of the establishment of the UN one regional and one global model were proposed. The regional model conferred strong security functions to regions in the spirit of international idealism (Adibe, 2003). One of its advocates was Winston Churchill who proposed "several regional councils, august but subordinate, [and] that these should form the massive pillars upon which the world organization [the UN] would be founded in majesty and calm" (Claude, 1984, p. 113). The global model was centered on the UNSC based on hegemonic realism and with the United States as a key proponent (Adibe, 2003). Critics of the regional model consider it to be a mechanism for the United Kingdom to perpetuate its empire and that it facilitates the development of regional hegemons (Morris & McCoubrey, 1999). The global model prevailed in the configuration of the UN, leading to UNSC primacy. Nevertheless, concerns over the preservation of regional identity were recognized and a compromise was reached allowing regional autonomy in the peaceful resolution of conflicts.

Although literature on regionalism flowered in the 1960s, the intensification of the Cold War and the overwhelming preponderance of the realist global perspective over the East-West divide caused the debate to recede (Lake & Morgan, 1997). Only with the end of the Cold War in the 1990s did the debate over a regional approach to security re-emerge.

The new regionalist model of regional multilateralism considers that regional and inter-regional organizations have their own right and do not seek their mandate from above — at the undemocratic UNSC level — but "from below and within," from civil society and cooperating states (Hettne & Soderbaum, 2006). The globalist model of orthodox multilateralism continues to be based on UNSC primacy as a guarantee of legality and impartiality in international security operations, but allows regional initiatives as long as they are part of UN-based multilateralism, linking the global to the state. Some hybrid proposals combine the two models such as with the "regional-global security mechanism," where regional agencies are responsible for security in the regions but also have permanent membership at the UNSC (Graham & Felício, 2006).

This debate initiated in the 1990s occurs in a period of unprecedented demand for peace missions in Africa. Alongside the high incidence of civil wars (civil war initiations peak in 1993) there is UN disengagement from the region in the aftermath of the Somalia intervention in 1993. This security vacuum was in some cases filled by states and IOs that intervene militarily in conflicts in Africa in the 1990s and early 2000s, in some cases without UNSC authorization. This was the case in the Second Congo War, Lesotho, Liberia, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, and Sierra Leone.

As a result there was a perception of a loss of UN legitimacy and some perspectives consider that the hierarchical position of the UN vis a vis ROs was in danger of unravelling (Job, 2004). There was a concern over the UN's "laissez-faire" attitude regarding the enforcement of its own rules (UNSC primacy) and how empowering ROs might undermine the ability of the UN to pursue its core objective (Boulden, 2003).

In order to integrate these new security actors there is an attempt by the UN to establish a systematic relationship between the UN and ROs through a series of inter-organizational meetings and policy reports (Langenhove, Felício, & Abass, 2012); however, such UN initiatives would be stopped in the early 2000s for two reasons: first because a "consensus" develops that instead of finding alternative sources of authority one needed to "fix" the orthodox multilateralism by maintaining UNSC primacy on military interventions and finding mechanisms for the council to work better (ICISS, 2001); and second because the UNSC process of reform, key to any reconfiguration of security, stops in 2005. These developments would be consolidated with the election of Secretary-General Ban Ki-moon and the new leadership of the Department of Political Affairs in 2007, with whom the UN regionalist policy became less ambitious and was restricted to Africa (Bellamy & Williams, 2005; Langenhove, Felício, & Abass, 2012; Tavares, 2010).

The UN disengagement in the 1990s from Africa and in particular its lack of intervention in the 1994 Rwanda genocide led to a concerted response by African states that, in 2002, extinguished the Organization of African Unity (OAU), which was designed for the decolonization process, and created the African Union (AU), designed to make the security of African states more autonomous.

During the time of the establishment of the OAU in the 1960s an institutional debate within Pan-Africanism opposed the "Casablanca group," which advocated a centralized model, to the "Monrovia group", which endorsed a sub-regional approach based on "state nationalism" (Van Walraven, 2010). The latter decentralized model prevailed in 1963 and with it the reinforcement of the principle

of non-interference in the internal affairs of member states, which meant a freeze on the debate over the possibility of “peace enforcement” interventions and a focus on the peaceful settlement of disputes.

Around the time of the establishment of the AU the earlier debate re-emerged contrasting centralized and de-centralized views. For instance, a proposal for a “peace pyramid” (Nhara, 1998) with the UN at the top, followed by the OAU and then SROs, was criticized on the basis of the centrality of nation-states which made “fruitless” attempts for above-state-level institutional coordination (Malan, 1999). Other proposals suggested the further involvement of the AU in sub-regional security (Boulden, 2003) or a more centralized model of a regional government union (Murithi, 2008).⁴

The new AU is established in 2002 with peace and security assuming a central place in the organization and the right of humanitarian intervention (in line with the R2P⁵) is included at the core of the change of its charter from the OAU to the AU (Powell, 2005). Even if the AU is based on state nationalism, for the first time states in Africa accepted, as a principle, military interventions in their countries in cases when mass atrocities occur. This would mean the erosion of the classical definition of sovereignty based on “non-interference” in the internal affairs of states (Kindiki, 2003). The AU would come to represent the security principles of African unity, R2P, and “try Africa first” (Chissano, 2011).

In the following years, some clarification on the AU’s relationship with the UN (and UNSC primacy) was reached, but a consensus on the relationship between the AU and SROs within the APSA was not (more on this in the section on institutions).

These developments occur in the aftermath of the failure of the international community to intervene in the Rwandan genocide in 1994 and the failure to secure UNSC authorization for the military interventions that occurred in 1999 in Kosovo by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and in 2003 in Iraq by the USA. These events raised significant issues over the interpretation of law and of the UN Charter as well as over the differentiation between the legality and the legitimacy of interventions (Price & Zacher, 2004; Coleman, 2004). The normative developments that became institutionalized globally reflected a wider concern about an unresponsive international community if faced with genocide than on avoiding unauthorized interventions (Thakur, 2004).

⁴The centralized model would not see significant developments with the exception of a decision taken at the 12th summit of the AU in 2009 that considers the transformation of the African Union Commission into the African Union Authority. Nevertheless, such a decision did not translate into the AU Charter as required.

⁵ See footnote 2.

INSTITUTIONS

Obligation

It is generally accepted that the UN Charter entrusts the UNSC with the primary responsibility for the decision of enforcement action — military interventions — even if other actors (for instance RO, SRO or states) can implement them upon UNSC request or UNSC authorization (Knight, 1996; Simma, 1999).

UNSC primacy is stipulated in the UN Charter (1945) in Article 2 (4) which states that “members [states of the UN] shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state” with two exceptions: the right to self-defense (Article 51) or if a decision is made by the UNSC in cases of a threat to peace, a breach of peace, or act of aggression (Chapter VII). Because the commitment of UN member states to the UN Charter prevails over other agreements or obligations states may have (Chapter XVI, Article 103), these stipulations of Article 2 confer a primacy to the UNSC on decision over the use of force.

An embryonic form of regional security was already part of the formulation of the 1945 UN Charter. In Chapters VI and VII and particularly in Chapter VIII, the possibility of a RO devoted to the maintenance of international peace was identified, although it would have to be in line with the purposes and principles of the UN. It accepts their first involvement in the pacific settlement of local disputes before referring them to the UNSC (Article 52.2) and determines that the UNSC

can utilize regional arrangements⁶ or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the UNSC (Article 53.1).

The same chapter further stipulated a duty of the regional agency to fully inform the UNSC of the “activities undertaken or in contemplation . . . for the maintenance of international peace and security” (Article 54).

The academic debate in the 1990s over regional and global models also had expression in the UN. Upon the request of the UNSC, in 1992 the UN report “Agenda for Peace” identifies possible contributions of a RO (and SRO) to security, including in functions of preventive diplomacy, peacekeeping, peacemaking and post-conflict peace-building. While

⁶ Regional arrangements or sub-regional arrangements in this paper are used interchangeably with ROs and SROs.

safeguarding the Council's primary responsibility for peace and security, the report considers that "regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with the United Nations" could support the work of the Council and "contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs" (64). The report further considered the possibility of UN support (for instance logistic or financial) for RO initiatives when authorized by the Council. The follow-up UN report of 1995, "Supplement to an Agenda for Peace", further details the possibilities for cooperation between the UN and a RO in the fields of consultation, diplomatic support, operational support, co-deployment, and joint operations.

Lewis and Marks (1998) identify the division of labor as the main departure of the report from its earlier version of 1992. The Council retains the authority to authorize Peacekeeping Operations (PKOs) in all cases and the UN only implements those not requiring the use of force. These later Chapter VII-type peace enforcement operations are to be implemented by "contract" in an existing RO/SRO or an ad hoc coalition led by a leading nation (Lewis & Marks, 1998, p. 13), with NATO being the main candidate for enforcement operations at the time.

Many of the proposals of the reports were not implemented by the end of the first decade of the 21st century (Tavares, 2010), with the AU/UN hybrid operation in Darfur established in 2007 as the only hybrid mission of the two organizations setup until today. It is only as a reaction of developments in Africa during the first decade of the 21st century that the spirit of the UN and RO/SRO relations envisioned in the reports begins to be implemented.

The AU Charter of 2000 defines a clear mandate to "promote peace, security, and stability on the continent" (Article 3, f) (African Union, 2000).⁷ The amendment to the AU Charter in 2003 introduces the principle of the R2P, whereby the AU can intervene in a member state if decided by the AU Assembly of the Heads of State and Government in situations of "war crimes, genocide and crimes against humanity [or if there is] a serious threat to legitimate

⁷The OAU was an organization with few security provisions. The Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution (Cairo Declaration) established in 1993 made some reference to human suffering and state collapse, but OAU military involvement was limited to consensual observer missions and would refer to the UN in case situations deteriorate.

order” as a way to restore peace and stability (Article 4 (h)).⁸ Even if such a principle has not been used to date it constitutes a significant normative development enshrined in law that claims the right to intervene militarily. It would be in 2002 that the main AU structure solely dedicated to peace and security is established with the AU Peace and Security Council (AUPSC). The “Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the AU” only makes brief reference to the UN Charter, stipulating the guiding principles of the Charter such as the ones enshrined “in the Constitutive Act, the Charter of the UN and the Universal Declaration of Human Rights” (Article 4) and refers to the relationship as one of partnership (Article 7, k). Moreover, the AU Charter had only a brief reference to the UN in its objectives, “encouraging cooperation [between the two organizations], taking due account of the Charter of the United Nations” (Article 3, e).

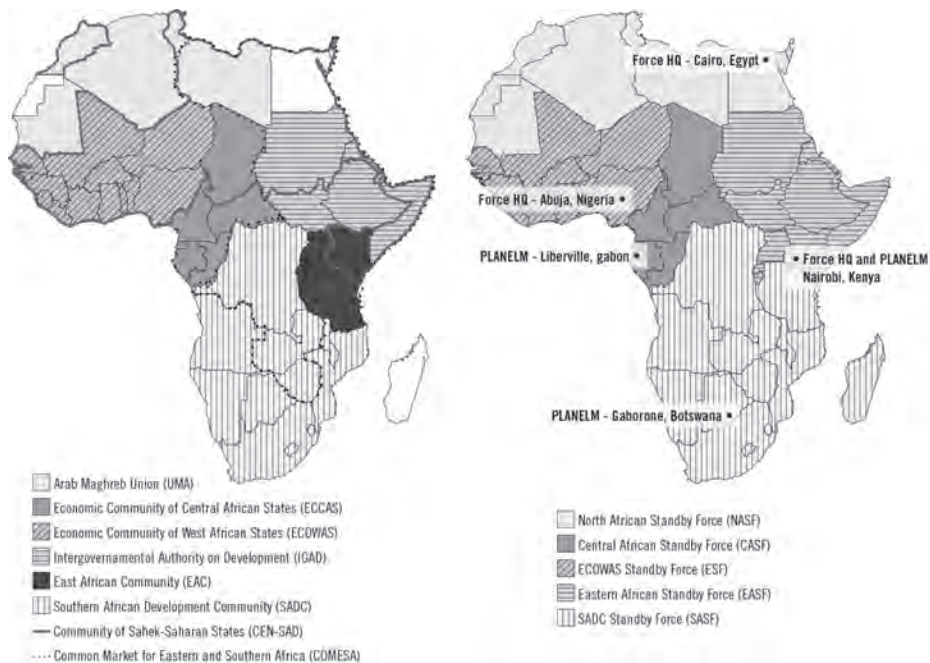
The omission in the AU Charter and constitutive documents of a more explicit connection to the UN (and UNSC primacy) is a reflection of the political environment after the Rwandan genocide wherein African governments (especially from the Great Lakes region) were keen to marginalize the UN from political involvement in the region’s affairs (United Nations, 1998). These omissions alongside the right for military interventions in Article 4 can accommodate an understanding that AU enforcement action can occur without UNSC authorization (Graham & Felício, 2006; De Wet, 2015).

The Protocol develops a full configuration of functions (which become referred to as the APSA): peace promotion, early warning and preventive diplomacy, peace-making, peace support operations, and intervention (pursuant of Article 4 (h) and (j) of the AU’s Constitutive Act), peace-building and post-conflict reconstruction; humanitarian action and disaster management; and any other function decided by the Assembly (Article 6). It intends to have a “close harmonization, co-ordination, and co-operation” between Regional Mechanisms (RMs) and the Union (Article 7(j)); a “partnership for peace and security” between the Union and the UN (Article 7 (k)); and that “any external initiative in the field of peace and security on the continent takes place within the framework of the Union’s objective and priorities” (Article 7 (l)). To perform its functions, the PSC

⁸These formulations in the AU Charter are in tandem with the classical principles of sovereign equality (Article 4 (a)), non-interference by any member state (Article 4 (g)) and the new “right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security” (Article 4 (j)).

establishes an African Standby Force (ASF) with full capabilities (Article 13.1 and 13.3), a Panel of the Wise (Article 11) and a Continental Early Warning System (Article 12). It further considers the possibility of ASF cooperation with the UN or other organizations (Article 13.4) and that the PSC will cooperate and work closely with the UNSC (Article 17). In Article 16, RMs are formulated for conflict prevention, management, and resolution, and are considered part of the AU’s security architecture with a “primary responsibility for promoting peace, security and stability in Africa” (Article 16.1). These RMs are the sub-regional organizations for each ASF, with a geographical configuration and membership slightly different from the Regional Economic Communities (RECs). See Table 1 and Map 1 for a comparison of REC and the ASF’s RMs and the membership of the ASF.⁹

Map 1 – Regional Economic Communities and Regional Mechanisms (RMs)/African Standby Force (ASF)



Source: Boutellis and Williams (2013).

⁹ In this paper we refer to the African Union as a RO, to the United Nations as a global organization, and to the RECs/RMs as SROs.

Table 1: African Standby Force (ASF) membership

FORCE MULTINATIONALE DE L'AFRIQUE CENTRALE (FOMAC)	SOUTHERN AFRICA STANDBY BRIGADE (SADCBRIG)	EASTERN AFRICA STANDBY FORCE (EASF)	NORTHER AFRICA REGIONAL STANDBY BRIGADE (NASBRIG)	ECOWAS STANDBY BRIGADE (ESF)
Angola		Burundi	Algeria	Benin
Burundi	Botswana	Comoros	Egypt	Burkina Faso
Cameroon	Lesotho	Djibouti	Libya	Cape Verde
Central Africa Republic	Madagascar	Ethiopia	Mauritania	Côte d'Ivoire
Congo (Brazzaville)	Malawi	Kenya	Tunisia	Gambia
Chad	Mauritius	Rwanda	Western Sahara	Ghana
Democratic Republic of Congo	Mozambique	Seychelles		Guinea
Equatorial Guinea	Namibia	Somalia		Guinea Bissau
Gabon	Zambia	Sudan		Liberia
São Tomé et Príncipe	Zimbabwe	Uganda		Mali
	Swaziland			Niger
	South Africa			Nigeria
	Tanzania			Senegal
				Sierra Leone
				Togo

Notes: Eritrea suspended its EASF participation and Mauritania withdrew from the ECOWAS in 2000.

The policy framework for the establishment of the ASF, the military component of the APSA, is approved in 2003 with a series of guidelines for UN-AU coordination and requirements for the AU to have support from the UN. The recommendations are for the AU to be the sole African mandating authority for peace operations (3.15.1.a) (African Union, 2003, p. 22 part I) in a hierarchical format where control is centralized or dependent on the AUPSC (3.17 and 3.18) (African Union, 2003, p. 25 part I) but with a division of responsibilities among the AU, sub-regions, and member states based on mission scenarios.¹⁰

¹⁰ Six conflict and mission scenarios are considered (1.6) together with the assigned organizations (2.10). Scenario 1 relates to AU/sub-regional military advice for a political mission; scenario 2 is an AU/sub-regional observer mission co-deployed with a UN mission — in both scenario 1 and 2 the AU possesses limited capability for deployment; scenario 3 is a stand-alone AU/sub-regional observer mission; scenario 4 relates to an AU/sub-regional peacekeeping force from Chapter VI and preventive deployment missions — in both scenarios 3 and 4 the UN would also be able to make a deployment; scenario 5 is an AUPKO for complex multidimensional peacekeeping mission-low level spoilers (a feature of many current conflicts), this is a scenario wherein the ASF should concentrate in particular on the military component; scenario 6 relates to AU intervention in situations of, for instances, genocide, where the international community does not act promptly. This scenario could also require a capable nation that is prepared to assume leadership. Scenarios 1 to 4 should be able to be deployed in 30 days; scenario 5, the military component, in 30 days, and full deployment in 90 days; and scenario 6 in 14 days (2.9), with either the UN or the AU being assigned different scenarios (2.10) (African Union, 2003, p. 3 part I).

In the relationship with the UN there is some division of responsibilities as the ASF is devoted to small-scale rapid-response interventions that are to be replaced by UN missions (Brosig & Motsamai, Unpublished). An ASF is composed of about 5,000 personnel with more than two thirds being troops and the remaining being civilian and police.

Regarding the autonomy in decisions on military interventions, the protocol that establishes the AUPSC makes explicit recommendations for non-enforcement missions to be undertaken solely after AU approval. Specifically, it says that “the OAU [AU] could undertake peace support operations excluding peace enforcement with a mandate from the Central Organ and/or within the framework of joint operations with the UN and Sub-Regional Organizations” (19.1) (African Union, 2003, pp. a6, part II)¹¹.

Concerning the possibility of peace enforcement, it reaffirmed the recommendation made by the African Chiefs of Defense Staff in a meeting in 1997 that a peace support operation should be consistent with the charters of the UN and OAU (1.4.a) and that

the conflict situation should guide the level at which the OAU considers involvement. In an emergency situation, the OAU should undertake preliminary preventive action while preparing for more comprehensive action which may include the UN involvement. The emphasis here is for speed of action and deployment. As a principle, the OAU should take the first initiative in approaching the UN to deploy a peace operation in response to an emergency in the continent. If the UN is unresponsive, the OAU must take preliminary action whilst continuing its efforts to elicit a positive response from the world body (1.4.b) (African Union, 2003, pp. 1, part I).

A similar position was taken by African heads of state in 2005 with the “Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations” (the Ezulwini Consensus).

The African position would be recognized in the 2004 UN report “A More Secure World: Our Shared Responsibility.” In the report the UN reaffirms ROs as vital within the primary responsibilities for peace and security of the UN and identifies a series of measures to organize action between the two organizations, stating that “authorization from the Security Council should in all cases be sought for regional peace operations, recognizing that *in some urgent situations that authorization may be sought after such operations have commenced [emphasis added]*” (United Nations, 2004, p. 71).

¹¹ Although the reference is from a 2003 document, it quotes a policy document from 1997 when the AU was the OAU.

Even if these African and UN policy positions are not enshrined in their charters, they have some degree of obligation and constitute an exception to UNSC primacy in cases when the UN is unresponsive.

The unfolding of this hierarchical position of the UN in relation to the AU does not trickle down to the hierarchical position of the AU vis a vis SROs. The configuration of relationships within the APSA and of the governing principles of sub-regionalism remain unclear and insufficiently considered (Laurie Nathan December 2010 interview quoted in Ancas (2011)).

In 2003 the AU would not explicitly grant the same type of *ex post facto* authorization to SROs (specifically the ASF), and it would actually refer to Chapter VII and VIII (2.2) of the UN Charter where “it is to be expected that while the AU will seek UN Security Council authorization of its enforcements actions, African Regions [in this paper SROs] similarly will seek AU authorization of their interventions” (African Union, 2003, pp. 4, part I). And more explicitly that “all PSOs [Peace Support Operations] conducted by sub-regional organizations in Africa should be endorsed by the OAU.” (African Union, 2003, pp. a1, part II).

In a more recent 2012 report the AU instead considers that the principles of subsidiarity (which presupposes that the lowest unit of governance should take action in all cases except when a more centralized unit is more efficient) that apply to the relationship between the UN and the AU should also apply to the relationship between the AU and the RECs/RMs (the SROs) (African Union, 2012).

These agreements on normative changes regarding the relationship between the UN and the AU lead to a convergence of material support for the APSA in three developments that are initiated in 2008: the UN recognition that it could support AU operations, the guidelines for the coordination between the AU and SROs, and the reinforcement of European Union (EU) support for the APSA.

In 2008, the UN produces the *Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations*,¹² which recognizes the possibility of the UN financing and logistically supporting AU operations. It follows the 2005 AU “Ezulwini Consensus” with a request for the UN to finance AU operations (African Union, 2005) and two UN reports from 2005 and 2006 with a vision for modalities of coordination between the UN and the AU.¹³

¹² Better known as the *Prodi Report* as Romano Prodi was its chairman.

¹³ The 2005 UN report *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* and the 2006 UN Report *Regional-Global Security Partnership: Challenges and Opportunities*.

The 2008 report recommends the use of UN-assessed funding to support the Council's approved AU operations with two conditions: (1) each case of support is approved independently by the Council and UN General Assembly; and (2) that the AU mission would be handed over to the UN within six months. The report emphasizes UN primacy in peace and security, its relationship with the AU, AU capacity, and the need to have resources (also financial) in order to respond quickly to crisis and to engage with the AU requirements "at the continental level while acknowledging the implications at the sub-regional and national level as the building blocks of African peacekeeping capacity." Additionally, the report singles out the ASF's role within the APSA, considering it a "major undertaking" that could easily "lose direction" and calling for the AU to drive such process in terms of setting the objectives with clarity and realism (United Nations, 2008, p. 6).

Also in 2008 the AU signed the Memorandum of Understanding with RECs and RMs, enabling the operationalization of the APSA. The memorandum recognized the AU's primary responsibility for peace and security in Africa and adherence to the principles of subsidiarity, complementarity, and comparative advantage (Article 4.4) (African Union, 2008). Among other initiatives, it considered the existence of representation in each other's offices (AU in RECs/RMs and vice versa) with the efforts of coordination vested in the AU (Article 21) along with the responsibility to inform the UNSC of the activities of all.

Finally, as part of the Joint Africa-EU Strategy agreed at the African-EU summit in Lisbon in 2007, in 2008 the EU became a main contributor to the African Peace Facility (which finances the APSA) with the 10th European Development Fund.¹⁴ In its directives, the EU Council considered that "the African sub-regional organizations are the pillars of the overall security architecture of the" AU wherein "regional components are key elements of the Continental Early Warning System and of the African Standby Force" (2.2 p. 5) (European Union, 2008). About two thirds of the funds are directed to AU peace support operations with the bulk of the remaining funds directed to the operationalization of the APSA and Africa-EU dialogue (European Union, 2008; European Union, 2011). The beneficia-

¹⁴A total of € 600 Million has been budgeted and equally divided by the two programs of 2008-2010 and 2011-2013. The 2003 EU European Security Strategy affirmed its commitment to multilateralism, UNSC primacy, and the importance of the AU (European Union, 2003).

ries of the funding facility are the AU and the African SROs, which can independently request the support, although SRO requests need to have the political approval of the AU (European Union, 2008, p. 5.3 and 5.6). The normative changes alongside these developments constitute a significant regional institutionalization of security in Africa. On one hand the UN makes itself available to support African regionalism but establishes a financial link that allows the UNSC to maintain some leverage over such autonomy. On the other hand the financially weak AU stays anchored in the UN but is able to intervene in its region. In a recent policy document the AU proposes the use of UN-assessed contributions to fund AU-led peace operations,

premised on the conviction that the UNSC retains the primacy for the maintenance of international peace and security and that, in undertaking peace operations in the continent, the AU is responding to an international obligation and acting on behalf of the UN [emphases added] (African Union Peace and Security Council, 2015, p. 10).

In this way AU places itself as an UN contractor for peace and security in observance of UNSC primacy after having secured the right to intervene when the UN is unresponsive.

For the European Union (EU) the development of an effective APSA answers their own security concerns over migration and terrorism related with its proximity to Africa. This combination of wills results in quicker APSA development, in particular of the ASF component.¹⁵

¹⁵ Although we focus on the APSA it is relevant to briefly highlight the legal framework of the three most developed SROs: ECOWAS, SADC, and Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Founded in 1975, ECOWAS is an organization that adopted a security focus in its founding treaties, establishing a structure of collective self-defense, with a reference to the UN in the spirit of cooperation. The 1999 peacekeeping protocol states that ECOWAS will inform the UN of any military intervention, a wording that suggests the possibility of ECOWAS intervening militarily without explicit UNSC authorization. The SADC is established in 1992 and mainly focuses on economic issues. Subsequent legal development added security functions to the organization with the 14 August 2001 Protocol on Politics, Defence, and Security cooperation explicitly committing enforcement action of the SADC to UNSC authorization (Article II, 3,(d)) (De Wet, 2014). IGAD was formed in 1996 with a focus also on economic issues and a security mandate that does not include peace enforcement. Its security initiatives have been in pastoral cross-border conflict, early warning and response, terrorism, and peace mediation processes for Sudan and Somalia (Sousa R. R., 2013).

Practice

There are four broad periods of institutional security practice in Africa.¹⁶ The first period started with the UN's inception in the post-World War II period and is linked to decolonization in Asia and the Middle East characterized by little UN intervention.

A second period started with the decolonization of Africa that is symbolically associated with the year 1960, but is mainly related to the UN intervention in the Democratic Republic of Congo (DRC) in the early sixties (1960-1964). The aftermath of this crisis led to the end of significant UN and institutional peacekeeping involvement in Africa in the three subsequent decades.

The third period starts in 1990 with the end of the Cold War and is characterized by uncertainty over security responsibilities. The beginning of the decade saw increased UN and SRO activity, but the 1993 Black Hawk incident in Somalia freezes UN involvement in the region. From this date onwards ROs and SROs attempt to fill in the space left by the UN. In particular ECOWAS and SADC were actively assuming peace and security roles. ECOWAS was involved in PKOs in Liberia in 1990, in Sierra Leone in 1991 and 1997, in Guinea-Bissau in 1998, and in the Côte d'Ivoire in 2002. The SADC was involved in PKOs in Lesotho in 1998, some of its members in the DRC in 1998, and the SADC acquired competences in early warning from the late 1980s onwards. All of these military interventions were marked by controversy over legality and motivation (Berman & Sams, 2003).

The establishment of the AU in 2002 in order to structurally deal with the security challenges in the region marks the beginning of the fourth period. In this fourth period AU capabilities in security are significantly reinforced, especially since 2008 with the initiation of structured capacity processes in the APSA. This fourth period is characterized by institutional overlap of actors where different IOs have similar security mandates and share member states (UN, AU, RECs/RMs). These actors operate and intervene in the same geographical area and it has become a recurrent practice to have more than one actor involved in the same crisis at the same time or replacing each other. The institutional overlap occurs without a settled hierarchical relationship (for instance between the AU and RECs/RMs) or enforcement mechanisms for hierarchical

¹⁶This is based on Adebajo and Landsberg's (2000) three phases: 1960-1964, 1990-1994, and after 1995. A further significant differentiation could be made in 2001 to account for changes in security issues (increased terrorism concerns) but such did not had significant changes in the UN and APSA structure.

ordering (UN and AU or RECs/RMs) in what has been labeled as a “regime complex” (Raustiala & Victor, 2004) of partially overlapping, non-hierarchical and decentered relations.

The military interventions of these actors, particularly since the systemic change that occurred in 1990, have been done with and without UNSC authorization. Table 3 in the annexes presents a dataset of the legality of military interventions in Africa between 1990 and 2015.¹⁷ It considers a military intervention as the deployment of troops (peacekeeping operations and troops) in a country where an intra-state conflict process is ongoing, targeting the authority structures of the country influencing the balance of power between the parties through either supporting one side (government or opposition) or taking a neutral stance (Sousa R. R., 2015). The definition of peacekeeping and troop deployment follows the standard definitions of Heldt and Wallensteen (2007) and Högladh et al. (2011), respectively.¹⁸

The legality of military interventions is of three types: if the intervention started with UNSC authorization (UNSC primacy was observed); if the intervention started without UNSC authorization but after was recognized in a UNSC decision or UNSC presidential statement (UNSC primacy was not observed but some UNSC legitimacy was maintained¹⁹); and if the interventions was not authorized or recognized by the UNSC. Additionally the dataset classifies the agency of the intervening actor as: UN, regional arrangements (ROs and other regional groups), sub-regional arrangements (SROs and other sub-regional groups), and individual states.²⁰

A total of 126 military interventions are identified between 1990 and 2015, 38%

¹⁷The majority of interventions are in intra-state conflicts.

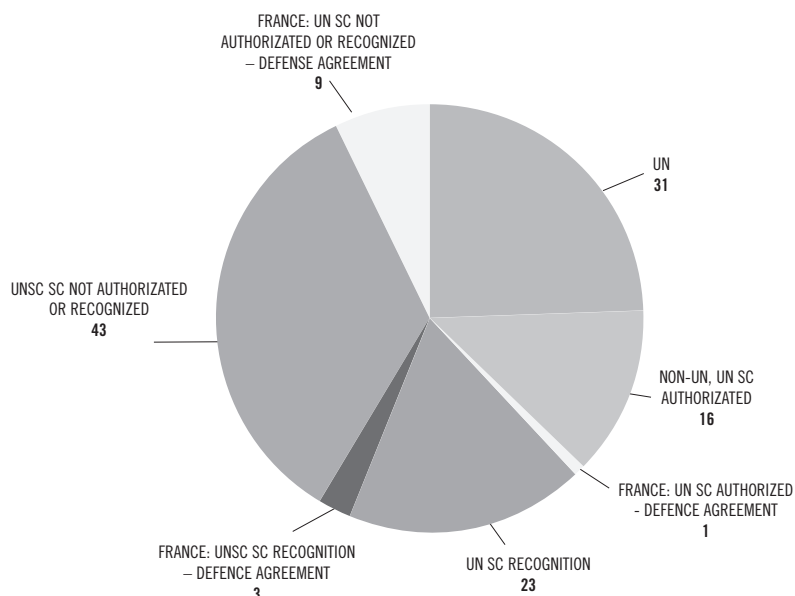
¹⁸A Peacekeeping operation is a third-party state intervention that: involves the deployment of military troops and/or military observers and/or civilian police in a target state; is, according to the mandate (as specified in multilateral agreements, peace agreements, or resolutions of the UN or RO), established for the purpose of separating conflict parties, monitoring ceasefires, maintaining buffer zones, and taking responsibility for the security situation (among other things) between formerly, potentially, or presently warring parties, and; is neutral towards the conflict parties, but not necessarily impartial towards their behavior (Heldt & Wallensteen, 2007, p. 11). Deployment of troops is when “a state has sent combat troops to fight alongside a primary warring party (...). This does not apply to troops sent as technicians in support of equipment sent or loaned (...), or as military trainers, military specialists, planners, experts etc. Further, this does not covers joint operations or alliances between non-state entities, or between a non-state external supporter and a government primary warring party or if the secondary supporter is engaged on its own in a conflict with a common enemy” (Högladh, Pettersson, T., & Themnér, 2011).

¹⁹Even if in the UN Charter this practice is not identified it has been argued that there can be an *ex post facto* authorization. In this paper we consider this situation recognition by the UNSC of the intervention.

²⁰Data files and codebook with sources of this dataset can be found on the webpage <https://sites.google.com/site/ricardosousa2000/research>.

started with UNSC authorization (48 interventions), 21% were recognized by the UNSC (26 interventions) and 41% were never authorized or recognized by the UNSC (52 interventions). This means that 59% of the interventions have some sort of legitimacy (either authorized or recognized) and 62% start without UNSC authorization (see Picture 2).

Picture 2: Legality of military interventions in Africa (1990-2015)



The dataset distinguishes the interventions made directly by France in a country with whom it has a “defense agreement” (or “defense cooperation agreement”) (Centre de Doctrine d’Emploi des Forces, 2016).²¹

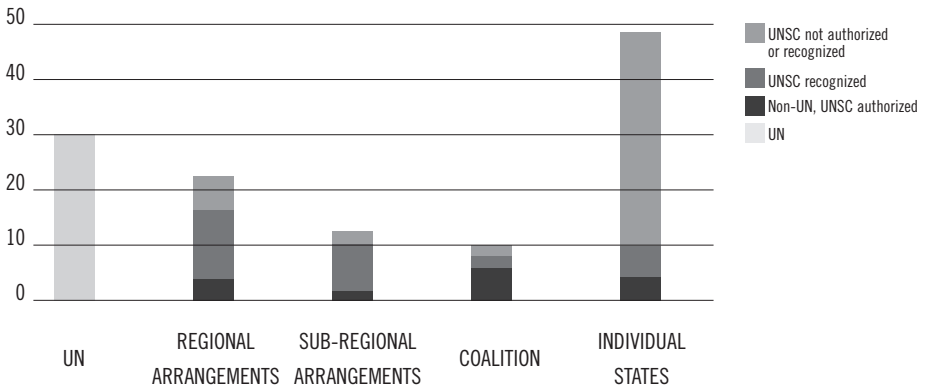
Not considering the French interventions where there is a defense agreement the results are slightly different: 42 % of interventions are authorized by the UNSC (47 interventions), 20% are recognized by the UNSC (23 interventions) and 38% are not authorized or recognized by the UNSC (43 interventions).

Individual states have the most number of interventions (49 representing 39%

²¹ Other types of bilateral French agreements or treaties are not singled out. France accounts for 16% of interventions in the dataset.

of interventions) and also account for the majority of non-authorized or recognized interventions (40 interventions representing 77% of all non-authorized or recognized interventions). Of the 4 authorized interventions by individual states 3 were led by a UNSC permanent member — France. Non-UN multilateral action is more frequent than UN interventions, with 46 and 31 interventions respectively. The UNSC does not authorize more than a particular agency (with the exception of sub-regional arrangements which were only authorized twice) but recognizes more interventions by regional and sub-regional arrangements (11 and 8 times respectively) (see Picture 3).

Picture 3: Agency and legality of military interventions in Africa (1990-2015)



These results give the idea of a challenge to the legitimacy of the UNSC, but the pattern of legality over time provides a more nuanced account. Table 2 presents the patterns of legality of ongoing military interventions between 1990 and 2015. There are two distinct periods. Between the 1990 and 2009 there are a significant number of ongoing not authorized or recognized military interventions. Furthermore the pattern under-represents what was the even higher number of non-authorized or recognized military interventions initiated each year. This is because, on average, non-authorized or recognized military interventions have shorter duration than other types of interventions (2,44 years for non-authorized, 3,96 years for recognized interventions and 4,38 for authorized interventions).

Since 2010 the trend shifts significantly to authorized or recognized interventions with only one military intervention non-authorized or recognized (the Multinational Force and Observers (MFO) for Sinai initiated in 1982). Among the recognized interventions an increased proportion is recognized through UNSC president statements rather than through a UNSC decision, as it was the case before 2010.

Both of these trends are independent of French interventions in countries with a defense agreement. The French interventions in countries with a defense agreement denote also a change in pattern for increased UNSC authorization or recognition. Since the late 1990s France identified new guidelines for their military engagement in Africa with a refusal of unilateralism and acceptance of the UN framework. This led to the involvement of French troops in multilateral operations²². In the situations when France still intervened outside multilateral operations, the interventions started to be more often recognized by the UNSC since 2003 and authorized by the UNSC since 2013, with no ongoing intervention not authorized or not recognized by the UNSC since 2007.

Table 2: Legality of ongoing military interventions in Africa (1990-2015)

AGENCY AND LEGALITY	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
UN	1	3	4	8	9	6	4	4	4	6	5	4	4	6	8	8	7	7	7	7	8	8	7	8	10	10	
Non-UN, UN SC authorized	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	3	1	2	3	3	4	3	1	3	3	5	4	2	
France – UN SC authorized – defence agreement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	
UN SC recognition	1	2	3	4	3	2	2	4	4	4	4	1	3	4	5	4	4	4	3	1	1	2	3	2	2	3	
France – UN SC recognition – defence agreement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
UN SC not authorized or recognized	5	7	4	2	1	1	1	6	7	8	4	7	9	4	4	2	4	4	6	6	1	1	1	1	1	1	
France – UN SC not authorized or recognized – defence agreement	0	2	2	1	2	3	3	3	2	4	2	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

²² UNOSOM I and II in Somalia; MINURCA in Central Africa Republic; UNMEE in Ethiopia and Eritrea; UNOCI in Côte d'Ivoire, and; contributions to EU-organized operations in Artemis in DRC and EUFOR in Chad/CAR (Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, 2016).

The changes in the pattern of interventions legality are not explained by the agency of interventions, as all different types of agency (UN, regional and sub-regional arrangements, coalition and individual states) of interventions started and are ongoing in the period between 2010 and 2015. The possible explanation for this trend can be found mainly on the supply side of the military interventions.

On the supply side of interventions two processes increase their likelihood of UNSC authorization. One process was actors' political convergence in the first decade of the 21th century supporting the APSA and establishing criterion for exceptions to UNSC primacy, which led to the global, regional, sub-regional, and state buy-in of the security architecture under development, bringing Africa and the UNSC much closer together.

Another process was the 2008 financial crisis which affected the resources available for potential interventions. For potential interventions to occur one either had to get the buy-in of the UNSC as a requirement for access to funds or negotiate multilateral arrangements in order to share the burden (also increasing the likelihood of UN authorization or recognition).

On the demand side, in Africa there is an upwards trend since 2005 in the number of ongoing state-based conflicts (and from 2010 onwards of non-state-based and one-sided conflicts in Africa) (Erik & Themnér, 2016). This can be contrasted with the decreasing number of average interventions per year: between 1990 and 2009 there was roughly 5 interventions per year while between 2010 and 2015 there was a decrease to about 3 interventions on average per year.

CAPABILITIES

The capacity of a IOs to undertake military missions is determined by financial resources, the number of troops, military equipment, and the logistics available for a mission as well as organizational know-how. Because IOs are dependent on member states their agency is limited by the convergence of political will of member states to approve a mission as well as their capacity to finance and staff a mission.

UN

UN peacekeeping operations increased significantly with the end of the Cold War. In the first 44 years of the UN, between 1945 and 1989, the UN initiated 18 peacekeeping operations while in the following 23 years, between 1990 and 2013, the UN initiated 50 peacekeeping operations (United Nations, 2014). This upward trend is reflected in the UN peacekeeping budget, which increased eight-fold between 1990 and 2015 from about US\$ 1 billion to US\$ 8.27 billion (United Nations, 2015). The vast majority of operations are located in Africa with nine peacekeeping missions in May 2015, more than 8,000 troops (80 percent of total UN troops in missions) and 15,000 civilians (Renwick, 2015). The growth of UN peacekeeping operations demonstrates that the UN has organizational capacity and can gather the resources for unparalleled growth.

The main contribution of African states to the UN peacekeeping operations have been in the provision of troops. No African state is within the top 10 UN peacekeeping funders but African states are consistently among the top 10 countries contributing with troops to the UN. As of December 2015 Ethiopia, Rwanda, Senegal, Ghana, and Nigeria were among the top 10 troop, police, and observer contributors, representing about 50 percent of total contributions (International Peace Institute, accessed 2016/11/22). Nevertheless, this African capacity is not directly transferable to potential non-UN African interventions. Many of the African contributor countries prefer UN-led operations in part because, on average, they provide better logistical support and reimbursement rates for equipment and troops²³ (Boutellis & Williams, 2013). In fact, Bellamy and Williams (2005) considered that the main implication of non-UN peace operations is that it may reduce the likelihood that poorer parts of the world will enjoy the benefit of high-quality peace operations.

²³ UN reimburses more than \$1000 per soldier per month while only in 2009, two years after being established, did the reimbursement rate of AMISOM troops increase from \$550 to \$1028 per soldier per month in order to reach the authorized strength, as it was lacking in the commitment of troop by contributing countries (Renwick, 2015; Sousa R. R., 2014).

APSA

The creation of the AU and the APSA is testimony to the willingness of African states to manage security challenges in the region. Despite political will, in little more than 10 years of existence of these initiatives, they have not reached the minimum requirements for self-sustainability. Although capability has been progressively built, financial and organizational shortfalls still prevent the full operationalization of the APSA.

Since 2003 the AUPSC has authorized and lead missions in Burundi, Comoros, Sudan, Somalia, Central Africa Republic, as well as the African Union-led regional cooperation initiative for the elimination of the Lord's Resistance Army. A significant increase of missions but which have suffered from a lack of resources bringing to light the "major gap between the PSC's willingness to authorize such missions and the AU's ability to implement them" (African Union, 2010, p. 26 para. 68).

The overall budget for 2016 AU operations is estimated to be US\$ 1.2 billion (AMISOM accounting for \$900 million) with only less than 3 percent of the AU's budget coming from AU member states (Renwick, 2015). In theory, funding for interventions should come from contributing contingents in the first three months after which the AU refunds the expenses incurred by the states and then proceeds to finance the intervention in the expectation that the UN takes over. In practice, funding for interventions has been decided on a case-by-case base and originate from four main sources: the African Peace Facility, financed through the European Development Fund; multi-donor trust funds; bilateral financial support to troop-contributing countries; and UN-assessed contributions (Thierry, 2013).

In terms of organizational capacity several donor initiatives have been supporting the development of APSA,²⁴ Nevertheless, the operationalization of the ASF has been delayed, something which was evident in the incapacity to have a Western sub-regional response to the conflict in Mali in 2012. As a result, in 2013 a concept of a rapid deployment force is created by the AU: the African Capacity for Immediate Response to Crises (ACIRC). This force is designed to be ad hoc, smaller, more manageable, affordable, and flexible with a voluntary approach to collective security in contrast to the

²⁴ Among others, since 2004 the USA Global Peace Operations Initiative (GPOI) (which includes the long-standing African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) Program), the EU's African Peace Facility and the UN ten-year capacity-building program for the AU (2006-2016) continued with the Framework for a Renewed UN/AU Partnership on Africa's Integration and Development Agenda 2017-2027 (PAIDA).

ASF regional character, which has a comprehensive and institutionalized approach (Warner, 2015).²⁵

The ACIRC was championed by South Africa but the initiative did not get a consensual buy-in from African states.²⁶ In practice the ACIRC has never been deployed and when in 2015 the AU decided to fight Boko Haram it set up the Multinational Joint Task Force (MNJTF) and did not use the ACIRC, even if this force was supposed to be ready for deployment. The deployment of ACIRC would bypass RECs/RM, centralizing approval and the running of operations in the AU Commissioners and AUPSC.

A debate developed whether the ACIRC could be an interim mechanism until the operationalization of the ASF (and its Rapid Deployment Capability — RDC) and a duplication of it afterwards, or if the ACIRC is complementary to ASF and that some of its components are likely to be incorporated into the ASF once operational (Warner, 2015; Cocodia, 2016). This debate gained more relevance with the confirmation in 2015, for the first time, of Full Operational Capacity (FOC) for four ASFs (RECs/RM).

The AMANI AFRICA-II Exercise conducted in 2015 in the context of the operationalization of the ASF validated the FOC of the Eastern, Central, Western and Southern Standby Forces (EASF, FOMAC, ESF, SADCBRIG respectively) in conducting multidimensional peace operations under scenarios 5 and 6 (see footnote 11 for a description of the scenarios) (African Union, 2016).

This is an important milestone in the development of the APSA's capacity and allows new institutional solutions to be found when political wills converge for intervention. The *APSA Roadmap for 2016-2020* reinforces the spirit of collective security and self-reliance, ownership, consensus, and synergy between the AU and RECs/RMs and AU leadership of the process (African Union, 2015). The roadmap was welcomed by the UNSC, reaffirming among other collaborative initiatives that the two councils should work on a case-by-case basis in dealing with situations of conflict in Africa (United Nations Security Council, 2016).

With particular relevance to UNSC primacy, which has direct implications on the level of support to AU operations, the cooperation between the UNSC and the AUPSC has been mainly done through joint annual consultative meetings (ongoing since 2006) and the establishment in 2010 of the UN

²⁵The ACIRC is composed of five motorized battalion groups (between 1500 and 8000 troops) with full combat service and combat service support capabilities, should be able to intervene in a robust way and sustain operations for at least 90 days.

²⁶Algeria, Angola, Benin, Burkina Faso, Chad, Egypt, Mozambique, Niger, Rwanda, Senegal, South Africa, Sudan, Tanzania, and Uganda have also joined the initiative.

Office to the African Union (UNOAU) in Addis Ababa, bringing closer the two bureaucracies.²⁷ In practice, cooperation has developed on specific cases leading to UNSC authorization of missions and a division of labor whereby the AU provided the troops and the UN and other partners provided logistical and financial resources.²⁸ The challenge is now to move from context-specific collaboration to predictable mechanisms of institutionalized collaboration at three levels: politically between the two councils; between the two organizations' bureaucracies; and within the AU regarding the AU Commission, the PSC, and the AU member states (Boutellis & Williams, 2013).

Countries²⁹

A key determinant of military interventions is the capability and willingness of specific African states. We presented above that a series of African states have the military resources to undertake interventions but lack the financial resources or will to fund such operations. Also in table 3 there is an account of past engagements. Here we aim to determine the pool of potential African states which may lead military interventions. In order to do so table 4 (see the annexes) identifies the capability of countries (measured in terms of population, GDP, and military spending) and, building on this capability, a measure of their possible willingness to intervene (as demonstrated by past military interventions and constrains emanating from internal conflict in the country)³⁰ or utilize "soft-power." Naturally these conditions operate in context-specific geopolitical settings.

The shaded cells identify the country/factor that is more favorable to interventionism. In the variables population, GDP, and military expenditure, the sha-

²⁷ Cooperation between the UN and AU also occurs with the AU-UN Joint Task Force and desk-to-desk exchanges, "collaborative field missions" between the councils of the two organizations, capacity building for mediation, as well as electoral assistance (United Nations, 2014; Boutellis & Williams, 2013).

²⁸ Examples of context-specific collaborations are in 2012 the UN support and the UN-AU planning process of the AMISOM mission in Somalia or UNSC authorization of the African-led Regional Cooperation Initiative against the Lord's Resistance Army (LRA) and the African-led International Support Mission in Mali, the latter after a joint assessment by the UN and AU.

²⁹ For reasons of space we do not analyze non-African states here.

³⁰ We do not adopt an approach to identify a particular country as a regional or sub-regional "hegemon," "pivot-state," or "emerging regional power." Such analysis would go beyond the objective of this paper, which is to identify not the main powerful state but the states that may engage in military interventions. Nevertheless there is some similarity in our analysis with the criteria for regional hegemony, which can be defined by the: provision of public goods, projection of values and interests, internal and external perception of the regional power as a state with a responsibility and capacity to impact processes in its sphere of interest, and material preponderance (Prys M., 2008b).

ded cells identify the top 10 countries. In the countries variable, the shaded cells identify countries that have been involved in operations in the last 10 years (individually or with a significant role in a multilateral initiative) or are among the top 10 contributors of troops to the UN peacekeeping forces (on December 31, 2015). The column conflict identifies the countries where domestic conflict has occurred between 2010 and 2015.

Historically, and also evident in this table, there are two candidates for an interventionist policy: South Africa and Nigeria.

South Africa remains a potential “leader” that can shape the regime of military interventions in both the southern sub-region and African region. Absent of domestic conflicts, it has the capability requirements based on a diversified economy, and has been positioning itself as a regional player (both in terms of the self-perception of the state as well as in the expectations of other states). But its ambitions for an increased role are constrained by rivalry of secondary powers in the sub-region, particularly Zimbabwe, and fears about hegemony from other countries (Nathan, 2004). Region-wide, the failure to deploy ARCIC in the Mali conflict in 2015 is testimony to Nigerian concerns about the reach of South African influence.

Nevertheless South Africa’s leadership is unquestionable; it has been engaged in military action in the past (unilateral and bilateral, with and without UNSC authorization), is a champion of ARCIC, promoted conflict resolution mechanisms, and has exercised its “soft-power” way beyond its sub-region. A later testimony is the election in 2012 of South African Nkosazana Dlamini-Zuma as AU Commission chairperson, South African’s important role in the reform of SADC and AU, promotion of the New Partnership for Africa’s Development (NEPAD),³¹ the African Peer Review Mechanism (APRM) and the African Renaissance, the bid for a permanent seat at the UNSC, or being one of the five emerging economies – BRICS (Prys M., 2008a).³²

Nigeria has one of the longest track records of military interventions in its western sub-region, contributes significantly to UN operations, is the largest economy and one of the most powerful military in Africa, and is often referred to as a potential “hegemon” in the African region (alongside South Africa). Its leadership role can be attested in its bid for a permanent seat at the

³¹ This program focuses on economic cooperation and development and is one of the two special programs of the AU together with the security-oriented Conference on Security, Stability, Development, and Co-operation in Africa (CSSDCA) championed by Nigeria and which lead to the signing of a MoU between the AU and RECs in 2002.

³² Brazil, Russia, India, China, and South Africa.

UNSC, the establishment of ECOWAS as a sub-regional policy framework, or being a champion of CSSDCA.³³ But Nigeria is currently constrained in its foreign policy ambitions by a set of internal and external factors. The democratic process initiated in 1999 ending a long period of military rule, the Boko Haram insurgency initiated in 2002, and internal challenges for control of its main revenue source – crude-oil – pressure the regime’s policy to focus inwards. Externally its foreign policy has been contested by Côte d’Ivoire and Senegal in its sub-region as well as by South Africa. It would be expected that Nigeria’s foreign policy would prioritize its sub-region in initiatives that utilize its “soft power” and multilateral arrangements, than to initiate unilateral non-authorized interventions.

Other states with capability and past engagements are Angola, Kenya, and Sudan as well as, eventually, Ethiopia and Tanzania, but these countries are handling political instability or domestic conflict that limits their foreign policies.

Angola does not have a track record of contributions to multilateral initiatives but has been involved in unilateral interventions without UNSC authorization in two countries in its sub-region (Congo, Brazzaville, in 2002 and Guinea-Bissau in 2011). Despite its capability — in particular the fact that it has a strong military with the capability to project its force abroad — the wealth of Angola derives mainly from oil exports, which are subject to fluctuations of revenue. Its geographical position linking it to both Central and Southern Africa (with membership in both RMs) can be an opportunity but also a limitation leading to strategic dispersion. Furthermore, the transition that will occur when President José Eduardo dos Santos steps down will necessarily focus the regime on domestic issues as contestation to the MPLA rule is growing within the country.

Sudan and Ethiopia face open challenges to their regimes from within and their interventionist policies are limited to key strategic neighboring locations, small localized interventions in Uganda for Sudan and in Somalia for Ethiopia. Kenya and Tanzania’s domestic conflict is of a much smaller scale than in Sudan and Ethiopia, but these countries’ interventionist policies have been limited to interventions in neighboring countries, a UN-authorized intervention in Somalia by Kenya and AU-authorized and short interventions in Comoros by Tanzania. Sudan, Ethiopia and Kenya all belong to the Eastern Africa Standby Force (EASF), where a history of tensions between the countries in this sub-region, in particular between Ethiopia and Eritrea,

³³ See footnote 31.

prevents the emergence of a sub-regional leadership (Sousa R. R., 2013).

Countries in the Northern sub-region, with the exception of Mauritania, have a strong capability but have not been involved in military interventions abroad recently. The regimes in this sub-region are handling the effect of the “Arab Spring” and their focus is inwards. Additionally, divisions over the Western Sahara issue inhibit institutional cooperation among the countries. Libya is the country with the most interventions to its name, mainly occurring in the 1990s, a policy much connected to the leadership of Muammar Gaddafi.

Any of the above countries may intervene in the context of multilateral initiatives alongside other countries not mentioned before (in particular the remaining countries shaded in table 4³⁴), in order to fight common transnational threats or to deal with crisis in specific countries. Examples of these initiatives are the UN-approved interventions or coalitions that emerge around the France-led Operation Barkhane to fight terrorism in 2014, the Multinational Joint Task Force to fight Boko Haram in 2011, or the Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord’s Resistance Army in 2011.

CONCLUSION

This paper makes an analysis of the way in which UNSC primacy over military interventions has been observed and challenged through ideas, institutions, and capabilities in the global and regional security governance system.

The first three decades after the end of the Cold War in 1991 are marked by significant challenges to UNSC primacy in all three dimensions: the regionalization of security re-emerged as an idea; the AU is created without explicit reference to UNSC primacy and claims the right to military interventions; and states and IOs are capable, willing, and intervene militarily, often without UNSC authorization. In the first decade of the 21st century about 40 per cent of military interventions had no UNSC authorization or recognition, a similar pattern of the one registered in the decade following the end of the Cold War.

This pressure from below led to the definition of an exception to UNSC primacy in the cases of emergency — the AU may intervene while awaiting a

³⁴ Mauritania, Cameroon, Central African Republic, Chad, Democratic Republic of Congo, Burundi, Eritrea, Rwanda, South Sudan, Uganda, Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger and Senegal.

UNSC response. This in fact consubstantiates a reformulation of the classical configuration of sovereignty and of the UNSC as the main guarantee of the principle of non-interference.

This agreement allowed a convergence of actors (UN, AU, SRO, EU, states) to develop African capabilities for military intervention through the APSA and a change in the pattern of legality of military interventions ever since, with no military intervention occurring without UNSC authorization or UNSC recognition between 2010 and 2015. This change is also a result of the increased use of UNSC presidential statements to recognize interventions as opposed to the previous practice of prepondering recognitions through UNSC decisions.

If the APSA is operationalized following consistent guidelines it has the potential to inhibit the initiation of civil wars, working mainly as a security guarantee for incumbent governments and decreasing the feasibility of conflict for would-be challengers.

The longstanding debate over the factors explaining the initiation of civil war opposes a feasibility/greed hypothesis to the grievance hypothesis. In the former it is the feasibility of civil war for would-be rebels that determine action and also significant is the profitability of the insurgency enterprise while ongoing and if it succeeds. State strength to prevent and resist a rebellion is a significant deterrent to feasibility and greed factors. State strength can be enhanced by external actors, such is the case of former French colonies under the security umbrella of France, which are significantly less likely to have civil wars (Collier, Hoeffler, & Rohner, 2009). The APSA could work in a similar way to the security guarantee provided by France.

In the grievance hypothesis it is the frustration of people of not meeting material expectations that is the cause of civil war initiation. In particular, horizontal inequalities, inequalities associated with social exclusion, and poverty between groups along identity or regional criteria are found to be statistically significant in the initiation of civil war (Buhaug, Cederman, & Gleditsch, 2014). The APSA addresses some of the grievance factors through its exercise of preventive diplomacy, conflict resolution, and confidence-building strategies or external interventions to secure the commitment to peace agreements. In sum, the APSA targets mainly the military and also the political aspects of conflict. But some of the “root” grievances call for a different set of political, economic, societal, and environmental policies that are not within the APSA mandate, policies which secure, for instances, ethnic inclusion and fairer distribution of wealth and

public goods within countries.

Notwithstanding, the initiation of military interventions continues to require the buy-in of regional and sub-regional actors, UN approval as a condition to access to UN funding, as well as financial, logistical and, troop resources.

This case illustrates the accommodation of African regional aspirations in the current global governance system and what is left unanswered is the repercussions it may have for the future configuration of security in the world, from the reform of the UNSC to the emergence of other regional security institutions.

Annexes

Table 3: Legality of peacekeeping and military interventions in Africa (1990-2015)

COUNTRY	PERIOD	INTERVENTION	AGENCY	UNSC AUTHORIZATION
Algeria	2004	Mali, Niger, Chad	Individual States	No
	2009	Mali	Individual States	No
Angola	1989-1991	Cuba	Individual States	No
	1999-2001	Namibia	Individual States	No
	1989-1991	UNAVEM I – United Nations Angola Verification Mission I	UN	Yes
	1991-1995	UNAVEM II – United Nations Angola Verification Mission II	UN	Yes
	1995-1997	UNAVEM III – United Nations Angola Verification Mission III	UN	Yes
	1997-1999	MONUA – United Nations Observer Mission in Angola	UN	Yes
Burundi	1993	France	Individual States	No
	1993-1996	OMIB – OAU Observer Mission in Burundi	Regional Arrangements	Recognized
	2001-2009	SAPSD – South African Protection and Support Detachment	Individual States	Yes
	2003-2004	AMIB – African Mission in Burundi (AU)	Regional Arrangements	Recognized
	2004-2006	ONUB – United Nations Operation in Burundi	UN	Yes
	2006-2009	AU STF – AU Special Task Force (South Africa)	Individual States	No

COUNTRY	PERIOD	INTERVENTION	AGENCY	UNSC AUTHORIZATION
Central Africa Republic (CAR)	1996-1997	Operation Almandi I and II (France)	Individual States	No
	1997-1998	MISAB – Inter-African Force to Monitor the Implementation of the Bangui Agreements (OAU)	Coalition	Recognized
	1998-2000	MINURCA – United Nations Mission in the Central African Republic	UN	Yes
	2001-2002	Movement for the Liberation of Congo, Chad, Libya	Individual States	No
	2001-2002	CEN-SAD – Community of Sahel-Saharan States Peacekeeping Force in CAR	Sub-Regional Arrangements	No
	2002-2008	FOMUC – ECCAS Multinational Force in the CAR	Sub-Regional Arrangements	Recognized
	2002-...	Operation BOALI (France)	Individual States	Recognized
	2006	France	Individual States	No
	2008-2009	EUFOR (Chad/CAR)	Regional Arrangements	Yes
	2008-2013	MICOPAX – ECCAS Peace Consolidation Mission in the CAR	Sub-Regional Arrangements	Recognized
	2007-2010	MINURCAT-UN Mission in the CAR and Chad	UN	Yes
	2013-...	MISCA – African-led International Support Mission in the CAR	Regional Arrangements	Yes
	2013-...	Operation Sangaris (France)	Individual States	Yes
	2014-2015	EUFOR RCA	UN	Yes
2014-...	MINUSCA – UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission	UN	Yes	
Chad	1990	Operation Epervier (France)	Individual States	No
	1991	France	Individual States	No
	1994	UNASOG – Aouzou Strip Observer Group	UN	Yes
	2008	France	Individual States	Yes

COUNTRY	PERIOD	INTERVENTION	AGENCY	UNSC AUTHORIZATION
Comoros	1995	France	Individual States	No
	1997-1999	OMIC I – OAU Observer Mission	Regional Arrangements	No
	2001-2002	OMIC II – OAU Observer Mission	Regional Arrangements	No
	2002	OMIC III – OAU Observer Mission	Regional Arrangements	No
	2004	MIOC – AU Military Observer Mission	Regional Arrangements	No
	2006	AMISEC – AU Mission for Support to the Elections	Regional Arrangements	No
	2007-2008	MAES – AU Electoral and Security Assistance Mission	Regional Arrangements	No
	2008	Operation Democracy (within MAES-AU)	Regional Arrangements	No
Congo	1997	Chad, Angola, France	Individual States	No
	1997-1999	Chad, Angola	Individual States	No
	2002	Angola	Individual States	No
Côte d'Ivoire	2002-...	Operation Licorne ("Unicorn") (France)	Individual States	Recognized
	2002	Nigeria	Individual States	No
	2002-2004	ECOMICI – ECOWAS Mission in Côte d'Ivoire (ECOFORCE)	Sub-Regional Arrangements	Recognized
	2003-2004	MINUCI – UN Mission in Côte d'Ivoire	UN	Yes
	2004-...	UNOCI – UN Operation in Côte d'Ivoire	UN	Yes
Djibouti	1992	French force in Djibouti	Individual States	No

COUNTRY	PERIOD	INTERVENTION	AGENCY	UNSC AUTHORIZATION
Democratic Republic of Congo (DRC)	1997	Uganda, Rwanda and Angola	Individual States	No
	1998-2001	Chad, Angola, Zimbabwe, Namibia	Individual States	No
	1998-2001	Rwanda, Uganda, Burundi	Individual States	No
	1999-2000	OAU Observer Mission in the DRC	Regional Arrangements	Recognized
	1999-2010	MONUC – UN Organization Mission in the DRC	UN	Yes
	2003	ARTEMIS / IEMF – EU Military Operation in the DRC / Interim Emergency Multinational Force	Coalition	Yes
	2005	EUPOL Kinshasa	Regional Arrangements	Yes
	2006	EUFOR RD Congo	Regional Arrangements	Yes
	2010-...	MONUSCO – UN Organization Stabilization Mission in the DRC	UN	Yes
Ethiopia, Eritrea	2000-2008	UNMEE – UN Mission in Ethiopia and Eritrea	UN	Yes
	2000-2008	OLMEE/AULMEE – AU Liaison Mission and OAU Liaison Mission	Regional Arrangements	Recognized
Guinea Bissau	1998-1999	ECOMOG-Guinea Bissau (ECOWAS)	Sub-Regional Arrangements	Recognized
	1998-1999	Senegal, Guinea	Individual States	No
	2011-2012	MISSANG-GB (Angola)	Individual States	Recognized
	2012-...	ECOMIB – ECOWAS Mission	Sub-Regional Arrangements	Recognized
Lesotho	1998-1999	SADC Combined Task Force – Operation Boleas	Sub-Regional Arrangements	No
Liberia	1990-1999	ECOMOG–Liberia ECOWAS Monitoring Group	Sub-Regional Arrangements	Recognized
	1993-1997	UNOMIL – UN Observer Mission	UN	Yes
	2003	Joint Task Force Liberia (USA)	Individual States	No
	2003	ECOMIL – ECOWAS Mission in Liberia	Sub-Regional Arrangements	Yes
	2003-...	UNMIL – UN Mission in Liberia	UN	Yes
Libya	2011	Operation Odyssey Dawn and Operation Unified Protector (Coalition and NATO)	Coalition	Yes

COUNTRY	PERIOD	INTERVENTION	AGENCY	UNSC AUTHORIZATION
Mali	2012-...	AFISMA – African-led International Support Mission	Sub-Regional Arrangements	Yes
	2013-2014	Operation Serval (France)	Individual States	Yes
	2013-...	MINUSMA – UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission	UN	Yes
Mozambique	1989-1990	Zimbabwe	Individual States	No
	1992-1994	ONUMOZ – UN Operation in Mozambique	UN	Yes
Rwanda	1990	Zaire, Belgian, France	Individual States	No
	1991	MOG – OAU Military Observer Group	Regional Arrangements	Recognized
	1992	NMOG I – OAU Neutral Military Observer Group I	Regional Arrangements	Recognized
	1993	NMOG II – OAU Neutral Military Observer Group II	Regional Arrangements	Recognized
	1993-1994	UNAMIR I – UN Assistance Mission	UN	Yes
	1993-1994	UNOMUR – UN Observer Mission Uganda–Rwanda	UN	Yes
	1994-1996	UNAMIR II – UN Assistance Mission	UN	Yes
	1994	Operation Turquoise (France)	Coalition	Yes
	2009	Democratic Republic of Congo	Individual States	No
Sierra Leone	1991	Nigeria	Individual States	No
	1991-1992	ECOWAS Monitoring Group – Sierra Leone	Sub-Regional Arrangements	No
	1997	Nigeria, Guinea and Ghana	Individual States	Recognized
	1997-2000	ECOMOG – Sierra Leone ECOWAS Monitoring Group (ECOWAS)	Sub-Regional Arrangements	Recognized
	1998 – 1999	UNOMSIL – UN Observer Mission	UN	Yes
	1999-2005	UNAMSIL – UN Mission	UN	Yes
	2000	Operation Palliser (United Kingdom)	Individual States	Recognized

COUNTRY	PERIOD	INTERVENTION	AGENCY	UNSC AUTHORIZATION
Somalia	1992-1993	UNITAF – United Task Force	Coalition	Yes
	1992-1993	UNOSOM I – UN Operation	UN	Yes
	1993-1995	UNOSOM II – UN Operation	UN	Yes
	2006–2009	Ethiopia	Individual States	No
	2006	Eritrea	Individual States	No
	2007-...	AMISOM – AU Mission	Regional Arrangements	Yes
South Africa	1992-1994	CPAG – Commonwealth Peacekeeping Assistance Group	Regional Arrangements	Recognized
Sudan	1991-1992	Iran	Individual States	No
	1997	Uganda, Rwanda and Angola	Individual States	No
	2002-2004	JMC/IMU – Joint Military Commission/ International Monitoring Unit	Coalition	No
	2003	Chad	Individual States	No
	2004-2007	AMIS – African Mission (AU)	Regional Arrangements	Recognized
	2005-2011	UNMIS – UN Mission	UN	Yes
	2005-2007	EU support to AMIS 2 (EU-AU)	Regional Arrangements	Recognized
	2007-...	UNAMID – UN-AU Hybrid Operation in Darfur	UN-AU	Yes
	2011-...	UNISFA – UN Interim Security Force for Abyei	UN	Yes
South Sudan	2011-...	UNMISS – UN Mission in South Sudan	UN	Yes
Uganda	2002	Sudan, DRC, CAR	Individual States	No
	2005	Sudan, DRC, CAR	Individual States	No
	2008	Sudan, DRC, CAR	Individual States	No
	2009	Sudan, DRC, CAR	Individual States	No
Western Sahara	1991-...	MINURSO – UN Mission for the Referendum	UN	Yes
Several	2015-...	MNJTf Multinational Joint Task Force (AU)	Regional Arrangements	Recognized
Several	2014-...	Operation Barkhane (France lead coalition)	Coalition	Recognized
Several	2011-...	RCI-LRA – CAR-DRC – South Sudan-Uganda	Coalition	Yes

Table 4: State capacity and willingness to intervene

COUNTRY	POPULATION (ROUNDED UP TO THOUSANDS)	GDP (ROUNDED UP TO CURRENT US\$ M.)	MILITARY EXPENDITURE, CONSTANT (2014) US\$ M.	MILITARY EXPENDITURE AS PERCENTAGE OF GDP	DOMESTIC CONFLICT
	2015	2015	2015	2015	2010-2015
Northern sub-region					
Algeria *2	39 667	166 839	10 231	6.2%	x
Egypt	91 509	330 779	5 361	1.7%	x
Libya	6 279	29 153	3 288	7.3%	x
Mauritania *4 *10	4 068	5 443	143	3.9%	x
Morocco	34 378	100 360	3 741	3.2%	
Tunisia	11 108	43 016	1 079	2.2%	
Central sub-region					
Angola	25 022	102 644	3 994	3.5%	
Cameroon *2	23 345	29 199	415	1.2%	x
Central African Republic *4 *10	4 901	1 504	62	2.5%	x
Chad	14 038	10 889	254	1.9%	x
Congo *5 *11	4 621	8 554	705	5.7%	
Democratic Republic of Congo	77 267	35 238	487	1.0%	x
Equatorial Guinea *4 *10	846	9 398	167	1.1%	
Gabon	1 726	14 340	203	1.3%	
Sao Tome and Principe	191	338			
Southern sub-region					
Botswana	2 263	14 391	437	2.7%	
Lesotho	2 136	2 182	49	2.2%	
Madagascar	24 236	9 981	70	0.6%	
Malawi	17 216	6 566	42	0.8%	
Mauritius	1 263	11 511	33	0.3%	
Mozambique *2	27 978	14 689	181	1.0%	x
Namibia	2 459	11 547	623	4.4%	
South Africa	54 957	312 798	3 882	1.1%	
Swaziland	1 287	4 061	83	2.0%	

COUNTRY	POPULATION (ROUNDED UP TO THOUSANDS)	GDP (ROUNDED UP TO CURRENT US\$ M.)	MILITARY EXPENDITURE, CONSTANT (2014) US\$ M.	MILITARY EXPENDITURE AS PERCENTAGE OF GDP	DOMESTIC CONFLICT
Tanzania	53 471	44 896	585	1.5%	x
Zambia *4 *10	16 212	21 202	487	1.9%	
Zimbabwe	15 603	13 893	383	2.7%	
Eastern sub-region					
Burundi *6 *12	11 179	3 086	63	2.2%	x
Comoros	789	624			
Djibouti *2 *7 *13	888	1 590	44	3.7%	
Eritrea	4 790	2 608	836	20.9%	
Ethiopia	99 391	61 538	405	0.6%	x
Kenya	46 051	63 399	1 003	1.5%	x
Rwanda	11 610	8 096	97	1.1%	x
Seychelles	93	1 438	19	1.2%	
Somalia *2	10 788	5 953			x
South Sudan *1 *3 *8 *14	12 340	9 016	968	13.8%	x
Sudan	40 235	84 067	2 701	3.4%	x
Uganda	39 033	26 370	340	1.4%	x
Western sub-region					
Benin	10 880	8 477	109	1.2%	
Burkina Faso	18 106	11 100	204	1.6%	
Cape Verde	521	1 630	11	0.5%	
Côte d'Ivoire *2	22 702	31 753	548	1.5%	x
Gambia	1 991	851	14	1.6%	
Ghana *4 *10	27 410	37 865	194	0.5%	
Guinea	12 609	6 700	255	3.7%	x
Guinea-Bissau	1 845	1 057	22	1.7%	
Liberia	4 504	2 053	13	0.7%	
Mali	17 600	13 101	362	2.9%	x
Niger	19 900	7 143	73	1.0%	x
Nigeria	182 202	481 067	2 299	0.4%	x
Senegal	15 130	13 780	256	1.6%	x

COUNTRY	POPULATION (ROUNDED UP TO THOUSANDS)	GDP (ROUNDED UP TO CURRENT US\$ M.)	MILITARY EXPENDITURE, CONSTANT (2014) US\$ M.	MILITARY EXPENDITURE AS PERCENTAGE OF GDP	DOMESTIC CONFLICT
Sierra Leone *4 *10	6 454	4 475	37	0.8%	
Togo *9 *15	7 305	4 003	83	1.7%	

Notes: Population – World Development Indicators (WDI), *1 – data for 2011; Gross Domestic Product (GDP) – WDI, data for *2-2014 and *3-2011; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) – Military Expenditure, Data for *4 – 2014, *5-2010, *6-2006, *7-2008, *8-2003 and *9-2012; SIPRI – Military expenditure as percentage of GDP, data for *10-2012, *11-2010, *12-2006, *13-2008, *14-2003 and *15-2012; Conflict UCDP state based, non-state and one-sided conflict; St. Helena, Réunion, and Western Sahara are not represented in this list. Countries in the sub-regions are indicative and do not match sub-regions based on security (like the ASF), political (like the UN groupings), or economic groupings.

References

- ABBOTT, K., & SNIDAL, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54, 421-456.
- ADEBAJO, A., & LANDSBERG, C. (2000). Back to the Future: UN Peacekeeping in Africa. *International Peacekeeping*, 7(4), 161-188.
- ADEBAJO, A., & LANDSBERG, C. (2003). Nigeria and South Africa as Hegemons. In B. M., Landsberg, & C. (Eds.), *From Cape to Congo, Southern Africa's evolving emerging security challenges* (pp. 171-204). Colorado: Lynne Rienner, Boulder.
- ADIBE, C. (2003). Do Regional Organizations Matter?: Comparing the Conflict Management Mechanisms in West Africa and the Great Lakes Region. In J. Boulden (Ed.), *Dealing with Conflict in Africa :The United Nations and Regional Organizations* (pp. 79-108). New York: Palgrave Macmillan.
- AFRICAN UNION. (2000). African Union Constitutive Act.
- AFRICAN UNION. (2003). *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee, Adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff Exp/ASF-MSC/2 (1) – Part I and Part II.*
- AFRICAN UNION. (2005, March 7-8). The common Africa position on the proposed reform of the United Nations: the “Ezulwini Consensus”, Executive Council, 7th Extraordinary Session, (2005 Ext/EX.CL/2 (VII)).
- AFRICAN UNION. (2008). *Memorandum of Understanding (MOU) on cooperation in the area of peace and security between the AU, the REC and the coordinating mechanisms of the regional standby brigades of Eastern Africa and Northern Africa.*
- AFRICAN UNION. (2010). *African Peace and Security Architecture (APSA) Assessment Study.*
- AFRICAN UNION. (2010). *Moving Africa Forward: African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study.* Addis Ababa: African Union.
- AFRICAN UNION. (2012). *Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence ‘, No. PSC/PR/2. (CCCVII).* Addis Ababa, Ethiopia.

- AFRICAN UNION. (2015). *African Peace and Security Architecture (APSA) Roadmap 2016-2020*. Addis Ababa: African Union.
- AFRICAN UNION. (2016, February 2). *Press Statement of the 570th meeting of the PSC on AMANI AFRICA-II and AFRIPOL* . Retrieved November 16, 2016, from Press Statement of the 570th meeting of the PSC on AMANI AFRICA-II and AFRIPOL : <http://www.peaceau.org/en/article/press-statement-of-the-570th-psc-meeting-on-the-declaration-of-the-second-extraordinary-meeting-of-the-specialized-technical-committee-on-defence-safety-and-security-stcdss>
- AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL. (2015, April 29). Common African Position on the UN Review of Peace Operations – PSC/PR/2(DII). Addis Ababa, Ethiopia: African Union.
- AKOKPARI, J., NDINGA-MUVUMBA, A., & MURITHI, T. (2008). *The African Union and its Institutions*. Auckland Park: Fanele.
- ANCAS, S. (2011). The Effectiveness of Regional Peacemaking in Southern Africa – Problematising the United Nations-African Union-Southern African Development Community Relationship. *African Journal on Conflict Resolution*, 11(1), 129-152.
- BARNETT, M., & FINNEMORE, M. (2004). *Rules of the World – International Organisations in World Politics*. Ithaca, USA: Cornell University Press.
- BELLAMY, A., & WILLIAMS, P. (2005). Who's Keeping the Peace?: Regionalization and Contemporary Peace Operations. *International Security*, 29(4), 157-195.
- BELLAMY, A., & WILLIAMS, P. (2015). Trends in Peace Operations, 1947-2013. In J. Koops, N. Macqueen, T. Tardy, & P. Williams (Eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- BERMAN, E., & SAMS, K. (2003). The Peacekeeping Potential of African Regional Organizations. In J. Boulden (Ed.), *Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations* (pp. 35-78). New York: Palgrave Macmillan.
- BOULDEN, J. (2003). *Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.

- BOUTELLIS, A., & WILLIAMS, P. (2013). *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations*. New York: International Peace Institute.
- BROSIG, M. (2013). The African Security Regime Complex: Exploring Converging Actors and Policies. *African Security 171-190.*, 6(3-4), 171-190.
- BROSIG, M. (2014). EU Peacekeeping in Africa: From Functional Niches to Interlocking Security. *International Peacekeeping*, 21(1), 74-90.
- BROSIG, M., & MOTSAMAI, D. (UNPUBLISHED). THE AFRICAN PEACE AND SECURITY REGIME: AN INTERLOCKING SYSTEM OF GLOBAL AND REGIONAL GOVERNANCE. *Inter-organizationalism in international relations: theories and cases – 27-28 January 2012*. Brussels, Belgium: Vesalius College & Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel (VUB) and Global Governance Institute (GGI), Brussels.
- BUHAUG, H., CEDERMAN, L.-E., & GLEDITSCH, K. S. (2014). Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War. *International Studies Quarterly*, 58, 418-431.
- BUZAN, B., & HANSEN, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CENTRE DE DOCTRINE D'EMPLOI DES FORCES. (2016). 50 Years of Operations in Africa (1964-2014). *Cahier du RETEX – Research – April, Ministère de la Défense*.
- CHISSANO, J. (2011). *African Problems and their African Solutions – Is the African Peace and Security Architecture Suited to Address Current Security Threats in Africa?*, *Prospects of Regional Security Policy in Africa and its European Support*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- CILLIERS, J. (2008). The African Standby Force – An update on progress. *Institute for Security Studies Paper 160*, 1-24.
- CLAUDE, J. (1984). *Swords into Plowshares* (4th ed.). New York: McGraw Hill.
- COCODIA, J. (2016). The African Capacity for Immediate Response to Conflict and the African Standby Force: Options for Peace Intervention in Africa. *Social Science Research Council, working paper 7*, 1-35.

- COLEMAN, K. (2004). *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COLLIER, P., HOFFLER, A., & ROHNER, D. (2009). Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War. *Oxford Economic Papers*, 61, 1-27.
- COUNCIL, U. N. (1992, January 31). S/23500. *UN SC Resolution S/23500*.
- COX, J. R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium – Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- DE WET, E. (2014). The Evolving Role of ECOWAS and the SADC in Peace Operations: A Challenge to the Primacy of the United Nations Security Council in Matters of Peace and Security? *Leiden Journal of International Law*, 27(2), 353-369.
- DE WET, E. (2015). Regional Organisations and Arrangements and Their Relationship with the United Nations: The Case of the African Union. In M. Weller (Ed.), *The Oxford Handbook on the Use of Force*.
- ENGEL, U., & PORTO, J. (2010). *Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*. England and USA: Ashgate Publishing Company.
- ERIK, T., & THEMNER, L. (2016). Organized Violence, 1989-2015. *Journal of Peace Research*, 53(5), 727-742.
- EUROPEAN UNION. (2003). *European Security Strategy (ESS)*.
- EUROPEAN UNION. (2008). Council EU 14551/08.
- EUROPEAN UNION. (2011). Council EU 11730/11.
- FINNEMORE, M., & TOOPE, S. (2001). Alternatives to “Legalization”: Richer Views of Law and Politics. *International Organization*, 55(3), 743-758.
- GRAHAM, K., & FELICIO, T. (2006). *Regional Security and Global Governance: A Study of Interaction between Regional Agencies and the UN Security Council—with a Proposal for a Regional-Global Security Mechanism*. Brussels: VUB Brussels University Press.

- HELDT, B., & WALLENSTEEN, P. (2007). *Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success* (3rd ed.). Stockholm: Folke Bernadotte Academy Publications.
- HETTNE, B., & SODERBAUM, F. (2006). The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing Or Complementary Logics? *Global Governance*, 12(3), 227-232.
- HÖGBLADH, S., PETTERSSON, T., & THEMNER, L. (2011). External Support in Armed Conflict 1975-2009 -presenting new data. . *Unpublished manuscript presented at the International Studies Association Convention in Montreal 2011 (Version 1.0-2011)*.
- ICISS. (2001). *The Responsibility to Protect : Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. (ACCESSED 2016/11/22). *IPI Peacekeeping Database*. Retrieved November 22, 2016, from IPI Peacekeeping Database: www.providingforpeacekeeping.org
- JOB, B. (2004). The UN, Regional Organizations, and Regional Conflict : Is there a Viable Role for the UN? In R. Price, & M. Zacher (Eds.), *The United Nations and Global Security* (pp. 227-244). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- KINDIKI, K. (2003). The Increasing Role of African Intergovernmental Organisations in Issues of Regional Peace, Security and the Protection of Human Rights: Legal Aspects. *Zambia Law Journal*, 35, 74-103.
- KNIGHT, W. (1996). Towards a Subsidiarity Model for Peacemaking and Preventive Diplomacy: Making Chapter VIII of the UN Charter Operational. *Third World Quarterly*, 17(1), 31-52.
- LAKE, D., & MORGAN, P. (1997). *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- LANGENHOVE, L., FELÍCIO, T., & ABASS, A. (2012). 'The UN and Regional Organisations for Peace: Tracking a Slippery Partnership. In P. Lombaerde, F. Baert, & T. Felício (Eds.), *The United Nations and the Regions : Third World Report on Regional Regional Integration* (pp. 91-106). Dordrecht: Springer.

- LEWIS, W., & MARKS, E. (1998). *Searching for Partners: Regional Organizations and Peace Operations* (Vol. McNair Paper 58). Washington, DC.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- MAKINDA, S., & OKUMU, F. (2008). *The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance*. New York: Routledge.
- MALAN, M. (1999). The OAU and African Subregional Organisations – A Closer Look at the ‘Peace Pyramid’. *Institute for Security Studies Occasional Paper No 36*.
- MAYS, T. (2011). *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping* (3rd ed.). Lanham, Md.: Scarecrow Press.
- MAZURI, A. (1977). *Africa's International Relations: The Diplomacy of Dependency and Change*. London and Boulder: Heinemann Educational Books and Westview Press.
- MØLLER, B. (2005). The Pros and Cons of Subsidiarity: The Role of African Regional and Sub-Regional Organizations in Ensuring Peace and Security in Africa. In A. Hammerstad (Ed.), *People, States and Regions: Building a Collaborative Security Regime in Southern Africa* (pp. 23-82). South African Institute of International Affairs.
- MORRIS, J., & MCCOUBREY, H. (1999). Regional Peacekeeping in the Post – Cold War Era. *International Peacekeeping*, 6(2), 129-151.
- MURITHI, T. (2008). *Towards a Union Government for Africa: Challenges and Opportunities*. ISS monograph series n.140. Institute for Security Studies.
- NATHAN, L. (2004). The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003. *Working Paper No. 50, London: Crisis State Programme/London School of Economics*.
- NEWMAN, E., & RICHMOND, O. (2001). *The United Nations and Human Security*. New York: Palgrave.
- NHARA, W. (1998). Conflict Management and Peace Operations: The Role of the Organisation of African Unity and Subregional Organisations. In M. Malan (Ed.), *Resolute Partners: Building Peacekeeping Capacity in Southern Africa* (ISS Monograph Series, 21). Halfway House.

- NIEUWKERK, A. V. (2011). The Regional Roots of the African Peace and Security Architecture: Exploring Centre–Periphery Relations. *South African Journal of International Affairs*, 18(2), 169-189.
- NYE, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153-171.
- O'BRIEN, D. (2000). The Search for Subsidiarity: The UN, African Regional Organizations and Humanitarian Action. *International Peacekeeping*, 7(3), 57-83.
- OGUNNUBI, O., & ISIKE, C. (2015). Regional Hegemonic Contention and the Asymmetry of Soft Power: a Comparative Analysis of South Africa and Nigeria. *Strategic Review for Southern Africa*, 37(1), 152-177.
- POWELL, K. (2005). The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect. *Institute for Security Studies monograph series number 119*.
- PRICE, R., & ZACHER, M. (2004). *The United Nations and Global Security*. New York: Palgrave Macmillan.
- PRYS, M. (2008a). Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and “Quiet Diplomacy”. *German Institute of Global and Area Studies working papers n 77*.
- PRYS, M. (2008b). *Regions, hegemony and power: India and South Africa compared*. Oxford, UK: PhD thesis, University of Oxford.
- RAUSTIALA, K., & VICTOR, D. (2004). The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, 58(2), 277-309.
- RENWICK, D. (2015). *Peace Operations in Africa*. Council on Foreign Relations.
- SIMMA, B. (1999). ‘NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law*, 10(1), 1-22.

- SOUSA, R. R. (2013). African Peace and Security Architecture (APSA) subsidiarity and the Horn of Africa: the Intergovernmental Authority on Development (IGAD). In A. Dias (Ed.), *State and societal challenges in the Horn of Africa – Conflict and processes of state formation, reconfiguration, and disintegration* (pp. 59-77). Lisbon: Center of African Studies.
- SOUSA, R. R. (2014). External Interventions and Civil War Intensity in South-Central Somalia (1991-2010). *Caderno de Estudos Africanos*, 28, 57-86.
- SOUSA, R. R. (2015). External Interventions in Post-Cold War Africa – 1989-2010. *International Interactions*, 41(4), 621-647.
- SOUSA, R. R. (UNPUBLISHED 2012a, January 27-28). Subsidiarity in external interventions – a study of the UN, AU and REC/RM (IGAD) formalization of cooperation. Brussels: Vesalius College and Institute for European Studies at the Vrije Universiteit Brussel (VUB) and Global Governance Institute (GGI).
- SOUSA, R. R. (UNPUBLISHED 2012b, June 14-16). The concept and practice of security in Africa and the UN primacy on the decision to intervene. Madrid: Iberian Congress of African Studies (CIEA8).
- TAVARES, R. (2010). *Regional Security : The Capacity of International Organizations*. London: Routledge.
- THAKUR, R. (2004). Developing Countries and the Intervention-Sovereignty Debate. In R. Price, & M. Zacher (Eds.), *The United Nations and Global Security* (pp. 193-208). New York: Palgrave Macmillan.
- THIERRY, T. (2013). *Funding peace operations: Better value for EU money*. European Union Institute for Security Studies.
- UNITED NATIONS. (1998). *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa. Report of the Secretary-General*.
- UNITED NATIONS. (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*.
- UNITED NATIONS. (2008). *Report of the African Union-United Nations panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations (A/63/666-S/2008/813)*.

- UNITED NATIONS. (2014). *List of Peacekeeping Operations, 1948-2013*. Retrieved November 22, 2016, from List of Peacekeeping Operations, 1948-2013: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>
- UNITED NATIONS. (2014). *United Nations and African Union Cooperation*. Retrieved November 23, 2016, from United Nations and African Union Cooperation: <http://www.un.org/undpa/en/africa/un-au-cooperation>
- UNITED NATIONS. (2015, December 31). *UN Peacekeeping factsheet*. Retrieved November 22, 2016, from UN Peacekeeping factsheet: <http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2015/bnote1215.pdf>
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (2016, May 24). UN SC Presidential Statement S/PRST/2016/8. United Nations.
- VAN WALRAVEN, K. (2010). Heritage and transformation: from the organization of African Unity to the African Union. In U. Engel, & J. G. Porto (Eds.), *Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms and Institutionalising Solutions* (pp. 31-56). Ashgate Publishers.
- VOETEN, E. (2005). The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the use of Force. *International Organization*, 59(3), 527-557.
- WARNER, J. (2015). Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa. *African Security*, 8, 56-73.
- WENDT, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

As novas dinâmicas do desenvolvimento económico e da segurança no espaço da IGAD

LUÍS BERNARDINO

Tenente Coronel do Exército. Professor de Estratégia e Relações Internacionais na Academia Militar, onde é também Investigador, atividade que também realiza no Centro de Estudos Universitários do Instituto Universitário de Lisboa. Doutorado em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, as Relações Internacionais, a Estratégia e a Segurança e Defesa em África. Das suas inúmeras publicações destacam-se: *La Estrategia Marítima Integrada de África 2050. Una Nueva Dimensión para la Seguridad Marítima Africana*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 33/2015; *A Participação de Portugal na Edificação das Forças Armadas Angolanas*”, Revista da Escola de Guerra Naval do Brasil, 21 (1), pp. 83-110, 2015

LUÍS VALENÇA PINTO

General na situação de reforma. Professor Catedrático Convidado na Universidade Autónoma de Lisboa e na Universidade Católica Portuguesa. Investigador em ambas as universidades. Principais áreas de interesse: Estudos de Segurança; Segurança Europeia e de Portugal; Segurança em África; Estratégia. De entre as muitas dezenas de capítulos de livros e artigos publicados, nota para: *A situação de Segurança na Europa do presente. A NATO e a União Europeia*, in Revista Militar, nº 2578, novembro 2016; *A centralidade constrói-se*, in Revista Militar, nº 2573/2574, junho/julho 2016; *As análises em torno das transições nas guerras dos últimos cem anos*, in Revista Militar, nº 2357/2538, agosto/setembro 2015; *As novas vias da Segurança. Cooperação, parcerias e multidimensionalidade*, in Revista Militar, nº 2541, outubro 2013.

As novas dinâmicas do desenvolvimento económico e da segurança no espaço da IGAD

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo consiste em caracterizar a *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) enquanto relevante organização regional africana, analisando e discutindo a sua singularidade nesse contexto. Propósito identicamente muito relevante e que se observará reside em identificar o tratamento conjugado que a IGAD promove das questões económicas e sociais e das questões de segurança que, com complexidade e importância, se colocam no seu âmbito.

Na prossecução desses objetivos adotar-se-á uma abordagem metodológica atenta às dimensões cronológica e comparativa, que considere o contexto em que a IGAD se inscreve, as circunstâncias que motivaram e promoveram a sua evolução e afirmação regional, bem como as que enquadram e norteiam a sua orientação política e estratégica e as suas opções e práticas correntes.

Procurar-se-á finalmente, e na base de cenários hipotéticos, ensaiar uma reflexão prospetiva sobre o futuro da organização no quadro dos atuais desafios económicos, de desenvolvimento e de segurança que existem no contexto regional.

2. ANÁLISE GEOPOLÍTICA E GEOECONÓMICA DA ÁFRICA ORIENTAL

Não é inteiramente inequívoca a identificação da África oriental. Uma leitura ampla tende a integrar na região um conjunto de países ribeirinhos do oceano Índico e de países insulares nele existentes, mas não deixa de também incluir outros Estados.

No primeiro caso estão o Djibuti, Somália, Eritreia, Etiópia, Quênia, Tanzânia e Moçambique. No segundo as Comores, Maurícias, Seychelles e Madagáscar. E no terceiro grupo o Burundi, Ruanda, Uganda, Malawi, Zâmbia e o Zimbábwe.

Esta é uma interpretação de base puramente geográfica, não parecendo ser esse o prisma de observação que deve prevalecer para melhor se entender a África oriental e em particular as suas dinâmicas, tanto no quadro regional do quadrante sudeste africano, como na sua ligação com os países do Médio Oriente, com os países do sul asiático e também na ligação ao quadrante subsariano e central do continente.

De facto na África do presente é indispensável atender às dinâmicas de integração regional e sub-regional que percorrem o continente e que encontram realidade em organizações desse âmbito. São essas dinâmicas, ou seja as políticas e as práticas dessas organizações, que em larga medida explicam o presente e, sobretudo, definem ou parecem definir as tendências de evolução do complexo quadro geopolítico africano atual.

Com esse propósito e no enunciado lato de África oriental que acima se fez, duas organizações sub-regionais sobressaem: a *East Africa Community* (EAC) e a *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD). Poder-se-ia também mencionar o *Common Market of Eastern and Southern Africa* (COMESA) mas, como o próprio nome sugere, o seu domínio geográfico de atuação é francamente mais vasto, para não referir que inclui também Estados do Norte, tais como o Egito e a Líbia.

Considerando conjuntamente a EAC e a IGAD e tendo por referência a noção ampla de África oriental antes enunciada, ficam excluídos Madagáscar, o Malawi, as ilhas Maurícias, Moçambique, a Zâmbia e o Zimbábwe, países que por sua vez são membros integrantes da *Southern African Development Community* (SADC) e também as ilhas Comores, havendo, por outro lado, que incluir nesse conjunto o Sudão e, desde 2011, igualmente o Sudão do Sul¹.

¹ O que é atualmente o Sudão do Sul era parte do Sudão Anglo-Egípcio e integrou a República do Sudão, quando ocorreu a independência deste em 1956. Após a Primeira Guerra Civil Sudanesa, o sul do Sudão tornou-se uma região autónoma entre 1972 e 1983. A Segunda Guerra Civil Sudanesa desenvolvida anos depois resultou novamente na autonomia da região, através do Tratado de Naivasha, assinado em 9 de janeiro de 2005 no Quênia, com o Exército Popular de Libertação do Sudão. Em 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul tornou-se formalmente um Estado independente e em 14 de julho de 2011 foi aceite como Estado membro das Nações Unidas, passando a ser Estado membro da União Africana em 28 de julho de 2011.

A EAC associa o Burundi, o Quênia, o Ruanda, a Tanzânia e o Uganda. De um ponto de vista geopolítico, atento designadamente às zonas de maior turbulência e conflitualidade do continente, constata-se que a EAC, cobrindo a região dos Grandes Lagos, não cobre a região do corno de África.

A origem da EAC remonta ao *East Africa High Commissioner* (EAHC), organização colonial da administração britânica, que compreendia o Quênia e o Uganda e que, depois da Primeira Guerra Mundial, passou também a incluir o Tanganica, ex-colónia alemã, correspondente à parte continental da atual Tanzânia e que o Reino Unido passou a administrar na sequência da 1ª Guerra Mundial. Esta comum vinculação estimulou entre os três países uma intensa cooperação e projetou a organização para o período pós-colonial. Após várias vicissitudes, a EAC foi de algum modo refundada em 1986, alargando-se em 2007 ao Burundi e ao Ruanda.

Merece nota o facto de, entre os membros da EAC, não se identificar nenhum com uma vocação claramente hegemónica sobre o conjunto e que assim procure agir. O programa desta organização é vasto e ambicioso, visando construir uma união política, social e económica na sua área de influência. Coloca uma grande ênfase no papel primordial do setor privado e da sociedade civil. Este seu menor enfoque nos governos pode constituir uma explicação para a emergência em espaço contíguo, mas dentro do contexto da parte oriental do continente africano, de um ente como a IGAD, por natureza centrado nos governos e em que, de resto, igualmente participam dois dos Estados membros da EAC.

Tendo como objetivos últimos a união política, social e económica dos Estados membros, a EAC constituiu-se como união aduaneira em 2005, definiu-se como um mercado comum com liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas em 2010, planeou para 2013 uma união monetária, para 2015 uma federação política e uma moeda única, e um banco central comum para 2024. São modelos políticos e económicos que, todavia, permanecem por cumprir, ainda que continuem abertos e em discussão. Em termos médios a cooperação no seio do EAC tem sido frutuosa, com ritmos de crescimento económico particularmente elevados, verificando-se, nos anos mais recentes, que o nível do seu rendimento *per capita* supera o da restante África subsariana.

Mas isto não invalida que, de acordo com dados da OCDE de 2016², o Burundi e o Quênia sejam qualificados como Estados frágeis, ao mesmo tempo que exis-

² <http://www.africaeconomicoutlook.org/fr/>

te uma situação generalizada de violência potencial, de vulnerabilidade no que se refere à justiça e às instituições, e de menor solidez na fundação das economias. Um indicador é que na lista da OCDE dos países mais dependentes de ajuda externa o Burundi ocupa a nona posição.

No domínio da Paz e da Segurança as principais preocupações da EAC ligam-se naturalmente às inúmeras ameaças e aos variados riscos que assolam a região. Nomeadamente ao terrorismo, à pirataria marítima, às clivagens e antagonismos religiosos, ao crime organizado e às tensões decorrentes de disputas por recursos naturais escassos. E a perspetiva fundamental de ação assenta num registo de prevenção de conflitos e de gestão de crises, no quadro da Arquitetura de Paz e de Segurança Africana (APSA) da União Africana (UA).

Neste último plano e concretamente no referente às *African Stand-by Forces* (ASF), é importante atentar que a *East African Stand-by Force*, de escalão Brigada, é integrada por um misto de países da EAC e da IGAD, com exceção da Eritreia e da Tanzânia, estando também presente nessa força as Comores, e sendo o Sudão do Sul apenas observador.

No presente não se identificam no quadro da EAC tensões significativas, mas o passado relativamente recente recomenda que se continue a estar atento ao Ruanda e, de uma forma geral, às complexas dinâmicas que persistem na sub-região dos Grandes Lagos.

A IGAD integra o Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e o Uganda, isto é, cobre manifestamente a região do corno de África e tem também presença na zona dos Grandes Lagos. De algum modo o conjunto dos seus países define três subconjuntos relativamente distintos.

Por um lado, o Sudão e o Sudão do Sul, Estados do Baixo Vale do Nilo, só dificilmente são enquadráveis no conceito de África oriental. O primeiro desses Estados, ribeirinho do mar Vermelho, o segundo, um Estado interior. Ambos os países marcados por difíceis processos de conflitualidade interna, caracterizada por oposição e violência entre fações, a que acresce um quadro humanitário absolutamente terrível, mas também divididos por disputas territoriais, em boa parte ligadas ao petróleo.

Por outro lado o Quênia e o Uganda, claramente integrantes da África Oriental e participantes ativos nos seus processos políticos e económicos, inclusive no seio da EAC.

E, finalmente e com uma singularidade geopolítica e geoeconómica assinalável, o espaço correntemente designado como corno de África, correspondente ao conjunto Djibuti, Eritreia, Etiópia e Somália. É este enorme e relevante espaço, de cerca de dois milhões de km² e mais de 105 milhões de habitantes, que tem sido central para a ação da IGAD.

Tal como na EAC, também na IGAD não existe nenhum poder francamente hegemónico. Ainda assim e como melhor se analisará adiante, a IGAD é considerada como um caso de sucesso no contexto das organizações regionais africanas, apenas ultrapassado pela ECOWAS (*Economic Community of West African States*) e pela SADC (*South African Development Community*).

A região a que a IGAD respeita é muito castigada por catástrofes naturais, com realce para as secas e para as inundações. A subnutrição é das mais altas do mundo. Sem exceção, os países do corno de África integram o grupo dos Estados frágeis e ocupam os lugares mais baixos da lista do Índice de Desenvolvimento Humano. Um deles, a Somália, está mesmo aquém dessa lista. São também muitas as questões de ordem geopolítica que assolam a região do corno de África. Fenómenos como o terrorismo, a pirataria marítima, tensões intraestatais, interclânicas e riscos de fragmentação dos Estados têm expressão nesta parte do mundo, nalguns casos de forma perigosamente cumulativa e persistente.

De acordo com dados de 2014 do *Life & Peace Institute*³, entre 1990 e 2010 ocorreram na região do corno de África os seguintes episódios de violência política: 32 conflitos armados tendo um governo como uma das partes beligerantes; 179 conflitos armados travados entre grupos não conotáveis com os governos e 22 campanhas violentas da responsabilidade de fações isoladas, mas de que decorreram massacres de populações civis (estas últimas principalmente no Sudão e no Uganda).

Este quadro tão problemático convida a tecer algumas referências, ainda que breves, sobre os atores estatais do corno de África.

Embora seja descendente do orgulhoso “Estado Dervixe”, que entre 1896 e 1920 resistiu a todas as intenções de dominação (europeias, etíopes e dos poderes islâmicos vizinhos), a Somália, tendo alcançado a sua independência política em 1960, é hoje um caso típico e porventura extremo, de um Estado falhado, marcado pela quase completa ausência de estruturas de poder, por caos generalizado e pela existência no seu solo de atividades de pirataria marítima e, através do movimento Al-Shabaab (ramo particularmente virulento da Al-Qaeda), de radicalismo islâmico e do terrorismo a ele ligado. As fragilidades internas criaram um forte risco de fragmentação do país. Uma das suas cinco regiões, a Somalilândia, autoproclamou a sua independência em 1991 e outras três: Maakhir, Puntlândia e Galmudug, procuram assegurar extensas autonomias, o que, como se compreende,

³ [<http://life-peace.org/>]

é facilitado e quase promovido pela extrema fragilidade dos poderes centrais, nomeadamente a partir de Mogadíscio. Todavia e pelo menos por enquanto, estas três regiões não puseram formalmente em causa a unidade somali, mas a federalização do território mantém-se como uma possível solução política para o conflito.

O Djibuti é um Estado independente desde 1977. É nele que o IGAD tem a sua sede. Pese embora as suas debilidades, o Djibuti tem sido particularmente ativo e empenhado nas tentativas de promoção da paz na Somália. Mantém uma disputa territorial antiga com a Eritreia a propósito da península de Ras Doumeira. A França e os Estados Unidos têm no Djibuti os seus maiores contingentes militares em África, o Japão dispõe lá de uma base naval orientada para o combate à pirataria marítima e a China está a construir no Djibuti o que será a sua primeira base militar no exterior.

A Eritreia, que se separou politicamente da Etiópia em 1993, é um Estado caracterizável pela dificuldade das suas relações com todos os seus vizinhos do corno de África e também com o Sudão e com o Iémen. Com este país travou mesmo uma guerra em 1996, a propósito de uma querela territorial sobre a ilha Hanish. Com a Etiópia, por duas vezes, em 1998 e 2000, existiram situações de guerra em torno da soberania sobre a região de Badme. Com a conseqüente animosidade e tensão, esse conflito permanece em aberto na medida em que, apesar de ter aceitado os termos do Acordo de Argel do ano 2000 que o regulou e que foi favorável à Eritreia, a Etiópia nunca deixou de ocupar a área em disputa, inclusive militarmente.

Sendo um dos mais antigos países do mundo, a Etiópia tem porventura como seu traço mais distintivo em todo o corno de África o facto de a sua população ser maioritariamente cristã. Para além das disputas já mencionadas com a Eritreia, registam-se também tensões com a Somália. Em 1977 a Somália invadiu a Etiópia com o intuito de promover o separatismo das populações somalis do país, no que ficou conhecido como a Guerra de Ogaden. Depois disso, em 1998, verificaram-se várias incursões etíopes na Somália.

3. AS DINÂMICAS REGIONAIS NA ÁFRICA ORIENTAL

Compreendendo algumas das primeiras independências africanas dos países sob domínio colonial britânico (Sudão em 1956, Somália em 1960, Uganda em 1962 e Zanzibar em 1963), a África oriental tem sido, no contexto do continente africano, uma região conturbada e assolada por múltiplos conflitos inter e intraestatais.

A multiplicidade étnica, a diversidade religiosa e as porosas fronteiras entre a África banhada pelo oceano Índico e os países do *hinterland* têm também contribuído para os elevados níveis de conflitualidade e tensão permanentes que caracterizam as relações entre muitos dos países da região. Essas permanentes disputas entre povos, etnias, tribos e ideologias políticas e religiosas têm dado origem a uma fragmentação da região e ao conseqüente crescimento de conflitos entre Estados vizinhos.

Conflitos como os da Eritreia-Etiópia (1998-200), do Sudão do Norte-Sudão do Sul (1983 e 2005-2016), Darfur (pós-2003) e principalmente na Somália, têm contribuído para que esta região seja das mais conflituosas no continente africano e no mundo. Estes conflitos têm um impacto na segurança regional e têm levado a comunidade internacional a nela intervir com maior frequência e intensidade que em outras regiões do continente. Sinal disso mesmo é a *African Union Mission in Somalia* (AMISOM)⁴, que é atualmente a maior missão militar no continente africano, envolvendo cerca de 23.000 militares do Burundi, Etiópia, Quênia, Djibuti e Uganda⁵.

No que diz respeito à economia⁶ e segundo as recentes perspectivas macroeconómicas sobre África apresentadas pelo Banco Mundial e alinhadas com as perspectivas do Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD) e com a OCDE, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em África deverá situar-se acima dos 5% em 2016, após uma subida relativamente moderada em 2013 (3,5%), 2014 (3,9%) e 2015 (4,5%). Este desenvolvimento da economia africana tem sido contudo dificultado por uma economia global incerta e algo imprevisível e ainda por um abaixamento do preço das matérias-primas, nomeadamente do petróleo, o que tem contribuído para um refrear das economias locais e regionais no continente.

Por outro lado os conflitos políticos, étnicos, religiosos e sociais têm também contribuído para uma inconstância, instabilidade e alguma desaceleração do crescimento económico regional. Constata-se ainda que o crescimento económico no continente africano é desconforme, refletindo inúmeros fatores intrínsecos, tais como as assimetrias dos níveis de desenvolvimento, a existência de recursos naturais diversos, as políticas macroeconómicas erróneas e erráticas, e principalmente a instabilidade social e política, tudo gerando conseqüências ao nível do desenvolvimento.

⁴ [<http://amisom-au.org>]

⁵ [<https://theglobalobservatory.org/2015/09/amisom-african-union-somalia-peacekeeping/>]

⁶ [www.africaneconomicoutlook.org/po/outlook]

Observa-se contudo que uma das taxas de crescimento económico mais altas do continente se verifica na África oriental, o que se deve sobremaneira à dinâmica económica regional e concretamente à adoção de uma inovadora política monetária (2010), à criação de um mercado comum (2010) e à desejada implementação da união monetária pós 2013, que está idealizada mas não materializada.

No que mais diretamente se refere à segurança, a militarização crescente e o aumento da conflitualidade e dos conflitos vieram agravar a dinâmica regional económica e contribuir para uma estagnação nas condições de desenvolvimento e de estabilidade na região. A intervenção crescente nos inúmeros conflitos que nela têm proliferado nas últimas décadas levou à organização de missões de paz no âmbito da ONU, da NATO e da UE, envolvendo também, em parcerias conjunturais, os múltiplos atores estatais que por diversos motivos elegeram esta região como estratégica no âmbito das suas políticas externas. Com uma maior prevalência países como a França, os Estados Unidos da América e a China, mas também a Turquia, a Índia, o Japão e o Brasil, entre outros, desenvolvem nela uma cooperação militar efetiva e marcam presença em operações de paz de forma crescentemente evidente e empenhada.

4. A EMERGÊNCIA DA IGAD

A *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) foi formada em 1986 por seis países (Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda), em torno da temática do combate à desertificação saariana, inicialmente sob a designação de *Intergovernmental Authority on Drought and Desertification* (IGADD). Desde a década de 90 que a IGAD se tem vindo a constituir como um dos principais *fora* de diálogo político e um dos principais mecanismos para a paz e segurança na região leste do continente africano. Em 1996, após a 2ª Cimeira Extraordinária de Nairobi, viria a adotar a atual designação de *Intergovernmental Authority on Development* e a identificar as suas três principais áreas de cooperação: prevenção e gestão de conflitos; os assuntos humanitários e as infraestruturas (transportes e comunicações) e a segurança alimentar e a proteção do ambiente (Tavares, 2010, p. 46).

Em finais de 2002, como resposta aos conflitos que assolavam a região, a organização criou o *Conflict Early Warning Unit and Response Mechanism* (CEWARN), estabelecendo três unidades de alerta precoce em coordenação com as outras organizações regionais africanas, no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança

Africana, implementada pela União Africana nesse ano. Esse mecanismo foi declarado operacional em finais de 2003, em moldes avaliados como exemplares para África. O mecanismo de resposta associado está constituído e operacional desde 2005 e assenta na *Eastern African Standby Brigade* (EASBRIG), segundo o figurino das *African Standby Forces* da UA, tendo sido assinado um *Memorandum of Understanding*, que estabelece que integraria 5500 efetivos, disporia de uma componente militar e civil, e que estaria pronta a partir de finais de 2006, facto que ainda não se verificou plenamente.

Contudo, no contexto internacional, pela violência associada ao espaço das fronteiras que aglutina e pela profusão de conflitos regionais que nele têm ocorrido, a IGAD vem desempenhando um papel muito ativo como fórum de conversações e de diálogo entre atores nos conflitos intra e interestaduais, com especial destaque para o Sudão e para a Somália e também na região do Darfur, onde, em parceria com a UA, acionou um Gabinete de Crise que contribui para a gestão do conflito que aí lavra.

A IGAD concentra no seio da sua organização grande parte dos Estados da África subsariana que tiveram conflitos regionais nesta última década. Conflitos que envolveram cinco dos seus atuais sete Estados membros (Eritreia, Etiópia, Somália, Sudão e Uganda), razão pela qual a dinâmica da organização se encontra tão desenvolvida em torno desta problemática. Muitas das atividades da IGAD estão orientadas para os conflitos na Somália e atualmente também no Sudão onde, conjuntamente com a UA, lidera as negociações relativas ao processo de paz.

Esta dinâmica e este envolvimento ativo têm favorecido a evolução positiva da IGAD como organização e igualmente como mecanismo de prevenção e gestão de conflitos, do que naturalmente também decorre uma crescente afirmação regional e o correspondente reconhecimento internacional.

Não surpreende que, por via dessa dinâmica de positiva evolução institucional, os objetivos atuais da IGAD ultrapassem os objetivos para que a organização foi concebida em 1986, centrando-se principalmente naqueles a que se tem dedicado mais afincadamente ao longo destes 30 anos de existência: a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos. Note-se contudo que atualmente os objetivos da IGAD incluem também questões como o desenvolvimento de infraestruturas (transportes e comunicações), a segurança alimentar, a proteção ambiental e os assuntos humanitários e sociais.

No contexto económico-financeiro o conjunto dos seus oito países faz da IGAD um potente bloco comercial, cujo raio de ação ultrapassa mesmo o seu espaço próprio para se estender também à totalidade da África ocidental. Sendo de realçar, no âmbito da cooperação regional, a criação em meados de 2006

da *Horn Economic and Social Policy Institution* (HESPI)⁷, como instituição de apoio à promoção de políticas económicas e sociais nos Estados da região e que tem contribuído significativamente para esse desiderato.

Outras áreas de maior impacto ao nível do desenvolvimento económico regional têm sido a implementação de políticas de aumento da produtividade e a partilha de infraestruturas e de conhecimento, nomeadamente através da realização de conferências anuais sobre economia e desenvolvimento.

5. AS DIMENSÕES DE AÇÃO DA IGAD

No que concerne às suas dimensões de ação a IGAD, atualmente, para além de se aperfeiçoar como mecanismo de diálogo, de apoio ao desenvolvimento e de paz e estabilidade na região sudeste africana, desenvolve atividades em três outras áreas específicas: agricultura e o ambiente; a cooperação económica e o desenvolvimento (implementando designadamente uma área nova associada aos fenómenos migratórios) e as questões relativas à paz e à segurança.

No plano da agricultura, merece especial relevo o programa integrado de gestão da água, que procura harmonizar posições à luz do direito internacional e contribuir para uma melhor gestão de um dos recursos mais importantes na região e que tem sido causa de muitos dos seus principais conflitos. O rio Nilo, que percorre e estabelece fronteiras com alguns países na região, constitui um elemento geoestratégico regulador e a implementação do programa integrado visa contribuir para uma gestão equilibrada dos recursos hídricos, o que procura ser feito em linha com a orientação da União Africana, definida na Estratégia Marítima Integrada de África 2050⁸. Por outro lado, aspetos como a gestão das terras, a biodiversidade e a segurança alimentar parecem ser as principais prioridades definidas pela IGAD para os próximos anos.

Na vertente da cooperação económica e desenvolvimento, uma das áreas principais que levou à criação da IGAD, as iniciativas multiplicam-se e aprofundam-se, com especial destaque para a criação de uma zona de livre circulação de pessoas (para já), abolindo de alguma forma as fronteiras entre os Estados signatários. A questão das migrações e principalmente a dos refugiados é também, e como já se referiu, uma das prioridades da organização, principalmente depois da gravíssima crise do Darfur que levou a comunidade

⁷ [<http://idades.com>]

⁸ [[http://pages.au.int/sites/default/files/2050%20AIM%20Strategy%20\(Pt\)_0.pdf](http://pages.au.int/sites/default/files/2050%20AIM%20Strategy%20(Pt)_0.pdf)]

internacional a intervir e a colocar esta temática nas agendas internacionais, abrindo espaço para uma aproximação regional ao problema na tentativa de encontrar soluções mais sustentadas. Os acordos transfronteiriços na área da saúde, da economia, do género e da cooperação regional reforçada ocupam também boa parte da agenda da IGAD.

A problemática das migrações e dos refugiados levou a IGAD, após a Cimeira de La Valleta sobre as migrações (2015) e principalmente da declaração⁹ de compromisso assumida entre a UE e as organizações regionais africanas (e a União Africana), a desenhar uma estratégia e um plano de ação para as migrações (2014-2018), tendo como principais objetivos: identificar, monitorizar e reduzir o fluxo de refugiados e deslocados na sua área de intervenção, principalmente os derivados dos inúmeros focos de violência que existem na região, designadamente na Somália, Sudão e Sudão do Sul.

Neste contexto das migrações e dos refugiados merece especial destaque a criação da *Joint Analysis Unit* (JAU) que, numa plataforma de partilha de informação, cobre os principais atores regionais, possibilitando uma abordagem mais integrada e completa sobre o fenómeno, para além de se constituir como o principal elemento da UA com capacidade e competência para elaborar relatórios e aconselhar e definir modelos de abordagem destes problemas. A *East Africa Migration Route Initiative*¹⁰ consubstancia outra iniciativa neste âmbito e corresponde a um estudo regional integrado que promove e desenvolve no seio da IGAD um conjunto de medidas tendentes a identificar as principais causas, as rotas e os atores envolvidos neste processo.

Na vertente da paz e segurança, a organização enfrenta, em face do atual nível de ameaças e riscos que se verifica existirem no seu espaço regional, um dos seus principais desafios. O combate à radicalização, ao extremismo e nomeadamente a luta contra o terrorismo e os grupos terroristas ocupam uma grande parte da sua agenda de segurança. O designado *Security Sector Program* assinado em meados de julho de 2015 entre os Estados da região procura criar uma dinâmica transnacional de combate ao terrorismo, principalmente ao Al-Shabaab. Uma dinâmica assente na formação e na capacitação das estruturas policiais para fazer face a essa ameaça que é omnipresente na região. Com propósito convergente a Divisão da Paz e Segurança da IGAD estabeleceu um gabinete de gestão em Mogadíscio para acompanhar

⁹ [http://www.igad.int/attachments/1241_FINAL%20DECLARATION%20OF%20VALLETTA%20SUMMIT%20ON%20MIGRATION.pdf]

¹⁰ [<http://sudan.igad.org/>]

o processo de formação das Forças Armadas e de Segurança da Somália e monitorizar o processo de paz interétnico (e interclânico) no país.

Realce também para o esforço na monitorização do acordo de paz entre o Sudão e o Sudão do Sul, processo em que a IGAD desenvolveu e desenvolve um importante papel de mediador.

Mas o que ressalta como particularmente assinalável e distintivo, é que a IGAD, tendo começado por se centrar nas questões ligadas aos problemas da vida económica e social, cedo se apercebeu das íntimas e inultrapassáveis conexões entre essas questões e as problemáticas da paz, da segurança e da estabilidade regionais, fazendo concomitantemente evoluir o seu campo de preocupações e de ação, as suas lógicas política e estratégica e a sua organização.

É essa abordagem, simultaneamente orientada para as questões políticas e sociais essenciais, ou seja para o desenvolvimento e bem-estar e para a segurança, e crescentemente integrada sob essa ótica, que torna a IGAD um caso singular e particularmente referenciável, em particular no contexto africano.

6. UM OLHAR SOBRE O FUTURO

Como nas outras regiões de África, a dicotomia entre um realismo idealista e um idealismo real leva-nos a supor que as condições para se desenvolver uma economia regional próspera, em que a paz e a segurança constituam fatores estratégicos, continuam a parecer ao mesmo tempo algo distantes mas talvez possíveis de implementar.

Os principais indicadores macroeconómicos refletem as potencialidades mas apontam também as principais dificuldades sistémicas. Como no passado, o principal problema que a IGAD tem na sua região é a manutenção da paz e a garantia da segurança entre os Estados membros, pois sem segurança não pode existir desenvolvimento e sem um desenvolvimento sustentado transfronteiriço, assente na cooperação regional, a segurança não será estável e as ameaças e os riscos que atualmente proliferam terão tendência a prevalecer, se não a aumentar.

O melhor cenário parece apontar para uma estabilização das tensões entre o Sudão e o Sudão do Sul, para uma melhoria das condições de segurança em Mogadíscio (e em geral na Somália) e para uma cooperação reforçada entre Uganda, Etiópia, Burundi, Quênia e Djibuti.

No plano militar essa cooperação reforçada pode fortalecer o contributo da IGAD para a APSA e contribuir, por via da operacionalidade dos instrumentos securitários dos Estados membros, para um melhor ambiente de segurança

regional. Por outro lado tende a assistir-se a um crescendo da presença militar internacional no corno de África o que, pelo menos hipoteticamente, também contribui para o reforço do ambiente de segurança e para a contenção dos grupos terroristas, nomeadamente do Al-Shabaab, e das atividades ilícitas conexas, especialmente a pirataria marítima, o tráfico de armas e de droga e o crime organizado.

Num outro plano, o investimento económico externo na região, com a República da China na primeira linha, possibilita a países como o Sudão do Sul, o Uganda e o Ruanda outros níveis de desenvolvimento e de inclusão na economia global. Para além de que a Etiópia continuará a ser o centro de gravidade diplomática de África, o espaço onde se discute o futuro das agendas políticas no continente, e em que a UA (com a sede em Adis Abeba) poderá ser o eixo coordenador e impulsionador da projeção da IGAD como organização regional de reforçada amplitude continental.

Num cenário mais pessimista, mas talvez mais realista, as dificuldades ao nível da cooperação regional para a paz e segurança serão uma consequência da incapacidade da IGAD e da própria UA para resolver os dilemas de segurança regionais. A persistência dos conflitos interétnicos, interclânicos, transfronteiriços e interestatais continuarão a ser uma realidade e os grupos terroristas encontrarão neste enquadramento geopolítico desagregado as condições favoráveis para continuarem a desenvolver as suas atividades ilícitas, contribuindo para a insegurança e, indiretamente, para o desinvestimento na economia regional.

Ao mesmo tempo, a atual crise económica global, a proliferação dos riscos e das ameaças globais e as pressões internacionais neste quadrante do continente africano farão convergir, na região e na IGAD, enquanto organização, uma maior visibilidade, exigência e sentido de responsabilidade face aos graves problemas de segurança que terá de enfrentar no futuro.

Todavia, em ambos os cenários, a IGAD tenderá a afirmar-se como um ator crescentemente relevante na região da África oriental. Uma organização que se afirma pela capacidade para gerir conflitos, para agir como mediador e como instrumento regional de paz e segurança. Uma organização que potencialmente é um fator de desenvolvimento económico-social regional e que se assume também e simultaneamente, com as suas limitações organizacionais e sistémicas, como o principal dinamizador da economia e do desenvolvimento nesta parte do continente africano.

7. CONCLUSÕES

Depois de um processo conturbado de afirmação institucional entre 1986 e 1996, a *Intergovernmental Authority on Development*, enquanto organização regional, vem assumindo, nos últimos anos, um papel crescentemente interventivo, simultaneamente no quadro das dinâmicas da economia e da segurança no contexto regional africano.

Este estudo procurou apresentar, numa dimensão comparativa e prospetiva, uma reflexão em termos dos contributos dados para o desenvolvimento económico e para a paz e segurança na região, apresentando possíveis cenários de intervenção regionais para a IGAD, organização que, conjuntamente com os demais atores regionais e internacionais, pretende contribuir para o desenvolvimento e para a segurança sustentadas numa das regiões mais complexas, conflituosas e subdesenvolvidas do mundo.

Na vertente da paz e segurança, a área de interesse e intervenção conjuntural da IGAD passa pelos problemas da zona que se estende do corno de África aos Grandes Lagos, abrangendo países do *hinterland*, países ribeirinhos e insulares, integrando Estados novos e Impérios antigos, e em que as porosas fronteiras são elementos desafiantes da boa governação. A luta pela paz foi e continuará a ser o principal dilema e o principal desafio na agenda diária da IGAD.

No aspeto económico os desafios são também imensos, mas o desenvolvimento regional assente nos princípios da boa governação pode projetar os países da região para outros patamares do desenvolvimento e beneficiar das oportunidades de integração na economia global.

Os principais agentes económicos mundiais estão presentes na região e as enormes potencialidades estão identificadas, mas a grande dúvida é saber se o desenvolvimento económico que se projeta para a região se pode traduzir num desenvolvimento sustentado nos países e na sociedade.

Com elevada probabilidade a IGAD estará na linha da frente deste paradigma económico, que será objeto de muitos obstáculos e limitações, mas que certamente lhe trará oportunidades reforçadas de se projetar como organização regional ao serviço conexo e coordenado do desenvolvimento e da paz e segurança na região oriental do continente africano.

Referências

- BYERS, B. E SOPHIE DESMIDT (2016). Regional economic integration in the Horn of Africa: Wishful thinking or a basis for peace?, in Great insights Magazine, Volume 5, Issue 1, fevereiro 2016.
- CUSSSEN, SARAH E LIDET, TADESSE SHIFERAW (2014). Civil Society and Regional Peacebuilding in the Horn of Africa. A review of present engagement and future opportunities. Life &Peace Institute, Upsala, 2014.
- DESMIDT, SOPHIE (2016). Peace and Security on Africa. The story of Peacebuilding, Conflict Prevention and Conflict Monitoring in the APSA, in ECDPM, março 2016.
- DRUMMOND, PAULO E ORAL, WILLIAMS (2011). The East Africa Community: the unfinished agenda, edition Brookings, abril 2011.
- PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES EN AFRIQUE 2016, OECD, 2016.
- SOUSA, RICARDO (2013). African Peace and Security Architecture (APSA) subsidiarity and the Horn of Africa: the Intergovernmental Authority on Development (IGAD), in State and Societal Challenges in the Horn of Africa: Conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration, CES/ISCTE-IUL, Lisboa, 2013.
- STATES OF FRAGILITY REPORT (REVISED EDITION), OECD, 2015.
- TAVARES, RODRIGO (2010). Regional Security. The capacity of international organizations, ed Routledge, Londres e Nova Iorque, 2010.

La seguridad en los procesos de integración regional latinoamericana

HERIBERTO CAIRO CAROU

Heriberto Cairo Carou es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Profesor Titular y actual Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la misma Universidad Complutense de Madrid (España).
E-mail: hcairoca@cps.ucm.es

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

Jerónimo Ríos Sierra es Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y Profesor Asociado de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas de la Universidad EAN (Colombia).
E-mail: jriossie@universidadean.edu.co

La seguridad en los procesos de integración regional latinoamericana

1. INTRODUCCIÓN

América Latina, especialmente, desde el fin de la Guerra Fría, ha construido, con suerte dispar, diferentes escenarios de integración regional que tienen, como factor común, la concertación y la cooperación intergubernamental. Ello acontece en una de las regiones más pacíficas del mundo a nivel interestatal, pero más violentas del mundo a nivel de secuestros u homicidios violentos (Ríos y Cairo, 2014). Asimismo, en una de las regiones donde se pueden encontrar todavía numerosas controversias y disputas fronterizas (Cairo y Lois, 2014) que, si bien en algunas ocasiones han “enrarecido el ambiente”, mayormente han sido canalizadas a través de escenarios multilaterales como Naciones Unidas o instancias supranacionales como el Tribunal de La Haya. Como señalan Robledo y Rojas (2002: 5), el valor de la seguridad (y de la defensa) como factor de proximidad entre los Estados latinoamericanos permite entender de qué modo, en la agenda regional, la construcción de un sistema de seguridad compartido ha ganado enteros en la última década. Ello, en tanto que las relaciones de seguridad se han reorientado “desde un eje basado exclusivamente en una estrategia de disuasión hacia otro en el cual los componentes disuasivos – que suponen conflictividad – se deben ir ajustando gradualmente a niveles coherentes con el incremento de la cooperatividad”.

Durante el orden geopolítico de la Guerra Fría, en el marco del enfrentamiento Este-Oeste, América Latina quedó “atrapada” en el hemisferio “occidental” y la seguridad quedó asociada al hegemon que, además, lideraba esa mitad del mundo. La seguridad colectiva se asoció a la Organización de Estados Americanos (OEA), que expresaba el regionalismo en esa época. Más tarde, cuando se dio una dimensión de la integración netamente económica y comercial, conocida tradicionalmente como “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”, en la que los esquemas resultantes, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) priorizaron, ante todo, la reducción de aranceles, el aperturismo comercial o la desregulación del mercado, la seguridad quedó relegada a un muy segundo nivel, bien abordada en clave estrictamente westfaliana, de política interna, bien en términos de relación de cooperación con Estados Unidos. Expresado de otro modo, la prioridad era, *ad intra*, la consolidación democrática – y, por ende, la seguridad era responsabilidad única de la Fuerza Pública – , y, *ad extra*, la liberalización de la economía.

De hecho, tal vez, el mayor esfuerzo por *multilateralizar* la seguridad hemisférica, en términos de estabilidad regional, puede decirse que pasaba por la Resolución 1080 de 1990, en el marco de la OEA, aunque con miras, exclusivamente, a preservar el orden democrático y la protección de los Derechos Humanos (Alda, 2008). De este modo, hay que esperar, prácticamente, hasta 2008, para que por primera vez se atienda a los esfuerzos de crear un esquema estrictamente suramericano de seguridad y defensa regional. Un esfuerzo que se materializa en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y más concretamente en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Un ambicioso proyecto, no obstante, con importantes éxitos y resultados, a menudo relativizados, pero con iguales dificultades – como los códigos geopolíticos disímiles o las diferentes prioridades o voluntades políticas – que, en América Latina, tradicionalmente, han sido elementos de dificultad a la hora de construir su particular arquitectura regional

Con base en todo lo anterior, estas páginas tienen como propósito presentar, de una manera más bien descriptiva, la evolución de la seguridad a lo largo de varias décadas de integración regional. Partiendo de una perspectiva hemisférica, marcada por la impronta hegemónica de Estados Unidos, se da cuenta de cómo, desde el fin de la Guerra Fría, va redefiniéndose esta relación, cada vez más en clave subregional y menos en clave hemisférica. De hecho, muy particularmente, son México, Colombia y Centroamérica

los escenarios de mayor influencia de Estados Unidos toda vez que, desde finales de los 1990 y, especialmente, desde inicios de la década pasada, gana enteros un esquema multilateral, entendido netamente en clave suramericana, que desemboca en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en el seno de UNASUR.

2. LA SEGURIDAD LATINOAMERICANA COMO SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Durante las décadas que duró la Guerra Fría, en el marco de bipolaridad y disputa por la hegemonía mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética, América Latina sufrió importantes transformaciones que, entre otros factores, contribuyeron, como reconoce Briones (2013), a reconfigurar buena parte de los requerimientos en términos de seguridad y defensa en la región. De acuerdo con lo que señala Griffiths (2009), desde el siglo XIX América Latina, por la forma en la que se desarrolló el proceso de ruptura colonial con España, se configuró, paulatinamente, como una región heterogénea cuyos Estados labraron sus relaciones exteriores con base en una marcada desconfianza y descoordinación. Si a ello se suma una fuerte inestabilidad y un déficit de cohesión interna notable, se entiende que, durante el período del orden geopolítico de la rivalidad interimperial (Agnew, 2005), que transcurre *grosso modo* desde 1873 hasta 1945, fuese prácticamente imposible cualquier atisbo *regionalizador* que no pasase por una relación de dependencia/influencia con la potencia hegemónica hasta el final del siglo XIX, Reino Unido, y después Estados Unidos.

Los años de la Guerra Fría son años de profunda conflictividad global, de modo que la seguridad y la defensa quedan circunscritas a la noción clásica de amenaza de origen interestatal. Es decir, pasa por la identificación de otro Estado como enemigo, pero en una escala múltiple, desde el planeta hasta la más pequeña localidad, que implicaba riesgos en todas ellas cuya única superación pasaba por destinar acciones desde el nivel policial o judicial hasta el militar, lo cual llevaba a confundir la seguridad interna con la seguridad internacional. Esto se yuxtapuso a una coyuntura de colapso de las endebles democracias formales latinoamericanas, las cuales, en su mayoría, dieron paso a procesos autoritarios, de dictadura militar, cuya característica común era la aversión al comunismo y la materialización de la doctrina de “seguridad nacional” con el consiguiente alineamiento con Estados Unidos (Linz, 1986).

Desde mediados del siglo pasado, Estados Unidos, formalmente, había promovido la OEA como el escenario multilateral propicio para articular un compromiso regional con la paz, la estabilidad, la no injerencia en asuntos internos, la resolución pacífica de controversias, así como la promoción de la democracia y los Derechos Humanos. Sin embargo, los hechos no siempre se ajustaron a ese guión. Esto es, una unipolaridad sin paliativos en la que el factor de amenaza o riesgo pasaba exclusivamente por Washington, en tanto y cuanto el eje articulador de las relaciones exteriores no era el de democracia/dictadura, sino el de comunismo/anticomunismo.

Como herencia de lo anterior conviene destacar dos instrumentos que, si bien contribuyeron a construir la arquitectura de seguridad regional durante buena parte del siglo pasado, de otro lado, lo cierto es que corrieron suerte dispar. Así, por un lado, debe destacarse el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947, y que evocaba un mecanismo de asistencia colectiva frente a posibles amenazas militares. Este acuerdo, en realidad, nunca se materializó, ni siquiera durante la guerra de las Malvinas, y hoy aún sigue en vigor, aunque carente de todo sentido por, además de anacrónico, responder, exclusivamente, a amenazas regionales de carácter bélico¹. Por otro, se encontraría el Pacto de Bogotá, de 1959, a través del cual se constituye todo un mecanismo desde el que propender la resolución pacífica de controversias, mayormente territoriales, al transferir la competencia jurisdiccional, tanto a Naciones Unidas como al Tribunal Internacional de Justicia. Así, este tratado sigue igualmente vigente y, pese a no estar exento de cuestionamientos, sigue siendo el recurso que utilizan los países de la región para resolver sus diferencias territoriales.

Más allá de estos dos mecanismos destacados, lo cierto es que los pilares de la arquitectura regional en aspectos de seguridad construidos en torno a la OEA se encuentran mayormente debilitados cuando no en declive (Verdes-Montenegro, 2015). Esto, aun cuando desde la misma OEA se han tratado de preservar acciones y escenarios de diálogo con los que evitar su traslación hacia otros niveles subregionales o, propiamente, suramericanos, donde la influencia de Estados Unidos pierde poderosamente enteros. Esto resulta especialmente significativo en el marco de las Comisiones de Seguridad Hemisférica y Seguridad Multidimensional, incapaces de construir un esquema de seguridad regional adaptado a las nuevas amenazas que, con

¹ Paulatinamente, desde inicios de la década pasada, y especialmente, a tenor de la suscripción de la CELAC, varios países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela abandonaron el TIAR.

motivo del 11 de Septiembre, y de otros riesgos que forman parte de la vulgarmente conocida como “agenda negativa”², fueron identificadas tras la Declaración de Seguridad en las Américas de 2003.

Algo similar sucedería, con la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, la cual no se ha desligado, en ningún momento, de la tutela estadounidense sobre la región, especialmente cuando los nuevos vientos de la integración han puesto de manifiesto las diferentes visiones regionales entre el Norte y el Sur. Esto es extrapolable, igualmente, para el resto de conferencias especializadas, como son el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas, la Conferencia de Ejércitos Americanos o la Conferencia Naval Interamericana. Finalmente, incluso los dos instrumentos jurídicos del sistema interamericano que gravitan en torno a la cuestión de la seguridad hemisférica se encuentran actualmente deslegitimados. Tanto la Junta Interamericana de Defensa, como el Colegio Interamericano, en su labor de articulación, capacitación y asistencia militar, apenas mantienen un estrecho marco colaborador en temas de antinarcóticos y aspectos muy puntuales de seguridad.

Por lo anterior se puede decir que la visión hemisférica de la seguridad se mantuvo lo que duró la Guerra Fría y la primera década del orden geopolítico de la posguerra fría, esto es, desde 1989 y hasta 2001. Durante este periodo de unipolaridad en favor de Estados Unidos, América Latina pareciese que, haciendo válidos los esfuerzos teorizadores de Fukuyama (1993) sobre el “fin de la historia”, entendía mayoritariamente que el desarrollo y la prosperidad pasaban, exclusivamente, por la construcción y afianzamiento de democracias liberales abrazadas al libre mercado que sustentaba el Consenso de Washington promovido desde el Banco Mundial. Es decir, se trataba de asumir una suerte de “lógica de la emulación” (Taylor y Flint, 2002) que se aproximara a los valores e intereses estadounidenses, en tanto que se trataba de la gran potencia mundial.

A tal efecto, las urgencias de la seguridad perdieron enteros en la agenda política de una región que, como se señalaba con anterioridad, pareciera estar más urgida de abrir su economía, globalizar su mercado y alinearse, de manera fidedigna, con la doctrina neoliberal. De este modo, y finalizada la amenaza comunista, el orden de prioridades en cuanto a la seguridad estadou-

² Por agenda negativa se entienden aquellas problemáticas frente a las que el Estado-nación aparece como un actor incapaz de resolver satisfactoriamente su gestión. Por ejemplo, cuestiones tales como empobrecimiento paulatino de la sociedad civil, crimen organizado, terrorismo internacional, presiones migratorias o problemas medioambientales. Véase Beck (2009: 53).

nidense se rediseña sobre una matriz dual, Norte/Sur y Este/Oeste. En la matriz Norte/Sur la principal amenaza provenía del narcotráfico y de la necesaria “guerra contra las drogas”. Un narcotráfico que se conectaba, casi en exclusiva, sobre el eje Colombia-Centroamérica-México, en buena medida, una vez que, en Perú, Sendero Luminoso, la guerrilla maoísta dirigida por Abimael Guzmán, había sido derrotada. En el eje oriente/occidente, el terrorismo yihadista se constituye en la amenaza más relevante ya desde 1993, antes del atentado contras las Torres Gemelas, cuando conmocionó a la sociedad estadounidense con motivo del atentado del 23 de febrero cometido en los sótanos del *World Trade Center*, dejando consigo cinco muertos y centenares de heridos (Reinares, 1998).

Empero, con motivo de los atentados del 11 de Septiembre, la prioridad geoestratégica de Oriente Medio en los códigos geopolíticos de los Estados Unidos contrasta con el distanciamiento que toma respecto del escenario hemisférico, de manera que, más que nunca, la prioridad de la agenda se focalizó en combatir el terrorismo internacional y tener presencia en esa zona de “cinturones de quiebra”, por utilizar la expresión de Cohen (1964), que representa primero Afganistán y después Irak. Y aunque lo anterior no fue óbice para mantener la cooperación, sobre todo con Colombia, y en mucha menor medida, con México y Centroamérica, es igualmente cierto que el atentado sobre las Torres Gemelas tuvo consigo dos consecuencias directas sobre la región latinoamericana. De un lado, proyectó una imagen de debilidad del unilateralismo dominante hasta ese momento. De otro, y conectado con ésta, abrió las posibilidades de nuevos alineamientos político-estratégicos en la región que no necesitaban pasar por Washington y, por ende, eran susceptibles de rediseñar la forma de integración regional de América Latina. El escenario resultante, por tanto, muestra cómo se ha pasado de una relación de protección y tutelaje de Washington, a un marco de relaciones horizontales, más simétrico y multilateral en el que Venezuela y Brasil, principalmente, asumirán liderazgos regionales que trastocarán profundamente el tablero regional latinoamericano. Un tablero que, desde nuevas instancias como la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), pero, sobre todo, desde UNASUR, buscará construir toda una arquitectura de seguridad regional autónoma y netamente latinoamericana.

3. LA RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS: UNA MIRADA A LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DESDE UNASUR

En términos de seguridad externa y, por tanto, en relación a controversias interestatales, América Latina se caracteriza por ser una región pacífica. Tanto, que la escasez de disputas interestatales en el siglo XX hace que conflictos como la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú a inicios de 1995, resulten una anomalía. Más bien, lo que predomina en América Latina, como dan cuenta Cairo y Lois (2014), son diferendos de índole fronteriza. Conflictos de muy diverso origen y alcance que gravitan en torno a viejas disputas territoriales, tan antiguas como irresolutas, y que, si bien han ganado alguna notoriedad en los últimos años, siguen, mayormente, dirimidas en escenarios multilaterales y supranacionales.

Entre algunas de ellos, se podría destacar la reactivación de las diferencias entre Bolivia y Chile por los 400 km de costa y los 120.000 km² de mar que Bolivia perdió tras la guerra del Pacífico, en 1883. Esta cuestión ha tensado las relaciones entre los dos países vecinos, dando lugar a que, en abril de 2013, Bolivia decidiera demandar a Chile ante el Tribunal Internacional de Justicia, solicitando una solución negociada que favoreciese una salida al mar de Bolivia. Otra tensión fronteriza, también fruto de la misma guerra de 1883, es la que involucra a Chile y Perú por un territorio de 70.000 km² en el océano Pacífico y otros 26.000 m² en tierra firme. Ello provocó que, en enero 2008, Perú demandase a Chile ante el Tribunal Internacional de Justicia, en un proceso que se resolvió en diciembre de 2013, a favor de Perú, quien ganaría 50.000 km² frente a Chile.

Tal vez, la última gran tensión fronteriza ha sido la que ha involucrado a Colombia y Nicaragua. Esto, porque el Tribunal Internacional de Justicia, en noviembre de 2012, decidió fallar en favor de la reivindicación nicaragüense por una porción de mar en el Caribe cercana a los 75.000 km². Esto, por la declaración unilateral de nulidad presentada por Nicaragua en 1980 y que dejaba sin valor jurídico el Tratado Esguerra-Bárcenas que, desde 1928, fijaba las fronteras de ambos países en el mar Caribe. Lo cierto es que esta decisión ha enrarecido las relaciones entre los dos países, puesto que Colombia considera inaplicable el fallo, y Nicaragua hace cada vez más visibles sus proyecciones geopolíticas sobre el Caribe, en buena medida respaldada por Rusia y China. Tanto que a China le concedió en 2013 permisos para la construcción y explotación del macro-proyecto del canal de Nicaragua, que busca conectar los océanos Atlántico y Pacífico a través de ese país.

Finalmente, podría mencionarse como otra fricción reciente la controversia territorial acontecida en julio de 2013, entre Costa Rica y Nicaragua, fruto de la concesión a empresas extranjeras, por parte de Nicaragua, de una explotación de hidrocarburos en territorio en disputa con Costa Rica, que reaccionó presentando una protesta formal ante el Tribunal Internacional de Justicia. El territorio en cuestión es la desembocadura del río San Juan y a pesar de que la OEA trató de intermediar, finalmente fue el Tribunal el que debió dictar un fallo cautelar por el que se debía despejar militarmente la zona y exigir a Costa Rica, contra los intereses nicaragüenses, asumir la protección ambiental del lugar. Sin embargo, conviene señalar que las recomendaciones han sido incumplidas reiteradamente por las partes y la tensión de Nicaragua, tanto con Costa Rica como con Colombia, sigue sin resolverse.

Sea como fuere, y más allá del recurso jurisdiccional para la resolución pacífica de controversias territoriales, lo más destacable es cómo, con motivo de los cambios geopolíticos acontecidos en el nuevo orden geopolítico postguerra fría, y, en particular, durante los quince últimos años, que han conducido a una diferente relación de Estados Unidos con la región y a la emergencia de nuevos liderazgos como el de Brasil o Venezuela, se transforma muy sustancialmente el panorama de seguridad regional. Ya desde finales de la década de los 1990, es posible apreciar cómo, paulatinamente, se empiezan a asumir compromisos securitarios de cariz subregional, tanto en la región andina como en el Cono Sur. De hecho, por ejemplo, basta recordar la Declaración Política de MERCOSUR, de 1998, cuando los países integrantes, junto con Chile y Bolivia, asumían los compromisos de consulta y cooperación mutua en la agenda de seguridad y defensa a efectos de mejorar la articulación recíproca y, con ello, la confianza mutua y la seguridad regional. Algo muy parecido sucedió en 2002, con motivo de la II Reunión de Presidentes de América del Sur, en la que se firmó la Declaración de Paz Suramericana, resaltándose expresamente los valores y compromisos de confianza, cooperación y consulta mutua y permanente sobre aspectos de seguridad y defensa y que, previamente, ya habían sido anteriormente suscritos en otros escenarios subregionales, como el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, incorporado en la Declaración de Galápagos (1989), la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz, de 1998, o, en el año 2002, el Compromiso de Lima, que supuso la aprobación de la Carta Andina para la Paz y Seguridad.

Todo lo anterior deja entrever cómo, a la vez que el enfoque hemisférico va decayendo paulatinamente, un nuevo marco de agenda subregional va desarrollándose y orientándose, cada vez más, hacia un renovado escenario de cooperación regional. De hecho, el precedente previo a la eclosión

de UNASUR y el deseo de redefinir el escenario regional sudamericano de seguridad y defensa se encuentra en 2004, cuando, en el marco de la Comunidad Andina (2004, s. p.), los cinco Estados miembros asumían el compromiso de declarar la región como “un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la que deberán desarrollarse las condiciones que permitan que los conflictos, cuales quiera sea su naturaleza, así como sus causas, se resuelvan de manera pacífica y concertada”.

Lo cierto, es que con la aparición de UNASUR (2011, s. p.) como paradigma de un nuevo regionalismo postliberal, centrado en promover mecanismos de cooperación política y social más que económica y comercial, la seguridad gana una posición prioritaria en la agenda regional, puesto que uno de sus pilares era, precisamente, la “decisión de fortalecer a Suramérica como una zona de paz, a través del diálogo y el consenso en materia de defensa, seguridad, y la cooperación regional y multilateral”. Una cuestión carente de toda duda, si se tiene en consideración las buenas labores que llevó a cabo, tanto UNASUR en general, como el CDS en particular, en la gestión de algunas de las crisis regionales más importantes de los últimos años. Así, se destaca la labor mediadora en varios momentos delicados en la región (Caballero, 2015):

- la crisis ocasionada en Bolivia por la masacre de Porvernir en 2008 tras una controvertida reforma constitucional;
- la crisis regional de 2009, fruto de la discusión sobre la cesión de bases militares a Estados Unidos por parte de Colombia y Perú, que provocó el alineamiento y la presión del resto de países de la región;
- la crisis regional andina, entre 2008 y 2010, por la injerencia de Fuerzas Militares colombianas en Ecuador para eliminar a uno de los dirigentes de las FARC, y que tensó sobremanera las relaciones de Ecuador y Venezuela con Colombia;
- el motín policial de 2010 que retuvo al presidente Rafael Correa, por parte de algunos integrantes de la Fuerza Pública tras la aprobación de la Ley de Servicio Público, que afectaba a Policía y Ejército;
- la condena y posterior expulsión temporal de Paraguay – hasta abril de 2013 – tras el “golpe parlamentario” a Fernando Lugo de junio de 2012, cuando se le responsabilizó personalmente de un altercado entre campesinos y policías que se saldó con 17 muertes, y, finalmente,
- la actual labor mediadora que lleva a cabo en Venezuela entre oficialismo y oposición, hasta el momento, con menos suerte que en los anteriores, en cualquier caso, da buena cuenta del papel mediador y la legitimidad del CDS y de UNASUR ora dirimir, gestionar y resolver algunas de las crisis políticas más importantes que, recientemente, tuvieron lugar en la región.

Además de lo anterior, existen otros elementos destacables en la construcción de un escenario regional suramericano propio, en términos, sobre todo, de defensa, en tanto que el CDS termina siendo depositario del mandato que le plantea la I Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores y de Defensa de UNASUR, celebrada en 2009, y por la que se “encarga al Consejo de Defensa Suramericano que elabore un Protocolo de paz, seguridad y cooperación en la UNASUR, que constituya además una arquitectura de seguridad suramericana y sirva de código de conducta para la región”. Un protocolo que será recogido en los Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, del año 2010, y que contemplará una serie de mecanismos y medidas, tanto de confianza mutua como de transparencia en diferentes aspectos de seguridad y defensa, que se encuentran en la actualidad en pleno proceso de implantación, tal y como recoge Celi (2014: 9-10). Así, los aspectos más destacables al respecto son:

1. La construcción y consolidación de una visión regional compartida en términos de seguridad y defensa que conlleve un proceso de armonización política desde una perspectiva estrictamente multilateral. Es así que surge, en 2011, el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, cuya principal función es la creación de un pensamiento estratégico de defensa y seguridad regional e internacional netamente suramericano. Esto, a efectos de facilitar la referida articulación en materia de defensa, de identificación de amenazas o factores de riesgo, así como de oportunidades y desafíos de la seguridad regional y mundial. Entre algunos de sus estudios, cabe destacar: *Institucionalidad de la defensa en Suramérica, Política de género en el ámbito de la defensa, Visión compartida regional de defensa regional o Estudio prospectivo de recursos estratégicos Suramérica 2025*.
2. La determinación de los activos regionales – tal y como pueden ser los recursos naturales estratégicos objeto de una creciente demanda proveniente de fuera de la región (petróleo, gas, carbón, agua, biodiversidad, etc.) – que deben inspirar la armonización política y la sustantivación del esquema regional de seguridad. Igualmente, establecer los objetivos relacionados con la determinación común de amenazas y riesgos de cariz regional que implican una identificación y respuesta tan articulada como coordinada, aunque sin menoscabar las prioridades nacionales. Así, a falta de conflictos interestatales, las principales amenazas a la seguridad regional, más allá de posibles desastres naturales, provienen de problemáticas internas para las cuales el CDS busca impulsar estrategias y acciones comunes mediante mecanismos flexibles de cooperación según su impacto y relevancia para la región. Es así que, asumiendo

la diferencia entre seguridad pública y seguridad regional y defensa, en UNASUR se constituye, en 2012, y en suma y coordinación con el CDS, el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, un Consejo encargado de articular la cooperación judicial, policial y de inteligencia, con un enfoque integral en las acciones contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, que incluyen la prevención, rehabilitación y reinserción social.

3. El CDS pone en marcha una serie de acciones cuya principal prioridad, aspirando a mejorar la confianza mutua entre los países de la región, pasa por favorecer la transparencia de los sistemas de defensa y sentar las bases de una cooperación más amplia, mediante instrumentos homologados y verificables de identificación de las capacidades y recursos de los que disponen los sistemas de defensa de los diferentes países suramericanos. Es de este modo que se puede destacar, por ejemplo, la importancia del Registro Suramericano de Gastos de Defensa, que permite la medición cualitativa y cuantitativa del gasto militar, así como su continua actualización, gracias a una información facilitada por los mismos Estados y estandarizada desde una metodología común de medición. A la vez, se ha avanzado en la creación de un Registro Suramericano de Inventarios Militares que, desde inicios de 2014, se ha utilizado para dar mayor transparencia a la información sobre sistemas de armamento y equipamiento militar de los países de la región.
4. Entre algunas de las prioridades identificadas por el CDS se encuentra la necesidad de mejorar las acciones de interoperatividad y mejor complementariedad de los contingentes nacionales desplegados en operaciones de paz, ayuda humanitaria o desastres naturales. A tal efecto se ha establecido una metodología compartida para optimizar las acciones de cooperación bajo estas circunstancias, así como la necesidad de desarrollar un inventario de capacidades tanto nacionales como regionales. También, se han desarrollado anualmente, desde 2010, ejercicios combinados cuyo propósito es mejorar la interoperabilidad militar combinada en materia de planeamiento, conducción y operaciones, con estándares comunes de capacitación y doctrina.
5. Desde el CDS se han desarrollado importantes acciones para mejorar y armonizar la formación en el sector de defensa y militar. Por ejemplo, se han puesto en marcha programas como el Curso Avanzado de Defensa, dirigido a altos funcionarios civiles y militares – que se impartió, hasta 2013, en la Escuela de Guerra brasileña, y en la actualidad ya se ofrece

desde la Escuela Suramericana de Defensa³ – , o el Programa Suramericano de Formación de Civiles en Defensa⁴, impartido en Argentina. Asimismo, se ha creado la Escuela Suramericana de Defensa, en tanto que opera como un espacio permanente y compartido para el desarrollo de formación común en el sector de defensa y Fuerzas Militares de los países del CDS. El objetivo es el de construir una doctrina de defensa propiamente suramericana que se erija desde principios nucleares como autonomía estratégica y nuevos paradigmas de cooperación e integración en seguridad y defensa regional. Los programas de esta escuela tienen un alcance regional y son articulados desde las instancias nacionales de formación civil y militar, con el objetivo de renovar en esencia el pensamiento estratégico suramericano con una nueva impronta regional.

6. Un aspecto de gran importancia para el CDS pasa por buscar integrar del mejor modo posible las capacidades suramericanas en industria y tecnología de la defensa, en tanto que se trata de una de las cuestiones de mayor interés y cooperación en materia de defensa por su afectación a otros niveles de asociación económica para la producción de bienes regionales estratégicos. Es por esto que, desde el CDS, se han puesto en marcha varias acciones con el propósito de identificar posibles áreas de intercambio y cooperación estratégica que permitan desarrollar líneas comunes de investigación y transferencia tecnológica. Igualmente, y como parte de esta prioridad, está contemplada la necesidad de crear un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa suramericana, y que contempla un inventario de capacidades, así como un diagnóstico respecto de posibles líneas de intercambio, cooperación y asociación estratégica.

Finalmente, quedaría destacar las acciones que, desde el CDS, se han orientado con miras a mejorar la mayor transparencia en lo que respecta a acuerdos, maniobras, despliegues o ejercicios militares, tanto intrarregionales como extrarregionales. Esto se trataría de un elemento de suma importancia para coadyuvar las medidas de confianza mutua referidas con anterioridad. Así, a tenor del Protocolo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, es que se estableció el compromiso de notificar con antelación a los respectivos países limítrofes y demás miembros

³Véase: <http://esude-cds.unasursg.org/index.php/academia/cursos/131-programacion-cad-sul-portugues> (consultado el 11 de noviembre de 2016).

⁴Véase: <https://unpabimodal.unpa.edu.ar/course/category.php?id=221> (consultado el 23 de diciembre de 2016).

de UNASUR toda maniobra, despliegue o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval e invitar a observadores militares de estos países. De la misma manera, se determina la conveniencia de establecer mecanismos de comunicación entre fuerzas militares de frontera a fin de coordinar e informar sus actividades. Es así que desde el CDS y UNASUR, lo que se busca es asegurar que, en el caso de acuerdos de cooperación en materia de defensa que impliquen algún grado de presencia de personal militar o civil y/o de armamento y equipos provenientes de estados de la región o extra regionales emplazados en territorios de países suramericanos, estos no serán utilizados de forma que atenten contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados suramericanos, la paz y el equilibrio regional.

4. AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA RESPUESTA NACIONAL Y LA COOPERACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

Habitualmente los estudios de seguridad se centran en las relaciones interestatales, pero esa es una visión bastante reducida del problema, que no tiene en cuenta la “seguridad humana” en todas sus dimensiones (Owen, 2004), y en el caso de América Latina es más grave no tener en cuenta otros factores, porque, por un lado, es un escenario mayormente proclive hacia dinámicas de inseguridad ciudadana por la concurrencia de factores que repercuten muy negativamente tanto sobre la violencia directa, como respecto de la violencia estructural (Galtung, 1969), y, por otro, la preeminencia de la cooperación bilateral y la presencia de Estados Unidos en los escenarios actualmente de mayor desestabilización regional, tal y como son México, el Triángulo Norte Centroamericano, y en menor medida, Colombia.

Dicho esto, lo cierto es que, a pesar de la ausencia de conflictos interestatales, a nivel doméstico la violencia delincriminal continúa siendo un lastre para los países de la región. Este es un lastre que ha carecido de respuestas de cooperación intergubernamental y se ha interpretado y descrito, estrictamente, en clave nacional – al menos, hasta la iniciativa del CDS que acabamos de mencionar –. Por ejemplo, de acuerdo al informe de UNODC (2014) Honduras sería el país del mundo con la mayor tasa de homicidios violentos, con 90,4 muertes violentas por cada 100.000 habitantes; y de los veinticinco países más violentos del mundo, ocho serían latinoamericanos, según el reporte de Naciones Unidas, destacándose en el segundo lugar Venezuela (53,7), en cuarto lugar El Salvador (41,2), en quinto lugar Guatemala (39,9), en déci-

mo puesto Colombia (30,8), el decimosexto lugar para Brasil (25,2), en el vigésimo puesto quedaría México (21,5) y, finalmente, en el vigésimo quinto lugar Panamá (17,2). Asimismo, en el terreno de las ciudades más inseguras y violentas del mundo, la proporción latinoamericana sería sumamente significativa pues, como señala el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2014), de las cincuenta ciudades del mundo con mayor tasa de homicidios para el año 2014, cuarenta serían ciudades latinoamericanas (dieciséis en Brasil, nueve en México, cinco en Colombia, dos en Honduras y, por último, una en Guatemala y El Salvador). De entre estas, destacarían San Pedro Sula (187,14 por cada 100.000 habitantes), Caracas (134,36), Acapulco (112,80), Cali (83,20) o la ciudad brasileña de Maceió (79,76) con las mayores tasas de muerte violenta. Finalmente, otra expresión reveladora de la violencia directa se encontraría en el ingente volumen de secuestros. Así, por ejemplo, según Control Risk Map (2014), de los veinte países con mayor número de secuestros, destacarían México (1°), Venezuela (5°), Colombia (9°), Guatemala (12°) y Brasil (16°) de manera tal que se estima que aproximadamente la cuarta parte del total de secuestros del mundo tendrían lugar en América Latina. Tanto, que en México, en 2014, se computaron, incluida la modalidad exprés, un total de 123.470 víctimas. A ello habría que sumar los 1,4 secuestros diarios que se producen en Venezuela o los 299 casos que reportó, para Colombia, la Vicepresidencia de la República en 2014.

Todas estas cifras de violencia directa mucho tienen que ver con los elevados niveles de violencia estructural de los que adolece la región, pues no se puede pasar por alta que, como sugiere CEPAL (2014), América Latina adolece de una cifra una tasa promedio de pobreza, incluyendo extrema y relativa, del 38%. Un promedio, no obstante, claramente superado por países como Honduras (65%), Guatemala (54%), El Salvador (45%) o Brasil (42%), que son, a su vez, algunos de los países con mayores niveles de violencia de toda la región. Asimismo, el continente pasaría por ser la región más desigual a nivel global, con diez países entre los quince del mundo con mayor inequidad, y de acuerdo a índices de Gini que oscilan entre 0,45 y 0,55, tal y como es el caso de Colombia, Brasil, Panamá, México, Honduras, Guatemala o El Salvador, igualmente, a la cabeza en los indicadores de violencia regional.

Igualmente, sobre la base lo anterior, tampoco ayudaría la concurrencia de otros factores como la producción de coca que, según el reporte de UNODC de 2014, ascendería a una superficie cultivada, entre Colombia, Bolivia y Perú, que supera las 130.000 ha por año, y que permiten producir 671 toneladas, esto es, casi la producción total mundial. También es preocupante el hecho de que, como señala la OEA (2011), Colombia, México, Brasil y América

Central estén a la cabeza del continente en cuanto a posesión de armas de fuego, sobre todo provenientes del mercado negro. La cifra total de este tipo de armas para América Latina asciende a ochenta millones, su mayor parte en manos civiles. Dicho esto, no sorprenderían las cifras del último reporte del *Global Study on Homicide*, por el que se señala al continente latinoamericano como el que mayor correlación presentaba entre el uso de armas de fuego y la comisión de homicidios violentos: Honduras (96%), El Salvador (88%), Guatemala (84%) o Colombia (80%) presentarían una correlación casi plena, directa y evidente, en la relación armas de fuego/homicidio.

Con base en este panorama regional, lo cierto es que apenas cabe destacar respuestas internacionales⁵ ni regionales⁶ destinadas a mitigar una agenda de violencia e inseguridad que se proyecta en términos netamente transnacionales. Es decir, si bien el marco de acción hemisférico está deslegitimado, es igualmente cierto, como señala Verdes (2015), que el escenario regional propiamente suramericano se ha centrado en el marco interestatal, sobre todo de defensa, relegando a un segundo plano, fundamentalmente nacional, la seguridad en su sentido más amplio y más humano. Así, todas las expresiones de violencia e inseguridad ciudadana que acabamos de mencionar se abordan mediante políticas diseñadas en clave nacional, sin atisbo de colaboración entre países; aunque habría que matizar algo esta afirmación, debido al interés de Estados Unidos sobre ciertos escenarios que entiendo afectan directamente a sus intereses geoestratégicos, tal y como son México, Centroamérica y Colombia, donde la cooperación en materia de seguridad “interior” también se da.

En México, por ejemplo, con Felipe Calderón, la seguridad pasó a considerarse como una cuestión central, incluso cuando la crisis económica que atravesaba el país por aquel entonces copaba buena parte de los focos, tanto mediáticos como de las exigencias de la ciudadanía. Felipe Calderón vino a intentar romper algo que se podía denominar como el “consenso narcotraficante”. Es decir, romper el arraigo local de los cárteles del país, especialmente activos en el norte del país y la frontera con Estados Unidos, y visibilizar un problema que, si bien era conocido, en función de la corrupción y las redes de poder local había quedado matizado, en cierto modo, en su exposición pública y mediática.

⁵ Hay un fuerte debate sobre si la seguridad humana justifica la intervención de Estados en la política interna de otro. Una temprana propuesta que intenta alejarse de la legitimación del intervencionismo militarista puede verse en Suhrke (1999).

⁶ Acharya (2001: 458) presenta las nociones de “intervención constructiva” o “implicación flexible”, que aluden a formas de acción regional tendentes a garantizar la seguridad humana en toda su amplitud.

El crimen organizado pasó a ser la prioridad de la agenda pública del gobierno de Calderón, especialmente en cuanto a la lucha frente a los dos cárteles más importantes del país: el cártel de Sinaloa y el del Golfo. Asimismo, durante estos años se puso en marcha todo un programa de reformas orientadas a mejorar la modernización, coordinación y profesionalización de los cuerpos policiales, especialmente a efectos de combatir el crimen organizado en torno a los cárteles. También es importante señalar experiencias como la del proyecto “Plataforma México”, con el que se unificaba todo un sistema anticriminal desde el que se planificaba, diseñaba y ejecutaban los operativos conjuntos del ámbito federal y estatal (Secretaría de Seguridad Pública, 2006).

Quizá, aún con todo, el mecanismo de colaboración más importante fue el proveniente de la Iniciativa Mérida, cuando, en 2007, los gobiernos de Bush y Calderón aprobaron un acuerdo inicial de 1.400 millones de dólares, posteriormente ampliados, con el propósito, señalan Aguayo y Benítez (2012), de intervenir sobre tres aspectos nucleares: 1) lucha contra el narcotráfico y seguridad fronteriza (64% de los recursos); 2) capacitación y modernización de la Fuerza Pública (24%); y, finalmente, 3) promoción del Estado de Derecho y reformas del aparato de justicia (15%). Empero, y a pesar de lo anterior, lo cierto es que los años de la presidencia de Calderón transcurrieron sin percepción alguna de mejora, pues las lógicas territoriales del activismo de los cárteles fueron cambiando, fruto de la disputa interna y de la política de la seguridad, mutando hacia enclaves en los que la presencia de los grupos criminales encontraba ventajas comparativas por la ingobernabilidad y la falta de presencia del Estado.

Aun cuando en la actualidad, la Iniciativa Mérida continúa funcionando con partidas presupuestarias cercanas a los 300 millones de dólares y se han mejorado los pilares de lucha contra el crimen organizado (inteligencia, coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, transformación institucional, especialmente de la Justicia, transparencia y rendición de cuentas, y promoción y garantía de los derechos humanos), lo cierto es que los niveles de violencia continúan tan altos como preocupantes. Basta con observar cómo, por ejemplo, entre finales de 2012 e inicios de 2015, México ha acumulado casi 42.000 muertes violentas y sólo en 2015 se superaron los 18.000 homicidios violentos, lo cual mantiene estables las cifras con respecto a los años de gobierno del PAN. Igualmente se mantienen, sin atisbo de cambio, las decenas de miles de secuestros anuales, en su mayoría exprés, que se han convertido en una prolífica fuente de financiación y extorsión de los grupos criminales y que se han multiplicado por ocho en la última década. A esto se suma el hecho de que los cárteles

siguen siendo la mayor amenaza criminal de drogas según la *Evaluación Anual de Amenaza de las Drogas 2015*. Unos cárteles, cada vez más cooperativos entre sí, no solo en su particular disputa frente a la gobernabilidad del Estado mexicano, sino, igualmente, en su proyección sobre las principales ciudades de distribución en Estados Unidos, como son Nueva York, Atlanta, Washington, Miami, Los Ángeles, Houston y Seattle.

En Centroamérica, la principal amenaza para la seguridad regional son las maras. Naciones Unidas estimaba que hacia 2008, el volumen de estas maras para el Triángulo Norte podía ascender a más de 60.000 pandilleros, organizados en más de 500 grupos, si bien los últimos estudios de 2015 cifran este problema en más de 12.000 mareros en El Salvador, 19.000 en Guatemala y más de 40.000 en Honduras⁷. Sobre la base de esta expansión de los grupos pandilleros, debería añadirse una narcoactividad que, tradicionalmente, ha implicado disputas por controlar el territorio, así como otras formas de actividad criminal y estímulos a la corrupción, socavando sobremanera las bases institucionales del Estado.

A pesar de la amenaza compartida y la actividad transnacional de estos grupos delincuenciales, la respuesta hasta el momento ha adolecido desde una perspectiva supranacional, y se circunscribe, exclusivamente, a políticas y respuestas, netamente reactivas, enmarcadas estrictamente en el orden nacional y de cooperación con Estados Unidos. Los gobiernos centroamericanos, como norma general, han optado por prácticas de militarización de la seguridad como el Plan Escoba en Guatemala, las Operaciones Mano Dura y Súper Mano Dura, en El Salvador, o la Operación Libertad Azul en Honduras. Todas han supuesto lo mismo, excesivos recursos para el estado de sitio y la suspensión de derechos para combatir estos grupos, militarizar la frontera, crear nuevos operativos y aumentar los establecimientos carcelarios, dar mayores espacios de intervención en la seguridad pública a los militares y endurecer la legislación, han sido medidas compartidas por todos estos países sin que los niveles de violencia hayan decaído.

Así, la única respuesta regional destacable hasta el momento ha sido la misma Iniciativa Mérida, ampliada a Centroamérica, que ha redundado en similares lógicas reactivas que las que se produjeron en México, al destinar otros 1.000 millones para promover la seguridad fronteriza, el fortalecimiento de la Fuerza Pública y la lucha contra el crimen organizado. Es más, 2016

⁷Véase: <http://www.laprensa.hn/mundo/835933-410/el-salvador-bate-r%C3%A9cords-con-n%C3%BAmero-de-mareros-encarcelados> o

<http://www.radiohrn.hn/1/noticias/curso-de-honduras-ceuu-forma-mil-500-j%C3%B3venes-para-que-se-alejen-de-pandillas> (consultadas el 12 de diciembre de 2016).

ha sido el año en el que se han destinado más recursos – por valor de 750 millones de dólares – si bien los niveles de violencia homicida permanecen inamovibles, cuando no crecientes.

Finalmente, quedaría el caso colombiano, como un mismo ejemplo de amenaza a la seguridad regional, empero gestionado estrictamente bajo parámetros bilaterales, mediados con Washington. Y es que el conflicto colombiano ha tenido como especial y más significativo elemento de cooperación regional el Plan Colombia. Un Plan Colombia, concebido por Andrés Pastrana, el 8 de junio de 1998, como una iniciativa nuclear de su Plan de Desarrollo, y que fue acogido por el presidente estadounidense Bill Clinton, en diciembre de 1998, cuando prometió destinar más ayuda militar a Colombia a fin de combatir las drogas y fortalecer la democracia y la consecución de la paz en el país.

Desde entonces, se da lo que Tickner (2007) denomina como “intervención por invitación”, a partir de la cual Estados Unidos pasa a ser un actor directo dentro de desarrollo del conflicto armado. Así, toda la lógica contrainsurgente sobre la que se construye el Plan Colombia va a pasar a ser coordinada por el Comando Sur, en Florida, dentro del cual habrá un Grupo Militar para Colombia, y que será el que se encargue de acompañar, formar, asesorar y fortalecer a las Fuerzas Armadas colombianas.

Inicialmente, el Plan Colombia tenía una orientación de mayor inversión social, con el fin de lograr estabilidad política y social en Colombia, aunque, a partir de la puesta en marcha de la contraparte estadounidense, y, sobre todo, a partir de la llegada a la presidencia de George W. Bush, pasa a erigirse como un programa destinado, en la mayoría de sus recursos, a la lucha antinarcótics. Con todo, el Plan Colombia se plasmará sobre la base de seis objetivos centrales: 1) fortalecer la lucha contra el narcotráfico, integrando la acción de las Fuerzas Armadas; 2) fortalecer el sistema judicial y lucha contra la corrupción; 3) neutralizar el sistema de finanzas del comercio de drogas para revertirlo en favor del Estado; 4) neutralizar y combatir los agentes de la violencia que actúan en connivencia con el tráfico de drogas; 5) integrar las iniciativas que provienen de las diferentes escalas geográficas local-nacional-internacional y, finalmente 6) fortalecer y expandir planes para desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el tráfico de drogas. Seis objetivos que, solo entre 1999 y 2002, van a requerir la nada desdeñable cifra de más de 1.900 millones de dólares y que, en sucesivas ampliaciones presupuestarias, vigentes hasta la presidencia de Barack Obama, van a dejar consigo un monto total de aportaciones que superarán los 8.000 millones de dólares.

Sea como fuere, lo cierto es que el Plan Colombia, unido a una política de seguridad beligerante, especialmente notoria bajo los años de presidencia de Álvaro

Uribe (2002-2010), contribuyeron a reducir sustancialmente los niveles de violencia derivados del conflicto y, sobre todo, el pie de fuerza y el control territorial de los grupos guerrilleros. Unos grupos guerrilleros, las FARC y el ELN, fuertemente diezmados y que, con el paso de los años, han terminado por aceptar, junto con el mismo Gobierno colombiano, que la única manera de poner fin a un conflicto que supera el medio siglo de vida pasa por una solución negociada (Ríos, 2016). Solución que, apoyada especialmente desde el marco de UNASUR, que en los últimos años ha tenido como secretario general al expresidente colombiano, Ernesto Samper, y la CELAC. Asimismo, a efectos del buen desarrollo de las negociaciones con las FARC, ha sido fundamental el apoyo de Cuba, además de porque La Habana ha sido sede de los diálogos de paz, porque Cuba ha asumido un importante rol de acompañante, junto con Noruega, al que se han sumado, en calidad de garantes, Venezuela y Chile. De igual manera, con el ELN, y a falta de que arranquen los diálogos, está previsto un mismo apoyo regional, a tenor de que Quito será el escenario donde transcurrirán las negociaciones de paz, si bien parecer ser que habrá sedes paralelas en Venezuela, Brasil, Cuba y Chile, siendo estos dos países, junto con Noruega, igualmente garantes del proceso.

5. CONCLUSIONES

La conclusión más general y destacada es que los planteamientos de “seguridad hemisférica” que se desarrollaron en el orden geopolítico de la Guerra Fría, marcado por la hegemonía de los Estados Unidos, han ido evolucionando en el orden geopolítico de la postguerra fría hacia un sistema de “seguridad regional”, con mayor autonomía, en clave latinoamericana o, al menos, suramericana.

Además, podemos hacer cinco apreciaciones generales como corolario a lo expuesto. En primer lugar, el cambio del código geopolítico estadounidense, especialmente a partir del 11-S – aunque se unen también otros factores – , abrió una ventana de oportunidad para el liderazgo de algunos países de la región, como Venezuela o Brasil, que, al calor de un ciclo expansivo de la economía y de los precios de las *commodities*, pudieron rediseñar parte de la arquitectura regional, interpretada más en clave política y de seguridad, y trascendiendo la estricta dimensión comercial de la integración de los 1990. Pero, esto no ha sido óbice para que Estados Unidos mantenga una importante influencia, en términos de cooperación bilateral, allí donde UNASUR no ha llegado, tal y como es el caso de México o Centroamérica, y por su particular condición, Colombia.

Un segundo elemento a destacar es la ausencia de conflictos interestatales en América Latina y, hasta el momento, a pesar de las dificultades, el buen funcionamiento jurídico-diplomático de los mecanismos para la resolución de controversias territoriales de una manera pacífica y dialogada. De hecho, casi cabría señalar que el único elemento de la Guerra Fría que actualmente se mantiene en vigor con relativa aceptación de los países latinoamericanos es el Pacto de Bogotá.

La tercera cuestión sería el cambio sustancial que supone el CDS y los interesantes aportes que la construcción de una agenda de seguridad y defensa compartida ha desarrollado, tanto a nivel de actividades, programas y protocolos, como a nivel de gestión de crisis políticas del más alto nivel político.

En cuarto lugar, hay que mencionar que aunque el CDS contemple la seguridad en términos más amplios que los tradicionales y haya hecho declaraciones sobre la seguridad humana, siguen existiendo unos elevados niveles de violencia e inseguridad ciudadana, y un conjunto de amenazas en buena medida transnacionales, como el narcotráfico o el crimen organizado, que hasta el momento siguen siendo respondidas, en buena parte, en clave fundamentalmente nacional.

Finalmente, quedaría señalar que el proceso de construcción regional de un sistema compartido y sólido de seguridad y defensa sigue en proceso. Un proceso no carente de dificultades, a tenor de la situación de crisis que atraviesan algunos de los países que más han impulsado este tipo de mecanismo de integración, como son Brasil o Venezuela.

Es por ello que resulta imperativo seguir apostando por la construcción de una agenda compartida, en términos regionales de seguridad y defensa, que obliga a identificar, gestionar y superar algunas de las dificultades que aún lastran el proceso. Dificultades que, derivadas de algunas controversias territoriales irresolutas, en ocasiones, siguen enrareciendo el clima político al proyectar elementos de rivalidad y desconfianza. Por otro lado, es necesario seguir trabajando en la búsqueda de armonizar unas agendas nacionales que, más allá de lo expuesto, siguen respondiendo de manera unilateral a amenazas que son compartidas, sobre todo, en el campo de la seguridad ciudadana. De hecho, en muchas ocasiones, parte de estas respuestas llegan a colisionar, por un lado, con compromisos regionales adquiridos, y por otro, con el recurso de la cooperación estadounidense.

Así, para continuar investigando cómo evoluciona la seguridad regional habrá que observar cómo se desarrollan estos factores y otros como el cambio de ciclo político, la multipolaridad ideológica creciente o los códigos geopolíticos que, respecto a “su” hemisferio, realice la nueva presidencia en Estados Unidos.

Referencias

- ACHARYA, AMITAV (2001) “Human security: East vs. West”. *International Journal*, 56 (3), 442-460.
- AGNEW, JOHN (2005) *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial.
- AGUAYO, SERGIO Y BENÍTEZ, RAÚL (2012) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2012*. México D. F.: CASEDE.
- ALDA, SONIA (2008) “La OEA un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones”. *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 69-98.
- BECK, ULRICH (2003) “Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo”. En Manuel Castells y Narcís Serra (eds.) *Guerra y Paz en el siglo XXI*. Barcelona: Tusquets, 53-66.
- BRIONES, DANIELA (2013) “América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa”. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º. 53, 1-14.
- CABALLERO, SERGIO (2015) “La UNASUR a la luz de los estudios críticos de seguridad”. En Jerónimo Ríos et al. (eds.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*. Madrid: La Catarata, 199-220.
- CAIRO, HERIBERTO, Y LOIS, MARÍA (2014) “Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)”. *Cuadernos de Geografía*, 23 (2), 45-67.
- CELI, PABLO (2014) “Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional”. En Catalina Niño (ed.) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2014*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, 1-16.
- CEPAL (2014) *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- COHEN, SAUL B. (1964) *Geography and Politics in a Divided World*. Londres: Methuen. [trad. al castellano por R. Español Iglesias (1980) *Geografía y política en un mundo dividido*. Madrid: Ediciones Ejército].
- COMUNIDAD ANDINA (2004) “Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina”. [En línea] Disponible en URL: <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm> [Consultado el 29 de noviembre de 2016].
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL (2014) *Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo*. [En línea] Disponible en URL: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/finish/5-prensa/177-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo/0> [Consultado el 22 de noviembre de 2016].
- CONTROL RISK (2014) *Riskmap Report 2014*. [En línea] Disponible en URL: <http://www.controlrisks.com/webcasts/studio/flipping-book/RiskMap-Report-2014/RiskMap-Report-2014.html> [Consultado el 24 de noviembre de 2016].
- DEA (2015) *2015 National Drug Threat Assessment Summary*. Washington D.C.: Departamento de Justicia.
- FUKUYAMA, FRANCIS (1993) *The End of History and The Last Man*. Londres: Penguin.
- GALTUNG, JOHAN (1969) “Violence, peace and peace research”. *Journal of Peace Research*, 6 (3), 167-191.
- GRIFFITHS, JOHN E. (2009) “Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Suramericano de Defensa – UNASUR- un nuevo intento?”. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 3 (1), 104-119.
- LINZ, JUAN J. (1986) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2011) *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*. Washington D.C.: OEA.
- OWEN, TAYLOR (2004) “Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition”. *Security Dialogue*, 35(3), 373-387.

- REINARES, FERNANDO (1998) *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós.
- RÍOS, JERÓNIMO (2016) “La periferalización del conflicto armado colombiano (2002-2014)”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7 (2), 251-275.
- RÍOS, JERÓNIMO, Y CAIRO, HERIBERTO (2014) “Geopolítica de la violencia en América Latina en 2010”. En Jaime Preciado (ed.) *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 337-350.
- ROBLEDO, MARCOS, Y ROJAS, FRANCISCO (2002) “Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 17 (1-2), 5-31.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA (2006) *Planificación Estratégica del “Proyecto Plata-forma México”*. México D. F.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SUHRKE, ASTRI (1999) “Human security and the interests of states”. *Security Dialogue*, 30 (3), 265-276.
- TAYLOR, PETER, Y FLINT, COLIN (2002) *Geografía Política: Economía-Mundo, Estado-nación y Localidad*. Madrid: Trama.
- TICKNER, ARLENE (2007) “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- UNASUR (2009) “I Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR”. [En línea] Disponible en URL: <http://www.seguridad.gob.ec/reunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-de-defensa-de-la-unasur/> [Consultado el 29 de noviembre de 2016].
- UNASUR (2011) “III Reunión Ordinaria del Consejo Defensa Sudamericano. Declaración de Lima”. [En línea] Disponible en URL: <http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1639> [Consultado el 29 de noviembre de 2016].
- UNODC (2014) *Global Study on Homicide*. Viena: Naciones Unidas.
- VERDES-MONTENEGRO, FRANCISCO (2015) “A la pata coja. Seguridad y defensa en la UNASUR”. En Jerónimo Ríos *et al.* (eds.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*. Madrid: La Catarata, 221-244.

Áreas protegidas transfronteiriças: confluência entre segurança e desenvolvimento económico

BRÍGIDA BRITO

Professora Associada no departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Doutorada em Estudos Africanos interdisciplinares em Ciências Sociais (ISCTE). As suas áreas de preferência de investigação são, entre outras, a problemática socioambiental na vertente da gestão para a preservação de áreas protegidas e conservação de biodiversidade, a cooperação internacional e o desenvolvimento. Das suas inúmeras publicações destacam-se: Brito, B, 2013. “As estratégias das Organizações Portuguesas da Sociedade Civil no domínio ambiental” in Moita, L. (org) *A questão do Ambiente: estratégias internacionais*. Lisboa: OBSERVARE-EDIUAL (ISBN: 978-989-8191-42-7): 125-160 e Brito, B. (coord.), 2010. *Abrindo trilhos. Tecendo redes: reflexões e experiências de desenvolvimento local em contexto lusófono*. Lisboa: Gerpress (ISBN: 978-989-96094-2-6).

Áreas protegidas transfronteiriças: confluência entre segurança e desenvolvimento económico

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

As Áreas Protegidas Transfronteiriças (APT), também denominadas por Áreas de Conservação Transfronteiriças (ACT) ou Corredores Transfronteiriços (CT), têm adquirido uma importância crescente no quadro das Relações Internacionais (RI), captando a atenção tanto de governantes nacionais e locais como de investigadores que se dedicam a analisar os nexos relacionais entre conceitos, metodologias e impactes das acções. Os elementos que caracterizam estas regiões, particularizando-as relativamente a outros espaços naturais de grande relevância, devidamente classificados de acordo com critérios reconhecidos a nível internacional e com enquadramento legal adequado, têm permitido repensar e discutir os conceitos de territorialidade e de fronteira, seguindo um princípio revisionista ao equacionarem a emergência de redes complexas de relações entre actores de proveniências diversas.

A ideia, habitualmente consagrada no âmbito dos estudos em RI, de que a linha de fronteira define áreas de influência e modelos de intervenção próprios em termos geopolíticos e geoeconómicos não é recente, mas quando considerada a partir da esfera ambiental, e mesmo no quadro da interacção socioambiental, a concepção dos limites preestabelecidos tende muitas vezes a esbater-se. Por um lado, porque nem sempre existem marcos de

separação geográfica claramente definidos, contínuos, regulares e permanentes em todos os territórios confluentes com as fronteiras, abrindo a possibilidade para a emergência de disputas e conflitos que, em alguns contextos, tendem a perpetuar-se. Por outro lado, porque estes são concebidos como espaços de vivências e de experiências nos quais se criam e desenvolvem modelos de vida com implicações sociais, culturais e económicas que dependem do exercício de diferentes esferas de poder. Por fim, porque se trata de áreas geográficas dotadas de modelos próprios de manutenção ambiental com o objectivo da preservação de ecossistemas e da conservação de espécies, pressupondo uma gestão concertada e partilhada com permanente articulação de vontades que se impõe para lá da linha de fronteira.

A definição de APT é, muitas vezes e a nível internacional, considerada como uma oportunidade de excelência para promover uma plataforma de entendimento entre diferentes regiões, povos e Estados, que estabelecem protocolos de colaboração com um carácter pontual, e muitas vezes informal, mas que também assinam formalmente acordos bilaterais de cooperação, implicando o envolvimento de diferentes actores locais, aceitando a assessoria e o aconselhamento de organizações internacionais, atendendo aos objectivos de garantir a paz e de assegurar a promoção do desenvolvimento.

A análise é iniciada com a apresentação dos principais conceitos que permitem compreender a relevância das Áreas Protegidas Transfronteiriças para, de forma sequencial, se centrar numa abordagem que relaciona a relevância económica destas unidades territoriais com a criação de zonamentos onde a paz é garantida para que desta forma a promoção do desenvolvimento seja possível.

1. ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS: A RELEVÂNCIA DE UMA CATEGORIA INTERNACIONAL

Abordar o tema das Áreas Protegidas Transfronteiriças (APT) e da sua relevância para as Relações Internacionais obriga a uma prévia clarificação conceptual e categorial no sentido de se compreender que modelos territoriais estão incluídos. Mas primeiramente, importa realçar o que se entende por Área Protegida (AP): trata-se de uma unidade territorial específica, delimitada e gerida com objectivos múltiplos e interligados, entre os quais: a) a preservação e a conservação do património natural, incluindo espaços

naturais, biodiversidade e elementos geológicos; b) recursos socioculturais e históricos que reforçam identidades, tanto comunitárias como nacionais. Segundo a International Union for Conservation of Nature (IUCN), uma Área Protegida é

*“um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meios legais ou outros meios efectivos, para alcançar a conservação da natureza a longo prazo através de serviços ecossistémicos e valores culturais associados”*¹.

Ao longo do tempo, assistiu-se a um aumento na criação de AP em todo o Mundo, assim como à valorização patrimonial dos ecossistemas e dos recursos, vivos ou inertes, existentes nestas áreas delimitadas, dando origem à ratificação da Convenção da Diversidade Biológica (CBD) e à criação do seu Programa de Trabalho para as Áreas Protegidas², que foi adoptado em 2004. O reconhecimento internacional das AP foi reforçado, sendo de destacar a criação do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-20, acordado em Nagoia na 10ª Conferência das Partes (CoP) da CBD. Dado que uma das finalidades inerentes à criação de AP consiste na preservação e conservação ambiental, seja de ecossistemas ou de espécies de flora e de fauna, as preocupações no que respeita à sustentabilidade são facilmente evidenciadas, o que contribui para uma aproximação do debate em relação à acção e ao impacte de alguns programas promovidos por organizações internacionais de relevo, destacando-se as Nações Unidas através dos iniciais Objectivos de Desenvolvimento do Milénio³ (ODM), reconduzidos e aprofundados para os actuais Objectivos de Desenvolvimento Sustentável⁴ (ODS), bem como do Programa *Man and Biosphere* da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), entre outras.

Em todo o Mundo, a atenção em relação ao bem-estar ambiental tem sido objecto de reforço, o que evidencia, por um lado, a crescente valorização do tema em termos conceptuais e analíticos e, por outro, a urgência no que respeita à adopção de medidas e de estratégias de acção que acolham consenso

¹ Tradução própria. Consultado online em 14/09/2016, disponível em <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about>.

² Decisão VII.28 do Programa de Trabalho para as Áreas Protegidas da Convenção da Diversidade Biológica: “the primary framework for action under the Convention of Biological Diversity. The ecosystem approach provides a framework within which the relationship of protected areas to the wider landscape and seascape can be understood, and the goods and services flowing from protected areas can be valued” (CBD, 2004).

³ Declaração ratificada por 191 Estados membros em Nova Iorque no ano 2000, apresentando oito objectivos, 22 metas e 48 indicadores mensuráveis.

⁴ Também conhecido como Agenda 2030, foi assumido em 2015 na Cúpula nas Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que inclui 17 objectivos e 169 metas a alcançar em 2030.

e que sejam promotoras de preservação de espaços naturais e de conservação da biodiversidade, em particular se estiverem em causa elementos ameaçados, raros ou endémicos. Estas preocupações resultam em grande medida dos impactes da influência humana não planeada que ora coincide com as actividades comunitárias que vivem em estreita dependência dos recursos naturais e dos ecossistemas, ora decorre da acção corporativa e, por vezes, institucional. A preocupação em relação à sustentabilidade e ao equilíbrio ambiental dos ecossistemas é tanto mais ressaltada quando os campos em análise são marcados por uma de duas situações opostas: em primeiro lugar, regiões que se confrontam com elevados índices de pobreza socioeconómica, carência de recursos naturais que, em última instância, representam o garante da subsistência ou da aquisição de rendimento; em segundo lugar, regiões ricas em recursos naturais cujo controle é disputado por diferentes Estados e que, pelas especificidades identificadas *in loco*, podem representar factores de potencial conflitualidade.

A manutenção e a preservação dos ecossistemas que integram estas áreas representam um desafio. A classificação e o planeamento de AP pode ser entendida como a resposta às preocupações relacionadas com a sustentabilidade, sendo a solução para o problema. A criação das AP está intimamente ligada com a identificação das denominadas Áreas-chave de Biodiversidade⁵ (KBA, de acordo com a sigla da expressão *Key Biodiversity Areas*), pela prevalência de um número significativo de elementos de diversidade biológica identificados a nível mundial (Juffe-Bignoli *et al.*, 2014: 18), e que, perante a ausência de medidas de protecção e conservação, arriscam perdas substanciais com impactes profundos no equilíbrio dos ecossistemas e na relação com as comunidades humanas.

A nível mundial, a importância das áreas protegidas converge no sentido de existirem 161.000 (dados referentes a 2014), representando 15,4% da superfície terrestre, incluindo os ecossistemas fluviais, e 8,4% de áreas marinhas com jurisdição nacional⁶ (Juffe-Bignoli *et al.*, 2014: 7), estimando-se que, ao longo do tempo, estes valores sejam objecto de revisão com incremento até 2020, alcançando com probabilidade os 17% e os 10%, respectivamente.

⁵ São os casos de AP dotadas de particularidades endémicas, nomeadamente aves, símios, répteis, ungulados e grandes mamíferos, incluindo felinos, assim como de importantes mananciais de recursos hídricos que, por característica, representam fontes de vida, o que lhes confere um valor inestimável.

⁶ É relevante considerar ainda outros dados, nomeadamente que 3,4% respeitam a águas oceânicas, 10,9% a áreas costeiras (Juffe-Bignoli *et al.*, 2014: 7).

Independentemente de se tratar de AP terrestres ou marinhas, de uma forma global, podem assinalar-se algumas variações, eventualmente significativas, que determinam a tipologia classificatória e o estatuto de protecção destes ecossistemas, nomeadamente a dimensão, os objectivos inerentes aos modelos de gestão e de governação. Estes critérios são sistematizados na Tabela 1, seguindo a tipologia classificatória habitualmente adoptada a nível internacional e que foi proposta pela International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).

Da análise das seis categorias tipológicas apresentadas no Quadro nº 1, e tendo presentes os objectivos que sustentam a criação e a manutenção de cada uma das AP consideradas pela UICN, pode constatar-se que existe uma tendência para a inclusão das comunidades humanas, assim como das suas actividades regulares, tanto económicas como culturais (Kropf e Oliveira, 2013), desde que esteja assegurada a manutenção dos habitats, a preservação dos recursos e a conservação das espécies. De forma particular, destacam-se:

- a) As Paisagens Terrestres e Marinhas Protegidas (V) e as Áreas Protegidas com Gestão de Recursos para Utilização Sustentável de Ecossistemas (VI) permitem a presença humana com um carácter regular e até permanente, o que pressupõe a existência de assentamentos ou de comunidades que se sedentizam estabelecendo relações com o meio natural ao qual foi atribuído estatuto de protecção e do qual as populações dependem tanto para assegurar a sobrevivência como para adquirir rendimento. Estas são AP definidas qualitativamente como “lived-in” ou “working landscapes” (Scherl *et al.*, 2006), pelo facto de serem identificadas com áreas e paisagens onde se vive e trabalha.
- b) No caso dos Parques Naturais (II), a presença humana é aceite desde que os princípios ecossistémicos estejam assegurados havendo, contudo, limites à exploração e à utilização de recursos que, de alguma forma, ameacem o equilíbrio ambiental e a sua continuidade.

Quadro nº 1 – Síntese da classificação de Áreas Protegidas (IUCN) e representatividade por categoria (2003)

CATEGORIA DE ÁREA PROTEGIDA	ESPECIFICAÇÃO DE OBJECTIVOS	REPRESENTATIVIDADE
I. Reserva Natural (incluindo reserva natural estrita e área de vida selvagem)	Área terrestre ou marítima dotada de ecossistemas representativos, elementos geológicos e espécies de interesse científico, inalterada ou pouco influenciada pelo Homem e que mantem as características originais, sendo gerida de forma a preservar a sua condição natural. Estas são zonas sem habitação permanente.	5,9% do número total de áreas protegidas 10,9% da extensão total de áreas protegidas
II. Parque Nacional	Área natural terrestre ou marítima criada e gerida com o objectivo de proteger a integridade dos ecossistemas garantindo os princípios da sustentabilidade, o que implica restringir a exploração de recursos que ameaça a preservação de espaços e de espécies. A presença humana é possível desde que enquadrada por preocupações científicas, educacionais, recreativas e de visitação, incluindo para fins turísticos, desde que compatíveis do ponto de vista ambiental e cultural.	3,8% do número total de áreas protegidas 23,6% da extensão total de áreas protegidas
III. Monumento Natural	Áreas caracterizadas por um ou mais elementos naturais raros e de valor único ou relevante, com representatividade estética ou importância cultural.	19,4% do número total de áreas protegidas 1,5 % da extensão total de áreas protegidas
IV. Áreas de gestão de habitats e espécies	Áreas terrestres e marinhas onde se desenvolvem acções regulares de gestão que garantem a preservação de habitats e de espécies.	27,1 % do número total de áreas protegidas 6,1 % da extensão total de áreas protegidas
V. Paisagens terrestres e marinhas protegidas	Áreas terrestres confluentes com zonas costeiras ou mar onde a interacção entre população e natureza promove a criação de áreas reconhecidas pela existência de elementos de valor estético, cultural ou ecológico.	6,4 % do número total de áreas protegidas 5,6 % da extensão total de áreas protegidas
VI. Área Protegida com gestão de recursos para utilização sustentável de ecossistemas	Áreas dotadas de sistemas naturais não modificados, geridas com o fim de garantir a preservação da diversidade biológica no longo prazo, possibilitando a satisfação de necessidades locais no presente, interligando os valores culturais com os sistemas tradicionais de gestão de recursos naturais.	4,0 % do número total de áreas protegidas 23,3 % da extensão total de áreas protegidas

Fonte: Adaptado de Scherl, L. *et al.* (2006). *As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza? Oportunidades e limitações*.
Cambridge: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

No Congresso Mundial de Parques da IUCN realizado em Sidney em 2014, foi apresentada uma nova interpretação sobre as características e as funções tradicionalmente atribuídas às AP (Dudley *et al.*, 2014), sendo de destacar uma preocupação particular no que respeita a quatro pontos considerados essenciais:

1. a preservação da natureza de uma forma abrangente e não apenas centrada na conservação da vida biológica;
2. a complementaridade entre a influência das dinâmicas sociais e culturais e a preservação ambiental;
3. a possibilidade de adoptar diferentes modelos de gestão, estando principalmente dependentes dos contextos, não havendo restrições à forma como se articula o planeamento;
4. o alargamento dos benefícios, habitualmente considerados para a protecção ambiental, prevendo-se também a produção de impactes de âmbito social e económico que, pela evolução espontânea dos ecossistemas, não se confinam à delimitação territorial por linhas de fronteira pré-estabelecidas ou convencionadas.

De uma forma particular, o quarto ponto em discussão adquire destaque ao dirigir a análise para a especificidade no contexto da problemática das AP, particularizando a situação da delimitação de fronteiras no contexto ambiental. O conceito de fronteira é comumente aceite como a delimitação territorial por via da identificação de uma linha separadora que, em determinado período da História, foi convencionada e assumida, sendo idealmente respeitada, podendo, contudo, em certos contextos, ser ultrapassada. Dado que, em determinadas circunstâncias, a delimitação física através da construção de muros, fixação de linhas farpadas, ou outra forma material, nem sempre é exequível, as fronteiras podem resultar na definição de uma linha imaginária – ou não física – (Silva e Morais, 2011). Este é o caso predominante quando se aborda a importância das linhas de delimitação para as Áreas Protegidas Transfronteiriças (APT), identificada como uma categoria específica de AP.

A definição da categoria APT no quadro das AP é profundamente determinada por critérios territoriais (Kropf e Oliveira, 2013), já que se trata de áreas delimitadas por fronteiras, o que também lhes atribui a denominação de Áreas Protegidas Internacionalmente Adjacentes (Internationally Adjoining Protected Areas).

Pode considerar-se que, de forma convencional, a definição de fronteiras ganha particular destaque nas análises geopolíticas, geoestratégicas e também geoeconómicas, equacionando-se as implicações legais face à necessida-

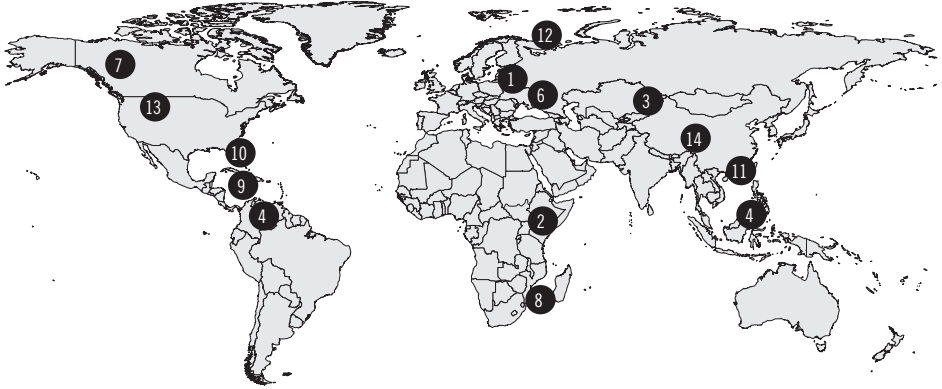
de de fazer cumprir requisitos acordados entre Estados. Esta pode também ser a situação percebida sempre que as acções inter-Estados implicam garantir o respeito pelos espaços e recursos, tanto próprios como alheios. Foi precisamente neste âmbito que a IUCN consagrou a relevância das Áreas Protegidas Transfronteiriças (APT)⁷, destacando não apenas a sua importância no que respeita à ligação entre diferentes países e territórios, por representar um meio de estabilização das relações externas, mas também a relevância sociocultural e económica que modela e determina vivências no terreno.

A formalização das APT acolheu particular atenção desde o início do milénio em resultado de uma avaliação internacional que permitiu identificar casos de práticas bem-sucedidas no estabelecimento de relações de cordialidade e até de cooperação (Sandwith *et al.*, 2001), fortemente influenciadas por motivações dos Estados envolvidos e que, a nível local, passaram a estar centradas nos modelos de intervenção dos Parques criados em zonas de fronteira. A estes foi atribuído o protagonismo na resolução de conflitos emergentes e na promoção da Paz (Kropf e Oliveira, 2013), o que reforça a relevância destas unidades de gestão para as Relações Internacionais.

A definição destas APT tem vindo a receber um acolhimento crescente por parte de diferentes Estados, já que são concebidas como meios de excelência para a promoção da paz e o estabelecimento de acordos e alianças de relevo, sobretudo em contexto regional e, naturalmente, sempre que os interesses geoestratégicos e geoeconómicos são evidenciados. Do ponto de vista ambiental, estas são também denominadas como Áreas de Gestão de Recursos Naturais Transfronteiriças (Braack *et al.*, 2006) ou ainda como Áreas de Conservação Transfronteiriça (Vasilijevic, 2012), o que reforça a importância para as diferentes partes envolvidas dos elementos naturais que as caracterizam, focalizando a análise de outros temas relevantes, como o político, o económico e o cultural, na relação com a problemática ambiental.

⁷ Apesar da consagração ter sido tardia, já em 2002, por ocasião da Cimeira de Joanesburgo se defendeu a possibilidade de criação de um corredor marinho, ideia retomada em 2004 com a manifestação de interesse na criação de uma APT: "In 2004, the governments of the four countries [Costa Rica, Panamá, Colômbia e Equador] signed a voluntary cooperation agreement, the San Jose Declaration, which created the Eastern Tropical Pacific Marine Conservation Corridor (CMAR). This initiative promotes transboundary cooperation on conservation and sustainable development within the member countries' marine environments" (CBD, 2008).

Mapa nº 1 – Identificação da localização das APT em todo o Mundo



Fonte: UNEP (2014)

1. The Tatra Mountains (ponto mais alto da cadeia montanhosa Montes Carpatos), entre a Eslováquia e a Roménia (cobre uma parte da Ucrânia, Hungria e Polónia). As áreas protegidas originais são Tatranski National Park na Polónia e Tatry National Park na Eslováquia
2. The Great Lakes region of Central Africa – inclui 3 áreas protegidas separadas do ponto de vista geográfico, mas ligadas por ecossistemas comuns – Kibira National Park no Burundi, Virunga National Park na República Democrática do Congo e Volcanoes National Park no Ruanda
3. Central Asia Transboundary Biodiversity Project – Aksu-Djabagly Reserve no Kazaquistão, Sary Chelek Reserve na República Kyrgyz, Besh Aral na República Kyrgyz, Chatkal Reserve no Uzbequistão
4. El Condor-Kutukú Conservation Corridor – liga El Condor Park no Ecuador, Zone of Ecological Protection no Peru e Santiago-Comaina Reserved Zone no Peru, com ligação a Llangantales National Park, Chimborazo Fauna Reserve, El Cajas National Park e Podocarpus National Park in Ecuador; Santiago-Comaina Reserved Zone, Tabaconas-Namballe National Sanctuary e Cutervo National Park no Peru.
5. Cross-border protection in Borneu – Lanjak Entimau Wildlife Sanctuary: Sarawak na Malaysia, Batang Ai National Park: Sarawak e Betung Kerihun National Park: West Kalimantan na Indonésia
6. The Danube Delta – liga a Ucrânia à Roménia na área do delta do Danúbio.
7. Glacier Bay National Park and Preserve nos EUA com ligação ao Canadá – Wrangell-St. Elias National Park and Preserve nos EUA, Tatshenshini-Alsek Provincial Wilderness Park no Canadá e Kluane National Park Reserve no Canadá
8. The Maloti Drakensberg Transfrontier Project – conservação nas Montanhas Maloti-Drakensberg – ao longo da zona montanhosa da costa africana entre zonas de elevada altitude no Lesoto e a República da África do Sul – Ukhahlamba / Drakensberg Park e Golden Gate Highlands National Park na África do Sul; Sehlabathebe National Park, Ts'ehlanyane Nature Reserve e Bokong Nature Reserve no Lesoto
9. The Mesoamerican Biological Corridor na Mesoamérica (América Central e México) – Sul do México, Belize, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Panamá
10. The Mesoamerican Barrier Reef System – desde a ilha Contoy no norte da Península do Yucatan à Bay Islands das Honduras (barreiras de corais)
11. The Pha Taem Protected Forests Complex Programme – liga três países: Tailândia, Cambodia e Laos. Inclui 4 áreas protegidas e uma área proposta a santuário de vida selvagem.
12. Oulanka-Paanajärvi Transboundary protected área – liga dois Parques Nacionais na fronteira entre a Finlândia (EU) e a Rússia
13. Crown of the continent ecosystem – no noroeste do Pacífico na América do Norte
14. Kangchenjunga Landscape – entre a zona leste do Nepal, Sikkim and Darjeeling Himalayas da Índia, e o oeste do Butão incluindo o sul da região do Mount Kangchenjunga. Uma pequena parte chega à Região Autónoma do Tibete – 15 Áreas Protegidas e 6 corredores.

Assim, as APT passam a representar uma mais-valia na ligação entre regiões vulneráveis, anteriormente definidas como isoladas ou caracterizadas pela distância, mas também entre populações que sustentam formas de organização social e de produção económica variáveis, tendendo para a ancestralidade, modelos de gestão que remetem para a partilha e a criação de relações harmoniosas e equilibradas em resultado do interesse mútuo em recursos⁸, paisagens e espécies⁹.

A literatura de referência que analisa a relação entre os conceitos de território e de AP, incluindo as APT (Haesbaert, 2007; 2004; Claval, 2011, Diegues, 2001, entre outros), sugere que estas áreas integram diferentes dimensões, entre as quais: a política, claramente relacionada com a legalidade, a tomada de decisões e a articulação regional; a económica, orientada por formas de produção, comercialização e consumo; e a cultural, que resulta de representações socioculturais construídas em torno do espaço, das paisagens e dos recursos, ora no sentido do reconhecimento da importância, ora inversamente da desvalorização.

Em contexto de APT, as populações residentes, ou que são influenciadas por processos transfronteiriços, sejam orientados pela esfera política, económica ou cultural, sofrem de transformações por adaptação ao interagirem com outras populações que, em determinados contextos, podem manifestar vontades e intenções diversas. Neste sentido, poderá inclusivamente introduzir-se o conceito apresentado por Rogério Haesbaert (2007) de multiterritorialidade que, além de ser identificado com a habitual dupla conotação – material ou física, associada aos recursos; e o simbólico, de natureza cultural e identitária –; promove uma interpretação mais próxima da complexidade e da intensificação das relações entre contextos territoriais diferentes, o que pode obrigar a definir novas territorialidades.

Dado que a importância das APT no mundo tem sido crescente, em resultado do reconhecimento internacional do duplo benefício que decorre da sua criação e manutenção, a possibilidade de, por um lado, garantir a paz e a segurança a nível internacional e, por outro lado, promover o desenvolvimento socioeconómico de zonas distantes, isoladas e marcadas pela vulnerabilidade (cf. 3.), foi criada a Rede Global de Conservação Transfronteiriça (*Global Transboundary Conservation Network*)¹⁰. Através desta Rede foi desenvolvida uma base de dados a nível mundial com capacidade para disponibilizar informações sobre

⁸ Consideram-se recursos ricos, nomeadamente minerais, incluindo o ouro, a prata e o petróleo, mas também não minerais com elevado valor por serem vitais e em alguns contextos raros, como é o caso da água doce.

⁹ Com particular destaque as espécies raras, ameaçadas e endémicas, às quais é atribuído elevado valor monetário e que são alvo de acções de biopirataria.

¹⁰ Cf. <http://www.tbpa.net/>, consultado online em 11 de Outubro de 2011.

a conservação transfronteiriça nos diferentes continentes, mas também prestar assessoria jurídica às APT que a integram mediante a disponibilização de serviços pelo Centro de Recursos Jurídicos Transfronteiriços. A visibilidade da Rede é demonstrada tanto pela dimensão como pelos objectivos a que se destina: é constituída por mais de 200 unidades de conservação a nível internacional, sendo o objectivo a promoção da cooperação transfronteiriça, tendo presente um conjunto de factores tradicionalmente entendido como foco de divergência, nomeadamente a existência de: línguas e/ou dialectos específicos; complexidade cultural, muitas vezes de origem étnica e reforçada pela sacralidade; enquadramentos jurídicos diferentes; sistemas políticos próprios e nem sempre coincidentes com os dos países vizinhos

2. GESTÃO E SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS EM ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS

Devido ao facto de as APT serem caracterizadas pela particularidade da delimitação fronteiriça, pressupondo, em muitos casos, diferentes entendimentos sobre as opções estratégicas, o planeamento e a gestão destas áreas caracteristicamente vulneráveis requerem uma atenção redobrada pela necessidade de conciliação de esforços, negociação e implementação de acções conjuntas. Assim, em resultado de se tratar de áreas naturais cuja gestão e consequente tomada de decisões dependem de diferentes governos, o controle das APT resulta, em muitos casos, na adopção de modelos partilhados por entidades com nacionalidades diferentes. Trata-se da criação e implementação de processos tendentes à regulação de espaços, recursos e espécies que coexistem para lá da delimitação fronteiriça. Este processo obriga à definição de uma orientação jurídica e de fiscalização com um carácter permanente, evitando a emergência de ameaças à integridade territorial, ou relacionadas com o eventual usufruto indevido, para qualquer das partes interessadas. É neste contexto que são pensados e se enquadram os Serviços dos Ecossistemas (Juffe-Bignoli *et al.*, 2014: 20), orientados por valores comumente aceites pelas comunidades locais já que são orientadores de práticas sociais e culturais, de acordo com uma estrutura definida e que contextualiza o desenvolvimento de actividades promovidas na relação socioambiental, de acordo com funções específicas de regulação e de controle.

Os Serviços dos Ecossistemas concebidos com base nas comunidades residentes nas APT, ou nas áreas confluentes destas, garantem o respeito pelas culturas tradicionais, nomeadamente em relação à identificação de sítios naturais de

culto, locais sagrados, com forte valor simbólico ancestral, representando ainda um instrumento de reforço identitário para alguns grupos. Nas APT, esta forma de gerir a partir da dimensão micro ou local, mesmo que na dependência do poder central ou nacional, tem uma função reguladora sempre que se colocam questões em relação ao uso de determinados recursos, tais como água doce, madeira, recursos haliêuticos e cinegéticos, visto que permitem assegurar o respeito pelos limites fronteiriços.

Face às especificações dos Serviços dos Ecossistemas, a gestão de APT requer a preparação de planos estratégicos, habitualmente denominados como Planos de Manejo, que têm por finalidade principal orientar a utilização dos recursos naturais, vivos ou inertes, bem como dos espaços sem que sejam geradas agressões ou ameaças, tanto no presente como no futuro. A promoção de Serviços dos Ecossistemas em APT¹¹ ganha ainda maior relevo dado que, por característica, se trata de áreas territoriais que atravessam fronteiras administrativas, políticas e com implicações socioeconómicas, mas que do ponto de vista ambiental não são percebidas da mesma forma.

A gestão de APT remete assim a análise para o tema da governação no que respeita aos espaços naturais e aos recursos partilhados, ou que evidenciam implicações nas zonas de fronteira. Na verdade, os ecossistemas que integram as AP próximas da linha de fronteira tendem a ultrapassá-las numa lógica de continuidade natural e espontânea não se confinando às demarcações criadas e assumidas com motivações políticas e estratégicas. A governação destas áreas requer, além de rigor, capacidade de negociação e entendimento, o que só por si sugere a necessidade de uma presença dos representantes dos diferentes *stakeholders in loco*, de forma a garantir a continuidade dos modelos de gestão. Peter Abrams *et al.* (2003: 11) definem governança como *“the interactions among institutions, processes and traditions that determine how power is exercised, how decisions are taken on issues of public and often private concern, and how citizens or other stakeholders have their say”*.

A gestão ou governança de APT pode resultar do exercício do poder por parte das partes interessadas (*stakeholders*), de acordo com a adopção de diferentes modelos de gestão adequados ao tipo actores envolvidos. Assim, podem considerar-se quatro modelos principais de gestão de AP, facilmente adaptáveis às APT (Abrams *et al.*, 2003: 17 e seguintes):

¹¹ Os Serviços dos Ecossistemas são de extrema importância para, com base na aplicação de indicadores reconhecidos a nível internacional, aferir a disponibilidade de carbono particularmente em contexto florestal, de recursos hídricos, bem como de produção primária líquida e de biodiversidade, recursos fundamentais para a manutenção socioeconómica das populações que deles dependem.

- a. A *gestão governamental, pública ou coordenada pelo Estado*, predominantemente a cargo das direcções dos Parques ou das AP classificadas, na dependência de órgãos da tutela. O exercício do poder pode ser garantido por via nacional, provincial, municipal ou local, em função dos casos.
 - b. A *gestão efectivada pelas diferentes partes interessadas ou em co-gestão*, em que existe uma partilha de responsabilidades pelos *stakeholders* envolvidos, havendo um procedimento colaborativo entre todos os intervenientes no sentido da promoção de uma gestão conjunta que a todos beneficia.
 - c. A *gestão privada*, em que a responsabilidade é atribuída a uma entidade privada, podendo associar ou não fins lucrativos.
 - d. A *gestão comunitária*, em que se regista uma valorização da capacidade das populações locais ou indígenas em assumirem a tomada de decisões, podendo haver cabimento para a negociação com outros interlocutores.
- Independentemente do modelo de gestão criado e adoptado, a conceptualização da boa governação implica que se considerem os critérios da justiça, da imparcialidade e da equidade de forma a garantir a eficácia dos objectivos para os quais as APT foram criadas, a saber: a preservação dos ecossistemas e a conservação das espécies através da criação de uma relação harmoniosa e sustentável com as comunidades residentes que deles dependem. De acordo com Abrams *et al.* (2003: 20 e seguintes), existem cinco critérios fundamentais para uma gestão adequada e eficaz de AP: a legitimidade; a responsabilidade; o desempenho; a equidade; e a liderança. Na totalidade, estes princípios dependem da capacidade de promover o diálogo e a negociação entre todos os interessados, sem discriminação; o conhecimento e a confiança; a competência e a integridade; a resiliência perante as dificuldades; o sentido de justiça e a capacidade de resolução de conflitos.

3. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO: DUAS QUESTÕES CONFLUENTES

A problemática da segurança em zonas de fronteira não é recente e tem concentrado a atenção em estudos de relevo por parte da Academia. Estas áreas, bem como as adjacentes, são caracteristicamente vulneráveis, já que, na maioria, estão geograficamente deslocalizadas em relação aos principais pontos onde se concentra o poder político e económico, a conseqüente tomada de decisões e a estrutura que garante o equilíbrio e o respeito pelos limites através da defesa e da segurança.

Paralelamente, considerando-se que, em muitos casos, a linha de fronteira é extensa do ponto de vista geográfico, envolvendo uma área territorial alargada, o controle e a regulação das actividades prosseguidas entre os dois lados da linha é dificultado e, em muitos casos, inviabilizado. A incerteza no que respeita à capacidade de operacionalizar o controle e a regulação de espaços confluentes que, pelas características ambientais e disponibilidade de recursos com interesse económico, mas também em resultado do isolamento e da distância a que estão votadas estas áreas, agrava as vulnerabilidades, fragilizando as suas potencialidades.

A criação, manutenção e gestão de APT nem sempre é conseguida de forma consensual, podendo resultar na emergência de focos de conflitualidade (Kropf e Oliveira, 2013) sempre que os interesses das partes envolvidas não estejam assegurados, seja do ponto de vista político, económico ou cultural. Sempre que a negociação não se revela como o instrumento prioritário, e sobretudo quando as APT são dotadas de recursos abundantes aos quais é atribuído um valor económico considerado relevante, a segurança das comunidades residentes, maioritariamente a viver em situação de pobreza, bem como a garantia de apropriação dos recursos e dos espaços próprios, é posta em causa. Estes são os casos das zonas transfronteiriças qualificadas de elevada sensibilidade geopolítica (Nascimento e Couto, 2010 *apud* Tostes e Ferreira, 2015), pela existência de um conjunto de recursos (por exemplo: ouro; diamantes; espécies raras; endémicas e ameaçadas; madeiras nobres) ou de actividades ilícitas e rentáveis, ora promovidas a nível local e regional (por exemplo, o contrabando, a biopirataria, os diferentes tráficos), ora favorecidas e estimuladas por interesses internacionais e multinacionais (os casos mais relevantes são hidrocarbonetos, madeiras, espécies florísticas para fins medicinais e de cosmética). Da mesma forma, quando os recursos se revelam escassos sendo, por isso, desejados e disputados pelos dois lados da fronteira, os interesses sobrepõem-se e o conflito tende a emergir ameaçando a segurança transfronteiriça (Kropf e Oliveira, 2013), a manutenção do equilíbrio e a sustentabilidade. Nestes casos, a apropriação dos recursos, que implica não apenas a posse da propriedade, mas também a capacidade legitimada e reconhecida para gerir e tomar decisões, é inviabilizada ou, pelo menos, fortemente limitada.

“O traçado arbitrário de um grande número de fronteiras internacionais foi a origem de vários (conflitos), particularmente na América Central, entre o Equador e o Peru, entre o Irão e o Iraque, entre Israel e a Palestina, entre os dois Iémens, entre o Paquistão e a Índia, pelo controle de Caxemira, entre as duas Coreias, entre a Etiópia e a Eritreia e entre a Frente Polisário e Marrocos. Outros foram gerados

por reivindicações de recursos naturais estratégicos que possuem, como os recursos energéticos e hídricos. O conflito entre o Paquistão e a Índia, para controlar Caxemira, é um dos mais conhecidos por causa dos inúmeros confrontos que tiveram lugar nestes Estados dotados de armamento nuclear” (Leitenberg, 2006 apud Dufour, 2008)¹².

Sempre que o conflito é latente e a segurança ameaçada a mediação dos interesses resulta em urgência (Kropf e Oliveira, 2013) de forma a assegurar a estabilização dos espaços consagrados e dos recursos disponíveis, gerando equilíbrios socioeconómicos e político-ambientais. A gestão partilhada – ou acordada – entre as partes envolvidas e interessadas das APT é assim concebida de forma consensual como um dos instrumentos mais importantes que permitem garantir a segurança e a paz entre os dois lados da fronteira.

A cooperação entre as partes representa um instrumento facilitador para a gestão das APT, já que assenta num conjunto de preocupações comuns e que podem ser diagnosticadas em conjunto, na definição de objectivos, na criação de modelos de gestão adaptáveis às duas realidades e na implementação responsável das medidas acordadas. Não se tratando propriamente de um modelo de co-gestão que, nestes contextos, é muitas vezes interpretado como uma forma de promover ingerência com um duplo sentido, resulta do estabelecimento de acordos negociais de conciliação, que são favoráveis ao *peacemaking*, ao *peacebuilding* e ao *peacekeeping* em zonas fronteiriças marcadas pela desregulação e pela emergência de conflitos, mesmo que estes tenham apenas um carácter pontual e não regular. Este é, por exemplo, o caso das APT dotadas de bacias hidrográficas significativas em caudal com impacte local e regional, em que é convencionalizada a co-responsabilização tanto para a gestão como para o usufruto dos recursos hídricos, de forma a não prejudicar nenhuma das partes. O modelo de gestão é acordado e adaptado aos contextos nacionais em causa, o que implica a criação e a adopção de legislação própria e adequada que não fira os termos da negociação previamente estabelecida.

A cooperação em contexto de APT deu origem à criação de uma nova categoria que, pela especificidade dos objectivos com que foi criada, resulta na promoção de equilíbrios através do incremento da negociação. Trata-se dos Parques para a Paz (PpP), cujo principal instrumento de gestão consiste na promoção de acções de cooperação identificadas como esforços conjuntos e que são encetados como forma de resolver conflitos, incluindo armados, sejam latentes ou emergentes. Contudo, a vocação conservacionista, no que respeita ao ambien-

¹²Tradução própria.

te de uma forma geral, e à biodiversidade em particular, não é esquecida. De forma a incentivar uma adesão alargada a este tipo de mecanismo, em 2007, no primeiro Congresso Mundial sobre Parques para a Paz, foi criada a Rede Mundial de Áreas Protegidas Transfronteiriças para a Paz.

A criação da nova categoria denominada por Parques para a Paz (PpP) foi uma proposta da IUCN que, no que respeita à consolidação de propostas internacionais para garantir uma óptima articulação entre Estados e à gestão de áreas naturais adjacentes, os distingue das APT (cf. Quadro nº 2). Apesar de se registar alguma similitude entre os dois tipos considerados, pela proximidade dos contextos em que se enquadram, percebe-se que existem especificações próprias a cada categoria, principalmente no que respeita à definição de cada uma e à metodologia proposta.

Quadro nº 2 – Distinção entre APT e PpP

TIPO	ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS	PARQUES PARA A PAZ
Definição	Zona terrestre ou marinha que reúne uma ou mais fronteiras entre países, unidades intranacionais e áreas que ultrapassam os limites da soberania ou jurisdição nacionais	Zonas transfronteiriças oficialmente criadas para a conservação da diversidade de vida biológica e a promoção da paz
Objectivo	Protecção e manutenção da biodiversidade e dos recursos naturais e culturais associados	Conservação da biodiversidade e promoção da paz entre Estados
Metodologia	Gestão em cooperação através da criação de regulamentação e outras medidas acordadas	Integração de rede mundial com representação em todos os continentes, criada em 2007

Fonte: Adaptado de Dufour (2008)

De uma forma simplificada, pode considerar-se que o objectivo de criar PpP se centrou na necessidade de articular vontades e interesses através da identificação de instrumentos que viabilizassem a regulação de áreas protegidas partilhadas entre dois ou três Estados, também denominadas por Áreas Protegidas Transfronteiriças para a Paz (APTP). Este mecanismo é associado a um conjunto de acções definidas em conjunto com o propósito de serem adoptadas e implementadas, entre as quais medidas de protecção do ambiente, criação de legislação de enquadramento e fiscalização, o que tam-

bém supõe compromisso e responsabilização (Dufour, 2008). Desta forma, os PpP assumem uma função muito importante na resolução de diferendos regionais – e até de conflitos – quando surgem problemas de disputa pelo controle das fronteiras. A opção pelo incentivo à cooperação é entendida como geradora de benefícios para todas as partes envolvidas, já que existe margem negocial para que cada uma defenda os seus interesses viabilizando concessões nas relações de poder que passam a ser partilhadas.

De forma a garantir melhores resultados no contexto da articulação entre interesses que podem resultar de forma desequilibrada nas negociações entre Estados face a espaços adjacentes e a recursos susceptíveis de serem partilhados, a IUCN, em conjunto com a World Commission on Protected Areas (WCPA), preparou e disponibilizou um pacote de ferramentas de diagnóstico, claramente facilitadoras para a criação dos PpP, as denominadas “Diagnostic tool for transboundary conservation planners¹³” (Global Transboundary Conservation Network).

As APT são dotadas de ecossistemas que, do ponto de vista ambiental, são definidos como únicos, seja pela raridade de alguns dos elementos naturais, pela relevância e significância para o equilíbrio dos contextos dos quais fazem parte, seja ainda e de forma oposta pela abundância e disponibilidade. Socialmente, para as comunidades residentes que deles dependem, adquirem um valor simbólico de relevo, sendo considerados em muitos casos como símbolos identitários e de referência que unificam grupos humanos conferindo-lhes coerência, pelo que reforçam o sentimento de pertença. Em termos económicos, estas são áreas que tanto representam o garante da subsistência para as comunidades locais residentes como são entendidas como reservas de recursos naturais que permitem elevadas margens de rentabilização a curto ou médio prazo. A nível político são consideradas áreas estratégicas em resultado do reconhecimento da importância territorial tanto para a consolidação da imagem nacional como por representarem portas de entrada e de saída para outros territórios não nacionais.

Coincidindo em parte com as APT, os PpP complementam as funções de preservação ambiental com a promoção da paz, procurando garantir que, por um lado, os conflitos não sejam criados e, por outro, que o processo de desenvolvimento económico possa ter continuidade. Neste sentido, o envolvimento das comunidades locais caracteristicamente pobres, seja por via associativa ou através do

¹³ Este recurso está disponível online em <http://www.tbpa.net/page.php?ndx=22> [consultado online em 11 de Outubro de 2016].

empenho das direcções das APT e dos PpP, é determinante, já que contribui para o envolvimento efectivo de todos os *stakeholders*, com valorização das capacidades locais na promoção da mudança, que desejam e necessitam, com respeito pela área geográfica que os enquadra. É também a este nível que se compreende que esta dimensão territorial adquire um sentido partilhado, pelo que necessariamente cooperante, na busca de soluções comuns ao invés de agravar as divergências típicas das disputas pelo poder e pelo controle.

As problemáticas da segurança e do desenvolvimento económico são habitualmente referidas como interligadas e confluentes, em particular quando se aborda o tema na perspectiva da mudança durável e sustentável. Considerando que, com a criação de APT e de PpP, se procura criar sinergias entre a negociação, a cooperação, a estabilidade, a paz e o desenvolvimento em contexto ambiental, estes parecem ser meios destacados para promover a ambicionada redução da pobreza de forma equilibrada (Scherl *et al.*, 2006). Por um lado, os critérios conservacionistas e de protecção ambiental ficam assegurados, já que respondem às preocupações dos *stakeholders* de todos os lados da fronteira. Por outro, a ausência de conflitos, sobretudo armados, eleva as oportunidades de negociação facilitando a definição de estratégias conjuntas em prol de metas que se pretendem alcançar por parte de todos. Por fim, fica aberto o caminho para a promoção económica inter-regional que favorece todas as partes envolvidas estimulando a vontade e a capacidade de produzir e gerar novos recursos.

Dufour (2008) apresenta casos de boas práticas que resultaram da criação e implementação de Parques para a Paz na região dos Andes, sendo esta uma área territorial que sofreu com conflitos prolongados entre o Equador e o Peru. Em meados da década de 90 do século XX, a definição de fronteiras comuns na bacia do Amazonas deu origem a confrontos entre as forças armadas dos dois países, que disputavam o seu controle. Na sequência da denominada Guerra do Condor, foi assinada a Declaração de Paz de Itamaraty, sob a pressão internacional de países como o Brasil, a Argentina, o Chile, os EUA, estabelecendo os critérios para a definição da fronteira, dando origem à criação de um Parque Ecológico Binacional que representava a formalização da paz entre os dois Estados¹⁴. Paralelamente ao Parque Ecológico Binacional foi criado um Plano de Gestão Binacional que equiparava o valor da conservação ambiental ao desenvolvimento. Esta equação foi possível graças ao incentivo para o estabelecimento de um acordo de cooperação entre o Equador e o Peru. Neste sentido, foram preparados em conjunto progra-

¹⁴Trata-se do Acordo Definitivo de Paz de Brasília assinado em 1998.

mas conservacionistas e orientados para a valorização dos recursos naturais envolvendo as comunidades locais mediante o seguimento de metodologias participativas. Assim, passou a efectivar-se uma gestão coordenada para assegurar a resolução de problemas socioeconómicos e ambientais específicos e comuns, tais como a promoção de acções alargadas de reflorestação que, em simultâneo, combateram o desgaste gerado pela produção intensiva de gado e pelas culturas de substituição, neste caso de frutícolas para exportação.

O caso entre o Equador e o Peru não é único no contexto da América do Sul, se bem que o grau de conflitualidade associado à disputa do controle da fronteira, dos espaços e dos recursos, assim como os resultados efectivamente alcançados pelas iniciativas conciliadoras e favoráveis a uma gestão partilhada seja muito variável de caso para caso. Uma das situações que tem captado a atenção dos investigadores que se dedicam a estudar a importância da criação de mecanismos de regulação da acção internacional em espaços confluentes é a região demarcada pela tríplice fronteira que liga o Brasil, a Argentina e o Paraguai (Kropf e Oliveira, 2013). Este é um dos casos em que os resultados não correspondem ao desejado, não havendo lugar para a definição de práticas bem sucedidas. Esta região é particularmente influenciada pelo aquífero Guarani que, sabendo-se que a disponibilidade de recursos hídricos é determinante para a sobrevivência das populações e para o desenvolvimento económico, já que está na base de todo o tipo de sector produtivo, é geradora de desencontros. Na sequência da extrema valorização deste recurso vital, as vontades políticas de Estados vizinhos tenderam a centrar-se muito mais no interesse do controle dos mananciais hídricos do que na identificação de soluções conjuntas através da partilha equitativa e justa, ou até da co-gestão. Independentemente da influência exercida pela comunidade internacional, em particular através da MERCOSUL, estes três Estados não concretizaram a implementação de acções partilhadas e conjuntas de gestão das bacias hidrográficas.

4. TÓPICOS CONCLUSIVOS

A criação de Áreas Protegidas Transfronteiriças em todo o mundo tem sido alvo de incremento pelos benefícios que lhes são reconhecidos, a saber:

- a. a evidente aptidão para incrementar processos de pacificação em regiões sensíveis à conflitualidade, ou marcadas pela vulnerabilidade;
- b. a capacidade de garantir mecanismos internacionais de negociação gerando consensos e criando condições para encetar acções conjuntas por via dos mecanismos de cooperação;

- c. a centralidade da acção transfronteiriça promovendo a redução da pobreza e o envolvimento de diferentes *stakeholders*;
- d. a atenção redobrada na dimensão ambiental, já que formalmente o foco das intervenções está centrado nos objectivos da preservação de ecossistemas que ultrapassam fronteiras e da conservação de espécies que, em grande medida, são migratórias, circulando através e para lá da linha de fronteira.

Considerando as APT, e tendo presentes as diferentes possibilidades de classificação tipológica, é evidente que estas áreas territoriais assumem uma função decisiva na promoção de uma mudança construtiva nas relações entre diferentes Estados que confluem do ponto de vista geográfico e ambiental. A percepção de que este é um caminho que requer continuidade e que começou apenas a ser percorrido parece estar presente em todas as partes interessadas: Estados; academia; entidades privadas; organizações da sociedade civil formalizadas ou de carácter espontâneo; comunidades locais. A valorização das Áreas Protegidas em região de Fronteira é ainda muito recente e, apesar dos benefícios que lhes são reconhecidos, a consolidação das práticas é ainda uma necessidade, sendo a gestão partilhada, ou pelo menos acordada, um esforço para exercitar uma cidadania regional alargada entre Estados, garantindo direitos e respeitando os limites dos interesses.

Os resultados desejados das estratégias e acções encetadas não são sempre definidos como um dado adquirido, já que os interesses geopolíticos, geoestratégicos e geoeconómicos continuam a estar subjacentes, imperando muitas vezes sobre os delineamentos da cooperação e da criação de boas relações de vizinhança transfronteiriça. Os efeitos construtivos e conciliatórios que as Áreas Protegidas Transfronteiriças promovem, e que se pretendem duradouros e sustentáveis, requerem uma intervenção em continuidade, mantendo a linha de fronteira como um ponto de intercepção e reunião. O essencial nestas novas possibilidades de relacionamento internacional em contexto marcado pela vulnerabilidade ambiental consiste na necessidade de regulação e de gestão das zonas que confluem em fronteiras através da opção de definir uma estratégia conjunta, repartindo poderes e integrando as populações locais na procura do desenvolvimento numa perspectiva de durabilidade.

Referências

- ABRAMS, PETER; BORRINI-FEYERABEND, GRAZIA; GARDNER, JULIA; HEYLINGS, PIPPA, 2003. *Evaluating governance: handbook to accompany a participatory process for protected areas*. Disponível em http://cmsdata.iucn.org/downloads/evaluating_governance_handbook.doc [Consult. em 11-10-2016].
- BISHOP, KEVIN *et al.*, 2004. *Speaking a common language The uses and performance of the IUCN system of management categories for Protected Areas*. Cardiff: Cardiff University. Disponível em https://www.iucn.org/downloads/speaking_common_language.pdf [Consult. em 28-09-2016].
- BRAACK, LEO; SANDWITH, TREVOR; PEDDLE, DAVID; PETERMANN, THOMAS, 2006. *Security Considerations in the Planning and Management of Transboundary Conservation Areas*. Cambridge: IUCN. Disponível em <http://www.tbpa.net/docs/pdfs/Securityconsiderationsintransboundary.pdf> [Consult. em 05-12-2016].
- CBD, 2008. *Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*. Montreal, Technical Series n. 36. Disponível em <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-36-en.pdf> [Consult. em 08-10-2016].
- CBD, 2004. *Programme of work on protected areas*. Programmes of Work. Montreal: CBD. Disponível em <http://www.cbd.int/protected/pow> [Consult. em 08-10-2016].
- CHASEK, PAMELA *et al.*, 2006. *Global environmental politics*. Colorado: Westview Press.
- CLAVAL, PAUL, 2011. *Epistemologia da Geografia*. Florianópolis: Ed. Universidade Federal de Santa Catarina.
- DIEGUES, ANTÔNIO CARLOS, 2001. "Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais". In *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de apoio à pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras. Universidade de São Paulo.

- DUDLEY, NIGEL, GROVES, CRAIG, REDFORD, KENT H. AND STOLTON, SUE, 2014. "Where now for protected areas? Setting the stage for the 2014 World Parks Congress". In *Oryx*, 48 (4), pp. 496-503. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/oryx/article/where-now-for-protected-areas-setting-the-stage-for-the-2014-world-parks-congress/3603097227C8BF9266FE445F455E741C> [Consult. em 15-11-2016].
- DUFOUR, JULES, 2008. *Espacios transfronterizos protegidos para la Paz y la Cooperación*. Disponível em <http://www.globalresearch.ca/parques-para-la-paz-en-am-rica-latina/7773> [Consult. em 11-10-2016].
- HAESBAERT, ROGÉRIO, 2004. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. Disponível em <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> [Consult. em 08-10-2016].
- _____, 2007. "Território e multiterritorialidade: um debate". In *GEOgraphia*. Ano IX, nº 17. Disponível em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/213/205> [Consult. em 08-09-2016].
- JUFFE-BIGNOLI, DIEGO *et al.*, 2014. *Protected Planet Report 2014*. UNEP-WCMC: Cambridge, UK. Disponível em http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/protected_planet_report.pdf [Consult. em 12-10-2016].
- KROPF, MARCELA; OLIVEIRA, ROGÉRIO, 2013. "Áreas protegidas transfronteiriças". In *Revista Perspectiva Geográfica*, V. 8, N. 9 (ISSN. 1981-4801). Disponível em <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/download/9511/7038> [Consult. em 10-10-2016].
- MITTERMEIER, RUSSELL *et al.*, 2005. *Transboundary conservation: a new vision for protected areas*. Mexico: Conservation International.
- SANDWITH, TREVOR *et al.*, 2001. *Transboundary protected areas for peace and co-operation*. Cambridge: IUCN. Disponível em http://www.tbpa.net/docs/110_IUCN_TBPA_guidelines.pdf [Consult. em 11-10-2016].
- SCHERL, LEA *et al.*, 2006. *As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza? Oportunidades e limitações*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Disponível em <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2004-047-Pt.pdf> [Consult. em 08-09-2016].

- SILVA, MARIA LIZIANE; MORAIS, MARIA DE JESUS, 2011. “Os sentidos da fronteira a partir da discussão territorial em Claude Raffestin”. In *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Costa Rica II Semestre 2011, pp. 1-15. Disponível em <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/download/2217/2113> [Consult. em 07-10-2016].
- TOSTES, JOSÉ ALBERTO; FERREIRA, JOSÉ FRANCISCO, 2015. “O corredor transfronteiriço: interação e integração entre o Amapá e a Guiana Francesa”. In *Revista Científica ANAP Brasil*, v. 8, n. 11, p. 147-164.
- UNEP, 2006. *Manual on compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements*. Nairobi: UNEP. Disponível em http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf [Consult. em 08-09-2016].
- UNEP, 2014. *The world database on protected areas*. Cambridge: UNEP, WCMC. Disponível em <http://data.unep-wcmc.org> [Consult. em 08-09-2016].
- VASILJEVIĆ, MAJA *et al.*, 2015. *Transboundary conservation. A systematic and integrated approach. Developing capacity for a protected planet*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 23, Gland: IUCN. Disponível em <http://naturalresourcespolicy.org/docs/tbc-bpg-2015.pdf> [Consult. em 15-11-2016].

Recursos energéticos fósseis e segurança: os casos brasileiro e argentino*

FILIPE VASCONCELOS ROMÃO

Professor Auxiliar do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Coordenador de licenciatura em Relações Internacionais. Investigador integrado do OBSERVARE. Professor convidado no ISCTE-IUL e na Universidad ORT del Uruguay. Doutorado e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. Presidente da Câmara de Comércio Portugal-Atlântico Sul. Comentador de política internacional da RTP e da Antena 1 e colunista do *Jornal Económico*.

* Artigo elaborado no âmbito do projecto do OBSERVARE “Poder e recursos energéticos: as empresas de produção e distribuição de energia como instrumentos de poder do Estado”.

Recursos energéticos fósseis e segurança: os casos brasileiro e argentino

INTRODUÇÃO

Ao contrário do que ocorre na política europeia, na América Latina, o termo “nacionalista” não é necessariamente aplicado a movimentos ou actores conservadores ou de direita. “Nacionalista” pode ser quem se opõe ao “imperialismo estrangeiro”, seja ele norte-americano ou espanhol. O peso que as matérias-primas ocupam nas economias da região também determinou que haja uma presença muito forte do elemento económico no discurso político acerca da independência em relação ao exterior. Durante décadas, os governos latino-americanos oscilaram entre políticas liberais, apoiadas pelas instituições financeiras internacionais e incentivadoras de uma relação aberta com o exterior; e políticas estatizantes, partidárias do controlo do Estado sobre os recursos geradores de riqueza para os diferentes países. Porém, nos últimos anos, as esquerdas na América Latina conseguiram apropriar-se do discurso nacionalista e associá-lo a um Estado mais presente na área económica.

O avanço do discurso “nacionalista” na América Latina não é, no entanto, produto exclusivo das variações de preços das *commodities*. À expansão dos regimes democráticos nestes países, depois de longas ditaduras militares, não correspondeu uma expansão da integração regional económica e política ou sequer da cooperação militar. Existem inúmeras organizações regionais, mais ou menos abrangentes dos pontos de vista da competência ou da geografia, mas

nenhuma se aproximou do modelo europeu. Não existe na América Latina uma união aduaneira efectiva, como a Comunidade Económica Europeia (CEE) dos anos 70 e 80; não existe um projecto de cidadania, como a União Europeia (UE) do século XXI; nem uma aliança militar consistente, como a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN). Nesse sentido, falar de “espaços económicos” e de “espaços de segurança”, na nossa opinião, implica falar do papel de cada Estado e da forma como este articula as duas dimensões.

Os recursos energéticos fósseis, pelo papel central que têm para a economia e pelas características das suas cadeias de produção e de comercialização, ocupam um lugar central entre as prioridades dos governos dos países produtores. A demonstrá-lo está o debate em torno dos direitos de exploração de poços petrolíferos e de jazidas de gás natural. Este texto propõe, assim, constatar as dificuldades em torno da criação de um espaço político ou económico latino-americano, focando-se, justamente, na forma como dois Estados, o Brasil e a Argentina, em matéria energética e no âmbito das respectivas soberanias nacionais, acabaram por desenvolver os seus próprios espaços.

BRASIL E ARGENTINA E A (NÃO) INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA

O conceito de “América Latina” é frequentemente criticado pelo artificialismo e pelo carácter instrumental que poderá ter estado na sua origem. Segundo Leslie Bethell, esta expressão “era utilizada por intelectuais franceses para justificar o imperialismo francês no México sob domínio de Napoleão III” (2009: 289).

Independentemente das razões que estiveram na sua origem, a expressão vingou e caracteriza, hoje, um espaço composto por 12 países da América do Sul, 7 da América Central e 12 do Caribe, abarcando mais de 700 milhões de pessoas (Souza, 2011: 30). O principal elemento agregador para estes países parece ser o autêntico duopólio linguístico assegurado pelo espanhol e pelo português. Se tivermos em conta que a União Europeia conta com 28 Estados membros, com menos população e com 24 línguas oficiais, teremos uma noção mais próxima do potencial que representa este domínio das línguas originariamente ibéricas. A proximidade linguística (e eventualmente cultural) não se tem, no entanto, materializado em processos de integração regional de sucesso. A proliferação de organizações regionais genéricas e temáticas é uma realidade formal com escasso êxito material.

Durante décadas, a Argentina e o Brasil competiram numa espécie de pequena “guerra fria”. O Brasil contava com uma dimensão territorial e humana muito considerável, fruto de uma independência não fragmentada; e a Argentina com um grau de desenvolvimento económico e com um potencial exportador manifestamente mais elevados do que a média da região. Durante a Guerra Fria, os dois países registaram alguma proximidade em relação aos Estados Unidos e ao bloco ocidental, mas mantiveram um distanciamento mútuo considerável. O Brasil, desde o final dos anos 40, olhava com desconfiança para o projecto político protagonizado por Juan Domingo Perón (Vidigal, 2014: 194-195). Perón defendia um Estado argentino internamente forte (detentor de sectores produtivos como o energético) e com independência e autonomia internacional. Apesar de ter sido deposto e permanecido no exílio entre 1955 e 1972/73 e de ter morrido em 1974, o seu projecto e o partido por si fundado (Partido Justicialista) são protagonistas da política argentina até hoje.

Entre os anos 60 e meados dos anos 80 do século XX, as ditaduras militares dominaram o panorama político latino-americano. O Brasil e a Argentina não escaparam a esta regra e isso poderá ter contribuído para o desenvolvimento e aceleração de programas nucleares nos dois países. No entanto, em ambos os casos estes acabaram por se centrar numa utilização exclusivamente civil, coerente com a defesa da não proliferação internacional deste tipo de armamentos (Freitas e Cavalcanti, 2010: 115). A instituição de regimes democráticos nos dois países foi determinante para o incremento da cooperação entre os dois Estados nesta matéria. Em 1985, os então presidentes José Sarney e Raul Alfonsín subscreveram uma “Declaração conjunta sobre política nuclear” que consolida esta perspectiva não militarista da utilização da energia nuclear (Freitas e Cavalcanti, 2010: 115). Entrava-se, assim, numa etapa de plena normalização das relações entre Buenos Aires e Brasília, que não se viu afectada por retrocessos económicos ou pelas graves crises políticas e institucionais (Argentina em 2001 ou Brasil em 2016).

Mercosul e UNASUL

Esta nova etapa ficou institucionalizada com o Mercosul, fundado pelo Tratado de Assunção, assinado em 1991 por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O Mercosul foi projectado a olhar para a integração europeia e para o seu sucesso na aproximação entre França e Alemanha. Não será de descartar que o peso do sucesso europeu (na componente económica e no redesenhar da relação política entre dois rivais históricos da Europa) tenha acabado por condicionar o projecto sul-americano. Esta poderá ser uma explicação para que algumas

etapas tenham sido queimadas e para que, mesmo antes da plena existência de uma união aduaneira (que ainda não é uma realidade), se tenha avançado para uma tentativa de aprofundamento da dimensão política. O proteccionismo e algumas semelhanças entre estas duas economias também são causas prováveis para o permanente adiamento da integração regional sul-americana.

Ao contrário do que ocorreu com a integração europeia, durante décadas tida como um projecto consensual entre as duas principais famílias políticas (socialistas/ sociais democratas e conservadores) da Europa, o Mercosul sempre foi permeável aos alinhamentos ideológicos dos seus Estados. A chegada ao poder de líderes e de partidos de esquerda, na primeira década do século XXI, acentuou a politização do projecto em detrimento do estabelecimento pleno de um mercado comum. A comprovar esta permeabilidade política está o processo de adesão da Venezuela à organização. Segundo o Tratado de Assunção (artigo 20º), a totalidade dos signatários deverão aprovar a entrada de novos membros (Diz, 2012: 5). Ora, a entrada da Venezuela só foi aprovada pelo Brasil, pela Argentina e pelo Uruguai, cujos governos tinham um relacionamento fluido com o então presidente venezuelano Hugo Chávez. O Paraguai, nesse momento, tinha sido suspenso como membro da organização, em função da destituição (de constitucionalidade questionável) do então presidente Fernando Lugo. Sabia-se ainda que a ratificação da adesão do novo membro estava bloqueada pela maioria conservadora do Senado paraguaio.

As recentes mudanças políticas no Brasil e na Argentina, com a destituição de Dilma Rousseff e com a chegada ao poder de Mauricio Macri, também se fizeram sentir na condução do Mercosul. As novas lideranças em Brasília e em Buenos Aires confirmaram a ruptura com Caracas, ao suspender a Venezuela por não aprovação de 112 resoluções exigidas para integração no bloco regional (*La Nación*, 2016). Esta alegação formal não pode deixar de ser lida à luz do confronto ideológico entre o governo “bolivariano” da Venezuela e as novas correntes liberais e conservadoras que romperam com os alinhamentos políticos que vigoraram na última década no Brasil e na Argentina. O Mercosul acaba, assim, por ser instrumentalizado por quem ocupa o poder em cada momento, sujeito a agendas ideológicas e não conseguindo cumprir a sua função de mercado comum.

Com objectivos mais políticos do que económicos, surgiu em 2008 a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), uma organização regional geograficamente mais ampla (abarca todos os países da América Latina), com objectivos políticos mais alargados e sem uma dimensão económica estrutural. Aqui, a afinidade ideológica dos governos da região também se fez sentir, mas conjugada com a ascensão do Brasil enquanto actor político que benefi-

ciava de condições económicas externas favoráveis que permitiram aumentos consideráveis do seu produto interno bruto.

A UNASUL é instituída em 2008, através do Tratado de Brasília, como uma iniciativa claramente política que inclui uma componente de projecção internacional (Peña, 2009: 52). A nova organização procurou abarcar no seu objecto questões relativas à segurança e à defesa, com a constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano. O Brasil assume ter sido o principal promotor (Abdul-Hak, 2013: 22). Esta perspectiva é coerente com o seu peso político crescente e com os seus anseios por assumir um papel regional. O proteccionismo económico e as críticas dos governos do PT a uma integração regional desregulada, em referência aos objectivos do Mercosul, poderão, assim, ter encorajado o incremento da cooperação regional por via de uma nova comunidade (Cabarcas, 2015: 49).

A DÉCADA DE CRESCIMENTO ECONÓMICO

A realidade política e económica latino-americana, os alinhamentos regionais e, sobretudo, o papel da Argentina e do Brasil do início do século XXI não podem ser correctamente analisados sem ter em conta a subida dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais. O bom desempenho económico destes dois países e a melhoria registada na distribuição da riqueza não teriam sido possíveis sem o aumento do valor das suas exportações. Segundo Bruno Galvão dos Santos, “O índice de preço das *commodities* do FMI aumentou 132% entre 2002 e 2007” (2015: 220). Este desempenho permitiu à América Latina ganhar algum peso no quadro económico global, sobretudo tendo em conta o melhor desempenho desta região em comparação com o dos países desenvolvidos durante a grande crise de 2008-2010. Os bons indicadores económicos permitiram, assim, um reforço do papel interno e externo dos Estados brasileiro e argentino. Do ponto de vista social, cumpre destacar o esforço feito para diminuição das desigualdades (Santos, 2015: 229). Em ambos os casos, registou-se um recurso à transferência directa de rendimento para as camadas mais desfavorecidas da população, através de programas como o “Bolsa Família” ou o “Minha casa minha vida”. A construção de um Estado social e a melhoria e expansão dos serviços públicos foi sendo adiada em detrimento desta perspectiva assistencialista directa, o que, no caso brasileiro, acabou por resultar numa primeira vaga de protestos contra a classe política em 2013.

Este período de maior prosperidade também permitiu aos governos de esquer-

da argentino e brasileiro um maior grau de intervencionismo e um discurso apologético do papel do Estado na economia. Frequentemente, as Administrações de Lula da Silva e Dilma Rousseff e de Nestor e Cristina Kirchner fizeram a defesa do sector empresarial público por oposição às privatizações a larga-escala e à presença directa ou indirecta do Fundo Monetário Internacional (FMI) que tinham dominado os anos 90 do século XX. O FMI era encarado como uma entidade prejudicial ao país, ao ponto de Lula da Silva e Nestor Kirchner terem optado por pagar antecipadamente a totalidade das dívidas do Brasil e da Argentina, respectivamente, a 27 de Dezembro de 2005 e a 3 de Janeiro de 2006 (Rosso, 2012: 6).

Os governos de Lula e de Rousseff optaram por não desenvolver uma política de nacionalizações. Provavelmente, a inexistência de coesão ideológica na base parlamentar dos executivos e o conservadorismo de uma parte considerável dos responsáveis políticos (aos níveis federal, estadual e municipal) associados à dimensão do país terão contribuído para a manutenção do *statu quo*. A excepção regista-se no campo dos recursos energéticos, em que o PT suspendeu a liberalização do sector projectada por Fernando Henrique Cardoso, presidente entre 1994 e 2002.

As aspirações de Brasília a desempenhar um papel de potência regional determinaram que a acção do governo em matéria económica se centrasse muito nas relações do país com novos parceiros. As alterações impulsionadas pela presidência de Lula da Silva (2002) tiveram sobretudo em vista reforçar as relações económicas do Brasil com África, numa tentativa de conferir mais protagonismo aos laços Sul-Sul e de diversificar os parceiros comerciais. O envolvimento do Brasil em África não se limitou à procura de novos mercados e ao incremento das trocas comerciais. O Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES), entidade pública responsável pelo financiamento de projectos considerados prioritários pelo Estado brasileiro, aprovou novas linhas de crédito para países africanos, com destaque para Angola e Moçambique (Veiga, 2013: 6), funcionando com um instrumento ao serviço da política externa do país.

A conjugação do protecção regional com a expansão do Brasil para novos mercados acabaram por ser determinantes para que Mercosul tenha continuado a ser entendido como uma organização adiada. A dimensão da economia brasileira aliada à subida do preço das matérias-primas e ao conseqüente crescimento do PIB foram um incentivo para a autonomia do país e para uma percepção de que só por si, enquanto potência emergente, poderia actuar.

Os governos argentinos do período Kirchner, por outro lado, tinham noção

dos limites das possibilidades da Argentina enquanto potência regional, sobretudo depois da crise económica e financeira de 2001/2002. Nesse período, o país entrou em incumprimento, o que dificultou seriamente a sua inserção no mercado financeiro internacional durante mais de uma década e obrigou à elaboração de uma estratégia direccionada para o consumo interno e para a procura de parceiros alternativos ao Ocidente. No que respeita ao sector empresarial do Estado, os argentinos foram muito mais longe do que os brasileiros, tendo procedido à reversão de uma série de privatizações levadas a cabo na década de 90. Entre as áreas abarcadas estão o saneamento e abastecimento de águas, o transporte aéreo, os correios, os caminhos-de-ferro, os fundos de pensões e a petrolífera YPF (Maradona, 2012).

A Argentina conta com várias especificidades e contradições no contexto latino-americano. É um dos países com produto interno bruto *per capita* mais elevado e com maior capacidade de produção de alimentos, apesar de ter enfrentado, durante décadas, uma sucessão de golpes e ditaduras militares. A instabilidade política foi, de resto, uma marca da Argentina na segunda metade do século XX, tendo sido um dos principais obstáculos ao pleno desenvolvimento do país. Juan Domingo Perón, presidente entre 1946 e 1955 e entre 1973 e 1974, foi uma das figuras mais marcantes do país e o grande defensor de uma política de independência internacional e de autonomia económica.

Perón criou o justicialismo, que se caracteriza pelo populismo, pela ligação aos sindicatos e pela enorme flexibilidade ideológica. Proscrito pelas ditaduras militares que dominaram o poder entre 1955 e 1973 e 1976 e 1983, o peronismo regressou com a democracia e manteve uma enorme influência no poder local, provincial e nacional. Provavelmente, não haverá outro partido que tenha tido lideranças tão díspares. Carlos Menem, líder peronista eleito presidente em 1989, implementou um programa de reformas liberais a larga-escala, retirando o Estado da economia, ao contrário do que o próprio Perón preconizava. Nestor Kirchner, presidente eleito em 2003, depois da crise de 2001/2002, restituiu ao Estado o papel de agente económico, com uma política marcadamente alinhada com a esquerda latino-americana.

A hecatombe económica de 2001, com o fim da paridade entre o peso e o dólar, o encerramento dos bancos, o congelamento dos depósitos e a explosão da pobreza condicionou, assim, os últimos 15 anos da Argentina. Depois de uma década de políticas neoliberais, parcialmente responsáveis pela crise, o Estado começou a regressar à economia, através de novas obrigações

assumidas com os seus cidadãos e da nacionalização de empresas. A subida do preço das matérias-primas permitiram o afluxo de capitais necessários para o relançamento de políticas sociais e para que alguns sectores económicos fossem considerados estratégicos e nacionalizados. Esta situação irá permanecer até 2015, o que dita um encerramento da Argentina sobre si, matizado pelo aumento das trocas comerciais com a China e pelos trinta e sete acordos comerciais que assina com este país entre 2003 e 2010 (Miranda, 2015: 107).

Os preços das matérias-primas e a procura destas por parte das ditas economias emergentes, com a China à cabeça, contribuem fortemente para uma impressionante recuperação económica. Os Kirchner convertem o peronismo à esquerda regional e assumem o discurso que associa os problemas do país à sua dependência em relação aos Estados Unidos, enveredando abertamente pelo nacionalismo económico, numa versão mais agressiva do que a do peronismo tradicional. Não obstante, e ao contrário do que ocorreu, por exemplo, com a Venezuela com a chegada de Hugo Chávez ao poder, a esta retórica de recuperação do orgulho nacional e de agressividade em relação aos Estados Unidos, não correspondeu um aumento do investimento no sector de defesa nem uma tentativa de reforçar/criar alianças militares regionais. A própria UNASUL acabou por nunca corporizar um projecto que desse forma à defesa da autonomia latino-americana em relação ao vizinho do Norte. É, assim, possível afirmar que, neste período, a Argentina abandona qualquer pretensão a assumir um estatuto de potência militar regional.

As Forças Armadas argentinas tiveram um comportamento controverso ao longo do século XX, o que poderá ter contribuído para a opção governamental de reduzir o seu relevo político através da redução do seu orçamento. A última ditadura militar (1976-1983) foi particularmente violenta e chegou ao ponto de lançar o país numa guerra contra o Reino Unido, a propósito do arquipélago das Malvinas, que acabou por se revelar desastrosa para a Argentina e para os próprios militares. Nestor Kirchner assumiu como prioridade do seu mandato a subordinação plena das Forças Armadas ao poder civil como materialização de uma política de Direitos Humanos (Diamint, 2008: 107). Por outro lado, as despesas militares argentinas representaram em 2015 0,86% do PIB, em contraste com os 2,13% de 1988. Em comparação, nos mesmos anos, o Brasil passou de 2,12% para 1,39% (Banco Mundial, 2016).

PETRÓLEO

Um dos principais debates que ocorre em torno do modelo de negócio da produção de petróleo assenta na contraposição entre o papel do Estado e o papel do sector privado. Os partidários do modelo estatizado preconizam que um Estado que detenha reservas de petróleo ou gás natural deve assegurar a sua propriedade sobre as mesmas e a sua exploração através de empresas públicas (ou com capitais maioritariamente públicos), as *national oil companies* (NOC), que garantam um controlo sobre a prática totalidade das receitas geradas pelo negócio. O modelo alternativo alega que os Estados, dadas as amplas obrigações que assumem perante os seus cidadãos, tendem a utilizar as receitas proveniente do petróleo nas despesas correntes e a descurar no reinvestimento essencial à boa saúde do negócio. Por questões de eficiência, o Estado, enquanto detentor dos recursos, deverá ceder os direitos de exploração dos mesmos a empresas privadas e reservar para si uma percentagem (*royalties*) das vendas realizadas.

Na primeira metade do século XX, o mercado petrolífero era dominado pelo sector privado, através de multinacionais, as *international oil companies* (IOC), que extraíam o petróleo de países terceiros (normalmente, antigas colónias ou protectorados) e estabeleciam a percentagem, em regra baixa, que era entregue ao Estado. Graças a isso, através dos processos de transformação, transporte e distribuição obtinham margens muito favoráveis que potenciavam os seus lucros (Romão, 2014: 34). Vários factores impulsionaram a transformação deste mercado nos últimos sessenta anos. As independências coloniais do pós-Segunda Guerra Mundial, as dinâmicas da Guerra Fria, os choques petrolíferos e o aumento dos preços do petróleo nos mercados internacionais ditaram mudanças relevantes. No Golfo Pérsico, a partir dos anos 70 do século passado, através de nacionalizações, vários Estados assumiram a gestão das próprias reservas através do desenvolvimento de NOC que sucederam às multinacionais que aí operavam (Romão, 2014: 34). Actualmente, este tipo de empresas controla cerca de 70% das reservas mundiais de petróleo (Warshaw, 2012: 35).

Este debate nunca foi estranho à América Latina, que conta com vários países detentores de reservas e que esteve na base da constituição da primeira NOC: a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF) nasce pela mão do Estado argentino logo em 1922 (Victor, Hults e Thuber, 2012: 3). Durante os anos 80 e 90, à imagem do que aconteceu noutros sectores, as políticas do Consenso de Washington (e os preços baixos) terão incentivado uma retracção da participação do Estado nas empresas latino-americanas, ao

contrário do que ocorreu no golfo Pérsico onde o modelo estatal se manteve dominante. A diferença entre os custos de produção, a quantidade produzida e a dependência em relação ao sector poderão ter ditado esta divergência no percurso das duas regiões: mesmo com os preços em baixa, os Estados do Golfo continuavam a ver no petróleo um negócio rentável do qual dependiam dramaticamente.

A volatilidade política e económica latino-americana voltará a ver-se reflectida no sector energético. A já mencionada viragem política à esquerda e a subida dos preços da energia, na primeira década do século XXI, acabarão por se conjugar e determinar uma nova guinada estatizante na produção, transformação e comercialização de petróleo e de gás natural. Por esses dias, muitos acreditavam que tinha chegado um longo período de preços altos. A instabilidade política no Médio Oriente, o aumento do consumo de países como a China e a Índia e as políticas restritivas da Organização de Países Produtores de Petróleo (OPEP) haviam contribuído para consolidar esta ideia. Em 2008, antes da grande crise financeira, o preço do barril de petróleo chega aos 147 dólares, máximo valor histórico nominal. O preço do petróleo em alta viabilizou empreendimentos em áreas geográficas com custos de exploração mais elevados e estimulou o desenvolvimento de novas tecnologias de produção. Este acaba por ser o verdadeiro estímulo para uma nova geografia dos recursos fósseis, menos centrada no golfo Pérsico e com a América do Norte a readquirir um protagonismo ditado pela expansão do *fracking*.¹

Os países latino-americanos produtores de petróleo e gás beneficiaram, naturalmente, com a subida de preços da energia. A Venezuela, cuja economia é fortemente dependente das exportações de petróleo, é o país da região mais exposto a estas variações de mercado. O afluxo de capital gerado pelas vendas ao estrangeiro há muito que condiciona fortemente a política venezuelana, tendo servido de suporte à “revolução bolivariana”, liderada por Hugo Chávez, presidente do país entre 1999 e 2012. Com a aprovação da nova Constituição do país, em 1999, a *Petróleos de Venezuela* (PDVSA) passou a beneficiar do monopólio de exploração de hidrocarbonetos e as suas acções deixaram de poder ser vendidas a privados. As receitas do petróleo permitiram a Chávez desenvolver um amplo programa social e reposicionar a política externa, procurando criar uma dinâmica regional de contraposição aos Estados Unidos. Em paralelo, o investimento e a diversificação produ-

¹ A emergência de novos espaços não é uma realidade inédita: o choque de 1973, por exemplo, impulsionou a exploração em *offshore* do mar do Norte.

tiva não foram acautelados pelo governo e acentuou-se a dependência da Venezuela em relação ao petróleo, algo que veio a fazer-se sentir de forma particularmente violenta quando o preço desta *commodity* começou a descer. A Bolívia enveredou por uma estratégia semelhante, com a chegada ao poder de Evo Morales em 2006. Nos anos 90, a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) tinha sido privatizada, regressando a exploração de hidrocarbonetos, pela terceira vez, ao controlo do Estado logo no início do mandato de Morales (aliado regional de Chávez). Curiosamente, esta nacionalização afectou os interesses da Petrobras, uma vez que, em Maio de 2007, o governo boliviano estabeleceu que a YPFB “passaria a ter o monopólio de exportação da produção das refinarias” que pertenciam à petrolífera brasileira (Esteves, 2007: 1).

Argentina

Já foi acima referida a política de privatizações massiva levada a cabo pelo governo argentino liderado por Carlos Menem. A YPF não escapou a esta lógica e, logo no início do mandato, foi convertida em sociedade anónima e privatizada. Em 1993, o Estado central já só mantinha 20% das acções e uma *golden share*. Seis anos depois, vendeu os 15% de acções que ainda controlava à espanhola Repsol (que passa a denominar-se Repsol-YPF), que entretanto se convertera em accionista maioritária depois de ter adquirido posições a vários privados. Este constituiu um dos raros casos, nas últimas décadas, de venda a uma empresa estrangeira de uma companhia petrolífera estatal a operar no *upstream*, com direitos de exploração sobre reservas. A Repsol era, em 1998, uma empresa privada (produto da fusão de várias entidades empresariais estatais e posterior privatização), com muito pouca experiência na produção de petróleo, dada a inexistência de reservas comercialmente viáveis em Espanha.

Durante o único mandato de Nestor Kirchner e o primeiro mandato de Cristina Fernández de Kirchner, o governo não assumiu qualquer posição oficial hostil em relação à Repsol-YPF. Porém, a partir da reeleição da presidente (2011), a atitude transforma-se, com o executivo a empregar um discurso económico mais estatizante e muito crítico com o accionista maioritário espanhol. A YPF passa a ser utilizada como um símbolo na luta do Estado para retomar o controlo de alguns sectores da economia. Começa, então, a falar-se abertamente em nacionalização. Esta não seria, de resto, a primeira nacionalização de empresas argentinas detidas por capital espanhol desencadeada pelos governos Kirchner: em 2008, as Aerolíneas Argentinas, depois de um processo de degradação e abandono, foi renacionalizada e voltou a assumir a posição de companhia de bandeira.

A nacionalização parcial da YPF foi, naturalmente, um processo complexo, em

função da dimensão da empresa, dos investimentos efectuados pela Repsol e das consequências que acarretou ao nível das relações entre Buenos Aires e Madrid. A lei que serviu de suporte à acção do governo foi aprovada com amplas maiorias nas duas câmaras legislativas do país (Senado e Câmara dos Deputados) em Abril de 2012. Uma parte das acções da YPF detidas pela Repsol (51% da totalidade da YPF) foram confiscadas. A partir desse momento, deu-se início ao debate entre a empresa espanhola e o governo argentino em torno de um valor que deveria ser pago pela expropriação. A 27 de Fevereiro de 2014, foi assinado um acordo entre a Repsol e o governo argentino, através do qual este se comprometia a pagar 5 000 milhões de dólares a título de compensação pela expropriação (Romão, 2014: 35). Apesar das recentes alterações políticas na Argentina no sentido de uma maior liberalização económica, com a chegada de Mauricio Macri à presidência, não está a ser debatida a reprivatização da YPF.

Brasil

A dimensão e a diversificação da economia brasileira não são compatíveis com uma dependência em relação ao sector do petróleo semelhante à da Venezuela nem com o grau de instabilidade argentino. A subida do preço do petróleo foi, no entanto, um estímulo fundamental para que o Brasil ganhasse peso enquanto país produtor e para que desse importantes passos no sentido da auto-suficiência. Paralelamente, este novo enquadramento serviu de fundamento para a defesa da manutenção do controlo público da Petrobras, a NOC brasileira fundada em 1954 pelo Estado. Tradicionalmente, e à semelhança do que acontecia na Argentina, a produção de petróleo no Brasil era feita a partir de poços localizados em terra.

A descoberta de petróleo em *offshore* na Bacia de Campos, em 1974, constituiu um importante estímulo para que a empresa desenvolvesse tecnologia para exploração nestas condições. O monopólio da Petrobras sobre os recursos petrolíferos brasileiros, que vigorou até 1997, permitiu à empresa reduzir riscos financeiros e operacionais para investir em investigação e no desenvolvimento de novas soluções adequadas às condições marítimas (Oliveira, 2012: 516). Quando o governo de Fernando Henrique Cardoso elimina o monopólio, a Petrobras já era uma empresa altamente especializada na exploração em *offshore*, o que acabou por permitir a prospecção e produção em áreas cada vez mais distantes da costa e a profundidades muito elevadas e sob uma camada de sal que pode chegar aos 2 000 metros de espessura (pré-sal).

O desenvolvimento de novas tecnologias pela Petrobras, a descoberta de novas reservas em águas ultraprofundas e a subida dos preços do petróleo con-

jugaram-se de forma a incrementar muito consideravelmente a produção brasileira. Em 2015, o Brasil produziu, em média, 2 527 000 de barris de petróleo por dia, face aos 1 809 000 produzidos em 2006. Este valor permitiu à produção brasileira aproximar-se da venezuelana que registou 2 626 000 barris em 2015 em comparação com os 3 336 000 produzidos em 2006. A Argentina não foi além dos 637 000 barris em 2015 face aos 838 000 de 2006 (ANP, 2016: 32).

O Estado brasileiro e a manutenção da Petrobras sob seu controlo foi fundamental em todo este processo, permitindo aceder a financiamentos e articular a produção petrolífera com as prioridades do país. O Atlântico ganhou uma centralidade económica para o Brasil que levou a que fosse baptizado como a “Amazónia Azul”, em contraponto com a “Amazónia Verde” continental. A ampla zona económica exclusiva passou a ser alvo de cuidados acrescidos por parte do governo e condicionou as prioridades deste em relação à Marinha. Em 2013, foi revisto o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil, em articulação com a Estratégia Nacional de Defesa. A própria Marinha do Brasil assume a “Amazónia Azul” como um desígnio, afirmando que as fronteiras deste espaço “não existem fisicamente e o que as define é a existência de navios patrulhando-as ou realizando ações de presença” (Marinha do Brasil, 2017). Um dos projectos estratégicos da Marinha brasileira é, justamente, a criação de um “Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul”, que pretende “ampliar a capacidade de monitoramento e controlo de águas jurisdicionais e das regiões de busca e salvamento sob responsabilidade do Brasil” (Ministério da Defesa, 2017).

A profunda crise política e económica que o Brasil tem vindo a atravessar nos últimos dois anos acabou por refrear o entusiasmo acerca do papel do país como potência regional. A baixa dos preços das matérias-primas expôs as fragilidades da economia brasileira e, por sua vez, estas fragilidades expuseram o caótico sistema político do país. A fazer fé nos vários processos judiciais que estão a decorrer, os anos de crescimento acentuaram a promiscuidade entre empresários e políticos. As suspeitas de gestão danosa e de corrupção atingiram de forma especialmente violenta a Petrobras e lançaram alguma incerteza sobre o projecto empresarial. Em paralelo, o governo suspendeu programas e cortou verbas destinadas às Forças Armadas, como a que previa a compra de navios para patrulhar a zona económica exclusiva (Portos e Navios, 2015).

CONCLUSÕES

“Espaços económicos e espaços de segurança” é o mote da obra para o qual escrevemos estas linhas. Não podemos deixar de concordar que é possível identificar correlações entre a variável economia e a variável segurança. Afigura-se difícil, por exemplo, assumir que a construção/integração (económica) europeia do pós-Segunda Guerra Mundial teria sido possível sem bipolarização, sem incentivos norte-americanos e sem Organização do Tratado Atlântico Norte. A relação entre os Estados Unidos da América e a Europa também não seria a mesma sem a relação política (que também compreende defesa e segurança) existente entre as duas margens do Atlântico Norte.

Quando falamos de América Latina, a correlação entre “economia” e “segurança” também não deixa de estar presente. Porém, centra-se sobretudo no Estado em detrimento de organizações regionais genéricas ou temáticas. Como procurámos comprovar acima, com enfoque nos casos argentino e brasileiro, a integração regional é um processo estagnado ou até inexistente entre os latino-americanos. As organizações, formalmente, existem, mas, materialmente, não funcionam de forma adequada. O próprio Mercosul, inspirado no sucesso da Comunidade Económica Europeia, é permanentemente bloqueado pelos interesses económicos que dominam cada Estado e vive sujeito aos alinhamentos ideológicos dos seus membros. No contexto latino-americano continua a imperar uma certa lógica realista, matizada pelos efeitos da globalização, pela democratização dos respectivos Estados e pela intolerância da opinião pública em relação a projectos expansionistas. Não há grandes riscos de conflitualidade entre Estados, como o demonstram as últimas décadas.

Os Estados assumem, assim, como tarefa sua (pouco ou nada partilhada) a definição da política de defesa e das políticas económica, monetária e orçamental. Apesar de a despesa pública e dos serviços públicos serem em menor escala do que na Europa, boa parte dos Estados mantiveram ou adquiriram peso e relevância em determinadas actividades económicas. Estes ganhos por parte do Estado estão, sobretudo, vinculados à conjugação de projectos políticos estatizantes com as suas estruturas económicas propensas à produção e comercialização de matérias-primas. As *commodities* foram fundamentais para a década de crescimento económico dos países latino-americanos e o controlo da sua produção, por via directa ou indirecta, tornou-se apelativo para os governos nacionais que viram aí uma fonte de receitas para as respectivas políticas.

Neste âmbito, o petróleo tem um peso acrescido, pela sua importância à escala global e pelo afluxo de capital que permite gerar. A subida do preço, na primeira década do século XXI, relançou o interesse dos diferentes Estados pelo controlo das respectivas reservas e pela própria produção. Na Argentina, tudo isto se consubstanciou num processo de renacionalização da companhia petrolífera YPF e na saída forçada do capital espanhol da Repsol; no Brasil, no reforço do poder da Petrobras e na centralidade que esta empresa adquiriu para o governo.

Que papel cabe à segurança nesta equação? Uma vez que não existem organizações de integração económica nem organizações de cooperação em matéria de defesa fortes, os Estados actuam por si e articulam as respectivas dinâmicas, em grande medida, por sua conta e risco.

Um país como a Argentina, durante décadas sujeito a isolamento financeiro internacional, centrado numa política proteccionista e cujos recursos estão, sobretudo, no seu território encontra-se menos exposto a tensões económicas e talvez não sinta tanta necessidade de pôr um acento tónico na sua robustez na área da defesa. Esta poderá ser uma explicação para o acentuado retrocesso na despesa destinada às Forças Armadas. Por outro lado, um país com responsabilidades acrescidas em função da sua dimensão territorial e humana e que viu a sua economia expandir-se para o mar, como o Brasil, não pode desprezar a própria segurança, sobretudo por não ter quem a garanta por si ou consigo. Esta será uma razão para as Forças Armadas deste país terem assumido um papel central na protecção dos novos espaços económicos brasileiros.

Referências

- ABDUK-HAK, ANA PATRÍCIA NEVESTANAKA (2013) *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- BETHEL, LESLIE (2009) “O Brasil e a ideia de ‘América Latina’ em perspectiva histórica”. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, (22), 44, pp. 289-321.
- CABARCAS, FABIO BERNARDO SÁNCHEZ (2015) *UNASUR: poder y acción en Suramérica en el siglo XXI*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- DIAMINT, RUTH (2008) “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina” *Nueva Sociedad*, 213, pp. 95-111.
- DIZ, JAMILE BERGAMASCHINE MATA (2012) “A adesão da Venezuela ao Mercosul e a suspensão do Paraguai: considerações sobre um ‘pragmatismo’ político burlesco”. *Pontes*, (8) 5, pp. 4-6.
- ESTEVES, RAPHAEL REZENDE (2007) *Petrobras vende refinarias do governo boliviano*. Minas Gerais: PUC Minas.
- LA NACIÓN (2016) “Se confirmó la suspensión de Venezuela del Mercosur”. *La Nación*, 2 de Dezembro. < <http://www.lanacion.com.ar/1961560-se-confirmando-la-suspension-de-venezuela-del-mercosur>>.
- MARADONA, SOLEDAD (2012) “Seis años de nacionalizaciones forzosas en América Latina”. *Cinco Días*, 4 de Maio. < http://cincodias.com/cincodias/2012/05/04/empresas/1336298336_850215.html>.
- MIRANDA, ROBERTO (2015) “Argentina con China: el riesgo de la bonanza”. *Estudios Internacionales*, 180, pp. 91-113.
- OLIVEIRA, ADILSON DE (2012) “Brazil’s Petrobras: strategy and performance” in VICTOR, David G.; HULTS, David R.; e THURBER, Mark (2012) *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 515-556.

- PEÑA, FELIX (2009) “La integración del espacio sudamericano”. *Nueva Sociedad*, 219, pp. 46-58.
- PORTOS E NAVIOS (2015) “Corte de orçamento prejudica proyectos da Marinha do Brasil”. *Portos e Navios*, 4 de Novembro < <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/32171-corte-de-orcamento-prejudica-projetos-da-marinha-do-brasil>>.
- ROMÃO, FILIPE VASCONCELOS (2014) “YPF: o regresso de uma *national oil company*”. *Janus*, 16, pp. 34-35.
- ROSSO, LUCILA A. (2012) *La cancelación anticipada de deuda con el FMI en Argentina y Brasil. Un lugar para la autonomía*. Buenos Aires: FLACSO/Argentina y UDESA.
- SANTOS, BRUNO GALVÃO DOS (2015) “O ciclo económico da América Latina nos últimos 12 anos em uma perspectiva de restrição externa”. *Revista do BNDES*, 43, pp. 2015-251.
- VEIGA, PEDRO DA MOTTA (2013) “A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimento e cooperação”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 116, pp. 4-19.
- VICTOR, DAVID G.; HULTS, DAVID R.; E THURBER, MARK (2012) *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WARSHAW, CHRISTOPHER (2012) “The political economy of expropriation and privatization in the oil sector” in VICTOR, David G.; HULTS, David R.; e THURBER, Mark (2012) *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 35-61.

Sites

Banco Mundial (2016), <<http://datos.bancomundial.org/>>. Consultado a 30 de Dezembro de 2016.

Marinha do Brasil (2017), <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>. Consultado a 2 de Janeiro de 2017.

Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil (2017), <<http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Consultado a 2 de Janeiro de 2017.

Water Security: furthering peaceful co-existence of people and societies

CATARINA DE ALBUQUERQUE

Executive Chair of the Sanitation and Water for All Global Partnership. Former United Nations Special Rapporteur on the Human Right to Water and Sanitation.

ALICE BOUMAN-DENTENER

Founding President of Women for Water Partnership and former Chair a. i. of the Global Water Partnership.

JOSEFINA MAESTU

Former Director of the United Nations Office to support the International Decade for Action “Water for Life” 2005-2015.

Water Security: furthering peaceful co-existence of people and societies

INTRODUCTION

Water is life, a source of well-being and development. It is key to the survival of all species and the planet and “essential for the full enjoyment of life and all human rights”. With the global population growing exponentially and industrialization and economic development on a steep increase, the world is facing mounting water challenges. Technology and good water management practices from local level to river basins contribute to improving access to services, to allocating water fairly and protecting the resource base.

Beyond technical and management issues, in today’s increasingly globalized world, water surfaces as a security matter. Next to the importance of water for development, its availability and allocation influence peace and stability locally, nationally, in transboundary basins, and beyond. Water is increasingly acknowledged to have strategic global relevance. Countries, business entities, academia and civil society organizations acknowledge their obligations and/or responsibilities in contributing to water security; and they also voice their common concerns about the water and sanitation *statu quo* – which is already precariously balanced. Moving beyond the tipping point would be disastrous.

This chapter addresses water security as a global concern, both from a resource management perspective and in relation to social stability and peace. It first describes how water security is defined, what are the key challenges and

how they are being addressed. The second part of this chapter ventures into the emerging domain of water as a global security issue. The human rights to water and sanitation are discussed in this context, as lack of access to safe water and sanitation can be one of the underlying causes of dissatisfaction and unrest within societies. The third part of this chapter looks into how water security can be seen as a global public good requiring collective action. Finally we present some concluding ideas on the way forward.

1. EVOLVING PERCEPTIONS ON WATER SECURITY

Defining Water Security

The way in which water security has been defined over time reflects the global water management trends and follows the evolving perceptions and prioritization of water challenges in the water community.

At the onset of the new Millennium, the independent World Commission for Water in the 21st Century presented its vision for a water secure world. Water security was described as: *providing water to meet the basic needs (drinking water, sanitation, food and energy) of every human in a manner that works in harmony with nature.*

The Global Water Partnership, considering water security as the foundation and the “glue” for sustainable development, and integrated water resources management (IWRM) as the means to achieve water security, presented a similar but more comprehensive definition:

Water security, at any level from the household to the global, means that every person has access to enough safe water at affordable cost to lead a clean, healthy and productive life, while ensuring that the natural environment is protected and enhanced.

Water security has subsequently evolved from being essentially people-centered and pro-poor, to a more holistic concept that applies to both the developing and developed world, to traditional economies and industrialized countries and to different socio-cultural and environmental circumstances. In the course of this process, Grey and Sadoff (2007) define water security as: *the availability of an acceptable quantity and quality of water for health, livelihoods, ecosystems and production, coupled with an acceptable level of water-related risks to people, the environment and economies.*

UN Water¹ and individual United Nations (UN) Agencies have contributed much to the centrality of water in the global to national sustainable development discourse, amongst others through the International Year of Water Cooperation² and the International Decade for Action ‘Water for Life’ 2005-2015³. Consecutive World Water Development Reports⁴ have sensitized world leaders to take water security seriously and to address the issues outside the water box⁵. The term ‘water security’ however, remained much debated and sometimes controversial in the United Nations until consensus was reached on the below working definition.

The working definition agreed by the United Nations in 2013 points to the adverse impacts of water risks on human well-being, nature and the global economy and links it to peace and security. The UN-Water definition reads⁶:

the capacity of a population to safeguard sustainable access to adequate quantities of acceptable quality water for sustainable livelihoods, human wellbeing and socio-economic development, for ensuring protection against water-borne pollution and water-related disasters and for preserving ecosystems in a climate of peace and political stability.

According to this definition, achieving water security considers the following aspects:

- a. Ensuring access to affordable basic water and sanitation services for all as a basic human need, helping reduce poverty, advance education, and increase living standards, especially for the most vulnerable;
- b. Provide water adequately for the different uses and manage water efficiently to contribute to socio-economic development through agriculture, energy, tourism, industry, and services;
- c. Ensure water is managed in an integrated and sustainable manner to prevent pollution, and ensure the preservation of ecosystems, reduce water-borne diseases without compromising the needs of future generation;
- d. Ensure water is managed so as to improve the resilience to water related disasters in the context of climate change.

¹ UN Water is the United Nations inter-agency coordination mechanism for all freshwater related issues, including sanitation. More information available at www.unwater.org.

² UNESCO (2013).

³ Maestu Josefina (2015).

⁴ The World Water Development Reports are annual and thematic reports that focus on different strategic water issues each year and aim to provide decision-makers with the tools to implement sustainable use of our water resources. More information available at <http://www.unwater.org/publications/world-water-development-report/en/>.

⁵ WWAP (United Nations World Water Assessment Programme) 2015.

⁶ UN-Water (2013).

Addressing water security challenges. Water resource management challenges

Water use is growing at twice the rate of population growth. Higher rates of urbanization will result in a growing demand for drinking water and economic uses. Feeding a world of eight billion people will require more water for food. The demands for energy will more than double, with hydropower called upon to make a far greater contribution than today. Consequently, water withdrawals are predicted to increase by 50 percent by 2025 in developing countries, and by 18 percent in developed countries. By 2025, it is estimated that 1.8 billion people will be living in countries or regions with absolute water scarcity, and two-thirds of the world population could be under stress conditions⁷.

The protection of the resource base is under continuous stress as human water demands and productive needs increase (e.g. UNEP 2001⁸ ; IBD 2013⁹). Countries with difficult water dynamics (high rainfall and runoff variability) – are often the world's poorest countries. While in these countries, the level of institutional and infrastructural investment needed is very high and the ability to invest is low. Meaning that their hydrology hampers their development.¹⁰ And to add to these challenges, the impact of climate change will threaten economies and put further strain on the environmental flows required to maintain ecosystems.

Water is the primary link through which climate change affects peoples' welfare and ecosystems. Climate change is likely to impact the entire hydrological cycle and then the distribution and availability of water across time and space. Records over the hydrological past will become of relative value to forecast our water future and to plan and manage water infrastructures for the longer term. Water is linked to almost all climate related risks, such as longer and more severe droughts, more frequent floods, losses in snow and glaciers to regulate runoff, rising sea levels, reduced river flows, and storms. Countries need to enhance their capacity for adaptation and to make their infrastructures and their economic activities less vulnerable and more resilient to climate change and extreme weather events.

Van Beek and Arriens (2014) distinguish two approaches towards water secu-

⁷ UNO IDfA (2015),

⁸ Boelee E., Chiramba T. & Khaka E. (eds) 2011.

⁹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2013).

¹⁰ Sadoff, C. W., Hall, J. W., Grey, D., Aerts, J. C. J. H., Ait-Kadi, M., Brown, C., Cox, A., Dadson, S., Garrick, D., Kelman, J., McCornick, P., Ringler, C., Rosegrant, M., Whittington, D. and Wiberg, D. (2015).

rity: the **developmental approach** (following the traditional IWRM approach) seeks to increase water security over time through adaptive policy and planning processes that address the core water security issues of a country or a location. The **risk-based approach** is more direct and concentrates on managing specific risks and reducing vulnerabilities.¹¹ GWP furthermore points to the importance of breaking the multiple components of water security down into key dimensions and quantifiable indicators that match the scope of the water security framework under consideration.¹²

Taking a risk-based approach, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) distinguishes four water risks¹³:

- **Risk of shortage (including droughts)**: lack of sufficient water to meet demand (in both the short- and long-term) for beneficial uses by all water users (households, businesses and the environment);
- **Risk of inadequate quality**: lack of water of suitable quality for a particular purpose or use;
- **Risk of excess (including floods)**: overflow of the normal confines of a water system (natural or built), or the destructive accumulation of water over areas that are not normally submerged;
- **Risk of undermining the resilience of freshwater systems**: exceeding the coping capacity of the surface and groundwater bodies and their interactions (the “system”); possibly crossing tipping points, and causing irreversible damage to the system’s hydraulic and biological functions.

A joint GWP/OECD taskforce on water security and sustainable growth has analyzed the global status of water security grouping the headline risks somewhat differently: (1) droughts and water scarcity; (2) floods; (3) inadequate water supply and sanitation; and (4) ecosystem degradation and pollution.¹⁴ A global assessment of relative economic impacts of water insecurity shows that the largest impacts are in Asia, and that only Europe and North America generally experience water security, with risks reduced to tolerable levels.¹⁵

Risk management and preparedness are essential components of water security.

¹¹ Eelco van Beek & Wouter Lincklaen Arriens (2014).

¹² *Ibid.*, pp. 35-48.

¹³ OECD (2013).

¹⁴ Sadoff, C. W., Hall, J. W., Grey, D., Aerts, J. C. J. H., Ait-Kadi, M., Brown, C., Cox, A., Dadson, S., Garrick, D., Kelman, J., McCornick, P., Ringler, C., Rosegrant, M., Whittington, D. and Wiberg, D. (2015).

¹⁵ *Ibid.*, page 24.

It requires a forward-looking organization, that analysis water related risks in a context of uncertainty. It also demands that we build resilient systems.

Challenges for access to basic services

As of 2015, 91% of the global population used an improved drinking water source, up from 76% in 1990. This means 6.6 billion of the global population had then access to improved sources of drinking water; and 2.6 billion people have gained access to an improved drinking water source since 1990. This also means that the world met the MDG target for water. While the least developed countries (LDCs) did not meet the target, 42% of the current population of these countries has gained access since 1990.

No information is available on the number of people without access to safe water, purely because water quality is (still) not measured at the global level. These global figures camouflage even deeper inequalities, since not only are there obvious and profound differences between the developed and the developing world, but these differences are also present within developing countries themselves, as the rural population without access to an improved drinking water source is over five times greater than that found in urban areas. Furthermore, in several Sub-Saharan African countries, more than one quarter of the population takes longer than 30 minutes to make one water collection round trip – research having shown that in these cases those people will collect progressively less water, eventually failing to meet their families' minimum daily water needs. In these situations, the undertaking of numerous trips per day to collect drinking water also implies enormous economic costs.

The consequences of lack of access to safe drinking water and sanitation are enormous. An estimated 1.6 million people, mostly children under the age of 5, die each year from water and sanitation-related diseases; with research suggesting that poor sanitation may be linked to as much as a quarter of all under-five deaths. The health and lives of more than half the world's children are constantly threatened by environmental hazards as they get sick through contact with excreta in their environment. The links between access to water and sanitation and health are well documented, WHO estimating that 88 percent of diarrheal disease is caused by unsafe water and sanitation. Diarrhea kills more young children than AIDS, malaria and measles combined. Lack of access to water and sanitation can also have serious negative impacts on the enjoyment of the right to education, as each year 443 million school days are lost due to sickness caused by poor water and sanitation conditions.

Lack of access to sanitation and safe drinking water perpetuates poverty – people living in poverty cannot afford to obtain access, and without access, their

capacity to work, go to school and engage in other productive activities is limited. Women and girls are particularly affected as they are mainly responsible for collecting water and caring for sick family members. Children, especially girls, do not go to school because they are sick, or because there are no toilets, or no sex-segregated toilets. In many cases, prohibited forms of discrimination are key factors in understanding who has access to sanitation and water and who does not. The lack of access to safe drinking water, basic sanitation and good hygiene practices is the third most significant risk factor for poor health in developing countries with high mortality rates.

2. WATER: A GLOBAL SECURITY ISSUE?

Water and security in the 2030 Sustainable Development Agenda

Water security is a term that has an intuitive significance and appeal. It reflects a common understanding for the need to harness water-risks and to safeguard sufficient and safe water to sustain life and ecosystems. It helps to ensure the well-being of people and to enable sustainable and equitable development of countries and societies. As such, it can also contribute to peace and stability.

In the 2030 Agenda for Sustainable Development, the holistic approach to achieve water security is captured in the dedicated water goal – SDG 6. The new development agenda also has peace as a cross-cutting issue and includes a dedicated goal – SDG 16, to ‘Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels’. Furthermore, the targets addressing the transnational stresses that are drivers for conflict include target 13.1: ‘Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries’

The implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development is envisaged to be primarily driven through national level action, but global processes are needed to enable, facilitate and monitor the national efforts. Water security as a global public good addresses the SDG6 – SDG16 interface and would provide a framework to address trans-national drivers for conflict.

While the developmental and risk-based approach are complementary strategies that look at water security from the social and economic development perspective, treating water security as a global public good would tran-

scend the development domain, therewith following the paradigm shift of 2030 Agenda for Sustainable Development that emphasizes innovative forms of integration and an all-of-society engagement and partnership.

Towards recognition

At the United Nation Conference on Environment and Development (UNCED) in 1992 the global community acknowledged the alarming deterioration of water resources, the detrimental effect on ecosystems and increasing water scarcity for a rapidly increasing world population. Integrated Water Resources Management became the new paradigm to address the mounting water challenges at community-, country- and/or (transboundary) river basin level¹⁶. It is at the onset of the new Millennium, that the World Water Vision for the 21st Century linked IWRM to achieving a **water secure world**¹.

The Global Water Partnership (GWP) took the lead in making the concept operational, fueling the water security discourse at various levels through its global network¹⁷, sensitizing national and global leaders to the fact that water security is not solely a water sector issue, promoting IWRM and participatory water governance as the way forward, and encouraging national governments as well as individual other sectors to consider water in their policies and planning¹⁸.

The efforts of the UN and of the global water community to place water security in the wider geopolitical context, gained momentum through a mounting recognition by prominent leaders outside the water realm that water security is not the sole responsibility of the water sector, but an important societal issue with strong links to food security, energy security and different aspects of economic and human development. Since 2009 the World Economic Forum prioritized water security as a global risk, naming water crises as the highest global risk for the next 10 years.¹⁹

The working definition of Water Security agreed by the United Nations in 2013 not only points to the adverse impacts of water risks on human well-being, nature and the global economy, but also paves the way towards recognizing water security for its importance for peace and political stability.

2012 saw the call from the InterAction Council (IAC), a group of 40 Government leaders and Heads of States, to the Security Council to recognize water

¹⁶The Dublin Statement on Water and Sustainable Development (1992).

¹⁷GWP (2010).

¹⁸Mohamed Ait-Kadi & Wouter Lincklaen Arriens (2012).

¹⁹World Economic Forum (2016).

as an urgent security issue and a top concern. In November 2016, the Security Council convened a meeting on Water Security.²⁰ Expert studies on contemporary armed conflicts were quoted to demonstrate that “water is seldom the single cause of armed conflict. However, water can be among the important contributing factors. Moreover, water usually becomes a military and strategic tool during an armed conflict, a weapon of war that most often affects civilian populations. It is in that context that some of the most serious concerns arise”. There are striking examples where water has been used as a weapon during armed conflicts, as for example the fact that during the war in Syria, water infrastructures were destroyed and supplies poisoned and that in Gaza there were attacks on a wastewater treatment plant. Some countries pointed to water as a security concern outside armed conflicts. Lack of access to and failure to provide proper functioning water supply and sanitation may lead to community tensions, instability and could result in local riots and conflict. Water shortages and extreme events can also become a source of instability leading to massive migrations and displacement of populations. As shortages in some river basins and local areas become more acute more social and political tensions could arise, including in shared river basins. Droughts and food shortages in Syria have likely contributed to the unrest that triggered the war. The International Organization of Migration estimated that about 200 million people will be forcibly displaced by 2050 due to threats caused by increasing water scarcity. Shrinking water resources in Lake Chad Basin is seen by some neighboring governments as a factor in poverty and conflict affecting the region and producing a huge humanitarian crisis, with increasing concentrations of internally displaced persons in urban areas. In a 2016 report on “Early warning and economic, social and cultural rights”, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) clearly (re)affirmed the links between peace, security and access to water, stating that “water-related disputes can lead to social unrest and violent protest”. The said report refers to the clash that took place in 2007 between 30,000 farmers and the police in the Indian state of Orissa, because the Government had decided to allow a large number of industries to draw water from the Hirakud dam, depriving the farmers of their source of irrigation. The report also affirms that social unrest can also be provoked by poor

²⁰ United Nations (2016).

or inequitable management of water services, stating that “disputes may arise over water connections for suburban or rural areas, service liability and, in particular, prices. Given that the State is responsible for providing drinking water, in many countries, disputes over water supply management often arise between communities and State authorities. Protests are particularly likely when the general public suspects that water services are being managed in a corrupt manner or that public resources are being diverted for private gain.”²¹ Finally OHCHR recognized that problems arising from water supply management can lead to violent conflict, as witnessed during the confrontations that erupted in 2000 in Cochabamba, the third-largest city in Bolivia, following the privatization of the city’s water utility. The report explains that “months of civil unrest culminated in the decision of the Government to send the army into Cochabamba and to declare a state of emergency throughout the country. Several days of violence left more than 100 people injured and one person dead. The protests eased only after the Government agreed to revoke the consortium’s concession and to return management of the utility to the municipal authorities”.

However, agreement on water as a security issue is not unanimous. During the 2016 debate at the Security Council, some countries voiced concerns about treating water as a global security issue. They argued that water needs to be seen as a means to promote national development. It is in the realm of national sovereignty and needs to be treated in the context of bilateral treaties. Regional and transboundary agreements among riparian countries and institutional frameworks may be favored as a way to support cooperation and appropriate management.

By addressing water security issues in the Security Council, the international community has started to recognize that water is a strategic resource which has an impact not only on development, but also on peace and security. It’s not only a transboundary issue, but a global security issue.

According to the former UN Secretary General Ban Ki Moon, this is a matter that the international community must act upon. To use his words: “*Let us commit to invest in water security as a means to long term international peace and security*”.

The Human Rights to Water and Sanitation as major stepping-stones.

The resolutions adopted by the UN General Assembly and Human Rights Council regarding the human rights to water and sanitation are part of

²¹ ESCR (2016).

the international legal framework that States and other actors have agreed to use, including during humanitarian crises and armed conflicts. These resolutions and the normative content of the human rights to water and sanitation have the potential to guide different actors – including civil society and international organizations – in identifying early causes of unrest, instability or even conflict. As was stated by OHCHR, water crises “illustrate how violations of economic, social and cultural rights are often the root cause of violence, social unrest and conflict. The analysis of economic, social and cultural rights should therefore be at the forefront of any national or international early warning effort.”²²

The process to recognize water and sanitation as human rights spans over several decades. An important stepping stone was the adoption, in 2002, by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, of General Comment No. 15 stating that “the right to water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival”.²³ The Committee also recognized the right to water as an essential component of the right to an adequate standard of living and the right to the highest attainable standard of health, enshrined in articles 11 and 12 of the ICESCR.²⁴ The Committee asserted that everyone is entitled to “sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses.

On 28 July 2010 the United Nations General Assembly adopted a resolution which recognized the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights.²⁵ This resolution was passed with a significant number of abstentions (41 reflecting the concern of UN member states with issues of procedure, but also with the fact that the legal implications of a declared right to water – both domestic and international obligations of countries – had not yet been carefully and fully considered).

Interestingly the linkages of the human right to water and sanitation and other human rights have been emphasized, mainly because they were seen to be derived or related to other human rights. The subsequent resolution 15/9 of the United Nations Human Rights Council further “affirmed that the

²² OHCHR (2016), p. 26.

²³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), UN Document E/C.12/2002/11.

²⁴ *Idem*.

²⁵ General Assembly Resolution, UN Document A/RES/64/ 292, of 3 August 2010.

human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity”.²⁶ This resolution was adopted by consensus, representing the first time where UN Member States universally supported this human right²⁷.

Recognizing that water and sanitation are human rights changes the legal obligations of governments in terms of respecting, protecting and fulfilling them. States have an immediate obligation to guarantee non-discrimination in the exercise of the human rights to water and sanitation. In practice this means that States are obliged not only to ensure that their national laws, policies, programmes and practices do not discriminate against anyone, but also to take affirmative action in order to ensure that those groups that have traditionally not enjoyed these rights are not left behind in gaining access. The recognition of water as a human right also implies that States have obligations beyond their borders. Extraterritorial obligations require States parties to the relevant agreements to respect the human rights of people in other countries. Water must never be used as an instrument of political or economic pressure, and States must not impose embargoes or similar measures that prevent the enjoyment of the human rights to water and sanitation. Furthermore, States in a position to do so must assist in the full realisation of the human rights to water and sanitation in other countries. In disaster relief and emergency assistance, economic, social and cultural rights, including the human rights to water and sanitation, should be given due priority in a manner that is consistent with other human rights standards, and that is sustainable and culturally appropriate²⁸.

Water Security as a global public good?

The UNDP defines a global public good as “a public good with benefits that are strongly transversal in terms of countries (covering more than one

²⁶ Human Rights Council Resolution, UN Document A/HRC/RES/15/9, of 6 October 2010.

²⁷ Whereas water and sanitation were recognized in 2010 as one human right, in 2015 the UN General Assembly decided to consider them as two separate human rights, following the recommendations by the former UN Special Rapporteur on the human rights to water and sanitation and by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Hence in this chapter we refer to the right in the singular when we consider legal documents that were approved by the UN before 2015; we refer to the rights in the plural when mentioning documents and events that took place after 2015.

²⁸ Special Rapporteur on the Human Rights to Water and Sanitation, “Realizing the human rights to water and sanitation: A Handbook”, Booklet 1 (Introduction), available at http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book1_intro_.pdf.

group of countries), people (accruing to several, preferably all, population groups) and generations (extending to both current and future generations, or at least meeting the needs of current generations without foreclosing development options for future generations).²⁹ (Kaul *et al.* 1999, pp. 509-10).

Global security is the main example of a global public good because once there is security no one can be excluded from benefiting and the use by one does not diminish the overall availability.

Water is a commodity that is excludable (allocated and consumed by a specific user under conditions such as a contract or license); and it is rivalrous in consumption (available water cannot be consumed by different users at the same time). As such, water in itself cannot be considered as a public good.³⁰

Water security – and especially global water security – however, could be considered as a global public good. The overall benefits of water security and/or negative effects of water insecurity can extend across countries and regions, across rich and poor population groups, and across generations. There are strong externality aspects of water security, both at the local level and across national borders.

“With resources depleting, supplies of freshwater could be reduced by 25% in the next 20 years, mismanagement of water and climate and bad politics could have serious consequences. By 2050 at least one in every four human beings will likely live in a country affected by chronic and recurring shortage of water due to climate change. With 2 billion people living in shared river basins water is strategically important at local and regional level, but it is also a global security matter as it affects one third of the world’s population”

²⁹ Kaul *et al.* (1999).

³⁰ According to Paul Samuelson (1954) a public good is a good that is non-excludable and non-rivalrous, where no one can be excluded from its use and where the use by one does not diminish the availability of the good to others. Classic examples of public goods include air, parks, law enforcement and national security. No market exists for such goods, and they are provided collectively – by governments. As they are available to all many public goods may at times be subject to excessive use resulting in negative externalities affecting all users; for example air pollution and traffic congestion. Public goods problems are related to the free rider issue by which people access to a good but do not contribute to its maintenance. This leads to the good may be under-produced, overused or degraded.

The President of the Strategic Foresight Group (Security Council meeting on Water Security, 2016).

Failures to provide services or increasing water scarcity can lead to humanitarian crisis and massive migrations. There are other wide economic externality effects of lack of Water Security that have been extensively illustrated.³¹ Although the positive effects of improved access and sanitation may affect specific individuals or economic activities these can be added up to gains/looses for the economy (in terms of GDP, employment, productivity). Benefits resulting, for instance, from being better prepared to deal with extreme events – where hydrological fluctuations are decoupled from economic performance- may transcend the national borders and have cross-country effects.

Water security as a global public good requires international collective action. There may be a role for international organisations, and international stakeholders for consensus-building and collective decision-making as it yields significant external benefits, across multiple nations. There are multiple interdependencies of the “different securities” (food, climate change, health, political) to be able to realize the full the benefits of cooperation.

Multiple interconnections: the case of how global climate change risks affect access to water and sanitation services

Climate Change risks present a serious obstacle to the realization of the rights to water and sanitation. Water is a key medium through which climate change impacts upon human populations and ecosystems, particularly due to predicted changes in water quality and quantity. The impacts of climate change need to be seen in light of its direct effects on water resources as well as its indirect influence on other external drivers of change, in particular increasing population pressures and changing consumption patterns. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has warned that in many regions of the globe, changes to the supply and quality of freshwater resources resulting from climate change may imperil sustainable development, poverty reduction and child mortality goals.³²

Interlinkages and interdependences are important. Water and sanitation cannot be analyzed in isolation from other human rights. Both may be impacted by violations of other rights, and both are indispensable for the realization

³¹ WHO (2012).

³² See Position Paper on Climate Change and the Human Rights to Water and Sanitation, prepared by the UN Special Rapporteur on the Human Rights to Water and Sanitation, available at http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf.

of the rights to life, health, housing and education, among others. For example, water collection and lack of adequate or appropriate sanitation facilities keeps girls out of school, and access to clean water and sanitation can reduce the risk of child mortality by as much as 50 percent.

The absence of clean water and sanitation is a major cause of poverty and malnutrition, and water insecurity linked to climate change may increase malnutrition by 75-125 million people by 2080. Rapidly swelling urbanization combined with increasing demand for freshwater and insufficient sanitation infrastructure, accentuated by climate change, poses threats to public health and increases the prevalence of water-borne diseases. For example, endemic morbidity and mortality due to diarrheal disease associated with floods and droughts are expected to rise in East, South and South-East Asia due to projected changes in the hydrological cycle. These empirical links are reflected in the normative content of particular rights.

Climate change will magnify the uneven distribution of risk skewing disaster impacts even further towards poor communities in developing countries. One recent quantitative assessment of the human impacts of disasters found that “countries with high levels of income inequality experience the effects of climate disasters more profoundly than more equal societies.” The OHCHR notes that climate change impacts “will be felt most acutely by those segments of the population who are already in vulnerable situations due to factors such as poverty, gender, age, minority status, and disability.” Approximately 1 billion people live in informal settlements in developing countries’ cities: many of these are in hazard-prone areas. Insofar as the right to water is concerned, other individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right include indigenous peoples, refugees, asylum seekers, internally displaced persons, migrant workers, prisoners and detainees.

Women and girls face specific obstacles to the enjoyment of their rights to water and sanitation and bear the brunt of increasing water scarcity and poverty. They are most often the ones sacrificing their time and development opportunities to fetch water, are frequently responsible for the provision of food and water in the household, and face particular challenges in accessing sufficient, safe and culturally appropriate sanitation facilities. Therefore women and girls will often be disproportionately affected by the adverse impacts of climate change upon the rights to water and sanitation. Moreover, recent research by the United Nations Children’s Fund (UNICEF) suggests that climate change will disproportionately affect children by exacerbating existing health risks and disrupting the natural

resource base sustaining nutrition and water security, among numerous other factors.

Extreme weather events and reduced quantity and quality of water already are leading causes of malnutrition and child death and illness, including through poor sanitation. Climate change will be likely to exacerbate these stresses.

Collectively achieving water security

Framing water problems as a matter of security means that we need to address them collectively in a coordinated manner. At national level, governments create the enabling conditions for water security through planning, direct provision, financing, subsidies or regulation. However, security can only be achieved by cooperating among sectors, among levels of administration and different stakeholders.

“Preventing and mitigating water risks is considered an absolute necessity and joint responsibility and active engagement of the private sector in sustainable water use and management is vital” WEF water initiative.³³

There is much evidence of successful water cooperation to achieve water security at different levels: among countries, among stakeholders in river basins, between farmers, between companies and their communities, and between local authorities and local stakeholders.

A strong history of cooperation in water management shows the importance of collective action to provide water security. There have been only 37 incidents of acute conflict between riparian states over water since 1948 involving violence. In the same period, 295 international water agreements were signed.³⁴

³³World Economic Forum Water Initiative (2011).

³⁴UNESCO, (2013).

Adeel, Aslov and Maestu (2015)³⁵ have identified different cases of cooperation in transboundary basins. These are summarized in the Box below.

AFRICA:
Africa has 63 river basins, of which 20 have international agreements in effect while 16 have institutionalized transboundary forums. Progress has been built over time, with areas in South Africa having more equitable rights established after apartheid policies were revoked. Many continental, regional, and national organizations have been developed to focus on cooperation, like the Southern African Development Community (SADC), Niger Basin Authority (NBA), Lake Chad Basin Commission (LCBC), Lake Victoria Basin Commission (LVBC), Lake Victoria Fisheries Organization (LVFO), Lake Tanganyika Authority (LTA), and the African Ministers' Council on Water (AMCOW). SADC created a Protocol on Shared Watercourse Systems in 1995 that later was revised and adopted to be in line with the 1997 UN Watercourses Convention.
ASIA:
South Asian water resources connect many countries that have had military conflicts in the past with each other. With many of these countries being located entirely within an international water basin, water is a central topic. India and Pakistan signed the Indus Water Treaty in 1960. In Central Asia, more coordination has been seen, especially in response to the Aral Sea disaster. Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tajikistan, and Kyrgyzstan formed the Interstate Commission for Water Coordination of Central Asia and pledged 1% of their budgets to help the sea recover. Also, in South Asia there is still progress being made towards cooperation. The Mekong River Commission has been helping countries in the lower Mekong basin move from humanitarian cooperation to economic cooperation.
MIDDLE EAST:
While for other areas water cooperation may be a means for development, in the Middle East, water is especially important for security and peace between countries. Israel and Jordan have come to agreements, like the 1994 Peace Treaty that included allocations of the Jordan River and joint efforts to prevent water scarcity, but cooperation is even more important today. A large project to divert water from the Red Sea to the Dead Sea has been developed by the World Bank and three parties – Israel, Jordan, and Palestine – have signed a trilateral agreement in 2014. The Middle East Desalination Research Center (MEDRC) was created in the Oslo Accords in 1996 and has been an influential third party bringing Israel and Palestine together for water cooperation.

Overall evidence shows that achieving water security through cooperation has endured and has served and serves everyday to manage differences in interests successfully. This has been the case for more than 50 years standing in water cooperation between such diverse partners such as Finland and Russia, the long history of cooperation among irrigation farmers in Mediterranean countries and in India³⁶ dealing with disputes through water tribunals and juries. They provide compelling evidence on where we have to go and what takes to achieve water security.

International legal frameworks, such as the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International adopted in Helsinki in 1992³⁷ at a global scale or the European Union's Water Framework

³⁵ Adeel, Z., S. Aslov, J. Maestu, and O. Unver (2015).

³⁶ Suresh A. Kulkarni, and Avinash C. Tyagi (2013)

³⁷ UNECE (1992).

Directive³⁸ at a regional one, have played a fundamental role in fostering cooperation agreements. They have been key in the Sava River, the Tisza River and in the Albufeira Convention, as well as in other countries in Europe or other regions in the world.

Some lessons emerging from observing collective action and cooperation efforts can be highlighted³⁹. This includes active and continuous involvement of a third party mediator such as in the Indus Water Treaty, the Senegal River, the Zambezi and Orange-Senque negotiations. It includes demands the consideration of creative methods of financing, such as in the Nile Waters Treaty, and the Lesotho Highlands Water Project. Creation of incentives through shared benefit models such as in the Senegal River and Payment for Environmental Services (PES) schemes. Joint Water assessments/data analysis such as those carried out by the UNECE Water; Joint Scenario planning such as in the Okavango River Basin, the Mekong River, the Colorado River, building partnerships and stakeholder involvement and creating joint management structures.

A major lesson to be learned from water-related development efforts over the past decades is that there is no one-solution-fits-all strategy. Each country has its own unique set of physical, social, economic, political, and environmental circumstances that will determine a country's pathway towards increasing water security.⁴⁰

3. IN CONCLUSION

The near-term future of sustainable development has been outlined in the 2030 Agenda for Sustainable Development agreed by the United Nations General Assembly in September 2015. It includes a dedicated and comprehensive water goal – SDG6, which sets the scene for sound and participatory water governance that addresses water security holistically. It also contains a goal to invest in peaceful and inclusive societies – SDG16. Water Security as a global public good would address the SDG6 – SDG16 interface.

The implementation of the 2030 Sustainable Development Agenda is envisaged to be primarily driven through national level action. However,

³⁸ European Union (2000).

³⁹ Adeel, Z., S. Aslov, J. Maestu, and O. Unver (2015).

⁴⁰ Tushaar Shah (2016).

global processes are needed to enable, facilitate and monitor national (and sub-national) level action. Addressing trans-national drivers for conflict is a crucial element to support peaceful co-existence of societies and water security is a main driver to consider as water is the foundation and the glue for sustainable development.

The strategic importance of Water Security at local, national and transboundary level has been advocated for a long time and by many organizations. Considering Water Security as a global public good provides a framework for water security as a means to deal with trans-national drivers for conflict and as a crucial element to support peaceful co-existence of peoples and societies. By addressing this interface between SDG6 on water and SDG16 on peaceful and inclusive societies it provides the basis for supporting collective action at global level.

The International Decade for Action: Water for Sustainable Development 2018-2028, approved by the United Nations General Assembly in December 2016, provides a platform for strengthening collective action. It calls for improving integration and coordination in the context of the United Nations. Accordingly it can help facilitate intergovernmental coordination and improve joint action and accountability of UN agencies. The decade's commitment to partnerships and joint action provides a global collectively agreed framework for stakeholders at all levels to collectively contribute to Global Water Security,

References

- ADEEL, Z., S. ASLOV, J. MAESTU, AND O. UNVER, 2015. Water Cooperation – Views on Progress and the Way Forward, United Nations University Institute for Water, Environment and Health, Hamilton, Canada. Available at: <http://inweh.unu.edu/wp-content/uploads/2015/09/Water-Cooperation-Views-on-Progress-and-the-Way-Forward.pdf>
- AIT-KADI, MOHAMED & WOUTER LINCKLAEN ARRIENS (2012). Increasing Water Security: A Development Imperative. *GWP-TEC Perspectives Paper*. Available at: http://www.gwp.org/Global/About%20GWP/Publications/Perspectives%20Paper_Water%20Security_final.pdf
- BOELEEE, E., CHIRAMBA, T. & KHAKA, E. (EDS) 2011. An ecosystem services approach to water and food security. Nairobi: United Nations Environment Programme; Colombo: International Water Management Institute. Available at: <http://www.unep.org/pdf/DEPI-ECOSYSTEMS-FOOD-SECUR.pdf>
- INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND THE ENVIRONMENT (1992) The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. Available at: <http://www.washlearningsl.org/wp-content/uploads/2016/07/THE-DUBLIN-STATEMENT.pdf>
- EUROPEAN UNION (2000), Water Framework Directive, Official Journal (OJ L 327) of 22 December 2000, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>
- GWP (2000). Towards Water Security: A Framework for Action. Global Water Partnership Secretariat, Sweden. Available online at: [http://www.gwp.org/Global/ToolBox/References/Towards%20water%20security.%20A%20framework%20for%20action.%20Mobilising%20political%20will%20to%20act%20\(GWP,%202000\).pdf](http://www.gwp.org/Global/ToolBox/References/Towards%20water%20security.%20A%20framework%20for%20action.%20Mobilising%20political%20will%20to%20act%20(GWP,%202000).pdf)
- GREY, D. & SADOFF, C. (2007). Sink or Swim? Water Security for Growth and Development. *Water Policy* 9 (6), pp. 545 – 571. Available online at: <http://cip.management.dal.ca/publications/Water%20security%20for%20growth%20and%20development.pdf>

- KAUL *et al* (1999). *Global Public Goods; International Cooperation in the 21st Century*. New York, Oxford University Press.
- MAESTU, JOSEFINA (2015). *A 10-Year Story: The Water for Life Decade 2005 – 2015 and Beyond*. Zaragoza, UNO-IDfA, Available at: <http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/WaterforLifeENG.pdf>
- OHCHR (2016). Early Warning and Economic and Social Rights. Geneva: Office of the High Commissioner, Available at: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/EarlyWarning_ESCR_2016_en.pdf.
- SAMUELSON, PAUL (1954), “The Pure Theory of Public Expenditure,” *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, Nov. 1954, pp. 387-389.
- SADOFF, C. W., HALL, J. W., GREY, D., AERTS, J. C. J. H., AIT-KADI, M., BROWN, C., COX, A., DADSON, S., GARRICK, D., KELMAN, J., MCCORNICK, P., RINGLER, C., ROSEGRANT, M., WHITTINGTON, D. AND WIBERG, D. (2015). *Securing Water, Sustaining Growth*. Report of the GWP/OECD Task Force on Water Security and Sustainable Growth, UK: University of Oxford.
- SURESH, A. KULKARNI, AND AVINASH C. TYAGI (2013). *Participatory Irrigation Management: Understanding the Role of Cooperative Culture*, paper presented at the 2013 UN-Water Conference. Zaragoza: UNO – IDfA Available at: http://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/pdf/ICID_Paper_Avinahs_Tyagi.pdf
- TUSHAAR, SHAH (2016). “Increasing water security: the key to implementing the Sustainable Development Goals”. *GWP-TEC 22 Paper*. Sweden, Global Water Partnership. Available at: http://www.gwp.org/Global/GWP-SAm_Files/Publicaciones/Del-TEC/GWP_TEC22_web.pdf
- UNECE (1992) *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, United Nations. Available at: <http://www.unece.org/env/water/text/text.html>
- UNESCO (2013), *Report on the International Year of Water Cooperation*. Paris: UNESCO. Available at http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/IYWC_pressKit_EN.pdf

- UN Special Rapporteur on the Human Right to Water and Sanitation, Catarina de Albuquerque, Position Paper on Climate Change and the Human Rights to Water and Sanitation, prepared by the UN Special Rapporteur on the Human Rights to Water and Sanitation, available at http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf.
- UN DOCUMENT A/RES/64/ 292, of 3 August 2010, “The human right to water and sanitation”, available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>
- UN DOCUMENT A/HRC/RES/15/9, of 6 October 2010, “Human Rights and access to safe drinking water and sanitation”, available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement>.
- UNITED NATIONS (2016) Report on the Security Council Meeting on Water Security, SC/12598
- NEW YORK: UNITED NATIONS. Available at <https://www.un.org/press/en/2016/sc12598.doc.htm>
- UNO IDFA (2015), Report on the Annual UN-Water Conference: Water and Sustainable Development. Zaragoza: UNO IDfA. Available at: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/WaterandSD_Vision_to_Action-2.pdf
- UN-WATER (2013). Water Security & the Global Water Agenda. UN-Water Analytical Brief. Geneva: UN-Water. Available on-line at: http://www.unwater.org/downloads/watersecurity_analyticalbrief.pdf
- UNITED NATIONS CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (2013). Water and Biodiversity – Natural Solutions for Water Security. Montreal: Secretariat of the UNCBD. Available at: <https://www.cbd.int/idb/doc/2013/booklet/idb-2013-booklet-en.pdf>
- WHO (2012). Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage,. Geneva: World Health Organization.

WORLD ECONOMIC FORUM WATER INITIATIVE (2011). *Water Security: The Water-Food-Energy-Climate Nexus*. Island Press Washington, Covelo, London, Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_WI_WaterSecurity_WaterFoodEnergyClimateNexus_2011.pdf

WEF 2016, *Global Risk Report: Water Crises the Highest Concern for the Next 10 Years*, World Economic Forum. Available at <https://www.water-challenge.com/posts/wef-2016-global-risk-report-water-crises>

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (2015). *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*. Paris: UNESCO. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002318/231823E.pdf>

WORLD WATER COMMISSION (2000). *Water Secure World; Vision for Water, Life and the Environment* Chapter 3. Available at: <http://www.serageldin.com/CommissionReport.pdf>.

A Internet como Espaço Económico e de Segurança*

ALEXANDRE DE SOUSA CARVALHO

Doutorando em Ciência Política no ISCTE-IUL. Mestre em African Peace and Conflict Studies pela Universidade de Bradford. Investigador Associado no CEI-ISCTE e Investigador Júnior no CES-UC. Das suas publicações destacam-se os recentes artigos: Carvalho, Alexandre de Sousa; e Santos, Sofia José (2017) “Exploring the Mediascape from the Epistemologies of the South”, *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital* 6(1).

SOFIA JOSÉ SANTOS

Professora Auxiliar Convidada, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Investigadora do OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa, e Investigadora Associada do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos, FEUC.

Das suas publicações destacam-se: Santos, S. J.; Araújo, S.; Cravo, T. A. (2016). “Media intervention in post-war settings: Insights from the Epistemologies of the South”, *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, v. 5.

* Os autores agradecem a João Pena dos Reis pelos comentários e clarificações úteis prestadas numa área tão técnica como a da Internet e da web.

A Internet como Espaço Económico e de Segurança

INTRODUÇÃO

A construção histórica do Estado foi uma proposta e um percurso assentes no monopólio do uso da força (Weber, 1946) e no monopólio da informação, permitindo ao Estado, por exemplo, estabelecer o seu sistema de colecta de impostos ou garantir a segurança. Porém, a natureza e a dimensão do uso das tecnologias de informação, assim como as medidas (formais e informais) utilizadas atualmente para a governar, têm vindo a esvaziar crescentemente o Estado. Por um lado, há uma perda do monopólio da informação: são cada vez mais as multinacionais que têm tanto ou mais acesso à informação pessoal dos cidadãos que o próprio Estado, com consequências detrimenais para a relação entre Estado e o indivíduo, reforçando a ideia que Cox (1981; 2005) apelida de “nebulosa” da governação global. Como exemplo disto mesmo temos a recente proposta do agora Presidente-eleito norte-americano Donald Trump de criar um ‘Muslim registry’ com recurso a grandes empresas como a Google ou Facebook cuja principal mercadoria é precisamente a informação dos seus utilizadores. Por outro lado, o papel dos novos média na Primavera Árabe, o caso Snowden ou Wikileaks levantam questões de desafio ao poder estatal a partir de baixo. A emergência do ‘Big Data’ já está a revolucionar não apenas a interação política entre Estados, mas também entre Estados e cidadãos, Estados e empresas, empresas e cidadãos, Estados

e grupos paraestatais (e.g. insurgência e combate ao terrorismo) (Bollier, 2010). A questão da governação na era da ‘Big Data’ consubstancia-se atualmente num dos maiores desafios à construção, poder e posição do Estado nas teorias e na configuração contemporânea das Relações Internacionais.

Sem rosto ou geografia definidos e com uma utilização mundial atual de 3.675.824.813 utilizadores (Internet World Stats, 2016), o que corresponde a um aumento de 918,3% face ao ano 2000, a Internet é o espaço comum a partir do qual os desafios referidos à ordem das relações internacionais convencionalmente concebida são lançados. Tratando-se de uma rede digital através da qual tudo e todos se conectam e onde informação sobre condições e comportamentos é gerada, armazenada e circulada (Howard, 2015), a Internet tem produzido mudanças de forma que se traduzem também em mudanças de conteúdo (Westcott, 2008), principalmente quando nos centramos na “Internet das Coisas”, ou seja, a revolução tecnológica que permite conectar dispositivos eletrónicos utilizados no dia-a-dia à Internet.

Como afirmou o eurodeputado grego Stavros Lambrinidis, durante uma audição organizada pela comissão das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos do Parlamento Europeu, no dia 5 de Março, em Bruxelas (Parlamento Europeu, 2009), a Internet é “*o instrumento mais fantástico de que o mundo alguma vez dispôs para a promoção dos direitos humanos... mas pode conduzir simultaneamente à sua supressão*”, ao mesmo tempo e na precisa e exata medida em que a Internet é usada para abrir cada vez mais as sociedades – até de uma forma criativa – fecha-as por meio de políticas e tecnologias de censura e vigilância (Howard, 2015). Esta dinâmica paradoxal que caracteriza a Internet tem-se desenrolado num contexto “de grande descentralização de autoridade na qual a governação global se torna menos estatocêntrica e mais um somatório de padrões, em modo de manta de retalhos, entre coletividades dissimilares, dispersas, sobrepostas e contraditórias que procuram manter a sua coerência e avançar com os seus objetivos” (Rosenau, 2003: 272).¹

Este capítulo pretende essencialmente mapear a Internet enquanto espaço crescente de desafio às relações internacionais como convencionalmente as estabelecemos do ponto de vista da segurança e da economia, evidenciando o seu carácter fluido e disruptivo. Especificamente, este capítulo pretende identificar os desafios que a Internet enquanto espaço económico e espaço de segurança

¹ Texto original: “a vast decentralization of authority in which global governance becomes less state-centric and more the sum of crazy-quilt patterns between unlike, dispersed, overlapping, and contradictory collectivities seeking to maintain their coherence and advance their goals’ (Rosenau 2003: 272).

coloca às relações internacionais atuais a partir da desconstrução de binómios que a Internet rompe, tais como o de consumidor/ produtor, trivialidade/ exceção, liberdade/ segurança, e compreender as linhas de continuidade e reforço mútuo entre eles que a Internet inaugura e/ou sublinha.

Para este efeito, o capítulo encontra-se dividido em quatro partes distintas. A primeira parte apresenta o conceito de Internet, central para este capítulo, evidenciando a forma como ela opera, o que deixa antecipar os seus decorrentes efeitos na economia e na segurança. A segunda parte demonstra a inegável centralidade e ubiquidade da Internet na vida dos indivíduos e das sociedades atuais. Finalmente, a terceira e quarta partes explicam de que forma a Internet se configura atualmente como um espaço económico e um espaço de segurança, respetivamente, exacerbando características tradicionais dessas áreas ao mesmo tempo que rompe com essas dinâmicas e figuras tradicionais de forma disruptiva e lançando novos desafios às Relações Internacionais (como disciplina e) nestas duas áreas temáticas.

1. DE QUE FALAMOS QUANDO FALAMOS DE INTERNET?

A Internet é uma rede informática digital gigante composta por milhões de sub-redes que, interligadas, comunicam entre si de acordo com um conjunto de protocolos de comunicação designado TCP/IP (as siglas referem-se aos dois protocolos originais do conjunto: “Transmission control protocol” e “Internet protocol”). Estas sub-redes são formadas por computadores individuais ou por redes de computadores de habitações, empresas, universidades, ONGs, organizações políticas, entidades e organismos estatais, etc. Através da ligação entre estas redes, a Internet permite a “publicação, troca e armazenamento de informação” (Westcott, 2008: 3) tornando-a acessível virtualmente a qualquer utilizador *on-demand* em qualquer parte do mundo. Criada nos EUA pela *Advanced Research Projects Agency* (ARPA),² na década de 1960, sendo na altura confinada a segmentos fechados ao governo norte-americano e mais tarde também ao meio académico informático, a Internet

² Como afirma Leonard Kleinrock (2010), é impossível determinar a origem temporal específica da Internet, uma vez que para cada componente da infraestrutura imensa que é a Internet, há precursores técnicos (e sociais) cruciais para que hoje possamos ter aquilo que apelidamos de Internet. Na verdade, as raízes profundas desta rede remontam mesmo às primeiras tecnologias de comunicação, ao início da matemática e da lógica, ou até mesmo ao nascimento da linguagem (Kleinrock, 2010). De qualquer forma, pretende-se aqui apenas situar o início do processo que levou à criação da Internet com as especificidades de base que lhe conhecemos hoje.

democratizou-se progressivamente a partir da década de 1980. Hoje, é simultaneamente uma plataforma de difusão mundial, um mecanismo de disseminação de informação, e um meio para colaboração e interação entre os indivíduos através de aparelhos próprios³ que interagem independentemente da sua localização geográfica (Leiner *et al.*, s/d) ou instante temporal. Através desta rede de *hardware*, qualquer pessoa, em qualquer lugar e a qualquer hora, tem a possibilidade de criar e aceder a conteúdos, oferecer, vender e comprar produtos ou serviços.

Um dos serviços oferecidos pela Internet, a par do *e-mail* ou do serviço de transferências que o nosso dia-a-dia tão bem conhece, é a *world wide web* ou apenas *web*, criada nos anos 1980. A *web* é uma coleção de páginas ligadas através de hiperligações e de endereços URL e que é regulada pelo Hyper Text Transfer Protocol (HTTP). O acesso à *web* é garantido por navegadores, como o Internet Explorer, Mozilla Firefox ou Google Chrome, que nos permitem visitar os diferentes sítios/páginas na Internet e ver o conteúdo online.

Ainda que usados de uma forma intermutável, Internet e *world wide web*, do ponto de vista técnico, são conceitos distintos que dizem respeito a realidades diferentes. Enquanto a Internet é a estrutura, as máquinas, o *hardware*, ou seja, a forma de transportar o conteúdo, a *web* é o *software* que permite aceder ou produzir conteúdo, ou seja, é o que dá vida e conteúdo à tecnologia. Para efeitos deste trabalho, falamos de Internet enquanto uma combinação de Internet e de *world wide web*, tal como é concebida no senso comum, embora quase sempre nos refiramos à segunda dimensão desta fusão aqui desenhada. A opção por esta escolha tem um óbvio pendor prático, mas sobretudo uma razão analítica. Ou seja, não se pode negar a facilidade de compreensão e de comunicação para um público não-informático, uma vez que fora dessa esfera científica se naturalizou o termo Internet enquanto fusão desses dois universos, mas a opção terminológica prende-se sobretudo com o propósito da análise que queremos desenvolver – analisar a realidade conjunta de estrutura e conteúdos enquanto espaço de economia e de segurança. A Internet é entendida aqui “tanto um conjunto de comunidades como um conjunto de tecnologias” (Leiner *et al.*, s/d: 11) e seus subsequentes conteúdos, sendo caracterizada por uma grande fluidez – muito próxima da concepção de estado líquido de Bauman (2000) – não só pela velocidade e alcance de partilha de conteúdos e de encurtamento de distâncias geográficas

³ Na fonte original (Leiner *et al.*, s/d), o autor refere-se apenas a computadores, mas incluem-se aqui também *smartphones*, *smart TVs*, *tablets*, *ipods*, entre outros aparelhos tecnológicos com capacidade de se ligarem à Internet.

cas e temporais, mas também pelos papéis que cada um/a desempenha, nas contradições que encerra e no “facto de satisfazer as necessidades básicas da comunidade ao mesmo tempo que usa a comunidade de uma forma eficaz para impulsionar a própria infraestrutura” (Leiner *et al.*, s/d: 11).

A tecnologia e o seu desenvolvimento tiveram sempre um impacto significativo na forma como nos relacionamos com o mundo e como o mundo chega até nós. A Internet não é exceção, tendo revolucionado sem precedentes não só a informática, como a comunicação (Rayner *et al.*, 2004: 217), com importantes reflexos na área da economia e da segurança internacionais, como vamos explorar nas próximas secções.

2. DADOS DE UMA PRESENÇA CADA VEZ MAIS CENTRAL

“I don’t believe society understands what happens when everything is available, knowable and recorded by everyone all the time (...)

I mean we really have to think about these things as a society.”⁴

Eric Schmidt, Chief Executive of Google.

A Internet é hoje acedida por mais de 3 mil milhões de utilizadores – aproximadamente 40% da população mundial – e a tendência é de crescimento: por exemplo, estima-se que só em 2017 haja mais tráfego de Internet do que em todos os anos anteriores juntos (Hosting Facts, 2016) ou que em 2020 a Internet não terá apenas ultrapassado os 4 mil milhões de utilizadores como o número de dispositivos ligados à Internet será três vezes maior do que a população global (Cisco, 2016).

Na Internet estão alojados cerca de mil milhões de *websites*. De entre estes mil milhões de *websites*, os três mais visitados – Google, Facebook e Youtube – apresentam dados interessantes sobre a sua ubiquidade no nosso quotidiano. O *website* mais visitado é o motor de busca Google, com *pelo menos* 63 mil pesquisas por segundo, 3 a 4 milhões pesquisas por minuto, e entre 3 a 6 mil milhões de pesquisas todos os dias. Entre 1999 e 2009, o *website* Google aumentou a sua atividade de um bilião de pesquisas *por ano* em 1999 para um bilião de pesquisas *por dia* em 2009.⁵ A rede social Facebook, fundada em 2004, atingiu 100 milhões de utilizadores ativos no terceiro quartel de 2008. No final de 2012, atingiu mil milhões de utilizadores e, no final de

⁴ (Taylor, 2010).

⁵ Fonte: <http://searchengineland.com/google-now-handles-2-999-trillion-searches-per-year-250247>

2016, este número aumentou para quase 1,8 mil milhões de utilizadores ativos.⁶ Para além disso, a cada minuto há mais 400 horas de vídeo disponíveis no Youtube, sendo o terceiro *site* mais visitado e o segundo motor de busca mais popular (*Statista*, 2015). Estes dados são um retrato da expansão massiva da utilização da Internet (e em particular destes *websites*) a nível global.

Politicamente, a Internet tem desempenhado um papel central nos últimos anos: plataformas e redes sociais como o Twitter, Facebook e Youtube foram dos principais meios de comunicação e organização de movimentos contestatários como a denominada “Primavera Árabe” ou os movimentos de “Indignados” na Europa ou do “Occupy Wall Street”. A plataforma Ushahidi tem sido um mecanismo de transparência e responsabilização em contextos de violência eleitoral e política desde a sua criação, mas também um instrumento de ativismo social, jornalismo cidadão e de informação geoespacial em contextos de insegurança, violações de direitos humanos ou catástrofes humanitárias, como nos casos de terremotos no Haiti, Chile, ou Nepal. Sendo uma plataforma *open-source* que pode ser moldada de acordo com o contexto, a Ushahidi afirma que em 7 anos a plataforma foi utilizada em mais de 150 países e em 50 línguas (KTN News, 2016). Tal tem sido o crescimento e a presença cada vez mais central da Internet nas nossas vidas que também as Nações Unidas aprovaram uma resolução (não-vinculativa) em Junho de 2016 que afirma que o acesso a esta é um direito humano, intrinsecamente associado à liberdade de opinião e expressão, ao desenvolvimento e progresso e no combate à desigualdade.⁷ Também em 2016 se assistiu a um número crescente de bloqueios e ‘*shutdowns*’, frequentemente como resposta estatal a períodos de maior turbulência e instabilidade política – a ONG Access Now documentou mais de 50 ‘*internet shutdowns*’ só em 2016, um aumento considerável dos 15 para a totalidade do ano de 2015 (Rowlands, 2016).

Mas esta é apenas uma dimensão restrita de como a Internet tem moldado politicamente as relações internacionais. A Internet “multiplica e amplifica o número de vozes e interesses na aplicação de políticas nacionais e internacionais, podendo assim influenciar os processos de decisão e potencialmente reduzir o controlo exclusivo dos Estados nesse processo, ao mesmo tempo que acelera a disseminação de informação, verdadeira ou não, sobre qualquer assunto ou evento, tendo impacto e conseqüências de como estes

⁶ Fonte: <https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/>

⁷ Fonte: <https://www.wired.com/2011/06/Internet-a-human-right/>.

podem ser lidados” (Westcott, 2008). Um bom (e bastante recente) exemplo disto mesmo é a própria diplomacia que, apesar de todos os seus protocolos e costumes, tem na chamada diplomacia digital uma ilustração de como a Internet desafia convenções e tradições: com apenas um *tweet* de 17 palavras⁸ Donald Trump poderá ter tido o maior impacto nas relações EUA-China desde que os Estados Unidos adoptaram a ‘One China Policy’, cujas consequências estão ainda por apurar (Connor, 2016).⁹

Do mesmo modo, nas recentes eleições americanas se viu a centralidade política que a Internet e em particular as redes sociais podem ter. Não apenas porque as redes sociais se tornaram centrais no debate público – desde a emergência de *sites* de notícias falsas ou o facto de Donald Trump utilizar o Twitter com grande eficácia para dominar o debate público, levando a que o próprio *Washington Post* criasse em Dezembro de 2016 um *software* que confirma (ou não) a veracidade das declarações do agora presidente-eleito norte-americano (Bump, 2016) – mas também porque a capacidade e velocidade de mutação e adaptação das novas ferramentas de comunicação digital criaram um fosso e, consequentemente, um desafio para várias indústrias e setores.

A ‘Internet das Coisas’ é particularmente relevante pois esta não se resume aos objetos pessoais de cada um, mas a uma avalanche de objetos e dispositivos cada vez mais comuns, desde cadeiras inteligentes a cidades inteligentes (Vázquez, 2014), à emergência da realidade virtual que permite um cada vez maior conhecimento dos hábitos comportamentais e emocionais (Kopstein, 2016) dos indivíduos por parte de quem tem ou consegue ter acesso a essa informação (e. g. Estados, empresas, *hackers*). Tal como demonstrado nas revelações que Edward Snowden fez e subseqüentes desenvolvimentos, cada vez mais todas as nossas atividades quotidianas, do início ao fim do dia, no local de trabalho e no lazer, na esfera profissional, na esfera privada ou pública, são realizadas com recurso a ou através de produtos ligados à Internet. Acordar com o alarme do *smartphone*, ouvir ou ver as notícias do dia numa *smart tv* ou nas redes sociais ou em *podcasts*, medir os nossos dados biométricos quando fazemos desporto, procurar informação sobre meteorologia ou um serviço de transporte ou o trânsito, conversar com um familiar, amigo, ou colega de trabalho: em suma, os nossos gostos e hábitos quotidianos, de

⁸ O *tweet* pode ser lido aqui: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/804848711599882240>.

⁹ Já economicamente o impacto é mais imediato e passível de ser calculado: confundindo uma intenção da empresa automóvel Toyota, um *tweet* de Donald Trump fez o valor da empresa na bolsa cair uns estonteantes 1,2 mil milhões de dólares em meros minutos (Revezs 2017): <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/toyota-12bn-value-plummet-shares-stock-market-donald-trump-tweet-move-mexico-tax-a7512096.html>.

consumo, deslocação, e hábitos de comunicação cada vez mais são feitos com recurso à Internet – ou, pelo menos, os dispositivos a ela ligados são praticamente omnipresentes (Collins, 2013; Gellman e Soltani, 2013; Baraniuk, 2014; Soltani e Lee, 2013; Nielsen, 2014; Yadron, 2016).

Uma vez que todos estes produtos e serviços aos quais recorreremos estão *online*, então também cada um de nós está *online*, gerando uma quantidade massiva de informação nas mãos de alguns Estados e grandes empresas (Greenwald, 2014; Nielsen, 2014; Bollier, 2010). Esta recolha de informação sobre os comportamentos de cada pessoa ocorre hoje em dia a uma escala até há pouco tempo inimaginável. E se por um lado isto representa enormes potencialidades em ajudar a Humanidade a superar certos desafios (desde uma melhor capacidade de lidar com epidemias e desastres naturais a uma maior eficiência e conhecimento na gestão de recursos e necessidades em vários níveis e dimensões de análise), não é menos verdade que também põe ou pode pôr em causa princípios basilares nas relações sociais entre Estados e entre Estado(s) e indivíduo(s) (Al-Rodhan, 2014; Nielsen, 2014). A adopção por parte de governos um pouco por todo o mundo, quase sem excepção, de medidas de vigilância em massa e a emergência de *Surveillance States*, com tudo o que eles representam do ponto de vista democrático e do próprio contrato social, obriga-nos a ter muita ponderação quando analisamos o impacto que a evolução tecnológica pode ter nas nossas vidas. Se Orwell e Huxley escreveram respetivamente *1984* e *Admirável Mundo Novo* para ilustrar uma distopia totalitária e não como um manual de como a ela chegar, a emergência de um *Admirável Mundo Orwelliano*, com a Internet como a tecnologia-ferramenta “vital”, não pode não ser descartada como possível consequência. Como explica Greenwald (2014:6), “*permitir o enraizamento da vigilância na Internet significa sujeitar praticamente todas as formas de interação, planeamento e pensamento humano ao escrutínio abrangente do Estado.*”¹⁰

Esta centralização de informação por via *online*, também conhecida por *Big Data*, levanta vários desafios e problemáticas basilares na relação Estado-cidadão e respetivo contrato social (Al-Rodhan, 2014) no que concerne às questões sobre privacidade e vigilância (Greenwald, 2014; Westcott, 2008) mas também muitas potencialidades de como as sociedades, empresas e mercados, governos e Estados se adaptam a esta nova realidade. Desde o avanço da *netpolitik* (Bollier, 2003) às sociedades *prosumer* (Toffler, 1980)

¹⁰ No original: “*To permit surveillance to take root on the Internet would mean subjecting virtually all forms of human interaction, planning, and even thought itself to comprehensive state examination.*” (Greenwald 2014:6).

é importante que não nos prendamos na análise destes fenómenos ao nível do indivíduo – ou em ‘*privacy fetishism*’, como apelida Fuchs (2012) -, mas aos contextos que os sustentam e as dinâmicas que as perpetuam. Do mesmo modo, é importante romper com visões bipolares ou absolutistas da Internet das Coisas – como as que a classificam de dominadora ou emancipatória, as que criam esferas distintas de consumidores e de produtores ou as que não evidenciam que as facilidades que a Internet nos oferece na trivialidade do dia-a-dia são potencialmente as mesmas que nos reprimem e controlam em momentos de exceção – que descurem a compreensão das dinâmicas fluidas e de *continuum*, ainda que complexas, que ligam os dois polos que a enunciam.

3. A INTERNET COMO UM ESPAÇO ECONÓMICO

“Data breaches are the oil spills of the digital economy”

(Internet Society, 2016:26)

“Your debutante just knows what you need

But I know what you want”¹¹

(Bob Dylan)

À medida que a Internet se torna uma plataforma indispensável e central na vida de indivíduos e de Estados, também ela surge como central na vertente económica. Novas plataformas emergem, criam variações na forma como mercados (e por inerência, indivíduos e Estados) se comportam e como se gera riqueza, novas estratégias organizacionais e comerciais, e até novas formas de expressão e interação.

Têm sido muitas as análises de como a Internet tem tido impacto na economia (e. g. Bollier 2007; Fuchs, 2012; Siwek, 2015). De acordo com a Hosting Facts (2016), em 2015 a Internet contribuiu com um volume de vendas de 2,2 triliões de dólares. A Internet Association, num estudo publicado em Dezembro de 2015 baseado apenas em fontes governamentais, apresentou “valores conservadores” da dimensão e impacto da Internet na economia norte-americana: a Internet foi responsável em 2014 por seis por cento do PIB real, mais do que duplicando o valor alcançado em 2007. De 2007 a 2012, aumentou em cerca de cento e dez por cento o seu contributo nominal para a economia, contribuindo mais para o PIB nominal dos EUA

¹¹ Excerto da letra da canção “Stuck Inside of Mobile with the Memphis Blues Again”.

do que algumas grandes indústrias como os setores da construção civil, alojamento, serviços de alimentação ou telecomunicações (Siwek, 2015). Também em 2015, Tom Goodwin escreveu algo que rapidamente se tornou ‘viral’ e que sintetiza a revolução que a Internet representou na economia. Goodwin argumenta que

*“a maior empresa de táxis do mundo – Uber – não possui nenhum veículo;
o proprietário mais popular de média – Facebook – não produz nenhum conteúdo;
a Alibaba, o revendedor mais valioso do mundo, não tem nenhum inventário;
e o maior fornecedor de alojamento – Airbnb – não detém nenhum imóvel”*
(Goodwin, 2015).

Esta afirmação, na sua simplicidade, contém em si várias formas subliminares de como a Internet tem tido um impacto profundo e estruturante na economia, que tentaremos sintetizar em 3 pontos:

1. A Internet é uma plataforma de criação de monopólios (Ribeiro, 2015; Keen, 2015). Monopólios tendem não apenas a criar condições de não-competitividade¹² e reforçar ou perpetuar esses monopólios, como afetam também a capacidade de inovação presente e futura (Nielsen, 2014; Morozov, 2016). A Internet foi idealizada desde a sua concepção como uma ferramenta emancipatória, uma plataforma aberta e descentralizada para uma maior igualdade e justiça social. No entanto, economicamente a tendência natural da Internet tem sido a de promover a criação de monopólios numa lógica capitalista de mercado livre puro (Cagle, 2015; Henley, 2015) – ou um “Milton Friedman digital”, como argumenta Keen (2015). As maiores e mais poderosas empresas hoje em dia demonstram isso mesmo: a Google é a maior empresa de publicidade de sempre, espalhando a sua existência por virtualmente todas as indústrias e detendo o monopólio da pesquisa e da informação; a Uber pretende ser um monopólio da transportação, tal como a AirBnB o monopólio do alojamento, ou o Facebook o monopólio da comunicação; e ainda o Spotify e o Youtube ou a Netflix respetivamente como monopólios do entretenimento musical e audiovisual (Cagle, 2015; Henley, 2015; Keen, 2015).

¹²Ver por exemplo Morozov (2016).

O impacto destes monopólios está ainda por determinar, mas não deveria deixar-nos de ponderar a acumulação de big data e o poder que estas encapsulam nas mãos de um punhado de empresas acumuladoras deste tipo de informação podem ter na economia e na sociedade (Al-Rodhan, 2014). Na Abu Dhabi Media Summit em 2010 o então CEO da Google Eric Schmitt admitiu que:

*“There are many, many things that Google could do, that we chose not to do... One day we had a conversation where we figured we could just try to predict the stock market. And then we decided it was illegal. So we stopped doing that.”*¹³
(Fortt, 2010; Tate, 2010; Paulas, 2016)

Por um lado, uma empresa como a Google reúne tanta informação que é capaz de prever comportamentos nos mercados financeiros (Prigg, 2014) ou mesmo os nossos próximos passos (Lee, 2016). Mas o que é mais crucial e simultaneamente aterrador nesta citação é a alegação de que foi a própria Google que por sua iniciativa decidiu parar. Na era da informação em que vivemos, a acumulação de *big data* num punhado de empresas (e alguns serviços de *intelligence*) é um instrumento (financeiramente atrativo e) talvez política e economicamente poderoso demais para depender da auto-regulação e sentido de responsabilidade ético e moral de cada ator e não ser partilhado ou regulado com vista ao bem comum (Slee, 2016; Nielsen, 2014; Rodhan, 2014). Esta tendência plutocrática de concentração de poder, influência e de riqueza (Ribeiro, 2015) num punhado de empresas (e alguns países e respetivos serviços de *intelligence*) coloca algumas dúvidas de como a Internet pode impactar a evolução do contrato social entre Estados e empresas. Howard (2015) fala mesmo em ‘Pax Technica’, em que a difusão de dispositivos ligados à Internet poderá promover um pacto entre as grandes empresas tecnológicas e governos, introduzindo uma nova ordem e estabilidade na política global. Argumenta Howard que, tal como a Pax Romana, Pax Britannia e a Pax Americana, a Pax Technica não tem como propósito a paz, mas antes a estabilidade e previsibilidade – em suma, um arranjo político, económico, cultural e institucional entre governos e indústrias com vista à promoção e defesa de interesses mútuos (Howard, 2015: xx).

¹³ Por considerarmos que a escolha de palavras é importante, os autores deste capítulo decidiram manter a citação no idioma original no corpo do texto. A nossa tradução livre segue aqui nesta nota: “Há muitas, muitas coisas que a Google poderia fazer e que escolhemos não fazer... Um dia tivemos uma conversa em que percebemos que poderíamos tentar prever a bolsa de valores. E depois decidimos que isso seria ilegal e deixámos de o fazer.”

2. A Internet dilui as distinções entre consumidor, produtor (e cidadão). Em 1980 Alvin Toffler cunhou o termo ‘*prosumer*’ para se referir à progressiva diluição entre o que separa o produtor do consumidor. Esta diluição, argumenta Toffler, representaria uma nova forma de democracia política e económica, com autonomia laboral, emprego autodeeterminado, produção local e auto-redução autónoma (Toffler, 1980). O advento do ‘profissional liberal’ desde essa década à mais recente retórica sobre as virtudes do empreendedorismo (e do empreendedor) e o potencial de criação de valor que estes podem representar economicamente assentam sobretudo neste esbatimento. Mas é a introdução de *user-generated content* nos novos média *online* que talvez melhor exemplifica a economia política da economia digital. Como demonstra Fuchs (2012), um utilizador da rede social Facebook é simultaneamente consumidor de conteúdo que outros utilizadores criam e produtor de conteúdos que outros utilizadores consomem. A participação é gratuita e voluntária, e são os utilizadores de Facebook que geram o conteúdo (*user-generated data*) que, desde os dados pessoais, publicações, partilhas, padrões de interação, de pesquisa e de comunicação, é posteriormente vendido enquanto mercadoria a terceiros, normalmente clientes interessados em promover os seus produtos ou serviços.

De um ponto de vista marxista, a criação de mais-valia e a acumulação de capital (transformada em riqueza) não é meramente alcançada através da força produtiva de trabalhadores contratados pela empresa, mas também (ou sobretudo) pelos próprios utilizadores-consumidores-produtores do Facebook, configurando-se então enquanto uma força produtiva não-paga e uma fonte de receitas da empresa. Nenhum produto é vendido pelo Facebook aos seus utilizadores: pelo contrário, são os próprios utilizadores que são vendidos enquanto mercadoria. Esta configuração representa então uma situação de exploração infinita dos utilizadores que trabalham sem contrapartidas e maximizam o rácio de exploração (Fuchs, 2012: 143-145).

Por outro lado, o Facebook e outras plataformas¹⁴ que dependem da criação de conteúdo gratuito (nomeadamente dados pessoais e histórico de navegação e interação) representa um desafio relativamente ao direito à privacidade de cidadãos. Se tudo o que fazemos *online* (logo,

¹⁴ Para além do Facebook, poderíamos também incluir neste raciocínio as seguintes plataformas: Blogspot, Ebay, Google, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Twitter, Wikipedia, Weibo, Wordpress, Tumblr e o YouTube, entre muitas outras.

todo o conteúdo que produzimos) é vigiado, registado e transformado em mercadoria (ou objeto de atenção securitário), a propriedade desse conteúdo não pertence ao indivíduo. Como argumenta Fuchs (2012: 141) se o direito à privacidade de cidadãos/consumidores é por um lado visto como um valor universal de protecção da propriedade privada, ele é também por outro lado permanentemente enfraquecido em prol da vigilância estatal e empresarial. Este domínio e exploração coloca assim dúvidas de como o contrato social entre Estados e cidadãos poderá evoluir, e se o direito à privacidade está hoje irremediavelmente irreconciliável do capitalismo sob uma hipotética Pax Technica.

3. A economia da partilha tem custos. A Web 2.0 potenciou a Internet como a plataforma por excelência de interação para o comércio e cultura onde novas redes emergem como formas dominantes de interação, comunicação e de ‘inteligência coletiva’ (Bollier, 2007; Rick, 2013; Bazzi e Opie, 2016), incentivando modelos comerciais e de negócios assentes no *crowdsourcing*, *freenium*, redes sociais e na economia de partilha (Brough, 2016) – ‘*sharing economy*’, que por sua vez estão gradualmente a introduzir alterações nos comportamentos dos mercados e nas estratégias e organizações empresariais (Bollier (2007).

O termo e conceito de ‘*sharing economy*’ é ainda relativamente novo e bastante disputado, não sendo incomum também mencionar-se ‘*platform economy*’, ‘*peer economy*’ ou ‘*gig economy*’, e ainda ‘*access economy*’ ou ‘*on-demand economy*’ como exemplos muito semelhantes entre si e que são um reflexo do impacto da Internet na forma de organização económica que temos vindo a assistir.¹⁵ A premissa da ‘*sharing economy*’ é sedutora na sua simplicidade: todas as pessoas têm competências, e todas as pessoas necessitam de certos serviços – e a ubiquidade da Internet em diversos dispositivos e as suas aplicações (sobretudo as criadas por empresas da Silicon Valley) facilitam o consumir da transacção entre essa necessidade e respetiva satisfação (Asher-Schapiro, 2014). E isto responde não apenas à necessidade do lado do consumidor como do próprio provedor do serviço: estas empresas não só se apresentam como uma forma mais rápida, eficiente e mais barata para o consumidor, mas também uma forma mais simples de emparelhar trabalhadores ou pessoas com determinadas características com um campo mais vasto

¹⁵ Um bom exemplo da chamada inteligência colectiva que deve a sua existência à Web 2.0 é a Wikipédia, exemplificada pela própria página dedicada ao conceito de economia de partilha (https://en.wikipedia.org/wiki/Sharing_economy).

de possibilidades de obterem trabalho ou rendimentos extra. Desta forma, hoje em dia praticamente qualquer pessoa pode ser motorista da Uber (que a empresa classifica de ‘condutores-parceiros’), ou arrendatário pela AirBnB, ou fazer uma série de serviços através da TaskRabbit, entre uma miríade de outras aplicações que têm surgido neste campo. Este tipo de *interface* não é necessariamente novo: a Amazon e o eBay já o exploram com bastante sucesso há vários anos relativamente à comercialização de bens (Keen, 2015; Henley, 2015). O que é relevante é que este tipo de economia está a expandir-se muito rapidamente na economia global em várias indústrias, demonstrando que esta agrada aos consumidores pela sua conveniência, método e outras vantagens competitivas (Rick, 2017), mas também tem um leque de consequências que ainda estamos a tentar compreender para uma série de actores. Por um lado, o impacto que esta tem para as empresas que não se inserem na economia digital ou que tentam competir contra os novos gigantes que Silicon Valley criou. A Uber é um bom exemplo: criada em São Francisco em 2009 e tendo começado a operar naquela cidade em 2012 (e na região em 2010), em menos de 5 anos tinha um valor de mercado superior ao valor combinado empresas Hertz e Avis, mesmo tendo apenas 1000 trabalhadores (Davidson, 2015). Em Janeiro 2016, a maior empresa de táxis de São Francisco (e que até há poucos anos detinha um monopólio na cidade e região circundante) declarou falência (Hawkins, 2016). Na Finlândia, a *start-up* Kutsuplus, que emulava o serviço da Uber mas adaptada aos transportes públicos – e portanto, concorrente direta da Uber – não resistiu sequer dois anos e fechou portas em 2015 (Morozov, 2016). Por outro lado, vários estudos também apontam uma série de consequências socioeconómicas já visíveis da adopção deste tipo de modelos económicos. Também aqui a Uber tem estado em destaque, tendo sido criticada não apenas por competidores diretos (manifestações de taxistas nos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e até Portugal) mas pelos próprios ‘condutores-parceiros’ da Uber: a Uber, apesar de oficialmente empregar 105 pessoas em todo o Reino Unido, tem mais de 30 mil condutores só em Londres (Brooks, 2016). Os condutores da Uber não têm poder nas decisões da empresa; podem ser despedidos a qualquer momento e não têm um salário-base; a Uber recebe uma comissão dos seus rendimentos, e ainda se exclui de qualquer responsabilidade de encargos (desde combustíveis, seguros ou do próprio carro). (Asher-Schapiro, 2014; Davidson, 2014; Hawkins, 2016; Morozov, 2016; Rozworski, 2015; Booth, 2016; Chapman, 2016). Num processo judicial entre a Uber e 19 ‘parceiros-condutores’,

um tribunal britânico legislou em Outubro de 2016 a favor do reconhecimento que os condutores são trabalhadores da Uber e portanto devem ter acesso a direitos de protecção laboral assegurados pela empresa – algo de que a empresa irá recorrer (Chapman, 2016; Osborne, 2016; Booth, 2016; Lawrence, 2016; Shearman, 2016).

Argumentámos anteriormente que a Internet é um espaço que promove monopólios. O crescimento rápido de empresas associadas à Web 2.0 e à economia de partilha tem criado tanto um legado de inovação, como de destruição. Se por um lado a Internet tem criado gigantes empresariais (Keen, 2015; Henley, 2015) não é menos verdade que vários estudos apontam para que muitas destas empresas têm crescido acompanhadas de outros efeitos económicos: manipulação de preços e mercados; desigualdade no benefício dos proveitos da *sharing economy* entre os grupos mais desfavorecidos; (Chen, 2015; Dillahunt *et al.*, 2016; Keen, 2015). Sob uma retórica de progresso tecnológico inevitável, empresas como a Uber estão a erodir a protecção social de trabalhadores, a nivelar rendimentos por baixo e a deslocar os riscos e custos das empresas para os trabalhadores, assegurando lucros avultados com baixos custos fixos (Asher-Schapiro, 2014; Rozworski, 2015; Slee, 2016; Morozov, 2016; Lawrence, 2016).

Esta secção tentou ilustrar alguns dos desafios económicos que a Internet tem provocado e os ‘novos poderes’ (Heimans e Timms, 2014) que tem promovido, mas dado o alcance do impacto económico da Internet não seria possível abordar tudo em tão poucas páginas. Como Bollier (2001:45) argumenta, “a transformação em curso é tão difícil de abordar, uma vez que as mudanças estão a ocorrer em múltiplos níveis e ao mesmo tempo numa rede confusa e interligada. Os hábitos quotidianos e práticas sociais vão mudando e acompanhando a evolução tecnológica, e essas mudanças vão co-evoluindo com estruturas institucionais, com a lógica económica de redes e com diversas culturas no plano internacional”. Contudo, não poderíamos terminar esta secção sem pelo menos mencionar que a Internet também tem tido um efeito disruptor na taxação fiscal e sua evasão (Adu, 2016); que a Bitcoin corporiza hoje a possibilidade de uma moeda mundial fora das competências dos governos e Estados (Matonis, 2014); que 80% das transações em bolsas de valores como a NYSE em Wall Street são realizadas por supercomputadores a operar no mercado em milissegundos (Matthews, 2012; Manzoor, 2013); ou que com o advento da Internet (e sobretudo o *email*) e a proliferação de dispositivos ligados à Internet discute-se e nalguns casos (e. g. França) legisla-se para que os trabalhadores tenham o direito a estar *offline* (Martins, 2017).

4. A INTERNET COMO UM ESPAÇO DE SEGURANÇA

“I don’t believe society understands what happens when everything is available, knowable and recorded by everyone all the time,”

Eric Schmidt, the chief executive of Google.

À medida que passámos de uma sociedade industrial para uma sociedade da informação, a informação tornou-se gradualmente a principal fonte de poder (Cavelty e Brunner, 2007), abrindo espaço para que a Internet emergisse crescentemente como um espaço de segurança (O’Day, 2004). Neste contexto, a produção, organização, distribuição, uso e/ou manipulação de informação é uma atividade crucial do ponto de vista económico, político, social e cultural, sendo qualquer ameaça à “sociedade de informação” entendida como uma ameaça à sociedade no seu todo (Eriksson e Giacomello, 2007) porque estruturada e refém dessa mesma informação.

Desta forma tornou-se essencial para Estados, grupos diversos e indivíduos proteger a sua informação por forma a garantir que esta não é usada com propósitos duvidosos ou impróprios ou modificada por utilizadores não autorizados (Krishna-Hensel, 2007). Como a informação é produzida, arquivada e difundida pelas redes, “não apenas se tornou essencial proteger a informação em si mesma como proteger a [própria] rede” (Krishna-Hensel, 2007: x). Por outro lado, estando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) cada vez mais, e mais rapidamente, sofisticadas e estando acessíveis a um crescente número de pessoas por todo o mundo (Eriksson e Giacomello, 2007), o número de agendas e de atores – individuais e coletivos – que podem tanto proteger o *statu quo* como desafiá-lo é do mesmo modo muito mais amplo, lançando novos reptos ao setor de segurança e às dinâmicas convencionais das relações internacionais na área securitária. A evidência da Internet como espaço de segurança é tal que “os EUA, que criaram a Internet enquanto projeto de investigação na área da defesa, consideram hoje o ciberespaço um “domínio” ou um campo de batalha (...) de importância igual ao território terrestre, marítimo, aéreo e espacial.” (Owen, 2015: 3). Na verdade, com a emergência e a afirmação da Internet, não só há um espaço novo *per se* de disputa de poder, criação e resposta a ameaças e gestão de informação, em termos de segurança, como nesse espaço novo *per se* se influencia em grande escala a disputa de poder, criação e resposta a ameaças e gestão de informação no plano/espaço real, como há aqui também uma noção de “*distributive agency*” que aumenta exponencialmente os atores em jogo (Zwitter, 2015).

Do ponto de vista conceptual, a articulação entre Internet e segurança é habitualmente cunhada de “cibersegurança”. Trata-se de um termo que, ainda que sintetize uma área crescente de interesse de diferentes autores, se mantém “contestado e contestável” (Barrinha e Carrapiço, 2016: 248).¹⁶ Independentemente da opção de definição, podemos identificar duas grandes dinâmicas que importam para pensar a Internet como um espaço de segurança: uma dinâmica horizontal representada pela hegemonia do Estado e seus aliados e uma dinâmica vertical contra-hegemonia de forças subestatais – individuais ou coletivas –, como o caso Snowden ou Wikileaks, a Al-Qaeda ou ainda o papel dos novos média na Primavera Árabe, e a subsequente contra-resposta estatal. Ainda que com orientações opostas, existe uma clara e permanente fluidez de interação entre as duas dinâmicas não só pelo padrão de disputa de espaços e garantia de sobrevivência que lhes é comum, como pelas características fluidas da própria sociedade de informação. Estas dinâmicas são elementos estruturais desta ordem mundial emergente que Bollier (2003) cunha de “Netpolitik,” para evidenciar a importância da forma “rede” (em termos conceptuais, operacionais e metodológicos) enquanto princípio organizativo da condução das relações internacionais.

A centralidade crescente da informação enquanto elemento de poder tem vindo a reforçar formas de organização do poder em rede em detrimento das formas hierárquicas tradicionais (Karatzogianni, 2009). Neste sentido, os Estados vêm-se crescentemente confrontados com movimentos de resistência que operam tendo como base um modelo de rede utilizando as TIC (ibid.). Ainda que para muitos autores o Estado continue a ser o principal ator no terreno da segurança, mesmo no espaço da Internet (Fountain, 2001), o impacto das TIC permitiu uma maior diversidade de oportunidades de contestação a atores não-estatais, melhorando o seu perfil, bem como a sua posição global e agendas e causas que defendem e que, de outra forma, teriam sido ignorados ou secundarizados. Além disso, as TIC permitem também que estes indivíduos e grupos tenham acesso a tecnologia que fazem chegar o seu testemunho, voz e agenda virtualmente tanto a qualquer interlocutor individualmente considerado como às massas, coisa anteriormente apenas acessível a estruturas estatais ou privadas centralizadas (Dartnell, 2009). Estes movimentos de resistência são muito diversos, basta pensar na abertura da Internet e na multiplicidade de atores no terreno.

¹⁶ Para ver uma síntese introdutória a este debate, ver Barrinha e Carrapiço (2016).

Na realidade, tradicionalmente “os Estados são vistos como (...) [os únicos] capazes de neutralizar eficazmente as infraestruturas críticas de um outro país (...), mas os atores não-estatais estão [cada vez mais] a ganhar atenção” (Eriksson e Giacomello, 2007) e terreno nesta matéria. Os governos e as instituições têm-se confrontado com atores contra-hegemónicos cada vez mais poderosos precisamente pela “revolução da informação” (Karatzogianni, 2009: 1) que está a acontecer e que tem alterado a natureza do conflito (violento ou não) entre poder e contrapoder (*Ibidem*). Por outro lado, a Internet é um espaço onde não só as forças contra-hegemónicas se podem organizar, mas também atuar. O ciberterrorismo – junção de terrorismo com ciberespaço – ou o *hacktivism* – conceito que funde *hacking* e ativismo – são conceitos que pretendem precisamente sintetizar algumas destas dinâmicas contra-hegemónicas.¹⁷

Pelo seu alcance (tanto em termos de produção como de utilização/consumo de conteúdos), pela sua lógica de funcionamento de irradiação (Malini, 2007) e, sobretudo, como salienta Karatzogianni (2009), pela sua natureza virtual que faz com que não possa ser fisicamente interceptada, o espaço da Internet tem sido utilizado como uma plataforma e ferramenta de mobilização, recrutamento, financiamento, propaganda, e treino de diferentes grupos subestatais (Karatzogianni, 2009), particularmente grupos armados, como a Al-Qaeda ou o Daesh. Para além disso, a Internet permite também que estes atores coletivos façam ataques à soberania do Estado sem sequer estar presentes no território estatal, colocando desafios à conceção (e operacionalização) tradicional de segurança estatal onde a territorialidade e as fronteiras desempenham um papel central (Krickeberg, 2016). Um exemplo clássico mencionado por Krickeberg (2016) é o do ataque de Stuxnext à central nuclear iraniana em 2010: o atacante sem estar presente no território iraniano e protegido pelo anonimato que a Internet pode conferir conseguiu atingir a soberania do Estado do Irão ao enfraquecer a sua capacidade de ser auto-suficiente do ponto de vista energético. A atestar outra potencialidade virtual que desafia as concepções tradicionais de segurança estatal é o caso do governo do Sri Lanka ter banido o grupo separatista *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, mas não terem conseguido deitar abaixo o seu sítio *web* sediado num servidor de Londres (Whitelaw, 1998), mantendo-se assim presentes no território do Sri Lanka por meio virtual.

¹⁷ Os dois conceitos evidenciam o prolongamento do terrorismo, da desobediência civil e do protesto, respetivamente, do plano tradicional/real para o plano virtual com as subsequentes implicações e redefinições securitárias.

Com outras agendas e metodologias de intervenção, coletivos contra-hegemónicos como o *Occupy Wall Street* e os *Indignados* ou ondas de contestação como a Primavera Árabe utilizaram a Internet como um dos veículos de mobilização, assim como de divulgação e legitimação da sua agenda política não só nos países da região MENA, como em todo o mundo. Na verdade, a Internet criou uma “sociedade mundial em rede hiperbolizada”¹⁸ (Verkenningen, 2015), na qual é mais fácil do que nunca envolver-se em causas políticas comuns independentemente das nacionalidades, geografias ou fronteiras.

Partilhando a dinâmica de contrapoder, mas com uma natureza contestatária diferente, emergem os *whistleblowers*. Trata-se de um termo que se tem ouvido crescentemente na articulação entre Internet e democracia. Ainda que não haja uma definição consensualizada (Vandekerckhove, 2006), entende-se genericamente pelo conceito de “*whistleblower*” alguém que, tendo acesso privilegiado a informação ou dados de uma organização (pública ou privada), denuncia de forma deliberada irregularidades ou atividades ilegais, incorretas e/ou não-éticas que ocorram dentro dessa organização (Jubb, 1999: 78).¹⁹ Como motivação para essa denúncia, é geralmente invocado o argumento do bem público. Muitos dos casos que os *whistleblowers* denunciam prendem-se com casos de corrupção, mau uso de dinheiro público, fraude, abuso de poder, violações de direitos humanos.²⁰ Snowden e Wikileaks são os casos mais mediáticos de *whistleblowers* da atualidade. Edward Snowden com a denúncia mostrou-nos como as tecnologias de informação são (ilegalmente) usadas em nome da segurança nacional em detrimento da privacidade dos cidadãos. Os serviços de informação têm as ligações políticas, económicas e sociais necessárias para conseguir a informação que consideram útil a partir das empresas que detêm negócios e operam na estrutura da Internet (Howard, 2015). Com o caso Snowden, e no contexto da Internet enquanto espaço de segurança, tornou-se ainda mais evidente a importância dos metadados enquanto elemento de poder de informação e de garantia ou desafio à segurança: os conteúdos trocados através de *email*, o *cache* do *browser*, as chamadas que fazemos, o itinerário registado no nosso GPS mapeia os nossos contactos, preferências, rotinas, etc., e pode ajudar os analistas a inferir os

¹⁸ No original: “hyper-networked world society” (Verkenningen, 2015).

¹⁹ “Whistleblowing is a deliberate non-obligatory act of disclosure, which gets onto public record and is made by a person who has or had privileged access to data or information of an organization, about non-trivial illegality or other wrongdoing whether actual, suspected or anticipated which implicates and is under the control of that organization, to an external entity having potential to rectify the wrongdoing” (Jubb, 1999: 78).

²⁰ Para mais informações, consultar: <http://www.whistleblowers.org/>.

nossos comportamentos (Howard, 2015). Com contornos diferentes, o caso Wikileaks funciona mesmo como uma “metáfora dos tempos que correm, em que política, jornalismo e cidadania são desafiados pelas possibilidades crescentes das tecnologias de informação” (Araújo, 2012: 217).

Para controlar ou eliminar estas iniciativas contra-hegemónicas e que potencialmente colocam em causa a ordem estatal – particularmente as mais violentas e que colocam em causa a segurança da população –, os Estados têm optado por fortalecer os seus poderes de vigilância através das novas tecnologias de informação e, conseqüentemente, da Internet. Em 2013, o Facebook deu conta de mais de 26 mil pedidos de governos por todo o mundo sobre os seus utilizadores (Howard, 2015). De entre esses pedidos, 80% foram feitos pelo governo dos EUA, tendo o Facebook respondido a 43% da totalidade dos pedidos que lhe foram feitos (*ibidem*). Este tipo de políticas tem claras repercussões na privacidade de cada indivíduo face ao Estado: abdica-se (voluntária ou involuntariamente – por omissão ou desconhecimento) de privacidade em função de uma garantia de segurança, definida pelo Estado e no acordo entre Estado e empresas, essas sim detentoras da maior parte dos dados que são necessários para garantir a segurança sendo que estes lhes são cedidos numa lógica de serviços de dia-a-dia e não securitária.

Do mesmo modo que o Estado se organiza tecnologicamente para conseguir garantir a sua segurança perante desafios subestatais, também o faz em relação aos seus pares, ou seja, os restantes Estados. A Internet é, na verdade, o novo campo de batalha e de disputa de poder e de segurança em todas as frentes, mesmo as mais convencionais como é a interestatal. Estamos, portanto, perante uma dinâmica que mais não é do que a tradição securitária entre pares projetada no espaço novo da Internet. Prova desta dinâmica horizontal foram as revelações, em 2013, de que os EUA teriam colocado sob escuta a chanceler alemã Angela Merkel, os presidentes franceses Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy e François Hollande, várias embaixadas, entre outros alvos, com o intuito de aceder a informação crucial para os processos e tomada de decisão em diferentes áreas, nomeadamente securitária.

CONCLUSÃO

“We are entering a period of global political life I call the pax technica. I’ve coined this pseudo-Latin term to capture my broad theory that the rapidly increasing diffusion of device networks is going to bring about a special kind of stability in global politics, revealing a pact between big technology firms and government, and introducing a new world order.” (Howard, 2015: xx)

- A tecnologia desempenha nos desafios identificados neste capítulo um papel crucial, mas os problemas levantados extravasam em muito a esfera tecnológica, sendo essencialmente sociais (Howard, 2015) e políticos. Os desafios ao contrato social e ao binómio da privacidade vs. segurança são dois pontos que têm estado muito proeminentes no debate nas Relações Internacionais. O ciberespaço global que é a Internet diluiu as distinções dos binómios internacional e nacional, paz e guerra, Estado e actores não-estatais, e entre tecnologia, política e economia (Kremer e Müller, 2013). Tal obriga-nos a pensar novamente sobre o nosso entendimento de relações internacionais, repensar e reformular as suas teorias, pressupostos e éticas (Zwitter, 2015).
- A Internet está a mudar as nossas vidas: a maneira como trabalhamos, como consumimos, como comunicamos, como nos deslocamos, como usufruímos do tempo de lazer e, sobretudo, como tomamos decisões. E crescentemente a forma como fazemos essas escolhas é dominada por um grupo restrito de empresas com um enorme leque de informação sobre nós próprios (Nielsen, 2014; Keen, 2015; Howard, 2015). Uma das pedras basilares na teoria do contrato social é a premissa de que o Estado e a ordem que este estabelece tem como fim o interesse e bem-estar geral das populações nacionais. Com o advento das tecnologias emergentes, da Big Data, de uma mobilidade, conectividade e interdependência tendencialmente ubíquas e desterritorializadas, importa repensar o que estas transformações implicam na sociedade, na economia, na segurança, na política nacional e internacional (Al Rodhan, 2014).
- A fluidez e a convivência de tradição e disrupção é de tal forma característico da Internet que a imagem líquida que Zygmunt Bauman atribui à modernidade – “modernidade líquida” (2006) – é também ilustrativa da Internet enquanto espaço económico e espaço de segurança. Para Bauman, a modernidade tem, por um lado, uma grande necessidade de ordem e, por outro lado, ela procura permanentemente a mudança, sendo caracterizada por

uma constante superação da tradição e de tudo o que é tradicional.²¹ Do mesmo modo, a Internet enquanto espaço económico e de segurança, ainda que mantenha traços tradicionais, exponenciando-os, inaugura dinâmicas e mudanças novas que rompem com esses mesmos cânones.

Do ponto de vista económico, a Internet emerge como um espaço onde, contrariamente à visão optimista da Internet como um espaço de uma maior igualdade e justiça social, em particular a Web 2.0 tem vindo a promover empresas e serviços tendencialmente monopolistas com um grande poder de influência decorrente das gigantescas quantidades de informação que acumulam sobre um vasto número de utilizadores. Se por um lado estas empresas não apenas colocam desafios ao contrato social entre Estados e cidadãos, os novos comportamentos de mercado começam a mostrar também o potencial destrutivo destas indústrias emergentes, nomeadamente no esmagar de indústrias convencionais ou a deslocação de responsabilidades das empresas para os utilizadores ‘prosumer’.

Do ponto de vista da segurança, a Internet veio romper com a noção de territorialidade e de fronteira – centrais para as conceções convencionais e estado-cêntricas de segurança –, alargando o espectro de metodologias e de atores – atuando como uma “distributive agency” (Zwitter, 2015). A esta nova realidade muitos Estados têm-se adaptando nas suas respostas a desafios – muitas vezes no aumento da vigilância ou na repressão de liberdades. Mas os desafios não se resumem ao aumento de atores, mas também (ou sobretudo) aos meios e dinâmicas que desafiam a ordem de forma muito mais insidiosa. A Internet das Coisas veio exponenciar o número de dispositivos e instrumentos ligados à Internet – e perante uma interconectividade e interdependência cada vez mais crescente, os desafios no mercado da cibersegurança são mais prementes e importantes que nunca (Morgan, 2015; Banafa, 2016).

²¹ Daí a escolha da palavra “líquida” que Bauman faz: “os líquidos, contrariamente aos sólidos, não conseguem manter a sua forma facilmente (...) não fixam nem o espaço nem mantêm uma ligação ao tempo” (2006 [2000]: 2). No original: “liquid, unlike solids, cannot easily hold their shape. Fluids, so to speak, neither fix space nor bind time (Bauman, 2006 [2000]: 2).

Referências

- ADU, SEUN (2016), “Taxation in the digital economy – How much will things change?”, *Tax Watch*, Abril 2016. Disponível em: <https://www.pwc.com/ng/en/assets/pdf/tax-watch-april-2016-tax-in-the-digital-economy.pdf>.
- AL-RODHAN, NAYEF (2014) “The Social Contract 2.0: Big Data and the Need to Guarantee Privacy and Civil Liberties”. *Harvard International Review*, September 16, 2014. Disponível em: <http://hir.harvard.edu/archives/7327>.
- ARAÚJO, SARA (2012) “Wikileaks” *In* Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2012) *Dicionário das Crises e das Alternativas*, Coimbra: Almedina e CES.
- BANAFÁ, AHMED (2016) “Una llamada de atención para Internet de las Cosas”, *Open Mind/BBVA*, 05.12.2016. Disponível em: <https://www.bbvaopenmind.com/una-llamada-de-atencion-para-Internet-de-las-cosas/>.
- BARANIUK, “SURVEILLANCE: THE HIDDEN WAYS YOU’RE TRACKED”, *BBC Future*, 27.10.2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/future/story/20141027-the-hidden-ways-youre-tracked>.
- BAUMAN, ZYGMUNT (2006 [2000]) *Liquid Modernity*, Malden: Polity.
- BAZZI, NAJI; E OPIE, CHRISTINE (2016) *The Sharing Economy and Web 2.0: a consumer perspective*, Umeå: Umeå universitet.
- BOLLIER, DAVID (2003) “The Rise of the Netpolitik: How the Internet is Changing International Politics and Diplomacy”, *Report of the Eleventh Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology*, Washington D.C.: Aspen Institute. Disponível em: http://pendientemigracion.ucm.es/info/sdre-lint/ficheros_materiales/materiales0415.pdf.
- BOLLIER, DAVID (2007) “The Rise of Collective Intelligence: Decentralized Co-Creation of Value as a New Paradigm of Commerce and Culture”, *Report of the Sixteenth Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology*, Washington D.C.: Aspen Institute. Disponível em: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4728/The%20rise%20of%20collective%20intelligence.pdf>.

- BOLLIER, DAVID (2010) *The Promise and Peril of Big Data*, Washington D.C.: Aspen Institute. Disponível em: http://csreports.aspeninstitute.org/documents/The_Promise_and_Peril_of_Big_Data.pdf.
- BOLLIER, DAVID (2011) *The Future of Work: What It Means to Individuals, Businesses, Markets and Governments*, Washington D.C.: Aspen Institute. Disponível em: http://csreports.aspeninstitute.org/documents/The_Future_of_Work.pdf.
- BOOTH, ROBERT (2016) “Uber appeals against ruling that its UK drivers are workers”, *The Guardian*, 14.12.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/14/uber-appeals-against-ruling-that-its-uk-drivers-are-employees>
- BROOKS, THOMAS (2016) “Uber’s court case: what it means for drivers and the future of our labour market”, *Medium*, 28.10.2016. Disponível em: <https://medium.com/citizens-advice/ubers-court-case-what-it-means-for-drivers-and-the-future-of-our-labour-market-ec8a8599e7ff#.ewc59cy8u>
- BROUGH, CLARISSA (2016) “Models of Economy in Web 2.0”, *The People Pages*, 29.04.2016. Disponível em: <https://generic.wordpress.soton.ac.uk/the-peoplepages/2016/04/29/models-of-economy-in-web-2-0/>.
- BUMP, PHILLIP (2016) “Now you can fact-check Donald Trump’s tweets – in the tweets themselves”, *Washington Post*, 16.12.2016. Disponível em: <http://wpo.st/-3TN2>.
- CAGLE, SUSIE (2015) “Facebook Would Like a Monopoly on Your Entire Life”, *Pacific Standard*, 09.04.2015. Disponível em: <https://psmag.com/facebook-would-like-a-monopoly-on-your-entire-life-800f12acb083#.7gskk1o6w>.
- CAVELTY, MYRIAM DUNN E BRUNNER, ELGIN M. (2007) “Introduction: Information, Power, and Security – An Outline of Debates and Implications”, in Dunn, Myriam; Krishna-Hensel, Sai Felicia e Mauer, Victor (orgs.) (2007) *Power and Security in the Information Age. Investigating the Role of the State in Cyberspace*. Ashgate.
- CHAPMAN, BEN (2016) “Uber ordered to pay drivers minimum wage in landmark case”, *The Independent*, 28.10.2016. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/business/news/uber-verdict-loses-drivers-workers-rights-minimum-wage-a7384921.html>

- CHEN, LE, ET AL. (2015) “Peeking Beneath the Hood of Uber” *IMC '15 Proceedings of the 2015 ACM Conference on Internet Measurement Conference*, pp. 495-508. Disponível em: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2815681>.
- CISCO (2016) “Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology 2015-2020”, *White Paper*. Disponível em: <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/visual-networking-index-vni/complete-white-paper-c11-481360.pdf>.
- COLLINS, KEITH (2013) “You’re Being Watched-And Not Just By The Government”, *Medium*, 19.07.2013. Disponível em: <https://medium.com/@collinskeith/youre-being-watched-and-not-just-by-the-government-1bd3a43ce0d0#.kv3kq9rxz>.
- CONNOR, NEIL (2016) “Q&A: Donald Trump, Taiwan, and the ‘One China’ Policy”, *The Telegraph*, 13.12.2016. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/12/q-donald-trump-taiwan-one-china-policy/>.
- DAVISON, JACOB (2015) “Uber Has Pretty Much Destroyed Regular Taxis in San Francisco”, *Time*, 16.04.2015. Disponível em: <http://time.com/money/3397919/uber-taxis-san-francisco/>.
- DARTNELL, MICHAEL (2009) “Web activism as an element of global security” in Karatzogianni, Athina (ed.) (2009), *Cyber Conflict and Global Politics*, London: Routledge.
- DILLAHUNT, TAWANNA; *et al.* (2016) “Does the Sharing Economy do any Good?”, *Proceedings of the 19th ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work and Social Computing Companion*, Nova Iorque: ACM. Disponível em: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2893362>.
- ERIKSSON, JOHAN E GIACOMELLO, GIAMPIERO (2007) “Introduction: Closing the gap between international relations theory and studies of digital-age security”, in Eriksson, Johan, e Giacomello, Giampiero (eds.) (2007), *International Relations and Security in the Digital Age*, New York: Routledge.
- FORTT, JON (2010) “Top 5 moments from Eric Schmidt’s talk in Abu Dhabi” *Fortune*, 11.03.2010. Disponível em: <http://fortune.com/2010/03/11/top-5-moments-from-eric-schmidts-talk-in-abu-dhabi/>.

- FOUNTAIN, J.E. (2001) *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, DC: Brookings Institution.
- FUCHS, CHRISTIAN (2012) “The political economy of privacy on Facebook”. *Television and New Media*, 13(2), pp. 139-159. http://fuchs.uti.at/wp-content/uploads/polec_FB.pdf.
- GARDNER, HALL (2009) “War and the media paradox”, in Karatzogianni, Athina (ed.) (2009), *Cyber Conflict and Global Politics*, London: Routledge.
- GELLMAN, BARTON; E SOLTANI, ASHKHAN (2013) “NSA Tracking cellphone locations worldwide, Snowden documents show”, *The Washington Post*, 04.12.2013. Disponível em: <http://wpo.st/4tTP2>.
- GOODWIN, TOM (2015) “The Battle is for the Costumer Interface”, Tech Crunch, 03.03.2015. <https://techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>.
- GREENWALD, GLENN (2014) *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*, Nova Iorque: Metropolitan Books/Henry Holt.
- HAWKINS, ANDREW J. (2016) “Thanks to Uber, San Francisco’s largest yellow cab company is filing for bankruptcy”, *TheVerge*, 06.01.2016. Disponível em: <http://www.theverge.com/2016/1/6/10725434/sf-yellow-taxi-coop-bankruptcy-uber-lyft>.
- HEIMANS, JEREMY; E TIMMS, HENRY (2014) “Understanding ‘New Power’”, *Harvard Business Review*, Dezembro 2014. Versão disponível em: <https://hbr.org/2014/12/understanding-new-power>
- HENLEY, JON (2015) “The Great Internet Swindle: ever get the feeling you’ve being cheated?”, *The Guardian*, 09.02.2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2015/feb/09/andrew-keen-Internet-not-answer-interview>.
- HOSTING FACTS (2016) “Internet Statistics and Facts”. <https://hostingfacts.com/Internet-facts-stats-2016/>.
- HOWARD, PHILIP N. (2015). *Pax Technica: How the Internet of things may set us free or lock us up*, Haven and Lonodn: Yale University Press.

- INTERNET SOCIETY (2016) “Global Internet Report 2016”, Disponível em: https://www.internetociety.org/globalinternetreport/2016/wp-content/uploads/2016/11/ISOC_GIR_2016-v1.pdf.
- JUBB, P. B. (1999) “Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation”, *Journal of Business Ethics* 21:1, 77–94.
- KARATZOGIANNI, ATHINA (2009), “Introduction”, in Karatzogianni, Athina (ed.) (2009), *Cyber Conflict and Global Politics*, London: Routledge.
- KEEN, ANDREW (2015) *The Internet is NOT the Answer*, London: Atlantic Monthly Press.
- KLEINROCK, LEONARD (2010) “History of Communications”, *IEEE Communications Magazine*, Agosto 2010.
- KOPSTEIN, JOSHUA (2016) “The Darkside of the VR: virtual reality allows the most detailed intimate digital surveillance yet”, *The Intercept*, 23.12.2016. Disponível em: <https://theintercept.com/2016/12/23/virtual-reality-allows-the-most-detailed-intimate-digital-surveillance-yet/>.
- KREMER, JAN-FREDERIK; E MÜLLER, BENEDIKT (EDS.) (2013) *Cyberspace and International Relations: Theory, Prospects and Challenges*, Nova Iorque: Springer.
- KRICKEBERG, M. (2016) “The Internet as a Slippery Object of State Security: The Problem of Physical Border Insensitivity, Anonymity and Global Interconnectedness.” *Interstate – Journal of International Affairs*, 2015/2016(2). Retrieved from <http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1344>.
- KRISHNA-HENSEL, SAI FELICIA (2007) “Preface” (2007) in Dunn, Myriam; Krishna-Hensel, Sai Felicia e Mauer, Victor (orgs.) (2007) *Power and Security in the Information Age. Investigating the Role of the State in Cyberspace*, Ashgate.
- KTN NEWS (2016) “Business Today: Ushahidi Incorporated”, KTN News, 09.08.2016. Reportagem disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hhu6XLECOWk>.
- LASICA, J. D. (2007) “The Mobile Generation: Global Transformations at the Cellular Level”, *Report of the Fifteenth Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology*, Washington D. C.: Aspen Institute.

- LAWRENCE, FELICITY (2016) “Uber is treating its drivers as sweated labour, says report”, *The Guardian*, 09.12.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/09/uber-drivers-report-sweated-labour-minimum-wage>.
- LEE, KEVIN (2013) “Google Maps can predict your every move”, *TechRadar* 13.01.2013. Disponível em: <http://www.techradar.com/news/car-tech/google-maps-can-predict-your-every-move-1313102>.
- LEINER, BARRY M., CERF, VINTON G.; CLARK, DAVID D.; KAHN, ROBERT E. ; KLEINROCK, LEONARD; LYNCH, DANIEL C.; POSTEL, JON; ROBERTS, LARRY G. ; WOLFF, STEPHEN (S/D) “Brief History of the Internet”, Internet Society. Disponível em: http://www.internetsociety.org/sites/default/files/Brief_History_of_the_Internet.pdf.
- MANZOOR, SARFRAZ (2013) “Quants: the maths geniuses running Wall Street”, *The Telegraph*, 23.07.2013. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/finance/10188335/Quants-the-maths-geniuses-running-Wall-Street.html>
- MALINI, FABIO (2007) “O comunismo das redes: sistema midiático, p2p, colaboração em rede e novas políticas de comunicação na Internet”, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Tese de Doutorado.
- MARTINS, RAQUEL (2017) “Devemos ter o “direito a desligar” do trabalho? Governo abre debate”, *Público*, 06.01.2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/01/06/economia/noticia/devemos-ter-o-direito-a-desligar-do-trabalho-governo-abre-debate-1757288>
- MATONIS, JON (2014) “The Implications of Bitcoin: Money Without Government”, *CoinDesk*, 23.01.2014. Disponível em: <http://www.coindesk.com/bitcoin-money-without-government/>
- MATTHEWS, CHRISTOPHER (2012) “Are Average Investors Getting Bilked by Wall Street Supercomputers?”, *Time*, 24.09.2012. Disponível em: <http://business.time.com/2012/09/24/are-average-investors-getting-bilked-by-wall-street-supercomputers/>

- MORGAN, STEVE (2015) “Cybersecurity Market Reaches \$75 Billion In 2015; Expected To Reach \$170 Billion By 2020”, *Forbes*, 20.12.2015. Disponível em: <http://www.forbes.com/sites/stevemorgan/2015/12/20/cybersecurity%E2%80%8B-%E2%80%8Bmarket-reaches-75-billion-in-2015%E2%80%8B-%E2%80%8B-%E2%80%8Bexpected-to-reach-170-billion-by-2020/#1aa64c762191>
- MOROZOV, EVGENY (2016) “Cheap cab ride? You must’ve missed Uber’s true cost”, *The Guardian* 31.01.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/31/cheap-cab-ride-uber-true-cost-google-wealth-taxation>.
- NIELSEN, MICHAEL (2014) “Who Owns Big Data?”, in Castells et. al (2014) *Ch@nge: 19 Key Essays on how the Internet is changing our lives*, BBVA/Open Mind. Disponível em: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/04/BBVA-OpenMind-book-Change-19-key-essays-on-how-Internet-is-changing-our-lives-Technology-Internet-Innovation.pdf>.
- O’DAY, A. (ED.) (2004) *Cyberterrorism*, Aldershot: Ashgate.
- OSBORNE, HILARY (2016) “Uber loses right to classify UK drivers as self-employed”, *The Guardian*, 28.10.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2016/oct/28/uber-uk-tribunal-self-employed-status>.
- OWEN, TAYLOR (2015) *Disruptive Power: The crisis of the state in the digital age*, Oxford: Oxford University Press.
- PAULAS, RICK (2015) “The problem with Google’s perceived omniscience”, *Pacific Standard*, 13.07.2015. Disponível em: <https://psmag.com/the-problem-with-google-s-perceived-omniscience-3c6fca7b1480#.f78hpszvva>.
- PARLAMENTO EUROPEU (2009): “Privacidade e segurança na Internet”, *Informação*, 03.06.2009. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=pt&type=IM-PRESS&reference=20090302STO50556>.

- PRIGG, MARK (2014) “Google can predict the stock market: Researchers find search engine can spot crashes BEFORE they happen”, *Daily Mail*, 28 Julho 2014. Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2708746/Google-predict-stock-market-Researchers-search-engine-spot-crashes-BEFORE-happen.html#ixzz4VXenl6vB>.
- RAYNER, PHILIP; WALL, PETER E KRUGER, STEPHEN (2004), *Media studies: the essential resource*. London: Routledge.
- REVEZS, RACHAEL (2017) “Toyota loses \$1.2bn in value five minutes after Donald Trump’s tweet”, *The Independent* 06.01.2017. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/toyota-12bn-value-plummet-shares-stock-market-donald-trump-tweet-move-mexico-tax-a7512096.html>.
- RIBEIRO, JÚLIO CÉZAR (2015) “As veias abertas da cibereconomia: fundamentos da expatriação de excedente na nova economia espacial do capital”, *Revista Pegada* Vol. 16(2), Dezembro 2015: 43-68. Disponível online em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewArticle/3868>.
- ROSENAU, J. (2003) *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press.
- ROZWORSKI, MICHAL (2015) “Why We Fight Uber”, 16.12.2015. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2015/12/uber-sharing-economy-taskrabbit-silicon-valley-technology/>
- ROWLANDS, LYN DAL (2016) “More than 50 Internet shutdowns in 2016”, *Inter Press Service*, 30.12.2016. Disponível em: <http://www.ipsnews.net/2016/12/more-than-50-Internet-shutdowns-in-2016/>
- RUSKIN, GARY (2013) “Spooky Business: Corporate Espionage Against Nonprofit Organizations”, Washington D.C.: Center for Corporate Policy. <http://www.corporatepolicy.org/spookybusiness.pdf>.
- SHEARMAN, SARAH (2016) “How the world of work changed in 2016”, *The Guardian*, 28.12.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/careers/2016/dec/28/how-the-world-of-work-changed-in-2016>

- SIWEK, STEPHEN E. (2015) “Measuring the U.S. Internet Sector”, *Internet Association*. Disponível em: <http://internetassociation.org/wp-content/uploads/2015/12/Internet-Association-Measuring-the-US-Internet-Sector-12-10-15.pdf>.
- SLEE, TOM (2016) “The Sharing Economy’s Dirty Laundry”, *Jacobin Magazine*, 23.03.2016. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2016/03/uber-airbnb-sharing-economy-housing-tech/>.
- SOLTANI, ASHKAN; E LEE, TIMOTHY B. (2013) “Research shows how MacBook Webcams can spy on their users without warning”, *Washington Post*, 18.12.2013. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2013/12/18/research-shows-how-macbook-webcams-can-spy-on-their-users-without-warning/?utm_term=.0bfbe1d428d0.
- STATISTA (2015) “Hours of video uploaded to YouTube every minute as of July 2015”. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>.
- TATE, RYAN (2010) “Six Delusions of Google’s Arrogant Leaders”, *Gawker*, 03.12.2010. Disponível em: <http://gawker.com/5491756/six-delusions-of-googles-arrogant-leaders>.
- TAYLOR, JEROME (2010) “Google chief: My fears for Generation Facebook”, *The Independent*, 17 Agosto 2010. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/news/google-chief-my-fears-for-generation-facebook-2055390.html>.
- TOFFLER, ALVIN (1980) *The Third Wave*, Nova Iorque: Bantam Books.
- RICK, TORBEN (2013) “The Internet Evolution – From Communication to Shared Economy”, 11.07.2013. Disponível em: <https://www.torbenrick.eu/blog/strategy/the-Internet-evolution-from-communication-to-shared-economy/>
- RICK, TORBEN (2017) “The on demand economy – disrupted by the on demand economy”, 08.01.2017. Disponível em: <https://www.torbenrick.eu/blog/business-disruption/the-on-demand-economy/>

- VÁZQUEZ, JUAN IGNACIO (2014) “The Internet of Things: Outlooks and Challenges”, in Castells *et al.* (2014) *Ch@nge: 19 Key Essays on how the Internet is changing our lives*, BBVA/Open Mind. Disponível em: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/04/BBVA-OpenMind-book-Change-19-key-essays-on-how-Internet-is-changing-our-lives-Technology-Internet-Innovation.pdf>.
- YADRON, DANNY (2016) “Why Is Everyone Covering Up Their Laptop Cameras?”, *The Guardian*, 06.06.2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/06/surveillance-camera-laptop-smartphone-cover-tape>.
- VANDEKERCKHOVE, WIM (2006) *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment*. Hampshire: Ashgate.
- WHITELAW, KEVIN (1998) “Terrorists on the Web: Electronic ‘Safe Haven,’” *U. S. News & World Report*, June 22, 1998.
- WESTCOTT, NICHOLAS (2008) “Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations”, Oxford Internet Institute, *Research Report 16*, July 2008. Disponível em: <https://www.oii.ox.ac.uk/archive/downloads/publications/RR16.pdf>.
- ZWITTER, ANDREJ (2015) “De impact van Big Data op Internationale Betrekkingen” (english version), *Internationale Spectator/Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen*, Maio 2015. Disponível em: <https://www.internationalespectator.nl/article/de-impact-van-big-data-op-internationale-betrekkingen-english>.

A crise global do ambiente no cruzamento da geopolítica e da geoeconomia

VIRIATO SOROMENHO-MARQUES

É professor catedrático de Filosofia na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e membro do Centro de Filosofia da U.L., leccionando nos cursos de Filosofia e de Estudos Europeus.

A crise global do ambiente no cruzamento da geopolítica e da geoeconomia

A tomada de consciência da crise ambiental como elemento chave da nossa contemporaneidade é um complexo processo que se estende, pelo menos, ao longo de dois séculos¹. Desde o final da II Guerra Mundial, contudo, vivemos uma aceleração do processo histórico de tal modo intensa, que estamos de forma cada vez mais física e evidente, aquilo a que Will Steffen designa como as “fronteiras planetárias”². Vivemos de facto numa nova época geológica, a do Antropocénico³. Pela primeira vez na história da humanidade, a nossa espécie conseguiu atingir um potencial demográfico e tecnológico de tal modo significativo que nos transformámos, desde o início da Revolução Industrial, na principal força modeladora da paisagem planetária. As alterações climáticas constituem o elemento mais visível, mas não

¹ V. Soromenho-Marques, “Política de Ambiente”, Manual de Filosofia Política, organização de João Cardoso Rosas, Coimbra, Almedina, 2008, Capítulo XI, pp. 267-299.

² Will Steffen, “The Planetary Boundaries Framework: Defining a Safe Operating Space for Humanity”, Paulo Magalhães, W. Steffen, K. Bosselmann, A. Aragão, V. Soromenho-Marques (editors), *SOS Treaty. The Safe Operating Space Treaty. A New Approach to Managing Our Use of The Earth System*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2016, pp. 23-46; Will Steffen et alia, *Global Change and the Earth System. A Planet under Pressure*, Berlin-Heidelberg-New York, Springer Verlag, 2004.

³ Paul Crutzen, J., & Stoermer, E. F. (2000) – “The Anthropocene”, *Global Change Newsletter*. 41, pp. 17-18; V. Soromenho-Marques, “Towards a Ptolemaic Revolution in the Anthropocene Era”, *Journal of Engineering Studies*, Beijing, vol.6, n. °2, Jun. 25, 2014, pp. 140-144 (translated from English to Chinese by Chen Xiaoli).

o exclusivo, desse novo domínio antrópico sobre a Terra, que, se não for integrado como uma ameaça à segurança global de primeira grandeza, poderá tornar-se, ainda no século XXI, num factor de destruição ambiental e de desagregação societal, num risco para a paz internacional, comprometendo o próprio futuro da civilização humana.

1. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS ANTROPOGÉNICAS: UMA AMEAÇA ONTOLÓGICA E UMA SINGULARIDADE HISTÓRICA

Os padrões climáticos do nosso planeta têm variado ao longo da história da Terra. Os factores intervenientes nessas mudanças são de múltipla natureza; contudo, a novidade das alterações climáticas actualmente em curso é, essencialmente, de dois tipos: a) as causas são antropogénicas (originadas na acção humana); b) o ritmo da mudança é extremamente acelerado em comparação com a maioria das mudanças climáticas profundas de que temos conhecimento, através do estudo dos climas do passado (objecto da paleoclimatologia).

O clima constitui-se como um sistema de interacções, envolvendo um conjunto de subsistemas, de entre os quais se destacam a atmosfera, a hidrosfera, a criosfera, a litosfera e a biosfera. Actualmente, a intervenção humana sobre o clima actua sobre o complexo conjunto do sistema através da pressão sobre um dos elos da cadeia, que, contudo, devido à sobrecarga a que está submetido, desencadeia depois uma espécie de reacção em cadeia por parte dos restantes subsistemas. O ponto de aplicação da acção humana desde o início da Revolução industrial, em 1750, prende-se com a alteração da composição química da atmosfera. Desde meados do século XVIII que o recurso a combustíveis fósseis em quantidades crescentes tem provocado um extraordinário incremento dos gases com efeito de estufa na nossa atmosfera, em particular o dióxido de carbono. Práticas agro-alimentares intensivas, por outro lado, contribuem para a produção de metano, o segundo dos seis gases com efeito de estufa – contemplados no Protocolo de Quioto – que mais impacto regista nas alterações climáticas em curso⁴.

Apesar das suas quantidades praticamente residuais em comparação com o azoto ou o oxigénio, a verdade é que os gases com efeito de estufa são indispensáveis para a existência da vida como a conhecemos na superfície da Terra.

⁴ Filipe Duarte Santos, *Que Futuro? Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente*, Lisboa, Gradiva, 2007, p. 318 e segs.

Sem a sua presença na atmosfera terrestre, a temperatura do nosso planeta, em vez da média anual ponderada de 15°C, desceria a uns inóspitos -18°C, o que tornaria impossível qualquer espécie de despontar de civilização humana. O problema é que uma coisa boa em excesso pode tornar-se num factor negativo. Os gases com efeito de estufa não escapam a essa regra geral.

De acordo com o mais recente Relatório do IPCC (o Quinto, publicado entre 2013 e 2014), a concentração global na atmosfera de dióxido de carbono atingiu em Maio de 2013 cerca de 400 ppmv CO₂, sendo que em Maio de 2012 esse valor já havia subido para 394 ppmv. Os valores pré-industriais rondavam as 270-80 ppmv. Em apenas trinta anos, entre 1970 e 2004, as emissões de todos os gases com efeito de estufa (medidos em dióxido de carbono equivalente) aumentaram 70%. A tendência para uma escalada do aumento mantém-se, depois de uma aparente estabilização nos anos de 1990. Com efeito, a industrialização acelerada de países emergentes, como a China e a Índia, aliada à irresponsabilidade norte-americana, têm provocado um incremento no processo de redesenho químico da atmosfera, ligeiramente atenuado pela crise económica e financeira iniciada em 2008. Os combustíveis fósseis, de facto, continuam a contribuir em mais de 80% para alimentar o crescimento da economia mundial. O constante aumento do barril de *crude* tem suscitado, por outro lado, um retorno ao carvão, cujas reservas são muito mais abundantes, mas cujo impacto ambiental ainda é mais negativo do que o do petróleo.

O registo das emissões de gases com efeito de estufa (GEE), apresentado na 20.^a Conferência das Partes da Convenção do Clima (Lima, Dezembro 2014), revela-nos uma inquietante mudança na geografia dos países que mais intensamente contribuem para o transporte do carbono da litosfera para a atmosfera. Em cinco anos as emissões da China são superiores às emissões conjuntas dos EUA e da União Europeia. A China, em 2013, foi responsável por 29% das emissões globais de dióxido de carbono, logo seguida pelos EUA (15%), UE (10%), e Índia (7%). O que é quase incrível é perceber que as emissões da China, mesmo *per capita*, já suplantaram as emissões dos 28 países da UE. Cada chinês, em média, emite por ano 7,2 toneladas de CO₂, contra 6,8 t, de cada europeu. Por seu turno, em 2019, a Índia ultrapassará o conjunto das emissões da UE. A UE tem baixado as suas emissões, em grande parte devido à prolongada estagnação económica, mas países como a Alemanha, Polónia e Finlândia voltaram a aumentar as suas emissões devido ao incremento do consumo de carvão, o mais poluente dos combustíveis fósseis. Os EUA, depois de vários anos a reduzirem as suas emissões, voltaram a crescer 2,9% entre 2012 e 2013. Entretanto, vamo-nos habituando a fenómenos climáticos extremos,

como as precipitações torrenciais no Verão português, as ondas de calor, e a subida do nível médio do mar, com o incremento da erosão costeira. Mas estamos apenas no princípio de uma grande mudança de causas antrópicas, perante a qual a comunidade internacional acusa uma mortal letargia.

Tabela 1: Principais emissores de CO2 em 2013

	% do total global
China	29 (7.2 t <i>per capita</i>)
EUA	15
UE	10 (6.8t <i>per capita</i>)
Índia	7.1
Federação Russa	5.3
Japão	3.7
Alemanha	2.2
Coreia do Sul	1.8
Irão	1.8
Arábia Saudita	1.5

Fonte: Global Carbon Project

Até onde poderá ir esta escalada? Sabemos que há limites físicos insuperáveis. Os combustíveis fósseis foram produzidos ao longo de centenas de milhões de anos através de lentíssimos processos naturais e, não sendo renováveis, estão a ser delapidados a um ritmo absolutamente vertiginoso. Mesmo sem alterações climáticas, dentro de trinta ou quarenta anos a humanidade terá de encontrar alternativa ao petróleo, pois, por essa altura, ele ter-se-á esgotado (pelo menos como realidade comercial viável). O mesmo se passa com o carvão e o gás natural: embora com reservas mais duradouras, têm também limites incontornáveis⁵.

O problema, contudo, é que as alterações climáticas nos dão razões suplementares imperativas para acelerarmos a saída de uma economia e de um estilo de civilização patologicamente dependentes dos combustíveis fósseis. De acordo com o melhor consenso científico possível, se deixarmos aumentar a concentração de gases com efeito de estufa para além de 450 ppmv de dióxido de carbono equivalente, correremos o risco de sofrer um aumento médio global da temperatura superior a 2° C. Ora, em todos os estudos e

⁵ Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, *Reflexão do CNADS sobre Energia e Sustentabilidade*, Lisboa, Junho de 2007. Acessível em www.cnads.pt.

- cenários, um aumento superior a 2° C é considerado como portador de consequências extremamente negativas, que correm o risco de ultrapassar a eficácia das medidas de adaptação que, entretanto, temos de começar a tomar para enfrentar as mudanças climáticas que já não podem ser evitadas.
- A necessidade e urgência dessa mudança têm uma relação estreita com o segundo factor de diferenciação, acima apontado, envolvido no actual processo de alterações climáticas com causas antropogénicas: a sua extraordinária velocidade temporal. Enquanto as glaciações, por exemplo, abrangem períodos de aproximadamente 100 000 anos, o actual aquecimento global é e será ainda mais visível em escassas dezenas de anos. Muitos daqueles que hoje lêem estas linhas estarão vivos se e quando as dramáticas projecções dos cenários climáticos, contidas no último Relatório do IPCC, se tornarem absolutamente inquestionáveis.
- As consequências da mudança dependerão da nossa capacidade de baixarmos as emissões de modo a estabilizar esses gases com efeito de estufa numa concentração na atmosfera que não acarrete um aumento da temperatura média global acima dos 2° C. Esperar um aumento muito abaixo desse valor não será realista. Deixar cair os braços, sem nada fazer, deixando que o aumento derrape acima desse valor, seria uma irresponsabilidade moral inaceitável.
- Os impactos serão muitos e o grande grau de incerteza que ainda reina não significará, necessariamente, que a clarificação se venha a fazer no sentido das boas notícias. Sabemos que a temperatura média global aumentará, que o nível das águas do mar subirá, que nalgumas zonas a produtividade agrícola poderá aumentar, embora na maioria venha a decrescer, bem como a pluviosidade. Sabemos que os eventos extremos, como ondas de calor, chuvas intensas, furacões, e outras ocorrências meteorológicas violentas, aumentarão em frequência e intensidade.
- Mas há ainda muitas zonas de interrogação. Se, por exemplo, o carbono e o metano contidos no *permafrost* (solo permanentemente gelado) siberiano forem libertados pelo aumento da temperatura, isso significará uma intensificação extraordinária da concentração de gases de estufa. Se o degelo do Ártico se concretizar nas próximas décadas, a temperatura tenderá a aumentar nos oceanos, pois o gelo reflecte nove décimos da radiação que recebe, enquanto o mar limpo de gelo tem o comportamento inverso. O comportamento da criosfera terá aqui um papel decisivo. Se a temperatura média se elevar 3° C, ou mais, correremos o risco de despertar um mecanismo de não retorno que poderá levar, ao longo dos próximos séculos, ao degelo completo das grandes massas de gelo permanente que se encontram sobre a Gronelândia e a Antárctida. Nesse caso, a elevação do mar, fortemente acidificado pelo sumento do carbono dissolvido, assumiria proporções diluvianas de mais

de 60 metros. Também não temos certezas sobre o grau de resiliência dos ecossistemas face às pressões induzidas por uma mudança climática tão radical e brusca. O que sabemos, com segurança, é que o ritmo de extinção das espécies não tem parado de se intensificar, embora as alterações climáticas não sejam, por enquanto, o factor determinante nesse processo.

2. A AUSÊNCIA DE UM ACORDO CLIMÁTICO PROVOCARÁ ENORMES RISCOS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL

A combinação de uma crise energética com a aceleração da crise ambiental, derivada do prosseguimento sem contenção das alterações climáticas, teria consequências dramáticas para a humanidade. Há um filão de literatura recente que explora o tema do colapso das civilizações, e em particular antecipa o que poderia ser o regresso a uma nova Idade Média, ainda mais escura e trágica do que a que ocorreu após a queda do Império Romano, se não formos capazes de conduzir a nossa civilização, global e tecnocientífica, para patamares de sustentabilidade e sobrevivência⁶. O sistema internacional capitulou no objectivo central que seria o de substituir o Protocolo de Quioto (que expirou em 31 de Dezembro de 2012), por um novo instrumento com metas vinculativas de mitigação (redução da quantidade de emissões). A liderança europeia da diplomacia climática foi quebrada pelo facto de a União Europeia ter mergulhado numa crise intestina sobre contabilidade nacional, que se traduziu num longo inverno de austeridade que está longe de se poder considerar terminado. Se forem atrasadas as medidas de mitigação e de adaptação, se não forem reunidos os investimentos e o capital político necessário para assegurar uma transição energética e tecnológica para um perfil de civilização mais sustentável, o resultado mais previsível seria o desencadear de uma desenfreada corrida à escala planetária por recursos cada vez mais escassos. Uma corrida entre países, mas também uma corrida entre gerações. A geração que hoje toma decisões sustentaria a sua sobrevivência na delapidação de recursos energéticos e ambientais que seriam vitais para a geração seguinte. E tudo isso ocorreria num quadro de perfeita consciência e lucidez, dado que os relatórios e os estudos científicos não deixariam de afluir,

⁶ Jared Diamond, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, New York, Viking Penguin, 2004; Richard Heinberg, *Powerdown. Options and Actions for a Post-Carbon World*, Forest Row, Clairview, 2004; James Howard Kunstler, *The Long Emergency – Surviving the Converging Catastrophes of the Twenty-First Century*, New York, Grove/Atlantic, 2005; James Lovelock, *The Revenge of Gaia. Why the Earth is Fighting Back – and How We Can Still Save Humanity*, London, Penguin Books, 2007

confirmando o triste rumo do mundo deixado à sua sorte na aceleração da crise climática. O abismo ontológico, de um mundo a mudar a olhos vistos, a tornar-se cada vez mais hostil para a vida humana, com o passar dos anos daria lugar a uma crise moral sem paralelo na memória dos homens. Um Inferno moral pior do que as visões de Dante, ou os quadros de Hieronymus Bosch!

Não se julgue que se trata de um exagero retórico. Sem um acordo climático global, as hipóteses de inovação tecnológica serão bloqueadas, perdendo-se uma eficácia que depende vitalmente da capacidade de se aproveitar o escasso tempo útil que separa uma adaptação com custos aceitáveis de uma situação de não-retorno, com perdas e danos incomportáveis. Os próprios estímulos para reformas profundas serão fortemente prejudicados. Os Estados serão pressionados pelos sectores mais retrógrados, em nome da salvaguarda da competitividade no mercado internacional, a deixar quase tudo como está. Tal como numa congestão de trânsito, em que não importa a qualidade da viatura que se tem, pois a velocidade média tende para o zero, também sem acordo climático global, mesmo os países mais desenvolvidos verão diminuídas as possibilidades de imporem uma diferença positiva e tenderão para uma estagnação tecnológica e para uma apatia moral generalizadas.

A razão profunda para esta eventual catástrofe reside no facto de que hoje o combate às alterações climáticas deveria constituir o fulcro da reconstrução do sistema internacional, numa perspectiva de equidade e na base do respeito pelo multilateralismo. A famosa “guerra ao terrorismo”, não passa de um jogo pueril quando colocada em confronto com a seriedade do combate às alterações climáticas. Um combate, todavia, que não pode ter sucesso quando perseguido unilateralmente, isto é, fora de um verdadeiro regime climático internacional.

Sem um acordo climático global as bases de confiança do sistema internacional serão corroídas, ao ponto crítico da anarquia apodrecida, extrapolando a partir da imagem de Adriano Moreira do actual sistema internacional como anarquia madura. Apenas um exemplo: que condições existiriam, sem um acordo climático global, para o fortalecimento do comércio mundial? Não teriam os países que implementassem, mesmo com o pano de fundo do desacordo, políticas de diminuição das emissões de gases com efeito de estufa, legitimidade para criar obstáculos alfandegários para importações de países que continuassem a usar os combustíveis fósseis, sem quaisquer restrições, na produção industrial? Sem um novo regime climático correremos o risco de uma vaga geral de protecção que aumentará a pobreza e o sofrimento em todo o mundo, particularmente nos países mais pobres. Lembremo-nos que as consequências mais graves da Grande Depressão de 1929 resultaram, precisamente, da queda a pique do comércio mundial iniciada pelas leis pro-

teccionistas do Congresso dos EUA, promulgadas em 1930. Com efeito, as ondas de choque da Smoot-Hawley Tariff elevaram, em apenas dois anos, a taxa de desemprego nos EUA de 9% para 25% da população activa⁷!

3. DA “DISSUAÇÃO NUCLEAR” À “DISSUAÇÃO CLIMÁTICA”

As principais etapas para um regime climático global foram dadas nos anos 90 do século passado. Primeiro com a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, em 1992, no Rio de Janeiro. Depois com a inclusão nessa Convenção de um Protocolo com objetivos concretos de mitigação para os países desenvolvidos, em Quioto, Japão, em 1997. Contudo, a concretização da Convenção foi e continua a ser morosa, decepcionante e ineficaz, face ao aumento descontrolado dos riscos climáticos. O Protocolo de Quioto só entrou em vigor em 2005, com os EUA de fora. E desde 1 de Janeiro de 2013 que a diplomacia climática se encontra à deriva. Como poderemos evitar a rota de fuga para a frente, que se instalou, transformando a atmosfera num “bem comum global”, que em vez de ser protegido está a ser delapidado pela concorrência desenfreada dos países, numa “tragédia dos comuns” à escala planetária? Hans Morgenthau, um dos expoentes do realismo, seria o primeiro a afirmar que esse novo regime seria não só viável, como absolutamente necessário, desde que os participantes no mesmo fossem capazes de compreender que ele satisfaria mais interesses, e interesses mais prioritários, de cada um e de todos os parceiros, do que aqueles interesses que, na ausência desse regime, pudessem ser eventualmente satisfeitos⁸. Ora, não existe qualquer interesse mais elevado do que a própria sobrevivência, que é o que está precisamente em jogo na necessidade imperiosa de se chegar a um acordo. É na explicitação desse interesse prioritário, que a União Europeia, apesar das suas contradições e clivagens internas, deve continuar a insistir, com paciência e persistência, junto dos EUA. Sobretudo depois do enorme incremento dos riscos e incertezas globais, associadas à nova Administração de Washington, depois da surpreendente vitória eleitoral de Donald Trump.

E no plano prático, temos algum exemplo histórico que nos possa dar um apoio empírico na luta por esse novo regime climático e ambiental? Julgo que o

⁷ Philippe Legrain, *Open World: The Truth About Globalisation*, London, Abacus, 2002, pp.102-104.

⁸ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, [1ª edição: 1948] 1965 [3.ª edição], p. 9.

grande exemplo é o da guerra-fria. Pela primeira vez na história da humanidade um sistema internacional fundado no dualismo entre duas alianças inimigas não terminou por uma guerra central em grande escala. Que razões explicam essa verdadeira singularidade? Essencialmente, o consenso profundo entre as duas superpotências da altura, EUA e URSS, de que seria do interesse de ambos os lados da trincheira não elevar o conflito até ao patamar nuclear, que abria a porta para a destruição generalizada, para a “destruição mútua assegurada” (*mutual assured destruction*)⁹. Entre 1989 e 1991 a URSS preferiu a implosão da sua configuração política à destruição do planeta, que incluiria, evidentemente, a eliminação física da população e dos dirigentes do império comandado a partir de Moscovo. Mais uma vez, a sobrevivência prevaleceu sobre o impulso para o domínio a todo o custo. A dissuasão pelo terror funcionou a favor da vida, dando uma nova oportunidade ao sistema internacional. Hoje, as ameaças que pairam sobre o clima e o ambiente mundiais têm no uso de um património comum, a atmosfera, o centro nevrálgico do problema e da sua eventual solução. A atmosfera planetária é hoje um tema político de segurança nacional e mundial. Nenhum país pode decretar uma soberania exclusiva sobre a “sua” atmosfera, sem, com isso, incorrer num acto de hostilidade para com o resto dos parceiros da comunidade internacional. Não temos meios para expandir fisicamente a atmosfera, mas temos meios para uma sua gestão mais sustentável. Mas para isso o requisito fundamental teria sido a assinatura de um regime internacional para a protecção do clima, capaz de vigorar após 2012. Um regime que implicaria a compreensão de que a defesa do clima e do ambiente planetário é o interesse mais forte e prioritário de todos e de cada um dos parceiros da comunidade internacional, pois toca no valor primário da sobrevivência¹⁰.

Infelizmente, o fracasso da Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP 15) de Copenhaga, em Dezembro de 2009, não parece ter sido corrigido pelo tão aplaudido Acordo de Paris, saído da COP 21. No final da conferência climática de Paris, o mais famoso e reconhecido dos cientistas das alterações climáticas, o norte-americano James Hansen, considerava que o Acordo alcançado não passava de uma “farsa”. Na verdade, duas razões se conjugam para dar razão à apreciação de James Hansen: Em primeiro lugar, só foi possível chegar a acordo na medida em que as conclusões de Paris são

⁹ Sobre a lógica interna da guerra-fria: Viriato Soromenho-Marques, *Europa. O Risco do Futuro*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1985.

¹⁰ O tema de uma Guerra nuclear entre a China e os EUA foi glosado no romance de Matthew Glass, *Ultimatum*, New York, the Atlantic Monthly Press, 2009.

desprovidas de qualquer carácter vinculativo no que respeita às metas de mitigação (as medidas necessárias para reduzir as emissões de gases de efeito de estufa, responsáveis pelas alterações climáticas). Desta feita, o Acordo de Paris não tem uma natureza normativa e legal firme, sendo antes um apelo à simples boa vontade internacional. Acontece ainda que muitos dos líderes no activo já não o estarão em 2020, quando o Acordo entrará efectivamente em vigor. Para quem conheça, minimamente, o funcionamento normal da “mente política”, um acordo sem obrigações, e ainda por cima que só vai entrar em vigor quando já não se tem responsabilidades executivas, é uma pechincha que não poderia ser recusada... A segunda razão é também fácil de compreender. Com a actual tendência para um longo período de preços baixos do *crude* (imposta, em particular, pela ambição geopolítica da Arábia Saudita, quer contra o Irão, quer contra as energias renováveis e o petróleo de xisto), os investimentos em sistemas energéticos e de produção mais sustentáveis será desprovido dos indispensáveis incentivos económicos. A última palavra será sempre a dos dados estatísticos. Infelizmente, mais uma vez, as palavras irão para um sítio, e os actos correrão na direcção oposta.

Quadro 1 – Ciência e diplomacia das alterações climáticas

• IPCC: 1988
• UN Framework Convention on Climate Change (1992)
• 2º relatório do IPCC (1995)
• Protocolo de Quioto (1997)
• 3º Relatório (2001)
• 16.02.2005: entrada em vigor do Protocolo de Quioto
• EUA rompem com o Protocolo de Quioto (2001).
• 4.º Relatório do IPCC (2007)
• Iniciativa da União Europeia para uma nova política de energia e alterações climáticas, visando novas metas climáticas para depois de 2012.
• Administração Obama retoma agenda climática, mas vê a sua acção bloqueada pelo Senado.
• Fracasso da COP 15, em Copenhaga (2009).
• Pela primeira registam-se níveis de concentração de GEE superiores a 400 ppmv (Maio de 2013).
• 5.º Relatório do IPCC (2013-2014).
• Acordo de Paris (COP 21, Dezembro de 2015).
• Vitória de Donald Trump ameaça afastar EUA de novo do processo climático.

4. PODEREMOS CONSTRUIR UMA “ECONOMIA DE GUERRA” PARA COMBATER A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA? O EXEMPLO DOS EUA

O nosso padrão de civilização está umbilicalmente ligado ao consumo de doses maciças de combustíveis fósseis. À semelhança do que acontece com os indivíduos fortemente viciados em substâncias tóxicas, a nossa civilização está a prolongar excessivamente a transição da tomada de consciência de que são necessárias mudanças radicais, para as acções concretas que vão possibilitar a implementação dessas mudanças.

Um novo regime internacional de protecção climática, centrado no combate ao aquecimento global, teria de assentar em quatro pilares fundamentais:

Metas de mitigação: redução radical das emissões de gases com efeito de estufa, de modo a que a perigosa barreira dos 450 ppmv de dióxido de carbono equivalente não seja transposta.

Medidas de adaptação: mesmo que miraculosamente parassem hoje as emissões de gases com efeito de estufa, a verdade é que a inércia sobre o sistema climático terrestre das emissões historicamente já ocorridas não deixaria de se fazer sentir ao longo das próximas décadas e séculos. Por isso, é preciso começar a tomar medidas para nos adaptarmos como sociedade aos efeitos que inevitavelmente ocorrerão. Essas medidas de adaptação terão de traduzir-se em todos os domínios da vida social e das políticas públicas, desde o ordenamento do território, às actividades produtivas, passando pela protecção civil e tecnologias construtivas.

Aposta maciça na inovação tecnológica: perante os desafios que temos pela frente, os meios de que dispomos são escassos e insuficientes. Nesse sentido, importa organizar à escala mais ampla possível uma verdadeira revolução tecnológica, capaz de proporcionar à economia e à sociedade os instrumentos para uma mudança em direcção a modelos mais sustentáveis de produção e consumo.

Coordenação entre políticas públicas e mecanismos de mercado: O modelo actualmente prevalecente de demissão do Estado da esfera económica é impotente para efectuar as medidas de que necessitamos para atempadamente enfrentar os grandes desafios que temos diante de nós. Sem retirar ao mercado o dinamismo e a criatividade que só ele possui, é preciso reconstruir uma administração pública capaz de elaborar e implementar estratégias flexíveis e inteligentes, que sirvam com vigor o interesse público.

Em qualquer um dos quatro pilares, os EUA deveriam ter um papel decisivo a desempenhar. Mas onde os EUA poderiam ter um papel de verdadeiro catalisador à escala global seria na combinação do terceiro e quarto pilares. Nenhum outro país pode apresentar um currículo de inovação tecnológica

acelerada semelhante ao dos EUA. Entre 1942 e 1945, a América, através do projecto Manhattan, foi capaz de construir a primeira bomba atómica, partindo de uma situação absolutamente desvantajosa, relativamente à Alemanha nazi. Mais tarde, depois do fiasco da ciência espacial americana, representado pelo Sputnik soviético (1957), os EUA, em pouco mais de uma década, foram capazes de colocar o primeiro homem na Lua.

Entre 1942 e 1945, a dinâmica de mercado nos EUA, dirigida por um Estado federal forte e interveniente, tornou-se numa eficaz e disciplinada força ao serviço dos objectivos superiores de uma economia de guerra. A indústria automóvel, que havia produzido 4.000.000 de veículos em 1941, baixou para 223.000 essa produção, no ano de 1942, mas em contrapartida foram produzidos, no mesmo período, 24.000 tanques e 17.000 veículos blindados. Entre 1942 e 1944, a indústria de guerra americana produziu 229.600 aviões militares de todos os tipos. No que diz respeito à marinha mercante, o poderio naval americano passou de 1.000 para 5.000 unidades, entre 1939 e 1945, muito acima das baixas causadas pelos submarinos alemães e japoneses¹¹.

Em matéria de capacidade científica, tecnológica e industrial, os EUA continuam muito à frente de qualquer outra nação do mundo, bem como da força combinada da União Europeia. Contudo, podemos imaginar o tremendo potencial de inovação que seria posto em movimento se uma colaboração efectiva fosse desenhada entre as capacidades de investigação e desenvolvimento dos EUA e da União Europeia, com a colaboração dos países emergentes – a China, a Índia, o Brasil, entre outros – em zonas de excelência que já são suas? Quanto mais tempo será necessário esperar até dispormos de suficiente visão e coragem para declararmos uma guerra sem tréguas ao modelo insustentável de produção, consumo e habitação da Terra em que nos deixámos instalar? Infelizmente, o estado comatoso da União Europeia, mergulhada numa crise profunda desde 2008, e a incerteza de uma liderança Trump nos Estados Unidos da América, não parece contribuir muito para a viabilidade de um tal cenário promissor.

¹¹ Lester R. Brown, *Plan B. Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble*, New York/London, W. W. Norton & Company, 2003, pp.203-206.

5. AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: DESAFIO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Em 2015 os EUA reconheceram, na sua *National Security Strategy of United States of America*, as alterações climáticas como uma das principais ameaças de segurança do século XXI. Ao mesmo nível das armas de destruição maciça. É uma mudança de relevo, agora ameaçada pela Administração Trump, confirmando que para as políticas públicas o primeiro desafio representado pelas alterações climáticas é o da *complexidade*. Mais do que nunca estadistas, estrategistas e cientistas têm de estar lado a lado na monitorização da evolução do estado ambiental e climático do planeta. Complexidade, ainda, na medida em que as alterações climáticas se ligam a outros problemas da habitação comum da Terra que aguardam por solução célere, como é o caso da urgência de uma nova política energética que nos liberte da dependência de combustíveis fósseis que, além de poluentes, trazem consigo o risco da multiplicação de disputas violentas dada a sua crescente escassez.

Quadro 2 – A viragem energética em Portugal

Numa economia mundial dominada pela hegemonia dos combustíveis fósseis, Portugal tem tido na importação de petróleo, carvão, e mais recentemente de gás natural, uma das causas fundamentais do seu atávico défice na balança de bens e serviços. Em 2015, atingiu-se o valor mais baixo da factura energética da última década, sendo que a mesma ainda representa um total de 3,7 mil milhões de euros, cerca de 2% do valor do PIB (em 2010, esse valor foi de 8, 2 mil milhões de euros, cerca de 6% do valor do PIB). Outra característica negativa do perfil energético português, no interior dos países da OCDE, tem sido a persistente intensidade energética da economia, traduzida no facto de que o aumento do produto é quase sempre inferior ao aumento da energia final. Acresce ainda que a falta de eficiência no uso da energia tem raízes complexas, projectando-se, nomeadamente, no crescimento continuado do consumo no sector do transporte rodoviário. Sobretudo como resultado de uma deficiente organização das cidades e das políticas de mobilidade que as deveriam servir.

Portugal na última década tem continuado a fazer um extenso uso do carvão na produção de electricidade nas centrais termoelectricas de Sines e Pego, que, devido ao seu baixo preço e ao reduzido custo das emissões de dióxido de carbono no quadro do mercado europeu de licenças de emissão, tem retirado prioridade ao uso do gás natural (o menos poluente dos combustíveis fósseis), que teriam um maior rendimento e menor impacto ambiental do que as centrais convencionais a carvão.

Um aspecto claramente positivo e sinal de uma forte ambição tem sido o salto em frente que se deu em matéria de energias renováveis. Apesar de a electricidade corresponder apenas a 28% da energia final consumida, a verdade é que Portugal é hoje um dos 10 países do mundo com maior produção eléctrica a partir das renováveis (hídrica, eólica, biomassa, mini-hídrica e fotovoltaica). Se pensarmos que, em 1995, a electricidade produzida a partir de fontes renováveis correspondia a 28,6% do total, e que em 2014, este valor já ascendia a 61,4 %, ficaremos com uma ideia da verdadeira viragem energética em curso.

O segundo desafio prende-se com a *escala e a natureza* da ameaça. As alterações climáticas constituem o melhor exemplo da *globalização* da ameaça. Uma ameaça cuja natureza é de um novo tipo, a saber, *ontológico*. Não se prende com a projecção espacial e territorial do poder, mas com a metamorfose

intrínseca desse espaço e desse território pela acção desmesurada e colateral do poder humano (incluindo aqui a violenta capacidade de transformação plástica dos ecossistemas por parte da tecnociência).

O terceiro desafio implica a aceitação dos limites dos meios militares para fazer face a esta nova ameaça. Curiosamente, o pensamento estratégico já enfrentou no passado uma situação semelhante, quando a possibilidade de autodestruição da humanidade, num quadro de *Mutual Assured Destruction*, acabou por fazer do não uso das armas nucleares a melhor doutrina do seu planeamento e desenvolvimento.

O quarto desafio aportado pelas alterações climáticas é o da *cooperação compulsiva*, entre os Estados e outros actores da política internacional. Hoje, as ameaças que pairam sobre o clima e o ambiente mundiais têm no uso de um património comum, a atmosfera, o centro nevrálgico do problema e da sua eventual solução. A atmosfera planetária é hoje um tema político de segurança nacional e mundial. Nenhum país pode decretar uma soberania exclusiva sobre a “sua” atmosfera, sem, com isso, incorrer num acto de hostilidade para com o resto dos parceiros da comunidade internacional. Não temos meios para expandir fisicamente a atmosfera, mas temos meios para uma sua gestão mais sustentável. A multiplicação de vagas de refugiados ambientais, de conflitos entre Estados (cada vez mais débeis, ou mesmo falhados) e dentro de Estados pela disputa de recursos naturais cada vez mais escassos, poderá ser uma realidade ainda mais violenta se não compreendermos todas as dimensões de segurança envolvidas na ameaça ambiental e climática em rápida aceleração.

Poderemos concluir, por isso, que mais do que nunca são válidas as máximas da prudência clausewitziana, que aconselham a colocar na *lógica política* a condução do destino dos Estados, subordinando a essa visão de conjunto todos os outros meios, nomeadamente a *gramática militar*, como seus instrumentos operacionais. A prioridade hoje passa por conseguir um novo regime climático mundial. Estamos a perder tempo desde o final de 2012, data em que expirou o Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (UNFCCC, na sigla inglesa). A União Europeia tem a esse respeito uma particular responsabilidade. Com efeito, a União foi a única grande região mundial que cumpriu por excesso as metas do Protocolo de Quioto. Mais, até à eclosão da “crise das dívidas soberanas”, a Europa liderava sem rival a batalha por um novo regime internacional que funcionasse como uma frente ecuménica, envolvendo todas as potências de maior ou menor dimensão do actual sistema internacional em profunda e incerta reconstituição. Infelizmente, o prolongamento da crise europeia tem vindo a assumir contornos cada vez mais dramáticos no

plano político e social. A prioridade dada à estratégia combinada energia e clima tem vindo a declinar inexplicavelmente, mesmo com a vingança da realidade, que, como se tornou visível na crise com a Rússia em torno da Ucrânia, colocou a nu a dependência europeia face ao gás natural russo. Até por razões estratégicas, e de segurança de abastecimento, em acréscimo aos de natureza ambiental que são importantíssimos, a UE deveria ser capaz de ultrapassar a crise política que a ameaça despedaçar¹².

6. PARA UMA HIPÓTESE TEÓRICA CÍCLICA DA POLÍTICA INTERNACIONAL DE AMBIENTE

Desde o final da guerra fria que se registou uma verdadeira explosão nas perspectivas teóricas e doutrinárias sobre o papel do ambiente –incluindo-se aqui, muito antes das alterações climáticas, as questões da biodiversidade, da água, da agricultura, do mar, e dos seus respectivos regimes – na reconstrução da ordem internacional, na alteração do papel do Estado, na recomposição das relações entre o Estado e a sociedade civil. Contudo, uma análise mais ampla e rigorosa da evolução da política internacional do ambiente exige que se incluam as mais de quatro décadas que nos separam da publicação da obra *Silent Spring*, de Rachel Carson (1962), bem como as notícias menos promissoras provenientes dos resultados das eleições federais norte-americanas de Novembro de 2000 e de Novembro de 2016¹³. Semelhante análise deverá contribuir para separar o trigo do joio, as esperanças fundamentadas e legítimas da mera projecção de desejos e ilusões.

Se quisermos compreender os limites da política internacional de ambiente teremos de aceitar a necessidade de se considerar as diferentes texturas e características dos acontecimentos e tendências que compõem as quatro décadas dessa nova política, cada vez mais importante na modelagem do nosso futuro comum. Muito longe de se poder falar em linhas de força contínuas e progressivas, as quatro décadas de diplomacia ambiental podem ser, na hipótese de trabalho que aqui se apresenta, integradas em quatro grandes períodos, como se pudéssemos falar, usando como expe-

¹² Dediquei ao tema da crise europeia o meu mais recente ensaio: Viriato Soromenho-Marques, *Portugal na Queda da Europa*, Lisboa, Temas e Debates/Círculo de Leitores, 2014.

¹³ Rachel Carson, *Silent Spring* [1962], Boston, Houghton Mifflin Company, 1987.

diente uma analogia algo grosseira, numa oscilação cíclica semelhante à que alguns autores do século XVIII, como Vico e Herder, propuseram para as suas filosofias da história (ver Quadro n.º4).

Quadro 3 – Ciclos na política de ambiente

Períodos	Ano de início	Acontecimento relevante	Ano de mudança	Acontecimento relevante
1º período de crescimento	1962	Rachel Carson: <i>Silent Spring</i>	1973	Guerra Yom Kippur
1º período de declínio	1973 1974	1ª crise petrolífera	1983	<i>Die Grünen</i> no <i>Bundestag</i>
2º período de crescimento	1984 1985	Acidente Bhopal > Convenção Viena	1997	Protocolo Quioto
2º período (muito longo) de declínio	1998	Bloqueio ambiental nos EUA	2007, 2009 e 2015 foram anos de falsa partida climática	???

6.1. O nascimento

O primeiro ciclo foi claramente expansivo e estendeu-se de 1962 (data da publicação da obra já referida de Rachel Carson) a 1973, tendo sido interrompido pela guerra do Yom Kippur (Outubro de 1973), a que se sucederam as duas crises petrolíferas dos anos 70. Essa década foi caracterizada pelo lançamento das primeiras infra-estruturas das políticas nacionais de ambiente. As primeiras leis-quadro ambientais surgem nesta altura (em 1967 no Japão, e em 1969 nos EUA e na Suécia), assim como os primeiros ministérios ou, pelo menos, os seus embriões (a *Environment Protection Agency* nos EUA, em 1970, ou o ministério do ambiente nipónico, em 1971). Para além dos horizontes legal e administrativo, o contributo da ciência convergiu, igualmente, na produção dos primeiros relatórios sobre o estado do ambiente (em 1969 no Japão, em 1970 nos EUA). Portugal não passou incólume a este padrão genético: sob a dinâmica e esclarecida direcção de José Correia da Cunha, é fundada em 1971, no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão Nacional do Ambiente (CNA). Também nesse ano é publicado o primeiro relatório sobre o estado do ambiente, visando Portugal e os seus antigos territórios ultramarinos. Deve salientar-se, ainda, que a fundação de uma política pública hídrica para Portugal, aberta à vertente ambiental, antecede mesmo a criação da CNA, pois foi já em 1970 que se formou o Núcleo de Estudos de Problemas da Água (Correia da Cunha, 2000). O tema da água seria objecto, igualmente, de importantes publicações por parte da Comissão Nacional do Ambiente e da Secretaria de Estado do Ambiente na fase ini-

cial da política ambiental portuguesa)¹⁴.

No auge deste primeiro período assiste-se à consagração da indispensável dimensão internacional das questões ambientais. A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972), criou um estilo de intervenção que a Cimeira de Joanesburgo parece ter acabado, provavelmente, por esgotar.

Quadro 4 – A singularidade das características essenciais da crise global do ambiente

Dimensão planetária (ex.: alterações climáticas).
Irreversibilidades de processos entrópicos (ex: a “sexta extinção”, a primeira antropogénica, da biodiversidade).
Aceleração cumulativa (ex: acidificação dos oceanos).
Crescente turbulência social e política (declínio dos poderes tradicionais do Estado; risco de conflitos civis e internacionais).
Dívida ontológica (guerra entre gerações?).

Fonte: V. Soromenho-Marques, *Regressar à Terra. Consciência Ecológica e Política de Ambiente*, Lisboa, Fim-de-Século, 1994, pp. 143-146.

6.2. O primeiro recuo

O segundo período estende-se de 1973 até 1983, data em que pela primeira vez um partido reclamando-se da ecologia política (os *Die Grünen*) consegue constituir um grupo parlamentar, num país europeu tão vital como o é a Alemanha. Este período de recuo da agenda ambiental, substituída pelas prioridades do combate ao desemprego, à recessão económica, às crises energéticas, não foi, contudo, completamente negativo. A necessidade de aumento da eficiência e conservação energéticas, sentidas particularmente na Europa e no Japão, acabou por trazer alguns ganhos gratuitos e indirectos para o ambiente. É neste cenário algo deprimido que, não obstante, é assinada em 1982 a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar¹⁵.

6.3. Um novo ímpeto

¹⁴ José Correia da Cunha, “Núcleo de Estudos de Problemas da Água (um pequeno passo para a mudança que se impunha na gestão dos recursos hídricos)”, texto dactilografado de 10 pp, datado de 17 de Maio de 2000; Zózimo Castro Rego, *A Água. A Escassez na Abundância*, Lisboa, Secretaria de Estado do Ambiente, 1977; José Pinto Peixoto, *O Ciclo da Água em Escala Global*, Lisboa, Secretaria de Estado do Urbanismo e Ambiente-Comissão Nacional do Ambiente, Lisboa, 1979; José Pinto Peixoto, *A Água no Ambiente*, Lisboa, Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais – GEPAT, 1989; Luís Veiga da Cunha, Luís, *As Secas. Caracterização, Impactos e Mitigação*, Lisboa, Secretaria de Estado do Urbanismo e Ambiente-Comissão Nacional do Ambiente, Lisboa, 1982.

¹⁵ Martin Jänicke *et al.*, *Umweltpolitik*, Bonn, Dietz, 1999.

A terceira fase da política de ambiente é a mais longa de todas, estendendo-se de 1983 até 1997, data da assinatura do Protocolo de Quioto. É caracterizada por uma crescente internalização do discurso ambiental na actuação dos governos e das próprias empresas. A legislação ambiental, tanto interna como internacional, sofre avanços vigorosos. No final da década de 80 a totalidade dos países desenvolvidos apresentava ministérios do ambiente. Em meados da década de 90, após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992), muitas dezenas de Estados desenvolveram planos nacionais de política ambiental, destinados a traduzir ao nível da acção estratégica o carácter horizontal e integrador inerente à política pública de ambiente.

Também na esfera internacional, antes e depois do Rio, são dados passos gigantescos. A Convenção de Viena (1985) e o seu Protocolo de Montreal (1987) iniciam o longo combate à depleção da camada de ozono; a Convenção de Basileia (1989) disciplina o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos; no Rio assinam-se Convenções para enfrentar os problemas das alterações climáticas, da destruição da biodiversidade, da desertificação. Portugal não escapa a este movimento. A partir de 1987, o país beneficia do grande impulso na política ambiental europeia, tornada numa das vanguardas no esforço de maior integração política do Velho Continente. A Lei-Quadro do Ambiente de 1987 é um marco fundamental de referência¹⁶.

6.4. Um novo refluxo

O Protocolo de Quioto marcou, de certa forma, o completar agónico deste longo ciclo virtuoso. O traço mais marcante da nova fase de refluxo, em que agora nos encontramos mergulhados, reside na posição recalcitrante dos Estados Unidos. Mesmo nos últimos anos da administração Clinton-Gore era possível sentir a nova vaga de demissionismo crescente na política norte-americana de ambiente. Programas como o da ‘justiça ambiental’, destinado a combater a forte externalização ambiental sobre as comunidades de afro-americanos e hispânicos, foram praticamente liquidados. O *Superfund*, verba anual votada pelo Congresso para reduzir o passivo ambiental de mais de um século de industrialização, foi fortemente reduzido. O rasgar do Protocolo de Quioto, por George W. Bush, em Março de 2001, está longe de poder

¹⁶Viriato Soromenho-Marques, *O Futuro Frágil. Os desafios da Crise Global do Ambiente*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1998.

ser considerado como um evento isolado e sem precedentes. Tanto no plano interno como internacional, a nova Administração norte-americana defende uma agenda ambiental reduzida à sua mínima expressão, não sendo por isso de estranhar o medíocre desempenho da mais poderosa potência internacional na última Cimeira internacional de ambiente realizada em Joanesburgo.

7. UM MÉTODO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA INTERNACIONAL DE AMBIENTE

Se é verdade que as grandes cimeiras internacionais de ambiente promovidas pelas Nações Unidas assinalam os momentos mais elevados das intensas negociações multilaterais e bilaterais entre Estados e outros agentes activos da política internacional de ambiente, então uma parte relevante da avaliação do grau de (in)sucesso dessa política passará pela nossa capacidade de exercer uma adequada monitorização e um rigoroso escrutínio crítico dos resultados oferecidos por essas magnas assembleias.

O modelo de análise que agora se propõe – para imediata aplicação numa perspectiva comparativa às três grandes cimeiras até hoje realizadas – assenta numa identificação de quatro tipos distintos de resultados, a saber: a) declarações; b) regimes; c) instituições; d) acções.

As *Declarações* podem considerar-se como um elemento fortemente retórico, mas com uma capacidade de influência posterior, ética e política, que não deve ser negligenciada. Elas marcam uma vontade de consenso entre países e actores com capacidades económicas e estruturas de mobilização política e administrativa muito diversa. A sua expressão tende, progressivamente, a ser vertida na política interna, modelando o discurso e a prática de muitas instituições nacionais. Não sendo assimilável a uma norma jurídica imperativa, o conteúdo das declarações, quando é resultado de ampla discussão, pode funcionar como um catalisador significativo na mudança de valores e práticas, tanto por parte dos Estados como por parte das empresas e outras esferas relevantes da sociedade civil.

Os *Regimes* constituem compromissos entre Estados e entidades deles dependentes, que entram com inteira e plena dignidade no corpo do direito internacional público. Os regimes visam, geralmente, objectos temática e/ou geograficamente localizados, seja a protecção da camada de ozono, ou a boa gestão de uma bacia hidrográfica internacional. Os regimes podem comprometer toda a comunidade internacional, ou uma parte dela, quando a sua incidência é regional. A assinatura de uma Convenção resulta de um longo e complexo

processo negocial em que, cada vez mais, os argumentos científicos têm um papel importante a desempenhar, embora seja prudente considerar que a argumentação científica continua a ser uma razão necessária, mas não suficiente, para a produção de regimes. Entre a assinatura e a ratificação de um regime, em condições que permitam a sua plena entrada em vigor pode mediar um longo intervalo, que geralmente é acompanhado pela polémica elaboração de protocolos que vão permitir calibrar com mais precisão a verdadeira eficácia prática dos regimes em causa¹⁷.

As *Instituições* procuram ser uma resposta política da comunidade internacional ao desajustamento cada vez maior entre a escala em que se colocam os problemas e a escala em que se procura encontrar as decisões. A primeira cada vez mais global e a última ainda fortemente marcada pelas fronteiras de Estados cada vez mais limitados em recursos e instrumentos¹⁸. Há trinta anos, desde a Cimeira de Estocolmo em 1972, que as Nações Unidas têm seguido o mesmo caminho de multiplicação das agências internacionais para enfrentar as novas dificuldades que a problemática ambiental vai introduzindo na agenda política, perante as quais os clássicos mecanismos de «comando e controlo» do Estado nacional se têm revelado impotentes. A multiplicação de agências era, aliás, a solução teórica que David Mitrany, Karl Deutsch e outros teóricos das relações internacionais encontravam para tentar dar uma resposta a um mundo cada vez mais interdependente e complexo, mas incapaz, contudo, de optar pela construção de instituições mais densas, passando, por exemplo, pela partilha de soberania própria dos modelos federais¹⁹.

As *Ações* constituem o tipo de resultado mais pragmático e imediato. Residem na boa vontade dos Estados para a mobilização rápida de recursos humanos, materiais e financeiros organizados com o fito da realização de objectivos tangíveis e integrados na agenda perseguida pela grandes cimeiras internacionais. Na maioria dos casos, as acções obedecem a um mínimo de planificação e a dispositivos multilaterais de transferência de recursos, incluindo tecnologia. Noutros casos, as acções podem limitar-se a ser o mero prolongamento de relações bilaterais entre Estados, assentes em parcerias, fundadas na história e interesses comuns, embora sob o abrigo dos objectivos mais ecuménicos abordados nas grandes conferências internacionais.

¹⁷ Edith Brown Weiss e Harold K. Jacobson, *Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge-MA, London, The MIT Press, 1998.

¹⁸ Liesbett Hooghe e Gary Marks, "Unravelling the Central State, but how? Types of multi-level Governance", *American Political Science Review*, Vol. 97, n.º 2, May 2003, pp.233-243.

¹⁹ Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, New York, St. Martin's Press, Inc., 2000.

A aplicação deste modelo no sentido do estabelecimento de uma análise comparativa do desempenho das três grandes cimeiras até hoje realizada (Estocolmo, 1972; Rio de Janeiro, 1992; Joanesburgo, 2002) revela-se particularmente negativa para o saldo desta última (ver Quadro n.º 5)²⁰.

Quadro 5 – Três Cimeiras em perspectiva

Cimeiras	Resultados			
	Declaratório	Regimes	Instituições	Ações
UNCHE Estocolmo (1972)	Declaração Estocolmo (26 princípios)	Nenhum	<i>United Nations Environment Programme</i> (UNEP)	Plano de Acção para o Desenvolvimento Humano (109 recomendações)
UNCED Rio (1992)	Declaração Rio de 27 princípios (em vez da <i>Carta da Terra</i>)	Biodiversidade Alterações Climáticas (FCCC) Semente da Convenção da Desertificação (1994)	Comissão Desenvolvimento Sustentável (CDS) Consolidação Global Environment Facility (GEF)	Agenda 21 40 capítulos (US\$ 625 mil. milhões anuais)
WSSD Joanesburgo (2002)	37 pontos Inócuos	Nenhum	Nenhum	Plano de Implementação (ou de Acção)

Na verdade, se percorrermos os quatro tipos de resultados constantes no modelo proposto, depressa constatamos o carácter decepcionante do que (não) se conseguiu em Joanesburgo. Não foi criado nenhum novo regime. Não foi avançada nenhuma reestruturação institucional. Não foi produzida qualquer Declaração digna de suscitar qualquer reflexão ética ou mobilização cívica. Mesmo o Plano de Implementação limitou-se, na maioria dos casos, a retomar estradas antigas. Tal foi o caso das metas em matéria de política hídrica, no tocante à redução para metade, até ao ano de 2015, das pessoas sem acesso a água potável e saneamento básico, que, depois de longas e pesadas negociações, se limitaram a retomar o estabelecido na Declaração do Milénio das Nações Unidas. Na Assembleia Geral das Nações Unidas, de 25 de Setembro de 2015, foi decidido avançar para a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

²⁰Viriato Soromenho-Marques, “Globalisation, Risk, And International Environmental Policy”, *Globalização, Novos Riscos e Ciência. Actas dos IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais 2002*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais e Instituto de Cultura e Estudos Sociais, 2003, pp. 45-50.

8. A (IN) SEGURANÇA AMBIENTAL E O FUTURO DO SISTEMA INTERNACIONAL

O que está absolutamente fora de dúvida é o agravamento da situação ambiental do planeta desde o início do século XXI. A intensificação das alterações climáticas, que encontra na China e noutros países emergentes o seu novo motor de crescimento, foi amplamente confirmada por toda a pesquisa científica, em particular o Quinto Relatório do IPCC (Painel Intergovernamental das Alterações Climáticas). Por outro lado, neste século já conhecemos dois episódios muito graves de carestia alimentar (2008 e 2011), com implicações de segurança interna e internacional que não só são evidentes, como poderão ser agravadas em próximas crises. A situação hídrica global, dilacerada por múltiplas assimetrias, constitui também uma das fontes de instabilidade regional e internacional. As alterações climáticas, a segurança alimentar, a água, constituem os três vértices de um triângulo de insegurança ambiental, a que se juntam outras facetas (energia, biodiversidade, riscos tecnológicos emergentes, entre outras ameaças)²¹.

Nessa medida, e tentando fazer da crise do ambiente na sua globalidade – em que as alterações climáticas assumem uma posição de grande centralidade, mas não de exclusividade – o centro nevrálgico e unificador da luta da humanidade pelo direito a um futuro sustentável e habitável, foi lançado em Outubro de 2016, em Paris, um estudo internacional pluridisciplinar que propõe uma reinvenção do direito internacional e das relações internacionais, ainda dominadas pela hegemonia do modelo de Vestefália²². Em alternativa à rigidez de um modelo territorial de soberania, que conduz os Estados a jogos competitivos de soma nula, com externalidades ambientais negativas que acabam por penalizar todos os membros da comunidade humana, sobretudo no longo prazo, o Projecto Tratado SOS propõe uma soberania partilhada entre os Estados e todos os actores internacionais, baseada na compreensão rigorosa do carácter não territorial dos fluxos biofísicos de que se nutre o sistema-Terra, fluxos esses que são os limites planetários de que depende umbilical e vitalmente a própria sobrevivência da civilização humana. O modelo que se propõe pode ser definido como de “cooperação compul-

²¹ Veja-se: European Commission (DG Research, 2009), url: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/the-world-in-2025-report_en.pdf; CIA, *Global Trends 2025: A Transformed World* (2008), url: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/3/Global-Trends-2025.pdf.

²² Paulo Magalhães, W. Steffen, K. Bosselmann, A. Aragão, V. Soromenho-Marques (editors), *SOS Treaty. The Safe Operating Space Treaty. A New Approach to Managing Our Use of The Earth System*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2016.

sória”, sendo que o seu carácter imperativo se funda na natureza objectiva dos processos naturais em que os sistemas políticos, sociais, económicos e institucionais estão inexoravelmente entrosados²³.

Pela primeira vez na história da humanidade, a espécie humana encontra-se confrontada com uma crise ontológica da sua habitação terrestre, provocada não pela natureza, mas por causas antrópicas. O tempo para encontrar respostas solidárias, contrariando a tendência atávica para o egoísmo estratégico dos Estados, está cada vez mais próximo de atingir o seu limite útil. Ou aprendemos a habitar a Terra em conjunto, organizando um sistema internacional capaz de organizar um mínimo de justiça sustentável global, ou pereceremos juntos numa desordem e num sofrimento que não terá paralelo com nenhum evento ocorrido na longa e trágica história da aventura humana.

²³V. Soromenho-Marques, “From Mutual Assured Destruction to Compulsory Cooperation”, Paulo Magalhães, W. Steffen, K. Bosselmann, A. Aragão, V. Soromenho-Marques (editors), *SOS Treaty. The Safe Operating Space Treaty. A New Approach to Managing Our Use of The Earth System*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2016, pp. 274-288.

Referências

- Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, European Union Institute for Security Studies, *A New Climate for Peace. Taking Action on Climate and Fragility Risks. An independent report commissioned by the G7 members*, 2015.
- BARNETT, HAROLD E CHANDLER MORSE, *Scarcity and Growth. The Economics of Natural Resource Availability*, Resources for the Future, Inc., Baltimore, John Hopkins Press, 1963.
- BATTA, G., J. FIRKET E E. LECLERC, *Les Problèmes de Pollution de L'Atmosphère*, Paris, Masson Éditeurs, 1933.
- BECK, ULRICH, *Risk Society. Towards a new Modernity* [1986] (tradução do alemão por Mark Ritter), London, Saga Publications, 1992
- BOULDING, KENNETH E., “The economics of the coming spaceship Earth”, *Environmental Quality in a Growing Economy*, H. Jarrett (ed.), Washington, D.C., The John Hopkins Press, 1966, pp.3-14.
- BROOKS, DAVID A., *L'eau. Gérer Localement*, Ottawa, Dakar, Centre de Recherches pour le Développement International, 2002
- CARIUS, ALEXANDER, LIETZMANN, KURT M. (eds.), *Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die internationale Politik*, Berlin, Springer, 1998
- CLARKE, ROBIN, *Water: The International Crisis*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1993
- CLERGET, P., *L'Exploitation Rationnelle du Globe*, Paris, Octave Doin et Fils Éditeurs, 1912.
- COSTANZA, ROBERT, RALPH D'ARGE, ET AL., “The value of the world's ecosystem services and natural capital”, *Nature*, vol. 387, 15 de Maio de 1997, pp. 253-269.
- DALY, H. AND COBB J., *For the Common Good*, Boston, MA, Beacon Press, 1990.

- DIEFENBACHER, H., “The Index of Sustainable Economic Welfare: a case study of the Federal Republic of Germany”, In: Cobb, C. and J. Cobb, Jr. (Eds), *The Green National Product: A Proposed Index of Sustainable Economic Welfare*, 1994.
- ELLIOTT, LORRAINE, *The Global Politics of the Environment*, New York, New York University Press, 1998.
- FLORES,, FRANCISCO M., *A protecção da Natureza. Directrizes actuais*, Lisboa, Revista de Agronomia, 1939.
- GORE, AL, *An Inconvenient Truth*, Emmaus, PA, Rodale, 2006.
- GORE, AL, *Earth in the Balance-Ecology and the Human Spirit*, Boston/New York, Houghton Mifflin Company, 1992.
- HAAS, PETER M. ET AL. (eds.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge-MA, London, The MIT Press, 1998.
- JACKSON, T., AND MARKS, *Measuring Sustainable Economic Welfare – A Pilote Index 1950-1990*, Stockholm Environment Institute, in cooperation with the New Economics Foundation-UK, Stockholm, 1994.
- JÄNICKE, MARTIN, BOLLE, HANS-JÜRGEN, CARIUS, ALEXANDER, *Umwelt Global. Veränderungen. Probleme. Lösungsansätze*, Berlin, Springer, 1995.
- KUHN, THOMAS S., *The Structure of Scientific Revolutions* [1962], Chicago, The University of Chicago Press, 1970.
- LACOSTE, YVES, “Géopolitique de l’eau“, *Hérodote. Revue de Géographie et de Géopolitique*, n.º 102, 3º trimestre 2001, pp.3-18.
- LIFTIN, KAREN T. (ed.), *The Greening of Sovereignty in World Politics*, Cambridge-MA, London, The MIT Press, 1999.
- MARTINS, HERMÍNIO, “Catastrofismo e plenitude. Para uma sociologia das calamidades revista e ampliada”, *Episteme*, Ano II, Setembro de 1999-Fevereiro de 2000, pp. 31-68.

- MAX-NEEF, M., 1991, *Human Scale Development: Conception, Application and further Reflections*, New York, NY, The Apex Press, 1991.
- MEADOWS, DONELLA E MEADOWS, Dennis, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972.
- OECD/UNDP, *Sustainable Development Strategies. A Resource Book*, Earthscan, London, Sterling, VA, 2002.
- PIGOU, ARTHUR CECIL, *The Economics of Welfare* (1ª ed.: 1920), London, McMillan, 1932.
- PONTING, CLIVE, *A Green History of the World. The Environment and the Collapse of Great Civilizations*, New York, Penguin Books, 1991.
- PORTER, GARETH, BROWN, JANET WELSH, *Global Environmental Politics. Dilemmas in World Politics*, Boulder, CO, WestviewPress, 1991.
- PNUD (UNDP), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Um Pacto entre Nações para Eliminar a Pobreza Humana*, Lisboa, MENSAGEM, 2003.
- PUREZA, JOSÉ MANUEL, *O Património Comum da Humanidade: Rumo a um Direito Internacional da Solidariedade?*, Porto, Edições Afrontamento, 1998.
- ROSEGRANT, MARK W. *et al.*, "Will the World Run Dry? Global Water and Food Security", *Environment*, vol.47, nº 7, September 2003, pp. 24-36.
- RUSSELL, BERTRAND, *The Impact of Science on Society* [1952], London-New York, Routledge, 1994.
- SCHMITZ, MARC (ed), *Les Conflits Verts. La détérioration de l'environnement, source de tensions majeures*, Bruxelles, GRIP, 1992.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *Metamorfoses. Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 2005.

- SOROMENHO-MARQUES, Viriato, “Ontological Debt and Intergenerational Justice. The Case of Climate Change”, *Intergenerational Justice Review*, Volume 10, Issue 1/2010, p. 30.
- SOROMENHO-MARQUES, VIRIATO, “Alterações Climáticas”, *Enciclopédia de Direito e Segurança*, coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 25-35.
- SOROMENHO-MARQUES, VIRIATO, “Segurança Ambiental”, *Enciclopédia de Direito e Segurança*, coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Sofia Santos, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 384-396.
- THE WORLD BANK, *Water Resources Management*, The World Bank, Washington, DC, 1993
- THE WORLD BANK, *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, World Bank & Oxford University Press, Washington, DC, 2003.
- TOLBA, MOSTAFA K., *Global Environmental Diplomacy. Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973-1992*, Cambridge-MA, London, The MIT Press, 1998.
- UNEP, *Global Environment Outlook 3. Past, Present and Future Perspectives*, Earthscan, London, Sterling, VA, 2002
- VLACHOS, EVAN E CORREIA, FRANCISCO NUNES (eds.), *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisbon, FLAD, 2000.
- WARD, DIANE RAINES, *Water Wars: Drought, Flood, Folly and the Politics of Thirst*, Riverhead Books, New York, 2002.
- WEIZSÄCKER, ERNST U. VON, *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990.
- YOUNG, ORAN R., *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge-MA, London, The MIT Press, 1997.



O OBSERVARE (Observatório de Relações Exteriores, centro de estudos em relações internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa) propôs a um conjunto de especialistas um programa transnacional de investigação para averiguar até que ponto o normal funcionamento das actividades sociais e económicas é suportado por garantias de segurança. Em tempos de fronteiras voláteis, de regionalização interestatal e de processos globalizadores nem sempre é claro se são necessários sistemas de segurança colectiva ou, achando-se necessários, como os organizar, como não é claro quais os agentes e quais os instrumentos dotados de condições para assegurar a base sólida onde assentem as dinâmicas sociais e o funcionamento dos mercados. Daí a equação que resume tais incertezas: espaços económicos e espaços de segurança. Na presente edição, ao longo de vinte e oito estudos (escritos em português, inglês, italiano e espanhol), este problema é analisado, esclarecendo os conceitos, identificando os espaços, considerando as organizações e observando os recursos.



Alexandre Carriço
Alexandre de Sousa Carvalho
Alice Bouman-Dentener
Álvaro de Vasconcelos
Ana Paula Brandão
Brígida Brito
Carlos Branco
Catarina de Albuquerque
Constantino Xavier
Daniele Scalea
Edoardo Boria
Enrico Mariutti
Fernando Jorge Cardoso
Filipe Vasconcelos Romão

Helena Salim de Castro
Heriberto Cairo Carou
Isabel Ferreira Nunes
Jaime Ferreira da Silva
Jerónimo Ríos Sierra
João Fernando Finazzi
Josefina Maestu
Luís Bernardino
Luís Moita
Luís Tomé
Luís Valença Pinto
Luíza Gimenez Cerioli
Marco António B. Martins
Maria João Seabra

Maria Raquel Freire
Mario G. Losano
Mateus Kowalski
Matteo Marconi
Paloma García-Picazo
Patrícia Galvão Teles
Priscila Villela Frascino
Rafael Calduch Cervera
Ricardo Real P. Sousa
Rodrigo Augusto D. Amaral
Silvério da Rocha-Cunha
Sofia José Santos
Vânia Carvalho Pinto
Viriato Soromenho-Marques

ISBN: 978-989-81-91



9 789898 191779