

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

APÓS AS NOVAS GUERRAS: REPENSAR A VIOLÊNCIA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadores

Coronel (Ref.) Luís Eduardo Saraiva
Professora Doutora Sandra Fernandes

Autores

Coronel (Ref.) Luís Eduardo Saraiva
Professora Doutora Sandra Fernandes
Professora Doutora Francisca Saraiva
Professor Doutor Cristiano Cabrita
Professor Doutor José Francisco Pavia
Capitão-de-mar-e-guerra António Gonçalves Alexandre
Capitão-de-mar-e-guerra Pedro Sassetti Carmona
Tenente-coronel Miguel da Silva Costa

N.ºs publicados:

- 1 – Estudos Estratégicos (julho de 2014)
Coordenadores: Tenente-coronel Luís Fernando Machado Barroso
Tenente-coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
- 2 – O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica (setembro de 2014)
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva
- 3 – A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade (dezembro de 2014)
Major-general António Martins Pereira
- 4 – O Corpo de Estado-Maior do Exército Português: Apogeu e Queda (maio de 2015)
Coordenador: Major Luís Nunes Rodrigues
- 5 – Construir e Desconstruir a Guerra em Portugal (1568-1598) (novembro de 2015)
Coordenador: Doutor Luís Costa e Sousa
- 6 – Casos de Liderança em Contexto Militar: A prática à luz da teoria (julho de 2015)
Coordenadores: Tenente-coronel António Palma Rosinha
Capitão-de-fragata Luís José Sarmento Matias
- 7 – A Estratégia Nuclear Norte-Americana: Evolução e Tendências (novembro de 2015)
Mestre Adérito Russo Vicente
- 8 – Portugal e as Campanhas em África: da imposição de soberania à Grande Guerra (Atas de seminário; dezembro de 2015)
Coordenadores: Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso
Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 9 – Estudos Estratégicos (janeiro de 2016)
Coordenadores: Coronel (Res.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
- 10 – Estudos do Poder Aeroespacial (janeiro de 2016)
Coordenador: Tenente-coronel João Paulo Nunes Vicente
- 11 – Geopolítica da Alemanha: Ratzel, Haushofer e as duas Guerras Mundiais do Século XX (novembro de 2016)
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes

12 – O Regimento de Infantaria N.º 14 nas Campanhas do Sul de Angola da I Guerra Mundial (novembro de 2016)

Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges

13 – Reutilização de Edifícios Correntes para Fins Operacionais - *Blast Assessment* (Dezembro de 2016)

Major Gabriel de Jesus Gomes

14 – Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade (janeiro de 2017)

Coordenadores (geral): Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva

Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

Major João Manuel Pinto Correia

Coordenadores (planeamento estratégico): Major-general Jorge Côrte-Real Andrade

Tenente-coronel Luís Carlos Falcão Escorrega

Major Rui Jorge Roma Pais dos Santos

15 – O Instrumento Militar Português como Produtor de Segurança: contributos para uma arquitetura securitária no Atlântico Sul (março de 2017)

Major Pedro Alexandre Bretes Amador

16 – Modelos de Desenvolvimento e Gestão de Carreiras nas Forças Armadas Portuguesas. Análise crítica e formas de intervenção (abril de 2017)

Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

17 – As Forças Armadas Portuguesas: Da Guerra do Ultramar à Atualidade - Evolução e Impactos (junho de 2017)

Coronel Tirocinado João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro

18 – O Planeamento Estratégico Militar: Adequação dos novos Paradigmas de Segurança e Defesa (setembro de 2017)

Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade

Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos

19 – O Serviço Militar Obrigatório. Perspetivas Futuras (novembro de 2017)

Coronel Tirocinado Rui Manuel da Silva Ferreira

20 – O Combatente Português (junho de 2018)

Coordenador: Tenente-coronel Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso

21 – Estudos Estratégicos (junho de 2018)

Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva

Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

Major João Manuel Pinto Correia

- 22 – Prestação de Serviço Militar em Regime de Contrato nas Forças Armadas Portuguesas. Dificuldades e Desafios num Contexto em Transformação (setembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Professora Doutora Maria Manuela Martins Saraiva Sarmento Coelho
Major Cristina Paula de Almeida Fachada
- 23 – Saúde e Comportamento Humano nas Forças Armadas Portuguesas: Desafios e Oportunidades / *Health and Human Behaviour in the Portuguese Armed Forces: Challenges and Opportunities* (edição bilingue; setembro de 2018)
Coordenador: Major Cristina Paula de Almeida Fachada
- 24 – O conceito Multi-Domínio e as possíveis aplicações às forças Armadas Portuguesas (outubro de 2018)
Coronel Tirocinado Nuno Correia Barrento de Lemos Pires
- 25 – A Frente Ocidental e o Atlântico (novembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Leonel José Mendes Martins
Major Fernando Oliveira Ribeiro
- 26 – A problemática do recrutamento e da retenção de efetivos nas Forças Armadas Portuguesas: Perspetiva complementar ao nível do diagnóstico e das medidas corretivas (novembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Tirocinado Francisco José Fonseca Rijo
- 27 – 100 Anos do Poder Aéreo: A história da aviação militar (junho de 2019)
Tenente-general Piloto Aviador (Ref.) Alfredo Pereira da Cruz
- 28 – O emprego das Forças Armadas em Operações de Paz e Humanitárias: O contributo da CPLP (junho de 2019)
Coronel Jacy Barbosa Junior
- 29 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados (julho de 2019)
Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia
- 30 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. I) (setembro de 2019)
Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

31 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. II) (setembro de 2019)

Coordenadores: Major-general Jorge Côte-Real Andrade

Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos

Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

32 – Novas Guerras: Da 5.^a Geração e do *Outsourcing* ao Espaço (outubro de 2019)

Coordenador: Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

33 – Informações, Contrainformação e Segurança Enquanto Instrumentos Militares Contribuintes para a Segurança Nacional (novembro de 2019)

Coordenador: Major Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva

34 – A Polivalência das Forças Armadas Portuguesas na Sociedade Atual (agosto de 2020)

Coordenadores: Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

Como citar esta publicação:

Saraiva, L.E., & Fernandes, S. (Coords.) (2020). *Após as Novas Guerras: Repensar a violência em Relações Internacionais*. Coleção "ARES", 35. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Como citar um estudo desta publicação:

Saraiva, L.E., & Fernandes, S., (2020). O que são as "Novas Guerras": Debates sobre a Mudança de Paradigma. Em: L.E. Saraiva, & S. Fernandes (Coords.) (2020). *Após as Novas Guerras: Repensar a violência em Relações Internacionais*, (pp. 9-26). Coleção "ARES", 35. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

Editor-Chefe

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

Coordenador Editorial

Maior Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

Capa – Composição Gráfica

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Secretariado

Primeiro-marinheiro Manobra e Serviços Jorge Luis Pereira Alvoeiro

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

Paginação, Pré-Impressão e Acabamento

What Colour Is This?

Rua Roy Campbell Lt 5 -4º B

1300-504 Lisboa

Tel.: (+351) 219 267 950

www.wcit.pt

ISBN: 978-989-54668-7-0

Depósito Legal: 473972/20

Tiragem: 150 exemplares

© Instituto Universitário Militar, setembro, 2020.

Nota do Editor:

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

ÍNDICE

NOTA EDITORIAL	ix
I. INTRODUÇÃO	
<i>Sandra Fernandes e Luís Eduardo Saraiva</i>	1
II. O QUE SÃO AS “NOVAS GUERRAS”: DEBATES SOBRE A MUDANÇA DE PARADIGMA	
<i>Luís Eduardo Saraiva e Sandra Fernandes</i>	9
III. SOBRE O DIREITO E AS NOVAS GUERRAS	
<i>Francisca Saraiva</i>	27
IV. EVOLUÇÃO DAS AMEAÇAS E A NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DOS ESTADOS	
<i>Luís Eduardo Saraiva</i>	49
V. GEORGE W. BUSH E A POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA NO PÓS 11 DE SETEMBRO: O TERRORISMO INTERNACIONAL	
<i>Cristiano Cabrita</i>	69
VI. ON THE PHENOMENON OF PIRACY AND RESPONSES FROM THE INTERNATIONAL COMMUNITY	
<i>José Francisco Pavia</i>	101
VII. (IN)SEGURANÇA MARÍTIMA NO CORNO DE ÁFRICA: O PAPEL DA ONU NO CONTROLO DA PIRATARIA	
<i>António Gonçalves Alexandre</i>	117

VIII. A PIRATARIA NO GOLFO DA GUINÉ	147
<i>Pedro Sassetti Carmona</i>	
IX. APLICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA E DEFESA	
<i>Miguel da Silva Costa</i>	167
X. CONCLUSÕES	
<i>Sandra Fernandes e Luís Eduardo Saraiva</i>	185
POSFÁCIO DE COORDENADORES E DE AUTORES	191



NOTA EDITORIAL

O Instituto Universitário Militar (IUM), como entidade aglutinadora das escolas superiores militares portuguesas e dos seus respetivos centros de investigação, promove o estudo dos desafios que se apresentam à segurança internacional e, principalmente, à Defesa Militar, apresentando novas perspetivas sobre a Polemologia, indicando necessidades de adaptação das Forças Armadas aos novos desafios, na previsão do que serão as necessidades de Segurança e Defesa.

A obra que agora se apresenta é um resultado natural de diversos estudos realizados no IUM. Congregando perspetivas de militares e académicos, tendo sempre em vista perceber, sob algumas novas perspetivas, como evolui a “arte da guerra”, o trabalho agora levado à estampa é um contributo útil para se compreender como evoluem as ameaças, como se adaptam os mecanismos de que os Estados dispõem e como será necessário fazer adaptações.

Esta obra alerta para a necessidade de se reverem os conceitos que têm dado forma à perspetiva tradicional da guerra, uma visão que desde o Conde Karl von Clausewitz tem sido aceite como a mais central no estudo das guerras e dos conflitos. Esta perspetiva tradicional, central nas teorias realistas das Relações Internacionais, começou a ser desafiada após o final do período designado como de Guerra Fria. Alguns teóricos, tendo como a pioneira Mary Kaldor, apresentaram novas ideias sobre outras formas de conflito, para além dos que aconteciam entre os Estados. Mas a ideia de “Novas Guerras” não se pode circunscrever ao ambiente e condições que aqueles teóricos postularam, pois é ainda mais complexa a situação quando novas tecnologias estão ao dispor dos Estados para fazerem a guerra. E a complexidade do estudo dos conflitos é muito incrementa-

da quando essas tecnologias podem ser acedidas e utilizadas por outros atores que não os Estados.

Este é assim, mais um valioso contributo do IUM para enriquecer o conhecimento e estimular o debate sobre os novos tipos de conflito.

IUM em Pedrouços, 18 de agosto de 2020

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins
Comandante do IUM

I. INTRODUÇÃO

Sandra Fernandes
Luís Eduardo Saraiva

A obra apresenta o resultado de uma reflexão levada a cabo por académicos e militares que integraram o projeto de investigação “Novas Guerras e Segurança Humana”, levado a cabo no Centro de Investigação em Segurança e Defesa (CISD) no âmbito do Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar. O CISD é uma unidade orgânica autónoma que constitui um dos recursos de investigação subsidiário deste último. Tendo como principal missão a promoção de projetos de Investigação e Desenvolvimento, assim como de Inovação, e a divulgação de conhecimento científico, nomeadamente em áreas de interesse para a segurança e defesa nacional, desde cedo o Centro procurou a colaboração de outras instituições da comunidade científica nacional ou internacional. É assim que surge o projeto que, ao longo de cerca de três anos, congrega investigadores “da casa” e distintos representantes do ensino superior português, com destaque para o Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, do Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança da Universidade Lusíada e outros que, devido a compromissos supervenientes e outros impedimentos, tiveram de se afastar do projeto, mas ao qual tiveram ainda oportunidade de dar inestimáveis contributos iniciais.

O intuito deste corpo de investigadores foi a criação de um pensamento renovado acerca do uso legítimo da força em relações internacionais (RI) e acerca

da natureza da violência em RI. O desafio de repensar a guerra e como ela se faz surgiu de forma cada vez mais clara e premente desde o final da Guerra Fria em 1989. A partir dessa data, a disputa pelo poder deixou de ser uma contenda entre gigantes estatais e assumiu contornos mais complexos e de difícil resolução. Como veremos mais à frente, muitos conflitos dentro dos Estados, e outras crises não decorrentes do confronto entre interesses estatais, já existiriam durante o período da Guerra Fria, embora se encontrassem “congelados”, por imposição dos dois grandes blocos. Com o fim do sistema internacional bipolar vai-se assistir a uma proliferação de conflitos armados e de crises políticas de desfecho violento, fenómenos que são, pelo menos alguns, difíceis de enquadrar no que tradicionalmente se entendia como o “espectro da guerra”.

As “novas guerras” viriam a ser assim denominadas por Mary Kaldor, em 1999¹, cuja investigação passou a ser uma referência incontornável e desafiante da visão realista dos fenómenos internacionais. Este projeto assume, na mesma senda, a necessidade de olhar para além do paradigma realista na análise das RI. Isto porque as “guerras” de hoje são mais civis do que interestaduais e porque resultam do colapso simultâneo da tríade Estado – nação - desenvolvimento económico. De facto, as guerras de hoje mudaram profundamente de natureza, recorrendo nomeadamente a armamentos pouco sofisticados. Trata-se de uma mudança histórica de paradigma, no contexto ocidental em que foi criado um sistema de Estados como referência da política internacional (do Renascimento até 1989). As guerras deixaram de ser apenas um choque entre potências, Forças Armadas no terreno e negociações para terminar com a guerra.

Hoje, encontramos muitos analistas com reticências em usar o termo “guerra”, como por exemplo Pascal Boniface, que prefere o termo “guerras civis internacionalizadas”. Bertrand Badie, um académico da tradição sociológica das RI, alerta para o facto de a guerra ter desertado do mundo dos ricos para o mundo dos pobres. Ele identifica a humilhação como a nova expressão do estatuto de potência, sendo que a violência social ocorre no mundo dos excluídos. Nestas perspetivas, a violência adquire contornos mais sociais e menos de “Realpolitik”, e, desta feita, não pode ser explicada meramente com lentes realistas porque escapa à lógica do interesse puramente estatal.

O livro releva, portanto, o desafio de pensar para além do realismo. As duas correntes dominantes que atualmente assumem esse papel são a visão da “segurança humana” e os estudos para a paz, associados aos trabalhos de Mary Kaldor e Johan Galtung. Nestas perspetivas, olhando por exemplo para

as guerras no Médio Oriente, existem hoje problemas próprios à sociedade síria e iraquiana. Assim, intervir externamente ou pelo recurso à força pode complicar a solução porque os problemas são próprios. Fica assim sublinhada a problemática de hoje que consiste no paradoxo seguinte: dá-se o agravamento dos conflitos pelas formas de intervenção².

A complexificação das guerras, como sublinha Badie³, advém de outra grande novidade: o conflito surge num determinado lugar, mas desenvolve-se num lugar diferente daquele em que surgiu. As frustrações de indivíduos num local identificam-se com causas noutros locais, mas o verdadeiro problema são os disfuncionamentos no local. Trata-se de uma “globalização dos imaginários”, dando como exemplo os jihadistas franceses.

A incorporação, nos nossos mapas mentais, destas formas de apreender os fenómenos violentos a nível internacional é justificada de forma simples lembrando que as RI são relações sociais internacionais. Ademais, se a História mudou, é também necessário mudar as nossas ferramentas de análise. Refletimos sobre as “novas guerras” porque o mundo mudou. Segundo Badie, “l’intersocial l’emporte sur l’interétatique, c’est donc bien l’agenda social international qu’il faut savoir tenir.”

De forma a enquadrar o desafio intelectual relevado pelos vários autores desta obra coletiva, retomamos abaixo alguns pontos-chave que presidem à visão de Galtung e de Kaldor⁴ sobre a nova natureza e as dinâmicas da violência nas RI.

Johan Galtung distingue a paz negativa da paz positiva, ou seja, a diferença entre a ausência de violência e a construção de boas relações. Segundo o pensador, “positive peace is to start loving.” A paz tem de facto vários entendimentos, mas, na escola dos estudos para a paz, a paz não é apenas “a ausência de guerra (paz negativa), mas também a presença das condições para uma paz justa e sustentável, incluindo acesso a alimentos e água potável, educação para mulheres e crianças, segurança contra danos físicos e outros direitos humanos invioláveis (paz positiva)”⁵. Esse entendimento distingue-se claramente da noção de “estabilidade” própria do pensamento realista, a qual remete para a manutenção de um equilíbrio da balança de poder em que nenhuma das potências do sistema está em guerra entre si.

² Como muito bem descreve Mark Duffield na sua obra de 2001, *Global Governance and the New Wars* (London & New York: Zed Books).

³ Entrevista dada pelo autor, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=JQyjbQzr1Sk>

⁴ As fontes utilizadas resultam do encontro da autora com Johan Galtung em novembro 2017 e com Mary Kaldor em março 2019.

⁵ S/a. (2020). *What is peace studies?* Kroc Institute for International Peace Studies. <http://kroc.nd.edu/about-us/what-peace-studies>.

Galtung articula quatro níveis nos estudos para a paz: micro; meso (entre sociedades, grupos sociais), macro (entre nações, Estados); mega (entre regiões, superestados, civilizações). A sua visão, desde 1951, incorpora o objetivo de solucionar o problema da violência e de comunicar acerca do desiderato de diminuir a violência direta. Descartando a ideia de que a natureza humana é uma variável a ter em conta, ele centra-se nos conflitos e nos traumas subjacentes que não estão resolvidos. Considera que um trauma é a marca de uma memória de violência no passado, como por exemplo a Segunda Guerra Mundial. A solução, para Galtung, passa por apontar para as soluções em vez dos problemas, frisando que “if you are an academic, you are better at problems than at solutions.” O projeto do qual resulta este livro procurou relevar este desafio e incorporar não só um reconhecimento do que são hoje as “novas guerras”, mas também pistas de resolução.

Por sua vez, já no contexto dos anos 90 do século XX, Mary Kaldor foi inspirada pelos conflitos na Bósnia e na Somália, sendo que foi a guerra no Kosovo (1999) que lhe trouxe o pensamento sobre a intervenção humanitária enquanto intervenção de natureza diferente, não sendo nem inteiramente militar nem civil. A autora articulou quatro dimensões a serem tidas em consideração para entender as novas guerras: “who are the actors; what are the goals; what are the methods; what forms of financing are they using.” Para ela, ao identificar as respostas, rapidamente se percebe que os desafios são muito diferentes daqueles encontrados nos nossos livros de história.

Esta forma de apreender as guerras na sua dimensão de segurança humana⁶ traz uma mudança ontológica porque inverte a hierarquia tradicional das instituições do sistema internacional, entre a soberania e os direitos humanos, passando a dar primazia à vertente humana. Para Kaldor, existe uma diferença entre paz e segurança humana. A paz passou a ser um conceito anacrónico porque as guerras já não são interrompidas por períodos de paz. A segurança humana emerge de facto no contexto das novas guerras, conceptualmente diferentes das guerras anteriores. Enquanto, no modelo anterior, existia uma luta política profunda com uma vitória e uma derrota, nas novas guerras existe um empreendimento comum em que todos os grupos envolvidos retiram ganhos da própria violência (medo, ganhos económicos, etc.). As novas guerras são sempre contra civis e tendem a ser duradouras em vez de extremas.

⁶ Sobre as instituições fundadoras e processuais do sistema internacional, ver Holsti, K. J. (1998). *The Problem of Change in International Relations Theory*. Institute of International Relations of British Columbia: Working Paper 26, December.

Para Kaldor, a abordagem tradicional à paz simplesmente não funciona nos conflitos da atualidade. Apesar das Nações Unidas intervirem com negociações, as partes não estão interessadas em acabar com a guerra. Os acordos de paz tendem a legitimar grupos de tipo mafioso e a violência não finda, sendo o caso da Bósnia-Herzegovina e dos acordos de Dayton um exemplo paradigmático (existindo ainda hoje uma sociedade disfuncional com grandes níveis de desemprego, sustentada externamente). Adicionalmente, a intervenção militar também não resulta e até piora as situações. O caso da Síria é usado pela autora referindo que o dirigente Bashar Al Assad preside a um “new war country” em que estão presentes milícias, não existindo uma vitória.

Existem poucos casos em que foi bem sucedida uma operação de segurança humana. Kaldor menciona as províncias do Leste da República Democrática do Congo e a Líbia, em 2011. No entanto, ela distingue a Responsabilidade de Proteger (*R2P*), invocada na Líbia, da segurança humana, porque esta última é sobre o direito de ser protegido e a *R2P* é sobre o direito das grandes potências em intervir. Já no caso do Kosovo, em 1999, embora os objetivos fossem de segurança humana para proteger os albaneses, os meios (bombardeamentos) não conseguiram a proteção desejada. Para Kaldor, o mesmo sucedeu na Líbia, existindo bons objetivos, mas meios desadequados.

Perante este diagnóstico sobre as novas guerras, os vários capítulos desta obra propõem uma análise a casos da atualidade e revisitam o enquadramento teórico das “novas guerras” para elucidar a natureza da violência.

O segundo capítulo, sobre a natureza da violência no século XXI, os novos tipos de conflitos e as novas ameaças transnacionais, de Luís Eduardo Saraiva e Sandra Fernandes, debruça-se sobre a questão da natureza inovadora do conceito de “Novas Guerras”, analisando se está ultrapassado o paradigma consolidado e aceite desde o século XVIII, com a obra de Von Clausewitz, inicialmente, e depois confirmado por outros teóricos da polemologia. Confirma-se que há realmente um conjunto de novas características nas crises e conflitos armados que poderão ser devidas a recentes dinâmicas da globalização. Ou seja, o modo de fazer a guerra alterou-se, na verdade. Mas serão essas alterações suficientes para se poder afirmar que mudou o paradigma da violência organizada, estando agora a assistir-se ao aparecimento de “Novas Guerras”? Os autores analisam os diversos argumentos, demonstrando que a questão não tem resposta simples.

Maria Francisca Saraiva, ao debruçar-se sobre a relação entre o direito e o conceito “Novas Guerras”, no capítulo terceiro, propõe-nos um quadro de análise que se debruça sobre a legislação existente a propósito de novos tipos de con-

flitos. Especificamente, a autora parte da definição de *jus ad bellum*, uma área do Direito Internacional contemporâneo que estabelece os termos e as condições do uso da força pelos Estados, tendo em vista o objetivo de manter a estabilidade da ordem internacional, para analisar o debate em torno das “novas guerras” e discutir a existência de uma eventual reconfiguração do regime que proíbe o uso da força no sistema internacional. Assim, explora temas controversos, como a ideia de desenvolver novas categorias jurídicas adequadas à realidade destes conflitos e a legalidade das intervenções humanitárias armadas ao abrigo da doutrina da Responsabilidade de Proteger. A autora identifica visões contraditórias que decorrem dos debates sobre os limites da regulação do uso da força. Assim, por um lado, sugere que há necessidade de expansão do regime que atualmente se limita à regulação das relações entre Estados. Por outro lado, há estudiosos que procuram reduzir o papel da força armada, defendendo a doutrina da Responsabilidade de Proteger e a ideia de que a agressão armada deve passar a ser entendida como uma violação de direitos humanos.

O capítulo quarto debruça-se sobre a evolução das ameaças e a necessidade de adaptação dos Estados, considerando que o paradigma de segurança terá realmente sido alterado após o fim da Guerra Fria e muito mais claramente desde o início do novo Milênio. Assim, Luís Eduardo Saraiva afirma que, com o início do século XXI, aparentemente os conflitos já não corresponderão aos modelos clássicos apresentados no “espectro das guerras” convencional. O autor sublinha que nas “novas guerras” intervém uma alargada panóplia de atores: estatais e não estatais, organizações internacionais e supranacionais, agências de segurança privada, companhias militares privadas e organizações não-governamentais e, ainda, organizações criminosas e terroristas. Luís Saraiva propõe assim demonstrar que existem novas formas de garantir o sucesso da intervenção dos Estados no novo terreno onde a insegurança está diretamente relacionada com problemas de desenvolvimento, ou seja, nas áreas onde se desenvolvem conflitos, e identifica as necessidades de adaptação dos mecanismos utilizados pela comunidade internacional, incluindo as grandes organizações internacionais e regionais e os Estados, para enfrentarem as “novas guerras” e as “novas ameaças transnacionais”.

No capítulo quinto, Cristiano Cabrita apresenta argumentos que validam a ideia de que após o 11 de setembro de 2001 se terá assistido a uma mudança do paradigma demoliberal, com especial relevo nos Estados Unidos da América, que será tanto causa como efeito de novos tipos de violência armada e de conflito, de que as ações das organizações terroristas são a face mais vi-

sível. O autor liga a questão das eleições presidenciais norte-americanas de 2008 e a derrota dos republicanos a favor de Barack Obama, à forma pouco adequada como o Presidente George W. Bush conduziu a política externa após os ataques terroristas de 2001. Segundo alguns críticos, os eleitores americanos não estavam dispostos a continuar a validar uma política exterior vista como agressiva – particularmente após a intervenção militar dos EUA no Iraque, em 2003 - baseada no poder militar e no unilateralismo. Assim, o autor analisa o impacto do terrorismo internacional na formulação da política externa norte americana após os ataques em solo norte-americano a 11 de Setembro de 2001, contribuindo com esta análise para confirmar o argumento de que é necessário que os grandes atores do sistema internacional se adaptem às novas circunstâncias das intervenções armadas.

No capítulo sexto, José Francisco Pavia analisa as respostas da Comunidade Internacional à crescente violência associada com novas formas de pirataria marítima. Não sendo este um fenómeno novo, pois acontece desde que as potências alargaram os seus domínios pelo mar, essencialmente a partir do século XVI, tem, contudo, contornos que o levam a ser incluído num novo tipo de agressão armada, e daí o seu interesse para um projeto sobre novas guerras e novos tipos de conflito armado. O autor, notando que a pirataria é mais uma vez uma ameaça crítica à segurança marítima, analisa o declínio da ameaça da pirataria no Golfo de Áden, a que parece corresponder atualmente um aumento dessa ameaça no Golfo da Guiné. José Pavia explora e explica as diferenças nos dois teatros, nomeadamente aspetos jurídicos e políticos que surgem dessas situações. Também se debruça sobre o envolvimento da comunidade internacional, que tenta enfrentar essa ameaça à paz e segurança internacionais.

O capítulo sétimo, de António Gonçalves Alexandre, analisa o envolvimento da Organização das Nações Unidas no controlo da pirataria no Corno de África. Tendo sido um tema parcialmente abordado no capítulo anterior, esta nova análise vincula definitivamente o fenómeno da pirataria somali contemporânea com a teoria das “novas guerras”, uma vez que os atores envolvidos são, maioritariamente, grupos criminosos organizados, que utilizam a violência de forma privada para fins privados, geralmente ganhos financeiros, pondo em causa a segurança das rotas marítimas internacionais que ligam África, Ásia e Europa. Concretamente, o capítulo analisa a ação da Organização das Nações Unidas face à insegurança marítima que se viveu no Corno de África, no início do corrente século. As conclusões obtidas mostram que o Conselho de Segurança assumiu um papel fundamental neste processo, uma vez que a partir das

quatro resoluções emitidas em 2008 foi possível a intervenção de diversos atores da Comunidade Internacional, que levaram ao controlo da pirataria somali, demonstrando-se a exequibilidade de adaptação das normas internacionais a novos tipos de conflito armado.

O capítulo oitavo, de Pedro Sasseti Carmona, faz mais um estudo de caso de pirataria, agora no Golfo da Guiné. Também tratado, embora sob outro quadro de análise, por José Pavia no capítulo sexto, aqui o autor identifica e analisa o problema da insegurança marítima naquela região tendo em conta vários fatores desestabilizadores que contribuem para amplificar a instabilidade e a degradação do ambiente marítimo. Assim, é dada particular atenção não só à pirataria como ao conjunto de atividades ilícitas que comprometem o desenvolvimento económico e social dos países da região, nomeadamente o excesso de pesca ilegal, o crime organizado, o tráfico de estupefacientes, a migração ilegal e a degradação ambiental. O autor sublinha a intervenção de vários atores da comunidade internacional e releva a atuação de Portugal, através da sua diplomacia, com a presença em fóruns internacionais, e das suas Forças Armadas, particularmente a Marinha, na amplificação desse apoio e no desenvolvimento de mecanismos para a capacitação marítima dos países da região e o fortalecimento de guardas costeiras e Marinhas desses países. Apresenta-se o argumento de que estas intervenções, adaptadas a estes novos tipos de conflitos e de ameaças, têm contribuído de forma notória para o reforço da segurança (assim como do desenvolvimento) na região.

O capítulo nono, de Pedro Miguel da Silva Costa, concentra-se na demonstração da eficácia do emprego da inteligência artificial (IA) no domínio da segurança e defesa, constituindo assim um elemento inovador e essencial, no âmbito de novos tipos de conflito, em que a rapidez da gestão da informação é crucial para o sucesso das operações militares. A IA permite a edificação de máquinas capazes de análise e tomada de decisões, de forma autónoma e independente da mente humana, e a maior presença de máquinas inteligentes reduz a exposição dos seres humanos ao risco, embora possa marcar uma tendência para a desumanização da decisão. Este produto não é, contudo, uma mera ferramenta de guerra. Permitiu modificar a natureza da guerra, demarcando uma tendência centrada na tecnologia. As mais recentes inovações na IA trazem novas possibilidades de utilização, que já começam a alterar os objetivos e estratégias das futuras operações militares, demarcadas por teatros que passam a fluir como uma rede global de campos de batalha difusos, com poder de fogo altamente móvel e dispersos.

II. O QUE SÃO AS “NOVAS GUERRAS”: DEBATES SOBRE A MUDANÇA DE PARADIGMA

Luís Eduardo Saraiva
Sandra Fernandes⁷

RESUMO

Nos finais do século passado e com muito mais incidência neste novo, começaram a tornar-se cada vez mais frequentes novas abordagens teóricas sobre a guerra e os conflitos, pondo em causa um paradigma consolidado e aceite desde o século XVIII, com os trabalhos do conde Karl Von Clausewitz. Contudo, esta “novidade” de um novo modo de exercer violência organizada poderá – e deverá – ser alvo de uma cuidada análise. É o que propõe este capítulo, esclarecendo se estamos perante uma inovação. Argumenta-se que realmente há, no âmbito da polemologia, um conjunto de novas características, que poderão ser devidas a recentes dinâmicas da globalização. Ou seja, o modo de fazer a guerra alterou-se, na verdade. Mas serão essas alterações suficientes para se poder afirmar que mudou o paradigma da violência organizada, estando agora a assistir-se à transformação profunda das guerras em “Novas Guerras”?

Palavras-chave: Novas Guerras, violência organizada

ABSTRACT

At the end of the last century and with a much greater impact on the beginning of this Millennium, new theoretical approaches to war and conflicts began to become increasingly frequent, calling into question a consolidated and accepted paradigm since the 18th century, starting with the works of the Count Karl Von Clausewitz. However, this “novelty” in a new way of exercising organized violence can - and should - be the subject of a careful analysis. This is what this chapter proposes, clarifying whether we are facing an innovation or not. It is argued

⁷ Os autores agradecem a colaboração de Alexandra Magnólia Dias na elaboração inicial desta abordagem teórica às “Novas Guerras”, que muito contribuiu para que este projeto se focasse, logo desde o início, nas questões essenciais.

that in fact there is a set of new characteristics, within the scope of the Polemology, which may be due to recent globalization dynamics. In other words, the way of waging war has changed, indeed. But are these changes enough to be claimed that the paradigm of organized violence has changed, and that we are now witnessing a deep change into “New Wars”?

Keywords: *New wars; organized violence*

1. INTRODUÇÃO

Ao abordar-se a questão da natureza da violência em Relações Internacionais (RI) no século XXI, sob um quadro conceptual que considera diversas análises que sugerem uma nova natureza de conflitos, é necessário considerar com cuidado todas essas propostas de “novidade” no estudo dos conflitos armados. Propomos, aqui, mapear o “estado da arte” e identificar a eventual mudança de paradigma na abordagem de novas formas de conflito, colocando a seguinte questão orientadora: o que são “novas guerras”?

Esta pergunta, sobre um tema que tem suscitado imensos debates desde que Mary Kaldor, nos finais do século passado, o apresentou, não tem uma resposta fácil, nem clara. Antes de a responder, contudo, podemos partir da mais abrangente noção de guerra, ou seja, há que apresentar aquele que poderá ser considerada o conceito clássico de “guerra”. As velhas guerras, diz Kaldor, foram travadas de acordo com certas regras, pelo menos em teoria, codificadas no final do século XIX e início do século XX nas Convenções de Genebra e Haia - regras sobre como minimizar as baixas civis, sobre como tratar bem os prisioneiros e assim por diante (Kaldor, 2005b, p. 2-3). Este tipo de guerra acontece entre entidades formais constituintes do Sistema Internacional, os Estados, com militares uniformizados, procurando a derrota do inimigo por meio de uma batalha decisiva (Lopes, 2018, p. 45). Assim, as regras foram fundamentais para estabelecer a legitimidade das guerras (Kaldor, 2005b).⁸

No que diz respeito à investigação sobre “novas Guerras”, e perante as críticas suscitadas pela sua abordagem, Mary Kaldor identificou, em 2013, quatro componentes do debate: primeiro, se as novas guerras são realmente “novas”; segundo, se as novas guerras serão “guerra” ou “crime”; terceiro, se os dados existentes apoiam a reivindicação sobre as novas guerras; e quarto, se as novas guerras são “pós-Clausewitzianas”. De seguida, debruçamo-nos sobre cada um desses componentes para visitar a validade do quadro das

⁸ Mary Kaldor não deixa de sublinhar que, apesar das regras, num conflito armado haverá sempre uma linha ténue entre heróis e criminosos, entre assassinatos e assassinatos legítimos.

“novas guerras”, procurando identificar o que há de novo quando comparado com o conceito clássico (clausewitziano) da guerra. Como parte deste estudo, faz-se a análise da natureza dos conflitos globais e regionais à luz das dinâmicas das novas guerras, referem-se os fenômenos da violência dentro dos Estados e identificam-se as razões do aparecimento de novas ameaças transnacionais.

1.1. A Perda da Referência Estatal como Redefinidora da Violência

No século XIX, Karl von Clausewitz afirmou a natureza inalterável da guerra, na sua obra *Vom Krieg (Da Guerra)*. Contudo, Clausewitz identifica na guerra uma natureza tanto objetiva como subjetiva, sendo a subjetividade criada pelas condições em que a guerra é conduzida. Embora a natureza da guerra se vá adaptando, manter-se-á válida a trindade de Clausewitz, ou seja, a violência, o acaso e os fins políticos visados, como nos sublinha também Mary Kaldor. Todavia, para esta autora, as velhas guerras terão atingido o seu apogeu a meio do século XX, através do desenvolvimento das capacidades de matar, proporcionadas pelo desenvolvimento da ciência e da técnica (Kaldor, 2013, p. 1).

Os estudos dos conflitos armados contemporâneos no período após a Guerra Fria foram marcados pelo aparecimento de novos debates. Uma linha mestra do debate culminou então com a definição da tese de “novas Guerras” de Mary Kaldor. Os proponentes desta tese argumentam que, em termos da metodologia da guerra, as novas guerras se aproveitam da experiência tanto da guerrilha como dos movimentos de contrainsurgência, mas são distintas por serem essencialmente baseadas na injeção de medo nos civis, de ódio e de predação, para além de outras novas características.

Para Kaldor, são guerras que acontecem no contexto da desintegração de Estados (são os Estados tipicamente autoritários que sofrem o impacto da globalização). São guerras travadas por atores estatais e não estatais, muitas vezes sem uniformes. São também as guerras onde as batalhas são raras e onde a maior parte da violência é dirigida contra civis como consequência de táticas de contrainsurgência ou limpeza étnica. Estão aqui também incluídas as guerras onde a coleta de impostos entra em declínio e, por isso, nota Kaldor, o financiamento de guerra passa a consistir essencialmente em saque e pilhagem, comércio ilegal e outras receitas geradas pela guerra. São ainda conflitos onde ficam difusas as distinções entre combatente e não-combatente, entre violência legítima e criminalidade (Kaldor, 2005b).

Aquela autora argumenta que aqueles que fazem as novas guerras tiram proveito de uma situação social anárquica. Ganham com a violência e os

resultados acabam por ser o jihadismo extremista, as pilhagens e as taxas sobre ajuda humanitária (Kaldor, 2018). Chamando a atenção para a afirmação de Clausewitz de que na guerra clássica existe um processo de um contendor procurar ganhar ao outro, Kaldor nota que nas “novas guerras” esse não é o objetivo principal. Assim, são abandonadas as abordagens da tática clássica e, em seu lugar, surge o terrorismo, que é a tática das novas guerras. Kaldor afirma mesmo que a “Guerra ao terror”, declarada pelo Presidente norte-americano George W. Bush em 2001, não é uma guerra contra outro Estado, mas uma caça ao homem, uma guerra contra indivíduos (Kaldor, 2018).

Assim, Kaldor critica o presente tipo de intervenção militar contra o terrorismo⁹, sugerindo que o Estado deveria procurar adaptar os seus mecanismos a esta nova realidade. Contudo, Kaldor não está contra a intervenção militar. O que acontece é que, segundo afirma, se usam normalmente ataques aéreos, combinados com apoio a grupos armados no terreno, para tentar combater o terrorismo. Foi o que se fez na Líbia contra o Estado Islâmico e resultou em caos entre os grupos armados. Os ataques aéreos não são a forma de combater o terrorismo, afirma. Assim, é necessário adotar novas formas de se usar a força: há que usar a força de forma mais policial e não tanto militar - sublinha. Há que deter e julgar os terroristas em vez de os combater militarmente (Kaldor, 2018). Na verdade, a forma como a comunidade internacional tem vindo a adaptar-se em conflitos como o da Síria, onde combate o autodenominado Estado Islâmico, pode reforçar a validade desta nova abordagem do problema do terrorismo.

Kaldor sublinha a existência de novas regras e de técnicas para proteger as pessoas, desde áreas protegidas onde as pessoas se possam refugiar, passando pelo estabelecimento de corredores humanitários e incluindo também a questão da legitimidade. Dá o exemplo de não se poder resolver o problema do Estado Islâmico sem envolver os sunitas no governo iraquiano (Kaldor, 2018), pese embora a solução para o problema regional causado pela presença dessa organização terrorista passe muito para além das questões relacionadas com a organização política do Iraque.

Porque é que esta análise é relevante? As evidências mostram que se têm intensificado ultimamente, mais uma vez, os debates académicos sobre a questão das “novas guerras”, principalmente devido à sensação de falta de eficácia da comunidade internacional no combate a novos tipos de conflito e também contra as novas modalidades de ameaças transnacionais a Estados e

⁹ Que começou com a declaração de “Guerra ao terror”, de Bush.

pessoas. É por isso que é adequado fazer-se uma análise apoiada essencialmente nos trabalhos de autores como os acima referidos, Mary Kaldor e Mark Duffield, entre outros, que se têm debruçado sobre as questões das “Novas Guerras” e das “novas ameaças transnacionais”, procurando-se definir, de certa forma, um modelo teórico. No prosseguimento da investigação que conduziu a esta obra, foram consideradas outras abordagens, mais pragmáticas, e versando, por exemplo, a necessidade de adaptação dos instrumentos de *hardpower* dos Estados e das organizações internacionais, aspetos que serão mais bem desenvolvidos no capítulo sobre a evolução das ameaças e a necessidade de adaptação dos Estados.

Mark Duffield (2001, p. 16), a propósito da questão das “novas guerras”, referia no início deste Milénio que o encontro, ou melhor, o confronto dos “complexos estratégicos da paz liberal¹⁰ com os complexos políticos das novas guerras¹¹”, teria estabelecido um novo terreno de atuação do binómio segurança-desenvolvimento. No seu entender, esse terreno contestado, que parece destinado a aprofundar e moldar as nossas perceções nas próximas décadas, está ainda pouco investigado e não faz parte dos estudos convencionais sobre desenvolvimento e outros estudos internacionais cada vez mais prescritivos e politicamente orientados. Compreende relações complexas de similaridade e complexidade estruturais e, ao mesmo tempo, novas assimetrias de poder e autoridade. Mas, desde que Mark Duffield escreveu a sua obra de referência *Global Governance and the New Wars*, publicada pela primeira vez em 2001, muito mudou nos estudos sobre a polemologia em geral e novos tipos de conflito em particular. As estratégias dos atores principais do Sistema Internacional, como as grandes potências e as organizações regionais, como a NATO e a UE, comprovadamente refletem isso, como se verá mais à frente neste livro.

Para Mary Kaldor (2013, p. 10-12 e Cap. 6) a melhor abordagem a estas novas questões deve abranger, ou incluir, a adoção de um “projeto político cosmopolita” que reconstrua a legitimidade e que passe por cima da separação entre as dimensões global e local, de forma a promover a reconstrução de comunidades políticas locais, fomentar a confiança na lei e nas autoridades públicas, restabelecer o controlo da violência e restaurar a aplicação da lei. Está na verdade a remeter-nos para os aspetos cada vez mais relevantes, na perspetiva do reforço

¹⁰ Ou seja, os atores normativos do Sistema Internacional, como os Estados e as Organizações Internacionais.

¹¹ Significando os territórios e as estruturas políticas aí existentes, onde decorre o novo tipo de conflitos.

da Segurança Internacional, para os mecanismos de reconstrução dos Estados, como a Reforma do Setor de Segurança (RSS), ou o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Na sua perspectiva, esta abordagem requer, para além desses mecanismos, intervenções através de operações de paz robustas envolvendo uma combinação de elementos militares, policiais e civis.

Embora essas contribuições teóricas tenham estimulado o debate sobre a compreensão das questões da guerra, a falta de perspectiva histórica poderá fazer esquecer continuidades, poderá levar à simplificação das complexidades dos conflitos e mesmo retirar ênfase à resiliência do Estado soberano, face a essas pressões (Berdal, 2005, p. 695). Finalmente, como Mats Berdal argumenta, a tendência do debate acadêmico sobre novas guerras para identificar padrões comuns nos conflitos contemporâneos terá negligenciado importantes diferenças entre elas (Berdal, 2005, p. 695).

No que diz respeito ao debate sobre se as novas guerras são “novas”, Mary Kaldor aceita que um dos argumentos levantados contra esta ideia é que, sob um ponto de vista histórico, as novas guerras poderão não ser assim tão novas, pois existirão desde o advento da Era Moderna (Kaldor, 2013, p. 3). Por exemplo, durante a Guerra Fria, “pequenas guerras” ou guerras de “baixa intensidade” já existiam e partilhavam muitas das características das novas guerras. Contudo, o foco estava na própria Guerra Fria e nas preocupações geostratégicas que podem muito bem ter ocultado a capacidade de análise dessas guerras. De qualquer modo, muitos dos críticos das “Novas Guerras” aceitam a ideia de que o que é mais relevante sobre a noção de novas guerras são as implicações políticas que delas resultam e a metodologia que é necessária para as estudar. E, de acordo com Kaldor (2013, p. 16), é este precisamente o ponto.

1.2. A mudança do locus político das guerras

Um argumento, diferente dos argumentos da linha de pensadores de que faz parte Mary Kaldor, olha para a faceta política do pensamento de Clausewitz. A verdade é que as novas guerras também são levadas a cabo por objetivos políticos ou, no mínimo, envolvem uma componente política. Contudo, a política das novas guerras é o elemento que providencia alguma forma de coesão entre os grupos dispersos que consistem em forças paramilitares, criminosos, forças regulares, mercenários, etc., e é o que os mantém unidos na guerra, apesar de terem diferentes tendências e objetivos. A diferença é que, visto nesse sentido, a guerra torna-se um instrumento das políticas e não da

Política. Em vez de ter a guerra como um instrumento para alcançar certas políticas (para alcançar o poder), a guerra torna-se um instrumento de certo tipo de Política (ou seja, de uma certa forma de usar o poder). Comparado com o pensamento de Clausewitz, em vez de ter a guerra como uma ferramenta dos objetivos da política externa, nas “novas guerras” o discurso político é o objetivo da própria guerra. Esta inversão, onde as novas guerras são um instrumento das políticas, também tem consequências em termos da lógica da guerra, tanto no sentido hegeliano como clausewitziano. Na essência, não existe lógica no sentido do esclarecimento, para não dizer razão, e a identificação com certos valores universais. A ideia de juntar diferentes interesses e motivações para a conduta da guerra ligados com objetivos políticos simplesmente perdeu-se porque a lógica das novas guerras é muito diferente, na medida em que tem interesses particulares em vez de interesses universalistas. Não se conformam com as regras e normas da guerra no sentido clássico e meramente obedecem, quando muito, a uma lógica de racionalidade instrumental.

Há, no entanto, outra abordagem em que as “novas guerras” são consideradas pós-clausewitzianas. Essa abordagem ocorre porque, diferentemente da guerra no sentido clausewitziano, não há uma vontade definida por nenhuma das partes envolvidas em obrigar o oponente a submeter-se à sua vontade. Em vez disso, a guerra é um empreendimento por si só. Nas “novas guerras” as ações de um lado levam a uma reação do “outro”, mas nunca com uma resposta decisiva e conclusiva em termos de destruição de uma das partes envolvidas no conflito.

Este novo tipo de guerras também tem implicações políticas e consequências muito importantes para a ordem internacional pois, diferentemente das chamadas “velhas guerras”, o alvo das partes em conflito não é ganhar a própria guerra, mas manter o conflito aceso, ou seja, prolongá-lo tanto quanto possível. Torna-se uma atividade de violência por si só, onde não há vontade de vencer em qualquer dos lados. Como resultado, a fricção entre os complexos estratégicos da paz liberal e os “complexos políticos das novas guerras” (assim define Mark Duffield duas regiões que também de conhecem como “Norte” e “Sul”, “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”, etc.) resulta numa área de elevada instabilidade, onde é necessário assegurar a estabilização e onde os atores da governação global têm de atuar.

Particularmente no caso de Estados fracos, os processos associados com a globalização têm favorecido a exploração da violência para fins económicos (Munkler, 2005, p. 8). Se tiverem sucesso em capturarem um recurso fungível

(no sentido de ser passível de ser colocado no mercado), os senhores da guerra e os movimentos insurgentes poderão usar a economia global para se sustentarem (Buzan, 2005). A partir daqui a conduta dos empreendimentos de economia de guerra e a mobilização das milícias não-estatais tornam-se lucrativas e as fações armadas resistem à resolução dos conflitos. Esta tendência pode ser mais bem entendida dentro da interação de mudanças económicas globais e regionais e do desabrochar do setor não-oficial em muitos países africanos nos anos das décadas de 1970 e 1980. Este fenómeno, que se intensificou nos anos 1990, teve implicações no que diz respeito à diminuição da centralidade do Estado como o principal ponto para assegurar o acesso a recursos críticos em África. A abordagem da economia política da guerra providenciou assim uma compreensão crucial destas ligações.

Para além disso, há novos elementos nesses conflitos que merecem ser analisados. Têm a ver nomeadamente com o processo de globalização e o desenvolvimento de nova tecnologia; segundo, o desenvolvimento de novas formas de comunicação; e, terceiro, com a natureza em mudança do Estado. O primeiro elemento terá tornado a guerra mais simétrica em termos de capacidades destrutivas dos oponentes, enquanto a evolução das comunicações aumentou a velocidade e o alcance de novas e outras formas de comunicação. Finalmente, o processo de globalização enfraqueceu o papel do Estado no que diz respeito à violência organizada. Embora estes elementos não sejam novos por si só, para Kaldor eles ajudam a explicar algumas das características e desenvolvimentos sobre as novas guerras em oposição às “velhas guerras”. Mas ainda há muita controvérsia sobre a lógica e a terminologia das novas guerras de diversos autores¹², que tendem a focar-se em assuntos tais como as políticas de identidade e ideologia e que veem o termo “novas guerras” problemático e pouco útil para propósitos de investigação.

Outra questão levantada e analisada por Kaldor, sobre se as novas guerras serão “guerra” ou “crime”, relaciona-se com compreender se será razoável descrever este tipo de violência como guerra, ou, pelo contrário, encará-lo simples-

¹² Entre os principais críticos a esta caracterização de Mary Kaldor encontramos Alex de Waal, professor e diretor executivo da *World Peace Foundation*, que afirma que a ideia de “Novas Guerras” usada por Kaldor não é uma descrição de novos conflitos, mas tão só a descrição de conflitos entre Estados com fraca governação (*apud* Utas, Mats ed., 2012). Mark Duffiel, ao analisar as novas guerras, também as caracteriza de forma diferente de Kaldor, argumentando que o que é novo e o “teatro” onde os conflitos decorrem. Outro autor, Edward Newman, afirma que os conflitos, como a guerra da Bósnia em 1993-1995, poderão ser vistos à luz do que foi postulado por Mary Kaldor. Contudo, afirma que grande parte dos elementos caracterizadores destas “Novas Guerras” já existem pelo menos há cerca de um século.

mente como atividades violentas de grupos armados. De acordo com Mueller (2004), muita da violência atual que parece recair no modelo de novas guerras é de facto levada a cabo por grupos improvisados de criminosos e, portanto, não deverá talvez ser caracterizada por guerra. Isto dito, também para Kaldor (2013, p. 6) as novas guerras podem ser descritas como misturas de guerra (violência organizada para fins políticos), crime (violência organizada para fins particulares) e violações dos direitos humanos (violência contra civis). Embora exista um certo número de possíveis vantagens em não classificar este tipo de violência como guerra, devendo antes ser vista como uma atividade criminosa que necessita essencialmente de resposta policial em vez de resposta política e/ou militar, o elemento político é de maior importância e a guerra implica violência com fins políticos. Uma questão semelhante diz respeito ao uso da palavra “conflito” em oposição a “guerra” e as suas implicações em termos da definição e da forma como esses conflitos são contabilizados em termos de dados pelas instituições, que se debruçam sobre a polemologia e estudos da guerra em geral.

No que diz respeito aos dados disponíveis, enquanto a maior parte da investigação empírica sobre as novas guerras usa dados qualitativos, o foco do debate é se os dados qualitativos fornecem provas que apoiem as reivindicações sobre a natureza das novas guerras. Há três áreas de debate sobre estes dados. Primeira, sobre os números e duração das guerras, as evidências são, de alguma forma, confusas. Há tendência para se aceitar a existência de um declínio do número das “velhas guerras” e dos mortos em combate, assim como em termos de as novas guerras serem difíceis de terminar, mas, já antes de Kaldor, outros autores, tais como Errol Henderson (2002), Gray (1997), Rice (1998), ou Holsti (1996), veem isso com prova de que esses conflitos deveriam ser caracterizados como guerras civis e que o seu declínio não confirma a ideia de que as novas guerras estão a aumentar.

Neste contexto, o rigor dos dados tem-se apresentado como um debate de relevo. Nas evidências de baixas, particularmente na relação entre baixas civis e militares, há problemas de precisão com os dados disponíveis. Também há dificuldades em distinguir entre combatentes e civis, e se os civis mortos deverão ser considerados um efeito secundário da batalha, resultando da violência deliberada ou de efeitos indiretos da guerra. Os dados sobre baixas militares são muito mais precisos do que aqueles que dizem respeito aos civis, que são, no entanto, a larga maioria das baixas nos conflitos atuais.

Em termos da deslocação forçada, parece não existir grande polémica sobre o aumento das populações deslocadas em geral. Contudo, há críticos que sugerem

a existência de dois fatores que deveriam ser aplicados. Um é o melhoramento da recolha de dados, que pode bem explicar pelo menos parte do aumento das populações deslocadas, e, segundo, o facto de que os dados tendem a ser cumulativos. Estes aspetos são de importância significativa, dado que os deslocamentos das populações são centrais no estudo das novas guerras. Por essa razão, há grande necessidade de continuar a melhorar e refinar a recolha de dados.

É de considerar ainda um último ponto, sobre se as novas guerras deverão ser vistas como pós-clausewitzianas, e aqui levantam-se diferentes linhas de raciocínio. Um conjunto de argumentos relaciona-se com a “trindade” do pensamento de Clausewitz, i.e. violência primordial, ódio e inimizade; o jogo da sorte e das probabilidades; e os elementos da guerra de subordinação a políticas racionais. A ideia é de que esta conceção trinitária da Guerra - o primado da política e o papel da razão, com a sua ligação à separação entre o Estado, o Exército e o povo -, já não é adequada em termos de análise (Kegan, 2004; Van Creveld, 1991). Outros autores argumentam que, em presença de algumas circunstâncias, pelo menos, a subordinação da guerra à política deixou de existir – o que é uma característica das guerras pré e pós clausewitzianas – e, neste sentido, as “novas guerras” são do último tipo. De acordo com esta linha de argumentação, há autores que criticam toda a questão da racionalidade da guerra (Van Creveld, 1991). Na verdade, todos esses argumentos podem ser refutados dependendo da leitura que se faça do trabalho de Clausewitz. Contudo, como nota Kaldor (2013, p. 4), é confusa a distinção entre Estado, Exército e o povo na maior parte das novas guerras. Isto pode parecer evidente, dada a multiplicidade de atores envolvidos nestas guerras e a dificuldade em distinguir entre civis e combatentes. Mas, se se considerar a trindade de Clausewitz em termos de um conceito que explique a ligação entre realidades sociais e éticas de uma forma que a una na guerra, então o assunto é diferente e torna-se relevante (Kaldor, 2013, p. 4).

2. OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO NA TRANSFORMAÇÃO DAS GUERRAS

Para Mary Kaldor, a globalização deve ser entendida como “a intensificação da interconexão global – política, económica, militar e cultural – e o carácter em mudança da autoridade política” (Kaldor, 2012, p. 4). Apesar de não ser um novo fenómeno, a ideia é de que este processo ocorreu durante os anos 1980 e 1990 de uma forma que deu origem a processos opostos, nomeadamente o da integração versus fragmentação e o da homogeneização versus diversifica-

ção, acompanhado de um crescente desinteresse pelas ideologias. Para tentar perceber se as novas guerras serão realmente uma reação à globalização, pelo menos em determinados aspetos, como alguns autores afirmam, segundo Mary Kaldor (2012, p. 4), há que fazer a caracterização do novo terreno de intervenção do binómio segurança-desenvolvimento.

Nas fronteiras de expansão deste processo de globalização, e com a criação dos vazios de poder que são típicos dos períodos de transição, emergiu um novo tipo de violência organizada e novos métodos de fazer a guerra. Pode observar-se o aumento das reações violentas, por exemplo, no armamento de novos grupos com intenção de aproveitar a oportunidade para tirar proveito deste novo ambiente. Este tipo de conflito é significativamente diferente das “velhas guerras” e tem também uma lógica diferente (Kaldor, 2012). Estas guerras dizem respeito sobretudo a questões étnicas, religiosas e outras, mais do que a preocupações geopolíticas dos Estados soberanos. O seu financiamento também difere muito do das “velhas guerras”, na medida em que não são financiadas por impostos, mas por dinheiro obtido por todo o tipo de atividades legais ou ilegais. Ao contrário das guerras mais tradicionais dos séculos XIX e XX, aquelas são frequentemente dirigidas contra civis como forma de controlar território. Os atores envolvidos já não são apenas os Estados-nações, mas também ONG, empresas militares privadas, forças de segurança, outras organizações privadas e várias agências das Nações Unidas, assim como outras instituições. Acresce que nas “novas guerras” se observam fenómenos de violência híbrida, fenómenos de violência em que elementos formais e informais coexistem, se sobrepõem e se entrelaçam, realidade que a paz liberal não capta e não investiga (Krause, 2012).

Os resultados da aplicação recente da agenda global de segurança refletem uma evolução da abordagem a novos tipos de conflito. Desta forma, observa-se que todos os instrumentos disponíveis da governação global têm o seu modo próprio e particular de lidar com os desafios das “novas guerras” e “novas ameaças transnacionais” (estas derivadas do ambiente das “novas guerras”). Contudo, o sucesso não está garantido, devido a uma lacuna de adaptação ou falta de compreensão do processo gerador destes fenómenos. É, portanto, urgente que os mecanismos de governação global se adaptem às novas ameaças e as possam erradicar.

3. OS FENÓMENOS DA VIOLÊNCIA DENTRO DOS ESTADOS

A violência armada dentro das fronteiras de um Estado é uma questão meramente policial ou terá de ser enfrentada com recurso a meios mais robustos, como as Forças Armadas? Há duas abordagens possíveis para esta questão, abordagens que se interpenetram. Numa primeira, se o Estado mantém o controlo, de forma geral, sobre todo o seu território e exerce a segurança global das populações, então enfrentar a violência armada é um atributo e responsabilidade das Forças e Serviços de Segurança (FSS). Por outro lado, se a escalada de violência atingiu um tal nível que o Estado já não controla a totalidade do seu território nem é capaz de garantir, de forma abrangente, a segurança das populações, então terá de haver recurso a meios mais robustos e as forças policiais deverão receber reforço de meio das Forças Armadas (FA). Em qualquer dos casos, não deverá ser atribuída às FA a responsabilidade primária de restabelecer a segurança pública, ou seja, a segurança interna.

Esta temática pode tornar-se muito polémica, especialmente nas democracias onde existe um controlo democrático das Forças Armadas. O emprego de meios militares para restabelecer a ordem pública é considerado um último recurso e daí a necessidade de dar formação especial a determinados corpos de Polícia capazes de intervir de forma mais robusta no restabelecimento da ordem.

Contudo, há uma outra situação que merece alguma ponderação e cuidado. Trata-se dos conflitos generalizados dentro de um Estado, em que as diversas facções recorrem à violência armada para conquistarem o poder. Esses conflitos de larga escala que decorrem dentro das fronteiras dos Estados ultrapassaram há muito a simples caracterização de “guerras civis”. Estes conflitos, intraestados, não tratam apenas do problema do controlo do Estado, ou seja, do acesso ao poder estatal, mas configuram um fenómeno mais complexo em que, por vezes, os beligerantes não põem em questão “quem governa”, mas procuram, contudo, controlar o acesso aos recursos existentes no território desse Estado. A administração de tal Estado será feita por aquilo que é comumente designado por “governo-fantoches”.

A análise de casos concretos poderá dar pistas sobre natureza “inovadora” de tais crises. Por exemplo, há algumas décadas, o projeto *Correlates of War* (COW)¹³ tem-se dedicado a analisar todos os tipos de guerras, desde as guerras entre Estados, passando pelas guerras extra estatais, até à guerra no interior dos Estados, que podemos designar por guerras intraestatais, com vista a encontrar padrões de comportamento dos protagonistas nesses tipos de guerra, tendo como base o seu estatuto político. De acordo com a tipologia de guerra definida pelos investigadores daquele projeto, uma guerra intraestatal deve atender aos mesmos requisitos de definição das guerras em geral, pois a guerra deve envolver “combate sustentado, envolvendo forças armadas organizadas, resultando num mínimo de 1000 mortes de combatentes relacionadas com batalhas num período de doze meses” (COW, 2020). Quando os analistas da *Correlates of War*, Melvin Small e J. David Singer, alargaram o seu estudo da guerra para incluir pela primeira vez guerras intraestatais na sua obra *Resort to Arms*, estabeleceram uma condição adicional necessária para um conflito ser uma guerra, ou seja, tinha de envolver forças armadas capazes de “resistência efetiva” em ambos os lados (Small, Singer, 1982). Small e Singer apresentaram então dois critérios extras para definir resistência efetiva, em que pelo menos um deles tinha de ser verificado. Primeiro critério: os dois lados tinham de estar inicialmente organizados para conflitos violentos e preparados para resistir a ataques de seus antagonistas. Segundo critério, o lado mais fraco, embora inicialmente mal preparado, teria de ser capaz de infligir aos oponentes mais fortes pelo menos 5% do número de mortes sofridas (COW, 2020). Estes critérios de resistência efetiva foram utilizados especificamente para diferenciar guerras de massacres, de assassinatos de um dos lados ou de tumultos em geral provocados por indivíduos desorganizados. Essa violência unilateral não é, portanto, considerada o mesmo fenómeno que a guerra e não é incluída nos estudos do COW (COW, 2020).

Embora de forma indireta na análise das dinâmicas internas das “novas guerras”, podemos enquadrar também o papel das remessas da diáspora nos conflitos, o qual tem sido alvo de atenção entre os analistas. Tanto os proponentes das novas guerras como outros autores tendem a menosprezar a diversidade

¹³ Ver <http://www.correlatesofwar.org/>. Anteriormente, o projeto examinava apenas as guerras que envolviam o governo de um membro do sistema de Estados. A inclusão de guerras não-estatais nos dados atuais do projeto representa uma tentativa de ampliar a compreensão sobre a guerra, incluindo guerras entre entidades não-estatais. Essas entidades incluem governos de outros tipos de unidades geopolíticas, como dependências ou entidades autónomas não estatais, que não atendem aos critérios de associação ao sistema. Também podem envolver entidades não-territoriais ou grupos armados não-estatais que não têm base territorial definida (COW, 2020).

de resultados quando se analisam essas remessas de dinheiro e, em vez disso, focam-se essencialmente no papel formador da diáspora em alimentar os conflitos na sua terra (Anderson, 2002; Lyons, 2006). As remessas da diáspora podem alimentar e/ou sustentar a insurgência na sua terra de origem, tal como foi o caso com a diáspora tâmil do Sri Lanka no apoio aos Tigres da Libertação (Berdal, 2005, p. 695). Outros casos semelhantes incluem os eritreus durante a guerra da independência; e durante um período muito mais longo os curdos, os palestinos e os irlandeses. Contudo, as remessas da diáspora podem pelo contrário ter um papel de evitar conflitos como no caso do Kosovo, quando as remessas foram essencialmente canalizadas para a República do Kosovo, de Rogova. O mesmo se pode dizer das remessas da diáspora somali. Essas evidências mais uma vez sugerem a necessidade de considerar diferentes ligações entre a diáspora e os atores na pátria, tanto os governos nacionais como insurgentes com diferentes objetivos, e mais sublinhado no caso de reivindicações de autodeterminação não alcançadas (Shain & Sherman, 1998). Para além disso, o papel das formações da diáspora nas políticas mundiais precisa ainda de ser examinado de acordo com as suas origens, a natureza das relações com os países hospedeiros e os atores (tanto estatais como não-estatais) no país de origem e as variadas dimensões dessas relações, ou seja, económicas, políticas e culturais.

A evidência empírica de vários conflitos armados a decorrerem em África confirma a diversidade de padrões correntes de guerra. As ligações entre insurgência e terrorismo são um caminho útil para compreender os conflitos armados contemporâneos em África. As vertentes da literatura que emergiram em consequência da Guerra Fria, especialmente a economia política da violência e a tese das “novas guerras”, contribuíram para a compreensão dos conflitos armados em África dentro da tendência mais alargada do sistema internacional. A contribuição mais relevante dessas linhas de investigação é mostrar que esses padrões não são exclusivos de África.

De qualquer forma, é importante tentar explicar essa eventual mudança de paradigma na abordagem de novas formas de conflito pelos Estados, pois é incontornável que os - ainda - principais atores do sistema internacional têm de se adaptar a estes novos desafios, porque a sua perspetiva é ainda clausewitziana e o que agora se nos depara são outras formas de violência e outro tipo de atores. Nesse sentido, uma análise sobre esta questão dará contributos de duas ordens: em primeiro lugar, irá contribuir para o processo de tomada de decisão dos governos e das organizações internacionais; em segundo, sugerirá qual a

melhor adaptação dos instrumentos à disposição dos Estados e da Comunidade Internacional para atingir os objetivos do “projeto político cosmopolita” proposto por Mary Kaldor.

Mas os conflitos generalizados no interior dos Estados não recebem todos o mesmo tipo de atenção. Benedict Anderson, cientista político e professor de História na Universidade de Cornell, nos EUA, falecido em 2015, concordava que, na última década do século XX, teria aparecido uma tendência para sugerir “novos” tipos de guerras e para enfatizar que essas “novas guerras” seriam bastante diferentes de todas as guerras conhecidas e estudadas e que, portanto, deveriam ser examinadas e descritas como algo novo”. O autor, contudo, era cético sobre essa nova abordagem, que lhe parece “imprecisa e ineficiente e ignorando as grandes semelhanças entre as “novas guerras” e as encontradas nas categorias de guerra existentes”. Para Anderson, isso poderia “encorajar a proliferação de categorias de guerra bastante arbitrárias, exigindo novas variáveis, novas operacionalizações, etc., produzindo uma tipologia estranha e idiossincrática que mina a acumulação e o teste comparativo de modelos teóricos rivais” (Henderson, 2002). Assim, como este exemplo crítico bem ilustra, não existe consenso, na Academia, sobre um novo paradigma na polemologia.

Porque surgem então, essas – aparentemente - novas ameaças transnacionais? O terão sempre existido, sem tomarmos plena consciência delas? Para Proença Garcia, a questão é muito mais abrangente, pois, na sua perspectiva, “a entrada no terceiro milênio continua cheia de incertezas” (Proença Garcia, 2006), embora sejam evidentes mudanças profundas da conjuntura internacional, nomeadamente a alteração dos equilíbrios do sistema internacional. Segundo aquele autor,

Com a implosão a Leste, o Mundo deixou de ser bipolar, apresentando tendências multipolares diversificadas; a ameaça que estava bem definida desapareceu, dando lugar a riscos e perigos, uns novos, outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados. Nesta ordem de ideias, apercebemo-nos de que desconhecemos quais as variáveis que devem ser controladas para o desenvolvimento e materialização de um quadro institucional que corporize uma “nova ordem”, que já existe. (Proença Garcia, 2006)

Para aquele autor, o conceito de fronteira teve de ser revisitado, devido ao fim do equilíbrio bipolar. Adicionalmente, surgiram novos atores na cena internacional, apareceram novas ameaças e riscos, assim como perigos de na-

tureza global e transnacional, “ficando as velhas concepções de segurança da escola realista desadequadas para fazer face à nova e crescente complexidade das relações internacionais, indicando assim o limite da concepção tradicional de segurança ligada à dimensão militar, sendo necessárias outras dimensões para o conceito” (Proença Garcia, 2006).

4. NOTAS FINAIS

Apesar das críticas, há atualmente a ideia de que os conflitos são de uma nova natureza, especialmente quando se assiste à proliferação de ameaças que parecem surgir pela primeira vez. Esta tendência terá surgido nos finais do século passado, quando se começou a afirmar que estariam a surgir guerras que seriam muito diferentes da até então vividas. Contudo, o debate surgiu à volta da validade destas novas perspectivas, pois argumentava-se que se ignoravam as grandes semelhanças que surgiam entre as guerras ditas “clássicas” ou clausewitzianas e aquelas que iam surgindo.

Mas o que se caba por constatar é que, se a natureza da violência organizada se manteve inalterada nas suas características fundamentais – o que valida a importância atual da obra de Karl von Clausewitz – há, contudo, novas formas de expressão da violência – violência organizada, entenda-se – que dificilmente se enquadram no paradigma clausewitziano. Assim, é sobre esses aspetos particulares e inovadores da polemologia que os teóricos, os estrategas e os decisores políticos se devem debruçar, de forma a rentabilizarem os instrumentos de que dispõem os Estados e a Comunidade Internacional. E essa rentabilização poderá ser alcançada em toda a sua plenitude quando forem devidamente analisados e compreendidos todos aqueles fenómenos recentes que, de uma forma ou de outra, induzem novidade nos episódios atuais da violência organizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, B. (2002). *The New World Disorder*. Em: Vincent, J. (Ed.), *The anthropology of politics: a reader in ethnography, theory, and critique*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Berdal, M. (2005). The ‘New Wars’ Debate: A Historical Perspective is Needed. *Security Dialogue* 35(2), 173-189.
- Buzan, B. (2005). ‘Series Editor Preface’ *The New International Relations*. Em: U. Engel & G. Olsen (Eds.) *Africa and the North: between globalization*

- and marginalization*. London & N.Y.: Routledge.
- Clausewitz, K. (1997). *Da Guerra*. (2ª Edição), Lisboa: Publicações Europa-América.
- Correlates of War Project, The (COW) (2020). *Intrastate-war Data (ver 5.1)*. Retirado de <https://correlatesofwar.org/data-sets/COW-war/intra-state-wars-v5-1.zip/view>.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The merging of development and security*. London: Zed Books.
- Garcia, F. P. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo. Em: *Revista Negócios Estrangeiros n.º 9.1*. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Gray, C. (1997). *Post-Modern War: The New Politics of Conflicts*. London and New York: Routledge.
- Henderson, E. (2002). “New Wars” and rumors of “New Wars”. *International Interactions*, 28, 165-190. doi: 10.1080./03050620190047616.
- Holsti, K. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, M. (2018, 5 de junho). Novas Guerras. Intervenção para a Visão Global. Em: *Edição de Mário Rui Cardoso*, RDP, Lisboa. Retirado de <https://www.rtp.pt/play/p282/e345013/visao-global>.
- Kaldor, M. (2013). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (3.ª Ed.). Cambridge: Polity Press.
- Kaldor, M. (2005). Elaborating the 'New Wars' thesis. Em: I. Duyvesteyn & J. Angstrom (Eds.), *Rethinking the nature of War* (pp. 191-224). London and N.Y.: Frank Cass.
- Kaldor, M. (2005b). *Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror*. Retirado de <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.ip.8800126>.
- Keagan, J. (2004). *A History of Warfare*. London (UK): Pimlico.
- Krause, K. (2012). Hybrid Violence: Locating the Use of Force in Postconflict Settings. Em: *Global Governance*. Vol.18, 39-56.
- Lyons, T. (2006). Diasporas and homeland conflict. Em: Kahler, M., e Barbara F. Walter, (Ed.) *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, B. (2004). Post-trinitarian war and the regulation of violence. Em: S. Guzzini & D. Jung, (Eds.), *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research* (pp. 81-93). London and New York: Routledge Taylor and Francis Group.

- Munkler, H. (2005). *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Rice, E. (1988). *Wars of the Third Kind: Conflict in Underdeveloped Countries*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Shain, Y., & Sherman, M. (1998). Dynamics of Disintegration: Diaspora, Secession and the paradox of nation-states. Em: *Nations and Nationalism 4*.
- Utas, M. (Ed.) (2012) Introduction and network governance in Africa. Em: *African Conflicts and Informal Power* (pp. 1-34). London: Zed Books.
- Van Creveld, M. (1991). *The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict Since Clausewitz*. New York: Free Press.

III. SOBRE O DIREITO E AS NOVAS GUERRAS

Maria Francisca Saraiva¹⁴

RESUMO

O *jus ad bellum* é a área do Direito Internacional contemporâneo que estabelece os termos e as condições do uso da força pelos Estados tendo em vista o objectivo de manter a estabilidade da ordem internacional. Neste capítulo parte-se do debate em torno das “novas guerras” e discute-se uma eventual reconfiguração do regime que proíbe o uso da força no sistema internacional. Neste contexto, exploram-se temas controversos como a ideia de desenvolver novas categorias jurídicas adequadas à realidade destes conflitos e a legalidade das intervenções humanitárias armadas ao abrigo da doutrina da Responsabilidade de Proteger. Estes debates sugerem visões contraditórias sobre os limites da regulação do uso da força. Por um lado, sugere-se a necessidade de uma expansão do regime que actualmente regula apenas as relações entre Estados. Por outro lado, há estudiosos que procuram reduzir o papel da força armada defendendo a doutrina da Responsabilidade de Proteger e a ideia de que a agressão armada deve passar a ser entendida como uma violação de direitos humanos.

Palavras-chave: Direito Internacional, *jus ad bellum*, novas guerras, direitos humanos

ABSTRACT

The jus ad bellum is the area of contemporary international law that establishes the terms and conditions for the use of force by states with a view to maintaining the stability of the international order. This chapter starts with the debate around the “new wars” and discusses a possible reconfiguration of the regime that prohibits the use of force in the international system. In this context, controversial topics are explored, such as the idea of developing new legal categories appropriate to the reality of these conflicts and the legality of huma-

¹⁴ A autora escreve de acordo com a anterior ortografia.

nitarian interventions armed under the doctrine of the Responsibility to Protect. These debates suggest contradictory views on the limits of the regulation of the use of force. On the one hand, we suggest the need for an expansion of the regime that currently regulates only relations between States. On the other hand, there are scholars who seek to reduce the role of the armed force by defending the doctrine of Responsibility to Protect and the idea that armed aggression must now be understood as a violation of human rights.

Keywords: *International Law, jus ad bellum, new wars, human rights*

1. INTRODUÇÃO

A conflitualidade violenta contemporânea tem mostrado grande complexidade havendo necessidade de ser intensamente estudada e conceptualizada. Novas formas de conflitualidade têm recebido novas e diversas denominações no quadro de um debate muito alargado sobre a natureza e novidade destas manifestações de conflitualidade armada. Assim, no quadro dos teóricos defensores da ideia de que há elementos novos nos padrões de violência, o nome de Mary Kaldor e a designação de “novas guerras” destacam-se no debate sobre o alcance destas mudanças. Tendo em mente a perspectiva teórica da autora sobre a violência contemporânea, o capítulo problematiza o tema das “novas guerras” e a sua relação com o *jus ad bellum*.

No presente texto, a visão de Kaldor é contraposta à visão tradicional do modo como a guerra deve ser regulada internacionalmente. Também discutimos os aspectos menos consensuais das suas propostas teóricas e evidenciamos os elementos que nos parecem ter algum potencial de transformação do modo como continuamos hoje a entender o fenómeno da conflitualidade violenta, pese embora as profundas transformações ocorridas nas últimas décadas.

2. “NOVAS” E “VELHAS GUERRAS”

A ideia das “novas guerras” enquanto forma de elucidar a lógica da guerra na época contemporânea, um tipo ideal e não propriamente uma categoria empírica, como Kaldor (2013; Chinkin & Kaldor, 2017) tem insistentemente referido mostra, ainda assim, do ponto de vista expresso neste texto que existe a necessidade de adequar as tipologias dos conflitos armados actualmente utilizadas pela generalidade das bases de dados sobre conflitos dos institutos internacionais que seguem o fenómeno da violência organizada.

Numa abordagem preliminar ao problema, é forçoso reconhecer que a essência do argumento avançado por Kaldor nos parece globalmente correcto.

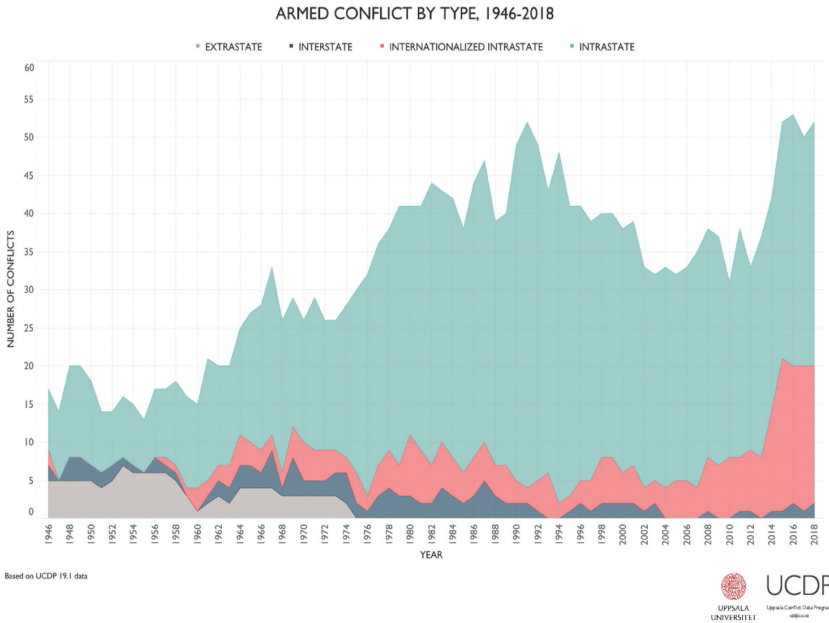
Podemos concordar facilmente com a ideia de que as tipologias dos conflitos actualmente mapeados pelos institutos não são capazes de traduzir fielmente a essência do fenómeno das “novas guerras”, que são descritas por Kaldor e Chinkin (2017) como “redes mal definidas e fluídas de Estados e actores não estaduais que operam através das fronteiras dos Estados” (p. 11) e que, segundo Kaldor (2013), são guerras muito ligadas ao fenómeno da globalização. Nesta óptica, há uma tendência clara nas “novas guerras” para a prevalência de uma mistura de fenómenos violentos envolvendo guerra (violência organizada com objectivos políticos), crime (violência organizada com fins privados) e violação de direitos humanos (violência contra civis) (Kaldor, 2013). Deste ponto de vista, parece-nos evidente que um dos contributos fundamentais da sua proposta teórica é tornar clara a necessidade de aprofundar o estudo sistemático e científico dos conflitos armados com o objectivo de mapear os desafios que estes colocam ao *jus ad bellum*, como adiante se verá em detalhe.

Deste modo, as novas categorias da violência definidas pelos estudiosos, por exemplo pelo *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) da Universidade de Uppsala, podem dar-nos pistas interessantes sobre as novas características da violência, podendo contribuir para a discussão da tese das “novas guerras”. Neste texto olhamos, em particular, para a trajectória dos conflitos internos, internos internacionalizados, violência unilateral e ainda para o fenómeno dos conflitos não estaduais tal como definidos pelo projecto UCDP.

Os últimos anos denotam um renovado interesse pelo estudo das guerras civis. A definição de guerra civil continua a ser muito disputada, mas o que parece explicar a importância do aprofundamento do seu estudo é o facto de hoje se saber que os conflitos intra-estaduais têm sido a categoria de conflito dominante no sistema internacional desde 1945 (Mundy, 2011; Chojnacki, 2006). Aliás, é de notar que a sua importância é muito maior na história da humanidade do que muitos supõem: a análise da conflitualidade ao longo dos últimos séculos revela que no século XIX a maioria dos fenómenos conflituais também não tinha natureza inter-estadual. O Projecto COW, por exemplo, que reúne dados sobre conflitos desde 1816, mostra que os conflitos internos sempre foram a forma dominante de conflitualidade nos últimos dois séculos, com excepção do período 1930-1939 (Sarkees et al., 2003). Por outro lado, no século XX os dados disponíveis mostram que a frequência das guerras civis diminuiu significativamente nos anos 90 do século XX, contrariando deste modo a trajectória francamente ascendente que caracterizou o período antecedente, o período compreendido

entre 1945 e 1989. Todavia, o declínio dos conflitos internos ocorrido na década de 90 parece ter sido um fenómeno de curta duração: a partir de 2003 os gráficos registam um aumento deste tipo de conflituosidade que perdura visivelmente até aos dias de hoje (von Einsiedel et al., 2014), situação que do nosso ponto de vista deve ser cuidadosamente monitorizada e interpretada.

Quadro 1 - Conflitos Armados por Tipo, 1946-2008



Fonte: Department of Peace and Conflict Research, UCDP: Armed Conflict by Type 1946-2018.

Kaldor (2017) tem chamado repetidamente a atenção para a circunstância destas “novas guerras” não corresponderem à visão tradicional das guerras civis, entendidas como fenómenos violentos puramente internos, embora reconheça que as novas guerras assumem muitas das características das guerras civis. No entanto, é sempre possível contra-argumentar que, de algum modo, algumas guerras civis do passado não correspondem à ideia de puros conflitos internos, sempre houve uma realidade mais complexa nestas dinâmicas internas. E também deve lembrar-se que o fenómeno da internacionalização dos conflitos internos não tem sido descurado, de facto é há muito estudado pelas bases de dados sobre conflitos mantidos pelos institutos internacionais, incluindo o projecto UCDP.

Os conflitos internos internacionalizados são definidos pela base de dados sobre conflitos do Departamento de Estudos para a Paz e dos Conflitos

da Universidade de Uppsala como conflitos em que ocorrem envolvimento externos, traduzindo-se em conflitos armados entre um governo e uma parte que não é um governo e em que o governo, a parte que se lhe opõe ou ambos recebem apoio de tropas de outros governos que participam activamente no conflito¹⁵. Este tipo de conflitualidade está a crescer com particular intensidade no século XXI (UCDP, 2019), como é visível no gráfico que apresentámos acima.

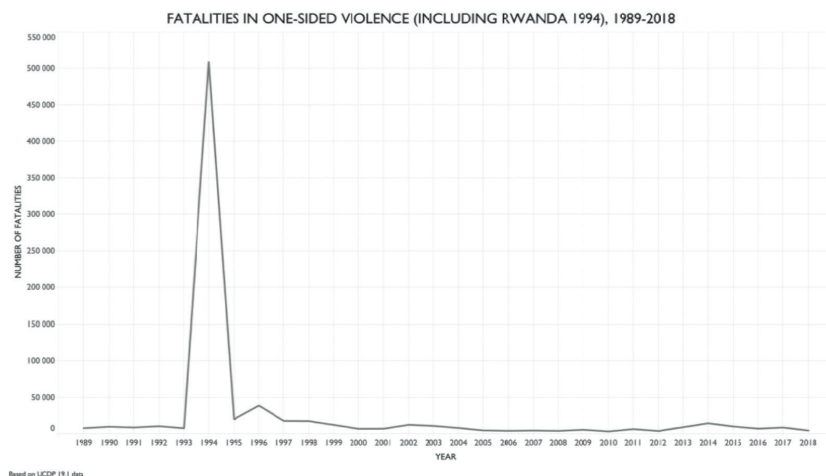
Porém, tal não significa que não continuem a existir controvérsias teóricas no que respeita à trajectória dos conflitos internos internacionalizados. Embora seja óbvio que esta tipologia mostra uma realidade conflitual mais complexa, por considerar mais do que um território, não podemos deixar de reconhecer que esta categoria de conflitos apenas consegue analisar esta realidade internacionalizada de forma parcial. Com efeito, esta forma de violência capta o envolvimento externo em conflitos internos, mas apenas no que diz respeito ao envolvimento de Estados e respectivos governos em apoio de uma ou ambas as partes envolvidas no conflito, o que significa que ignora a actuação de outro tipo de actores que operam na arena transnacional. Do ponto de vista do *jus ad bellum*, a proibição da ameaça e emprego da força armada só regula os comportamentos dos Estados (Miranda, 2004), significando isto que dentro da categoria dos conflitos internos internacionalizados apenas podem ser reguladas pelo Direito as agressões indirectas, como mais à frente se explicitará, o que implica que, do ponto de vista do Direito Internacional, só se deve considerar o apoio a grupos que se opõem ao Estado e não todo o tipo de apoios previstos nesta categoria. Esta circunstância mostra que existe um evidente desencontro entre as categorias de conflitos usadas pelas bases de dados internacionais e o olhar do Direito Internacional contemporâneo sobre a conflitualidade armada.

Outros indicadores interessantes que começaram a ser coligidos a partir de 1989 reportam à noção de violência unilateral (*one-sided violence*) e à ideia de conflitos não estaduais ou privados (*non-state conflicts*). No primeiro caso, ocorre o uso da força armada pelo governo de um Estado ou por um grupo formalmente organizado contra civis em que resultam pelo menos 25 mortos civis, num ano¹⁶.

¹⁵ Department of Peace and Conflict Research, UCDP, definitions: Conflict, intrastate with foreign involvement, disponível em http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Ceasefire_agreements (acedido em 1 de Fevereiro de 2020).

¹⁶ Department of Peace and Conflict Research, UCDP, definitions: One-sided Violence, disponível em http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Ceasefire_agreements.

Quadro 2 - Violência Unilateral, 1946-2008

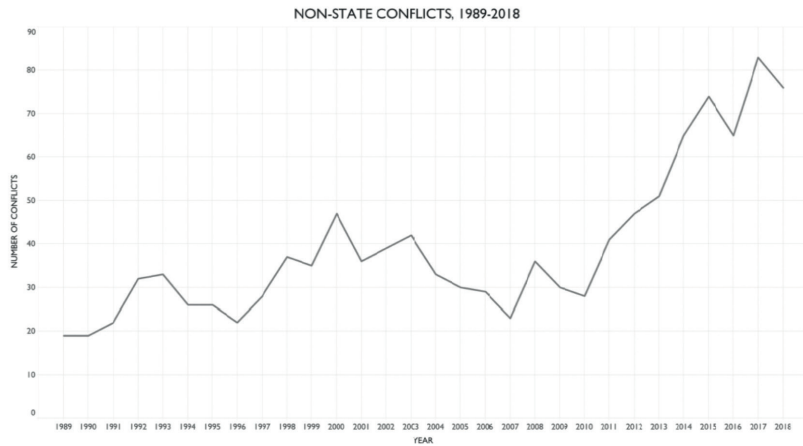


Fonte: Department of Peace and Conflict Research, UCDP: One-sided Violence 1989- 2018.

Os conflitos privados, por seu turno, caracterizam-se pelo uso da força armada entre dois grupos armados organizados, nenhum dos quais é um governo de um Estado em que resultam pelo menos 25 mortes directamente relacionadas com o conflito, num ano¹⁷.

¹⁷ Department of Peace and Conflict Research, UCDP, definitions: Non State Conflict, disponível em https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#tojump_9232262770503885_33. Acedido em Novembro de 2019.

Quadro 3 – Conflitos Não Estaduais, 1989-2018



Based on UCDP 19.1 data



Fonte: Department of Peace and Conflict Research, UCDP: Non-State Conflicts 1989-2018.

Como se tem vindo a defender, estas duas novas categorias tornam em boa medida evidente a necessidade de revisitar duas importantes dimensões da nova conflitualidade exploradas por Mary Kaldor nas suas investigações. Referimo-nos especificamente ao problema dos actores, que se traduz na crescente diluição da tradicional distinção entre agente público e privado, e ainda, e em especial, ao contexto espacial dos conflitos armados, ficando claro que nem sempre é evidente nos conflitos armados uma separação clara entre ambiente interno e ambiente externo.

Para o Direito Internacional, como se verá de seguida, a questão central dos debates em curso é a de saber se o *jus ad bellum* deve ter a pretensão de expandir a sua capacidade normativa para captar estas dimensões privadas e as conexões crescentemente transnacionais dos conflitos ou se, pelo contrário, deve pensar em manter dentro dos parâmetros actuais ou mesmo reduzir a sua capacidade de regulação dos fenómenos de violência armada, tendo em conta que qualquer expansão da noção de agressão armada permite a ampliação das situações em que é possível recorrer à força armada ao abrigo do direito à legítima defesa. Outra questão fundamental consiste em saber qual o papel que a força armada deve desempenhar na protecção dos direitos humanos.

3. “NOVAS GUERRAS”: AS PROPOSTAS DE KALDOR E CHINKIN EM RELAÇÃO AO *JUS AD BELLUM*

Para o Direito Internacional Humanitário (DIH) ou *jus in bello*, o que importa é a existência de um conflito, sendo indiferente os motivos ou a legalidade de recorrer à força¹⁸, embora o Direito Internacional regule de forma desigual os conflitos armados, dependendo se falamos de conflitos armados internacionais ou de conflitos armados não internacionais. Assim, as quatro Convenções de Genebra de 1949 reúnem um conjunto de normas para limitar os efeitos dos conflitos armados e os dois Protocolos adicionais de 1977 procuraram fortalecer a proteção das vítimas de conflitos armados internacionais (Protocolo I) e não internacionais (Protocolo II) (de Nevers, 2006).

No Direito Internacional contemporâneo o *jus ad bellum* é a área do Direito Internacional que estabelece as regras para os Estados recorrerem à guerra, num quadro de respeito pela igualdade soberana de Vestefália (Shaw, 1997), no sentido de uma limitação do uso privado da força através de condições regulatórias e o fomento do uso público da força num esforço de manter a ordem (Miranda, 2004).

O *jus ad bellum* está, como se sabe, fortemente alicerçado na perspectiva jurídica da guerra da Sociedade das Nações (SDN) e na visão da Organização das Nações Unidas. Todavia, este edifício normativo demorou algum tempo a sedimentar. Na época da SDN a guerra não era propriamente proibida, mas já era limitada ao cumprimento de determinados procedimentos formais. A verdade é que terá sido o Pacto de Briand-Kellog, assinado em 1928, o primeiro tratado a proibir a guerra propondo “a renúncia à guerra como um instrumento de política nacional”, a guerra agressiva, mas os Estados partes acabaram envolvidos na Segunda Guerra Mundial, sem que prevaricadores tivessem sido sancionados, por não estarem previstos no Pacto mecanismos sancionatórios. Mais tarde, o artigo 2.º, n.º4 da Carta das Nações Unidas assume uma proibição compreensiva do uso da força e a necessidade de se solucionarem os conflitos de forma pacífica, sem recurso à força armada. Neste âmbito, vale a pena lembrar que a Carta estabelece as exceções permissíveis a esta regra geral de forma bastante restritiva, prevendo, respectivamente, o direito à legítima defesa individual e colectiva (artigo 51.º da Carta) e ainda a autorização do uso

¹⁸ ICRC. *O DIH e outros regimes legais: jus ad bellum e jus in bello*, disponível em <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/jus-in-bello-jus-ad-bellum/overview-jus-ad-bellum-jus-in-bello.htm> (Acedido em 4 de Janeiro de 2020).

da força pelo Conselho de Segurança, um mecanismo sancionatório multilateral aplicável em caso de recurso ilegal à força armada no quadro de guerras agressivas (Shaw, 1997).

Na obra de 2017 a que temos aludido, Kaldor e Chinkin analisaram o aparente falhanço do Direito Internacional na gestão das “novas guerras”, atribuindo a sua falência normativa pelo facto de este ter nascido da experiência de guerras que dilaceraram os Estados europeus no século XIX. Assim, no capítulo desta obra dedicado ao problema do *jus ad bellum* é defendido que os novos elementos presentes nos conflitos armados contemporâneos permitem questionar os fundamentos do regime internacional que estabelece os termos e as condições do uso da força pelos Estados, sendo explicitadas as dimensões que as autoras consideram ser as mais problemáticas deste regime regulatório.

Importa clarificar que o argumento apresentado no livro assume uma enorme radicalidade ao sustentar a tese de que as guerras, novas e velhas, devem ser reconceptualizadas como catástrofes humanitárias. Como clarificado pelas autoras, esta proposta assenta na importância de reconhecer o conceito de direitos inerentes ao ser humano regulado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). É por esta razão que o conceito de segurança humana deve ser claramente refundado defendendo-se a necessidade de um novo desenvolvimento normativo da ideia de segurança humana, que Kaldor e Chinkin caracterizam como segurança humana de segunda geração.

Importa igualmente perceber que a conceptualização de segurança humana na perspectiva de Kaldor não assume uma óptica *top-down*, nem tão-pouco assenta no direito de os Estados intervirem militarmente nos territórios de outros Estados. Há aqui, à partida, muito claramente, uma recusa do afunilamento do conceito da Responsabilidade de Proteger - aparentemente reduzido e confinado nos últimos anos à ideia de intervenção humanitária armada - , isto é, a militarização do humanitarismo é vista com suspeição, e, numa segunda linha de raciocínio, é afirmado o desacordo em relação à lógica dos interesses que tem promovido estas formas de intervencionismo com propósitos frequentemente não humanitários.

Há também a questão de entender a definição de segurança humana proposta, sendo importante descrever as suas características principais, nomeadamente a conceptualização do direito do indivíduo a ser protegido numa perspectiva *bottom-up*. O que tem que ser protegido, nesta concepção, são as pessoas no quadro de guerras em que as batalhas são raras. As características mais evidentes das novas guerras são as limpezas étnicas, os ataques que visam a po-

pulação civil, a violência sexual e as táticas terroristas (Chinkin & Kaldor, 2017). Isto significa que prevalece um entendimento de que a guerra é um fenómeno ilegítimo na medida em que provoca catástrofes humanitárias que envolvem uma violação massiva de direitos humanos, constituindo, por isso, nesta óptica, crimes contra a humanidade. Importa ainda notar que este entendimento da segurança humana vê vantagens na integração numa mesma lógica de regulação da violência armada o DIDH, o Direito Penal Internacional, o DIH, o Direito dos Refugiados e os princípios de protecção de deslocados internos (idem). As autoras concluem que este modo de entender a guerra, em particular no caso das novas guerras, justifica uma refundação dos preceitos do *jus ad bellum*.

A razão mais evidente para a sua reformulação prende-se com os problemas da legítima defesa enquanto instituto de Direito Internacional previsto no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. O que as autoras sugerem é que a melhor abordagem à violência política dos finais do século XX/XXI passa por assumir que o uso da força como instrumento de política externa dos Estados deve ser fortemente desencorajado. Nas suas palavras: “What is required is a reinterpretation of the right to self-defence that strengthens the prohibition against any use of force” (Chinkin & Kaldor, 2017, p.171). Esta posição de princípio aponta para duas abordagens distintas, tal como assinalado pelas autoras no seu livro.

Uma primeira abordagem, mais conservadora, consiste na defesa do regresso à lógica da legítima defesa inscrita em 1945 no texto da Carta das Nações Unidas. Este entendimento visa contrariar a tendência recente de expansão normativa das condições que inicialmente foram definidas para o exercício da legítima defesa: resposta a um ataque armado por Estado estrangeiro, com base nos princípios da necessidade, iminência e proporcionalidade conservadoramente entendidos. O que implica reconhecer, segundo o argumento avançado, que qualquer expansão do âmbito da acção coerciva legítima (em legítima defesa) por Estados e não Estados coloca necessariamente mais pessoas em risco, devendo ser liminarmente contrariada. Uma segunda resposta a este problema implica uma visão mais abrangente da conflitualidade e suas consequências. Este último ponto de vista entende ser necessário colocar a legítima defesa num outro patamar, no plano da defesa dos indivíduos e não propriamente no plano da legítima defesa dos Estados. O que implica assumir que as guerras entre Estados são hoje um anacronismo e que o que deve existir é uma legítima defesa contra ataques armados provocados por genocídios e violações massivas dos direitos humanos. O que se defende é que a segurança dos indi-

vídus deve privilegiar dimensões que não envolvem o uso da força, embora não se descarte totalmente que a força armada possa ser usada em resposta aos ataques. Em suma, como referimos, defende-se que se deve abandonar a tradicional visão da guerra em favor de uma perspectiva que se baseia na defesa dos direitos humanos dos indivíduos.

Tendo em conta estes dados, não surpreende que a dimensão mais problemática do livro sejam as questões que se prendem com o *jus ad bellum* e não tanto as dimensões do *jus in bello* e do *jus post bellum*, igualmente tratados nesta obra. O problema da proposta mais radical avançada é que se observa actualmente uma enorme prevalência de respostas militares a situações de violência política, tendência que não se afigura facilmente reversível. Por outro lado, existe um direito costumeiro mais amplo no que concerne a legítima defesa (Shaw, 1997) em relação ao qual as autoras mantêm uma certa ambiguidade, limitando-se a observar que entendem que o emprego da força armada pode ser permissível numa perspectiva cosmopolita, isto é, para defesa dos direitos humanos. Ou seja, se por um lado, a proposta procura restringir as situações de emprego da força armada por parte dos Estados, o que não nos parece ser um objectivo exequível na actual conjuntura internacional, por outro lado estas ideias reforçam a agenda da intervenção humanitária armada, embora numa lógica cosmopolita, o que contribui para a expansão da lógica do emprego da força armada no quadro do *jus ad bellum*.

4. VIOLÊNCIA TRANSNACIONAL, “NOVAS GUERRAS” E *JUS AD BELLUM*

É certo que nem todas as guerras civis serão “novas guerras”. Como Kaldor tem reiteradamente defendido, a marca distintiva das “novas guerras” é a sua dimensão transnacional.

Não pode dizer-se que a dimensão transnacional seja totalmente nova, a realidade mostra que é um fenómeno antigo. Mas, por outro lado, temos que admitir que parecem identificar-se na actualidade certas dimensões que anteriormente não existiam, ou então não era feito o mapeamento das dimensões transnacionais da conflitualidade violenta que era estudada e registada.

Tendo em conta a proposta teórica de Kaldor é interessante analisar os conflitos internos que extravasam as fronteiras dos Estados, em particular aqueles que acabam por assumir uma forte dimensão regional. Para o Direito Internacional o contexto espacial deste tipo de fenómenos conflituais implica uma certa diluição da distinção entre o global e o local, o que coloca desafios

à construção normativa do regime do *jus ad bellum*. Importa também notar uma outra dimensão conexas para que apontam os conflitos que não estão territorialmente confinados, que se traduz na ideia de fronteira cada vez menos nítida entre repressão (violência interna) e agressão (conflito internacional). Esta dimensão é igualmente susceptível de operar um corte com a perspectiva tradicional do *jus ad bellum*.

O clima propiciado pelo debate acerca das novas formas de conflitualidade parece ter suscitado o interesse dos estudiosos das Relações Internacionais pelas dinâmicas regionais de violência armada. Esta perspectiva ampliada sobre os conflitos internacionais tem interesse ao permitir-nos compreender melhor as dinâmicas da conflitualidade contemporânea.

A relação entre segurança e as lógicas regionais foi pela primeira vez notada por Buzan (1991), Buzan, Wæver e de Wilde (1998) e Buzan & Wæver (2003), de que resultou a elaboração da teoria dos complexos regionais de segurança (*regional security complex theory*). Esta ideia de interdependência é mais tarde desenvolvida no âmbito dos Estudos sobre Paz e Conflitos, mas tendo agora como tônica principal a análise das dinâmicas regionais de violência organizada. Em 1998, Wallensteen e Sollenberg identificaram, no período compreendido entre 1989 e 1997, 16 complexos regionais de conflitos (*regional conflict complexes*) (Wallensteen, 2002) que correspondem a sistemas regionais de conflitos e a fenómenos de concentração de guerras em áreas específicas do mundo (Ansorg, 2011)

Como referido por Ansorg (2011) um sistema regional de conflito pode ser descrito como “uma área de insegurança geográfica caracterizada por conflitos violentos interdependentes com uma pluralidade de diferentes actores sub-estaduais, nacionais ou transnacionais” (p. 175). Esta forma de olhar para a conflitualidade armada permite integrar na análise os actores estaduais numa estrutura de conflito mais ampla, coexistindo e relacionando-se com actores privados, locais e transnacionais, o que permite perspectivar o conflito em termos espaciais mais amplos em que a dimensão regional não é um epifenómeno.

Não obstante, verificamos que o Direito Internacional que regula o uso da força faz uma compartimentação da análise das situações em função do território onde ocorre a violência armada e, mais importante, condiciona a sua capacidade regulatória à presença e envolvimento do actor Estado. Esta é a opção no caso do conceito de agressão indirecta em que o único critério para a agressão, bastante objectivo, é o “envio” de bandos armados por um Estado para o território de outros Estados em apoio a movimentos insurreccionais (Saraiva,

2007; van Steenberghe, 2011)¹⁹. O Tribunal Internacional de Justiça tem, assim, uma interpretação muito restritiva da agressão indirecta, excluindo deste conceito o financiamento e o treino desses grupos. Do mesmo modo, as regras de atribuição de responsabilidade dos Estados hospedeiros de grupos não estaduais no seu território são bastante restritivas sendo necessário demonstrar que a conduta da entidade não estatal seja atribuível ao Estado (caso Nicarágua), de forma a tornar este último responsável pelos actos destes grupos.

A prática recente dos Estados e a posição de sectores doutrinários com uma visão menos restritiva em relação ao exercício do direito à legítima defesa têm, contudo, defendido uma perspectiva radicalmente diferente, deixando cair a ideia central de que a legítima defesa só pode ser exercida face a ataques armados perpetrados por Estados. Coloca-se aqui com especial acuidade o problema da violência transnacional da responsabilidade de actores não estaduais, como por exemplo grupos terroristas, muito mediatizada pelos acontecimentos do 11 de Setembro. Outra importante tendência doutrinária no *jus ad bellum* que importa notar é a doutrina do consentimento passivo. Do ponto de vista da nossa análise o alcance político desta perspectiva é evidente no caso das actividades militares da Coligação Internacional liderada pelos Estados Unidos contra o ISIS na Síria. À partida, a presença internacional na Síria levanta as maiores interrogações em termos de *jus ad bellum*, na medida em que não é possível justificar as actividades da Coligação Internacional na Síria ao abrigo deste corpo normativo. A Coligação tem sustentado que o governo sírio terá dado o seu consentimento, ainda que passivo, para estas operações, o que, do seu ponto de vista, justifica a presença no território sírio. Como notado por Bannelier-Christakis (2016), tal argumento não parece corresponder à verdade dos factos, mas deve notar-se em todo o caso, que esta justificação, mesmo no caso de ser verdadeira, estaria sempre ferida de legalidade ao abrigo das regras do *jus ad bellum*. A principal novidade desta intervenção reside, contudo, no raciocínio mais profundo que lhe está subjacente, e que é bem mais problemático em relação à inviolabilidade da soberania da Síria ao tentar sugerir-se que o governo sírio é incapaz e não tem vontade de combater os grupos terroristas presentes em seu território, podendo ser alvo de uma acção de legítima defesa em resposta aos ataques de grupos terroristas perpetrados (idem). Há ainda a assinalar uma tendência de consolidação da prática da doutrina da legítima defesa preventiva

¹⁹ *Definição de Agressão da AGNU*, Resolução 314 (XXIX), art. 3. g): o envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos armados, grupos irregulares ou mercenários que executem actos de força armada contra um outro Estado, de tal gravidade que sejam equiparáveis aos actos enumerados.

que é contrária ao espírito e à letra do artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, constituindo uma defesa contra um ataque que não está iminente e pode nunca vir a acontecer, tendência que é muito anterior ao problema sírio, tendo começado a tornar-se mais visível no 11 de Setembro (Orakhelashvili, 2015).

Embora todos estes desenvolvimentos ampliem significativamente a capacidade de os Estados reagirem a situações ameaçadoras, as autoras contestam esta expansão normativa no exercício da legítima defesa, como vimos acima, por colocarem necessariamente mais pessoas em perigo. A lógica do caminho alternativo de Kaldor e Chinkin explica obviamente esta recusa e mostra que a violência transnacional não deve ter uma resposta armada. Mas, do nosso ponto de vista, o que é verdadeiramente revolucionário no seu pensamento é a proposta de reverter o *jus ad bellum*, que se restringe aos conflitos armados interestaduais, numa regulamentação do uso da força que tem como centro a segurança dos indivíduos. É certo que a obra de Kaldor tem consistentemente explorado a ligação emergente entre cosmopolitismo e legitimidade da guerra, mas esta dimensão particular do problema permanece pouco trabalhada: Kaldor e Chinkin não aprofundaram a proposta de 2017 limitando-se a observar que o objectivo fundamental desta reconceptualização do *jus ad bellum* passaria por reduzir o peso das soluções militares na resolução dos problemas internacionais, embora viabilizando a lógica subjacente às intervenções humanitárias armadas desde que reconvertidas numa base de ética cosmopolita, tendo em conta que práticas recentes contribuíram fortemente para o desvirtuamento desta doutrina política.

Numa interessante reflexão sobre este assunto, Mégret (2012, 2016) assume uma postura normativa cosmopolita sobre o uso da força discutindo se a força pode ser legitimamente usada numa perspectiva de direitos humanos. O Direito Internacional tradicional em matéria de uso da força consagrou na Carta das Nações Unidas o paradigma da agressão-legítima defesa que comporta uma visão restritiva do uso da força mas conceptualiza a agressão, numa lógica de Direito Penal Internacional, como um crime contra a soberania, isto é, trata-se de um crime perpetrado por um Estado contra outro Estado (embora só dê origem a responsabilidade penal individual), no sentido em que se trata de um violento ataque à sua soberania, proibido no artigo 2.º, n.º 4 da Carta (proibição de recorrer à ameaça ou ao uso da força) e especificado na Definição de Agressão aprovada na resolução 3314 de 1974 da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Como se verá de seguida, Mégret sugere uma solução cosmopolita radical

que acolhe uma perspectiva da agressão conceptualizando-o como crime contra a humanidade em relação à comunidade global que é a humanidade, numa perspectiva de direitos humanos. Ou seja, segundo esta perspectiva, o presente entendimento do *jus ad bellum* como atributo normal da soberania não permite proteger a população, antes é uma forma de subjugação e opressão das pessoas (idem). Em alternativa, sugere-se que a protecção dos direitos fundamentais da pessoa humana constitui o elemento central de uma obrigação de reagir aos crimes de soberania (*crimes of sovereignty*), crimes de repressão política, normalmente por parte do Estado contra a população. A lógica deste caminho alternativo tem como consequência que o factor mais importante na redefinição do uso da força se centra na ideia de evitar crimes contra a humanidade a todo o custo, com excepção da intervenção humanitária armada para salvar populações em perigo, que terá se ser, em todo o caso, seriamente reequacionada. De notar que perspectivar o DIDH numa óptica de agressão armada ajuda a perceber que a agressão viola simultaneamente os direitos humanos da população atacada e da população atacante pela circunstância da violência armada produzir sempre externalidades negativas, traduzindo-se em fluxos de refugiados e deslocados internos, degradação da situação económica, impactos no ambiente, mortes de civis e sofrimento psicológico das comunidades.

Desta argumentação advêm, no entanto, algumas tensões e dificuldades, nomeadamente a possibilidade de se operar um corte com a actual perspectiva do *jus in bello*, que para o autor está longe de reflectir tudo o que está errado na guerra. A verdade, porém, é que a posição ética do autor aponta para uma solução intermédia em relação ao actual posicionamento do *jus in bello*. A lógica deste caminho alternativo põe em causa as posições daqueles que entendem que o DIH (*lex specialis*) é complementado pelo DIDH no sentido em que o DIDH apenas serve para humanizar a guerra continuando a aplica-se em tempo de conflito armado²⁰, mas não ao ponto de pôr em causa o reconhecimento do privilégio de beligerância do agressor. No seu esforço de encontrar uma posição ética intermédia, o autor propõe um modelo de aplicação paralela destes dois ramos do Direito Internacional. Nas palavras de Mégret (2012, p. 32):

This would entail the quite radical possibility that the killing of combatants by a soldier operating as part of a war of aggression

²⁰ IHL and human rights law, overview, 29-10-2010, disponível em <https://www.icrc.org/en/doc/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/ihl-human-rights/overview-ihl-and-human-rights.htm> (acedido em 10 de Dezembro de 2019).

might still be covered by the privilege of belligerency, but that it could still simultaneously be a violation of the human rights of those killed by the aggressing state, engaging its responsibility.

A substância desta proposta corresponde, deste modo, ao reforço do papel normativo dos direitos humanos na esfera do *jus ad bellum* e a uma diminuição significativa do papel da violência armada na resolução dos conflitos. Outros autores, como Larry May (2008) também já tinham procurado anteriormente reconceptualizar a agressão armada como uma violação dos direitos humanos, defendendo que a agressão não é uma mera violação da integridade territorial do outro Estado, sendo necessário que debilite a capacidade do outro Estado proteger os direitos humanos.

Notamos, contudo, no pensamento de Kaldor e Chinkin um conflito latente entre o objectivo de diminuir o papel da violência armada e a necessidade de promover intervenções armadas para proteger os direitos humanos, que os autores referidos também defendem, numa lógica verdadeiramente cosmopolita e as dificuldades em afirmar esta agenda normativa numa época em que assistimos a uma expansão da noção de legítima defesa nas práticas militares dos Estados contrariando este desiderato.

Neste sentido, como mencionado acima, tomando como referência a ideia de criar um regime internacional de protecção das pessoas (Bellamy & Williams, 2011), o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu impor o uso da força militar contra as autoridades legítimas de um Estado Membro das Nações Unidas em exercício de funções (Líbia, 2011) com a finalidade de proteger a população, pretensamente ao abrigo da Responsabilidade de Proteger. Esta resolução acabou por ter repercussões muito negativas da comunidade internacional (Saraiva, 2018), o que enfraqueceu a ideia de que por vezes se torna necessário recorrer à força militar, em último recurso, para proteger civis em perigo. Deste ponto de vista, a rejeição de qualquer tentativa de instrumentalização da ética cosmopolita, nomeadamente uma apropriação do discurso pelas potências ocidentais e correntes neoconservadoras - como de facto sucedeu na Líbia - leva Kaldor a defender mudanças no desenho das operações de manutenção da paz das Nações Unidas, uma área em que o empenhamento operacional das forças armadas obedece a uma doutrina de emprego da força diferente do uso da força em contexto de guerra, incluindo as guerras por razões humanitárias.

No quadro das operações de paz, Kaldor (2012, 2017) defende Forças Armadas cosmopolitas, com uma postura e regras de empenhamento diferentes

das Forças Armadas tradicionais, mais próximas da actuação policial embora não se confundindo com esta. Este posicionamento tem por base uma construção teórica assente na necessidade de uma mudança de paradigma na estratégia e políticas de defesa dos Estados. Para Kaldor, o desafio do hibridismo no modo como as operações de *peacebuilding* são desenhadas (Mac Ginty, 2015), isto é a necessidade do compromisso do universalismo com o local numa lógica *bottom-up*, é absolutamente fundamental para fundar uma paz pós-liberal assente numa transformação das Forças Armadas tradicionais em Forças Armadas cosmopolitas (Cheeseman & Elliott, 2005; Pattison, 2010; Gilmore, 2015).

Esta mudança de paradigma parece ser hoje mais premente que nunca, tendo em conta a evolução recente da doutrina das operações de paz com mandato para proteger civis. Em 2000, a missão na Serra Leoa (UNAMSIL) foi a primeira missão de paz das Nações Unidas aprovada ao abrigo do Capítulo VII com o intuito de proteger civis, tendo autorizando os capacetes azuis a usarem “todos os meios necessários” para protegerem civis (Bellamy & Hunt, 2015). Consequentemente, as Nações Unidas aprovaram, em 2002, Regras de Empenhamento em que se passa a autorizar o uso da força para proteger civis (Filday, 2002). Hoje a protecção de civis é claramente o elemento central na maior parte das operações de paz das Nações Unidas que promovem estabilidade e segurança em alguns dos lugares mais perigosos e vulneráveis do mundo. Mas o que não pode ignorar-se é que a evolução recente das operações de manutenção da paz, agora maioritariamente operações robustas, acentua o uso da força ofensiva para proteger civis o que compromete a aspiração dos defensores da ética cosmopolita em torno do objectivo de substituir o uso da força pelos militares por uma abordagem “civil” à conflitualidade armada. Por outro lado, em 2013 (resolução 2098 do Conselho de Segurança) passou a ser possível usar a força para “neutralizar e desarmar” grupos armados no território da República Democrática do Congo, tendo sido criada uma Brigada de Intervenção para o efeito, o que do nosso ponto de vista altera substancialmente a doutrina da protecção de civis podendo agora falar-se em *peace enforcement*, ou eufemisticamente, *peacekeeping* ofensivo. Esta evolução entra claramente em conflito com a ética cosmopolita de Kaldor que apela à “desmilitarização” da resolução de conflitos e a soluções de justiça de transição, bem como à constituição de uma força das Nações Unidas permanente que nunca viu a luz do dia.

Todos os desenvolvimentos referidos nesta secção conduzem-nos à conclusão de que, do ponto de vista do *jus ad bellum*, o momento actual não po-

tencia o acolhimento das propostas de Kaldor e Chinkin. Desde logo porque as regras do *jus ad bellum* não oferecem solução para o carácter transnacional das novas guerras, por se focarem exclusivamente na acção dos Estados. O mesmo se pode dizer em relação a uma das questões mais candentes desta transnacionalidade, como referimos, a questão dos complexos regionais de conflitos que assolam por exemplo a região dos Grandes Lagos, em África, em particular a situação da República Democrática do Congo. Por outro lado, e relativamente à questão das doutrinas que expandem o entendimento da agressão armada passando a incluir actores não estaduais, o aumento da possibilidade de violência armada legítima, isto é, em legítima defesa, contraria a posição das autoras em relação à guerra e cria dificuldades em relação à reconceptualização da agressão como crime contra a humanidade.

Este quadro é agravado pelas fissuras evidenciadas pela actuação do Conselho de Segurança na Líbia, ao abrigo de uma pretensa Responsabilidade de Proteger, mas que ainda assim teve o mérito de afastar a possibilidade de intervenções humanitárias armadas unilaterais como alternativa legal ao papel legitimador do Conselho de Segurança deste tipo de missões armadas, como se pode ler no Documento Final da Cimeira de 2005 das Nações Unidas.

Concluimos que dados os presentes circunstancialismos não parece ser este o momento para uma refundação da agressão armada sob a óptica dos direitos humanos. No entanto, esta questão pode ser compensada por outras vias tendo em conta as propostas de reforma das operações de paz avançadas recentemente pelo secretário-geral António Guterres. A iniciativa *Action for Peacekeeping*, lançada em 2018 por Guterres, procura refundar as operações de paz em várias dimensões, incluindo a importante questão dos objectivos políticos das missões que devem ser especialmente assegurados pelos componentes civis das missões e a ideia de inclusão e envolvimento da sociedade civil e todos os segmentos da população local na implementação do mandato (Saraiva, 2020). Deste modo, entendemos que este processo que se encontra em curso pode ser uma oportunidade para reforçar as dimensões não militares da protecção de civis, permitindo uma reflexão crítica sobre a centralidade da lógica militar na protecção de civis que a doutrina e a prática das operações de paz têm evidenciado (IPI, 2018).

5. NOTAS CONCLUSIVAS

Tendo em conta a teorização de Mary Kaldor sobre a violência contemporânea, o capítulo discute o tema das “novas guerras” e a sua relação com o *jus ad bellum* no pensamento da autora.

Ao longo do texto foram explicitadas as propostas de Kaldor e Chinkin em relação às regras do *jus ad bellum*. Do exposto ao longo do capítulo concluímos que a dimensão transnacional das “novas guerras”, apontada como a principal característica deste tipo de conflitualidade, não encontra no *jus ad bellum* uma resposta regulatória satisfatória, segundo Kaldor. Em particular não responde à questão dos complexos regionais de conflitos, uma vez que o pensamento da autora se opõe a qualquer expansão do instituto da legítima defesa enquanto prerrogativa estatal. Do ponto de vista teórico, a ideia de que a agressão deve ser reconceptualizada como crime contra a humanidade e não como acto que viola a soberania estatal está na base desta recusa, permitindo olhar para a agressão como uma violação dos direitos humanos das pessoas e não como um atentado à segurança do Estado. Mas ao mesmo tempo a verdade é que Kaldor abre a porta à intervenção humanitária armada cosmopolita, expandindo deste modo a possibilidade de uso da força para protecção dos direitos humanos, uma doutrina política polémica que não tem tido, até ao momento, aceitação no Direito Internacional. Nenhuma destas propostas nos parece ser exequível na actual conjuntura internacional.

Concluímos que o processo de reforma das operações de paz lançado recentemente pelo secretário-geral António Guterres pode ser uma oportunidade para sair deste impasse, podendo contribuir para reforçar as dimensões não militares da protecção de civis no quadro das operações de paz das Nações Unidas. Do nosso ponto de vista, esta possibilidade pode ajudar a colocar na agenda internacional a ideia de Forças Armadas cosmopolitas, ideia que está presente nas propostas de Kaldor sobre a reforma das operações de paz, bem como na ideia de reconceptualização da agressão armada que a autora defende, como explicitámos neste texto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansorg, N. (2011). How does militant violence diffuse in regions? Regional conflicts systems in international relations and peace and conflict studies. *International Journal of Conflict and Violence*. 5 (1), 173-187.

- Bannelier-Christakis, K. (2016). Military interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the legal basis of consent. *Leiden Journal of International Law*, 29, 743–775.
- Bellamy, A. & Williams, P. (2011). The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, 87 (4), 825-850.
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (2.^a Ed.). London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, Jaap (1998). *Security. A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheeseman, G. & Elliott, L. (Eds.). (2005). *Forces for good? Cosmopolitan militaries in the twenty-first century*. Manchester: Manchester University Press.
- Chinkin, C. & Kaldor, M. (2017). *International law and new wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chojnacki, S. (2006). Anything new or more of the same? Wars and military interventions in the international system 1946-2003. *Global Society*, 20:1, 25-46.
- De Nevers, R. (2006). The Geneva conventions and new wars. *Political Science Quarterly*, 121: 3, 369-395.
- Findley, T. (2002). *The use of force in peace operations*. Stockholm: SIPRI.
- International Peace Institute (2018). *Action for peacekeeping: will political consensus lead to change in practice?*. New York. Retirado de <https://www.ipinst.org/2018/09/action-for-peacekeeping-will-political-consensus-lead-to-change-in-practice>.
- Kaldor, M. (2002). Cosmopolitanism and organised violence. Em: S. Vertovec e R. Cohen (Eds.), *Conceiving cosmopolitanism: theory, context and practice* (pp. 268-278). Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, M. (2003). The idea of global civil society. *International Affairs*, 79 (3), 583–593.
- Kaldor, M. (2012). *New and old wars: organized violence in a global era* (3.^a Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, M. (2013). In defence of new wars. Em: *Stability*, 2 (1): 4, 1-16.
- Mac Ginty, R. (2015). Where is the local? Critical localism and peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36 (5), 763-783.
- May, L. (2008). *Aggression and crimes against peace*. New York: Cambridge University Press.

- Mégret, F. (2012). *What is the specific evil of aggression?* Retirado de SSRN <https://ssrn.com/abstract=2546732> /.
- Mégret, F. (2016). What is the 'Specific evil' of aggression? Em: C. Kreß & S. Barriga (Eds.), *Aggression, a commentary* (pp. 1398-1453). Cambridge: Cambridge University Press.
- Miranda, J. (2004). *Curso de Direito Internacional Público*. Parede: Principia.
- Mundy J. (2011). Deconstructing civil wars: beyond the new wars debate. Em: *Security Dialogue*, 42 (3), 279-295.
- Orakhelashvili, A. (2015). Changing jus cogens through state practice? The case of the prohibition of the use of force and its exceptions. Em: M. Weller, J. W. Rylatt, & A. Solomou (Eds.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. (pp.157-175). Oxford: Oxford University Press.
- Pattison, J. (2010). *Humanitarian intervention and the responsibility to protect*. Oxford: Oxford University Press.
- Saraiva, F. (2007). A definição de agressão das Nações Unidas: história de uma negociação. *Cadernos Navais*, n.º 23 (Outubro/Dezembro).
- Saraiva, F. (2018). A intervenção na Líbia e a responsabilidade de proteger. *Estratégia*, XXVII, 243-256.
- Saraiva, F. (2020). Crises sanitárias, operações de paz e segurança humana. *IDN Brief: COVID-19 e Segurança Humana*, 5-6.
- Sarkees. M. et al. (2003). Inter-state, intra-state, and extra-state wars: a comprehensive look at their distribution over time, 1816-1997. *International Studies Quarterly*, 47 (1), 49-70.
- Shaw, M. (1997). *International law* (4.^a Ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Steenberghe, R. (2011). The law against war or jus contra bellum: a new terminology from a conservative view on the use of force? Review essay. *Leiden Journal of International Law*, 24, 747-788.
- Von Einsiedel, S. et al. (2014). *Major trends in violent conflict*. Retirado de UNU Occasional Paper: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6114/Major-RecentTrendsInViolentConflict.pdf>
- Wallensteen, P. (2002). *Understanding conflict resolution. War, peace and the global system*. London: Sage.

IV. A EVOLUÇÃO DAS AMEAÇAS E A NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DOS ESTADOS

Luís Eduardo Saraiva

RESUMO

Com o início do século XXI, os conflitos parecem já não corresponder aos modelos classicamente aceites e projetados no tradicional “espectro das guerras”. Nas “novas guerras” intervêm atores estatais e não estatais, organizações supranacionais, agências de segurança privada, companhias militares privadas e organizações não-governamentais e, ainda, organizações criminosas e terroristas. Para além do mais, há fenómenos de violência híbrida que a paz liberal não considera nas suas análises. Este texto tem como objetivo geral demonstrar que existem novas formas de garantir o sucesso da intervenção dos Estados no novo terreno onde a insegurança está diretamente relacionada com problemas de desenvolvimento, ou seja, nas áreas onde se desenvolvem conflitos, e identificar as necessidades de adaptação dos mecanismos utilizados pela comunidade internacional e por outros atores relevantes do sistema internacional, tal como os Estados, para enfrentarem as “novas guerras” e as “novas ameaças transnacionais”.

Palavras-chave: Novas Guerras, conflitos armados, segurança humana, desenvolvimento, operações de paz

ABSTRACT

With the beginning of the twenty-first century, the conflicts seem to no longer correspond to the classically accepted models projected in the traditional "war spectrum". The "new wars" involve state and non-state actors, supranational organizations, private security agencies, private military companies and nongovernmental organizations, as well as criminal and terrorist organizations. Moreover, there are phenomena of hybrid violence that liberal peace does not consider in its analysis. The general objective of this text is to demonstrate that there are new ways to guarantee the success of the States' intervention in

the new terrain where insecurity is directly related to development problems, that is, in the areas where conflicts exist, and to identify the adaptation needs of the mechanisms used by the international community and other relevant actors in the international system, such as the States, to deal with the "new wars" and "new transnational threats".

Keywords: *New Wars, armed conflicts, human security, development, peace operations.*

1. INTRODUÇÃO

Desde os finais da Guerra Fria que se vem sublinhando o aparecimento de novas formas de conflito armado. Em especial, desde o início do século XXI, os conflitos parecem já não corresponder aos modelos clássicos normalmente aceites e apresentados no “espectro das guerras” tradicional. Uma das características inovadoras nestas “novas guerras” é a intervenção de diversos atores, para além dos Estados, como organizações supranacionais, agências de segurança privada, companhias militares privadas e organizações não-governamentais, assim como organizações criminosas e terroristas. Sendo esta uma nova área de análise dos denominados teóricos da Paz Liberal, adicionalmente, há fenómenos de violência denominada “híbrida” que esses teóricos não consideram nas suas análises.

Este capítulo tem como objetivo geral reforçar evidências de que são necessárias novas formas para melhorar a capacidade dos Estados para intervir no novo terreno da Segurança-Desenvolvimento, ou seja, concretamente em regiões onde a violência, mais ou menos organizada, está diretamente associada a problemas de subdesenvolvimento, na área que Duffield classifica de sobreposição entre os complexos estratégicos da paz liberal e os complexos políticos das “Novas Guerras”. Esta análise também visa identificar as necessidades de adaptação dos mecanismos utilizados pela comunidade internacional e por outros atores relevantes do sistema internacional, tal como os Estados, para enfrentarem as “novas guerras” e as “novas ameaças transnacionais”.

Assim, são aqui analisadas as intervenções, tanto da comunidade internacional como dos outros atores do sistema internacional, como os Estados, nas regiões de fronteira entre as sociedades democráticas liberais e as emergências de atores das “novas guerras”. Em termos práticos, analisa os conflitos que se caracterizam por “novas guerras”, cabendo também nesta análise o processo de compreensão dos fenómenos recentes de “ameaças transnacionais”. O texto propõe ainda formas de adaptação dos Estados aos novos tipos de conflito e às novas ameaças transnacionais.

Na primeira parte faz-se a análise de casos de conflitos em diversos pontos do globo, nas regiões onde se identifica a emergência de novos atores de violência armada, para determinar eventuais padrões caracterizadores das novas guerras e novas ameaças transnacionais.

A segunda parte trata da premência dos mecanismos de reação ao advento de novas formas de conflitos. Assim, (i) o estudo da intervenção das Nações Unidas e de outros atores da Comunidade Internacional pode ajudar a compreender as respostas, em termos de multilateralismo, aos fenômenos das novas guerras e novas ameaças transnacionais. (ii) Tal passa também pela análise das características e resultados da intervenção humanitária, nomeadamente operações de paz e outras intervenções. (iii) Passa também pela análise dos contributos dos Estados para o reforço da segurança internacional.

A terceira parte atende à necessidade de analisar a evolução dos mecanismos de segurança e defesa, a partir da forma como têm enfrentado as guerras e ameaças até ao presente. Assim, (i) apresenta o estudo da evolução dos conceitos de segurança e da guerra, dando pistas para a sua necessária evolução, (ii) propõe modelos de adaptação dos produtores de segurança, nomeadamente das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança, às “novas guerras” e “novas ameaças transnacionais”.

Nas notas finais, apresenta-se uma caracterização dos instrumentos eficazes de intervenção da comunidade internacional, e dos seus atores, no terreno onde é necessário assegurar a estabilização e onde atuam os atores da governação global, ou seja, na área de encontro dos complexos estratégicos da paz liberal com os complexos políticos das “novas guerras”.

1.1. A emergência de novos atores de violência organizada

A violência é inerente à condição humana, mas os homens sempre procuraram, por outro lado, desenvolver soluções pacíficas para dirimir conflitos. Há assim, em permanência, uma tensão entre a opção de utilização da violência ou o recurso à negociação. Nas sociedades estruturadas, onde os Estados detêm o monopólio da violência organizada, o aparecimento de fenômenos de violência organizada não-estatal são raros. Contudo, nos Estados com estruturas de segurança e defesa mais débeis, tem-se observado o aparecimento de organizações armadas clandestinas, que podem mesmo vir a tornar-se transnacionais, e são estes os fenômenos que se designam atualmente como “novos atores de violência organizada”. Em suma, o fenómeno não é novo, mas o seu

alcance, muitas vezes internacional, e especialmente os seus efeitos, muitas vezes devastadores, obrigam a uma maior atenção para os seus efeitos.

Os casos mais prementes de novos tipos de conflitos, que poderão ser analisados para se confirmar ou não a existência de características que os qualifiquem como de “novas guerras”, têm acontecido com especial gravidade no período que se seguiu ao fim da Guerra Fria e até à atualidade. Muitas das tensões que poderiam desembocar em conflitos violentos já existiriam mesmo durante a Guerra Fria, mas as potências dominantes não garantiam oportunidade para – diríamos mesmo que não autorizariam – a sua deflagração. É por isso que com o fim do sistema bipolar se vai assistir ao “descongelamento” de muito conflitos, cuja oportunidade surgiu então. Para além daqueles que se podem identificar facilmente com alguns aspetos do espetro da guerra, há outro tipo de conflitos que não se enquadram facilmente na tipificação clássica e daí talvez a necessidade de criar algumas novas denominações, como a de “Novas Guerras”.

Dentre os conflitos que se poderão enquadrar naquela definição, encontramos a guerra da Geórgia de 2008, a guerra na Ucrânia, o conflito entre o Sudão do Sul e o Sudão, os conflitos nos territórios dos Kivus, na República Democrática do Congo, as intervenções armadas de grupos atuando violentamente com base ideológica religiosa, como o Boko Haram, a Al Qaida, a Al-Qaida no Magrebe Islâmico (AQMI), a AL Shabab, o autodenominado Estado Islâmico, ou Daesh. Por outro lado, são também de considerar regiões onde exista alguma forma de violência armada e organizada levada a cabo por outros tipos de entidades não estatais. Assim, é relevante estudar de forma geral a Região dos Grandes Lagos africanos, a região do Sahel Norte, a Síria e o Iraque. Ainda serão relevantes como objeto de estudo as zonas controladas por grupos criminosos armados na América Central e do Norte, no Sudoeste asiático e outras regiões.

1.1.1. A Guerra na Geórgia de 2008

O ataque das Forças Armadas da Rússia aos territórios da Geórgia apresenta algumas das características das “novas guerras”. Assiste-se assim a uma série de acontecimentos que vai precipitar uma ação armada de um Estado para impedir que partes da população de outro Estado, com que sente afinidades ou com que simpatiza, seja prejudicada de algum modo pelo governo legítimo desse território.

Conforme escreve o professor Kornely K. Kakachia, da Universidade de Tbilisi:

O ataque da Rússia à Geórgia surgiu na sequência de vários anos de atos provocatórios engendrados em Moscovo para destabilizar a Geórgia. No Verão de 2006, a tensão aumentou entre Tbilissi e Moscovo. O Governo georgiano conduziu uma operação policial para eliminar grupos de crime organizado a operarem na região do Vale do Alto Kodori, na Abcásia, para restaurar o Estado de direito e a autoridade do Governo nessa parte do território soberano. Posteriormente, a Geórgia prendeu vários agentes dos serviços secretos militares da Rússia, que acusou de efectuarem bombardeamentos sobre Gori. Moscovo respondeu fechando a única estrada da Rússia de acesso à Geórgia, suspendendo ligações aéreas e postais, impondo embargos contra exportações de vinho georgiano, água mineral e bens agrícolas, e até concentrando pessoas residentes na Rússia (incluindo crianças) com nomes étnicos georgianos com vista à sua deportação. Pelo menos dois georgianos morreram durante o processo de deportação. (Kakachia, 2008, p. 33)

Todas estas ações haveriam de levar a um culminar de ação armada, com acentuado aumento das provocações do lado russo em 2007. Mas seria em 2008 que aconteceriam as ações que levariam a uma definitiva separação da Geórgia de algumas partes do seu território, a Ossétia do Sul e a Abcásia, já autonomamente administrados localmente. A Rússia continuava a pressionar para ter relações formais com esses territórios autonomistas, mas seria após a Cimeira da NATO, em Bucareste, que avançaria para o estabelecimento de relações formais com esses territórios separatistas (Kakachia, 2008, p. 34). Pode considerar-se que o *casus belli* foi a Geórgia ter demonstrado entusiasmo com o convite feito pelos dirigentes da NATO para que esse país iniciasse os preparativos para uma candidatura à Aliança.

1.1.2. O conflito na Ucrânia

Na Ucrânia assistir-se-ia a uma intervenção semelhante à da Geórgia, embora com resultados distintos. Com o pretexto de proteger as minorias russas no interior dos territórios ucranianos, o governo russo terá apoiado a iniciativa de alguns voluntários para protegerem esses territórios da discriminação e perda de direitos provocados pelo governo central da Ucrânia. O resultado, após alguns confrontos armados com mortos, feridos e muitos prisioneiros, foi o apoio russo a um plebiscito que terá determinado que as populações des-

ses territórios se queriam separar da Ucrânia e passar a fazer parte da Rússia, o que aconteceria em 2014.

De acordo com Vanda Amaro Dias²¹, investigadora da Universidade de Coimbra,

Moscovo viu com desconfiança os eventos na sua vizinhança próxima, que considerou serem parte de um esquema ocidental para promover reformas contrárias aos interesses russos e promover a aproximação da Ucrânia às instituições euro-atlânticas. Visando reverter as dinâmicas em curso na Ucrânia e assegurar a manutenção do país na sua esfera de influência, a Rússia envolveu-se desde cedo nesta crise. Apesar de ter usado um vasto leque de instrumentos económicos e diplomáticos para atingir os seus objetivos, o apoio político e militar a movimentos separatistas no Leste e Sul da Ucrânia e a anexação da Crimeia a 18 de março de 2014 constituem os pontos mais significativos da sua estratégia na região. (Dias, V. A., 2015)

O conflito cedo extravasou a esfera interna da Ucrânia, na medida em que tanto as ações da Rússia, como as declarações políticas e as investidas diplomáticas da União Europeia, da NATO e da Comunidade Internacional em geral, iriam levar o conflito ao nível do confronto ideológico entre o Ocidente e a Rússia. Sublinha Vanda Dias que “quer pelo peso que a Ucrânia tem no xadrez político e de segurança europeu alargado, quer pelo envolvimento direto ou indireto da Rússia nestes eventos, a verdade é que a crise ucraniana extravasou os limites nacionais e assume-se hoje como um episódio incontornável das relações internacionais” (Dias, V. A., 2015).

Esta crise na Ucrânia terá assim alterado o quadro de relações de poder e de segurança na Europa, elevando o nível de tensão entre alguns atores. Por outro lado, mostrou algumas novas facetas do emprego de meios coercivos, num quadro que se afasta da perspetiva clausewitziana, em que o Estado usa as suas Forças Armadas para impor a sua vontade a um Estado (ou Estados) que se lhe opõe. Conforme escreve Vanda Dias, aquela atuação “deita por terra uma noção até então tomada como garantida: que a segurança em solo europeu era um dado adquirido” (Dias, V. A., 2015).

1.1.3. O conflito entre o Sudão do Sul e o Sudão

O conflito no Sudão tem raízes nas diferentes etnias e religiões que cons-

²¹ Aluna do Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos da Universidade de Coimbra e bolsreira da Fundação de Ciência e Tecnologia.

tituem o povo do Sudão. Para além do conflito no Darfur, que levou ao deslocamento de milhares de refugiados, que se refugiaram nos países vizinhos a Oeste, o Sul do Sudão esteve sempre em conflito, o que acabaria por levar à cisão dessa região. Mas tal não determinou o fim das hostilidades, apesar da independência conquistada.

O Sudão do Sul é o segundo caso de criação de um Estado soberano em África no pós-Guerra Fria, tornando-se o 193 membro da sociedade internacional a 9 de julho de 2011. [...] Tal como no caso da Eritreia e da Etiópia, as relações entre o Sudão e o Sudão do Sul longe de estarem normalizadas, são caracterizadas por retrocessos e avanços relativamente às negociações sobre as questões pendentes: a partilha dos recursos, a questão fronteiriça, a questão monetária e a definição e direitos de cidadania. (Dias, A., 2013, p. 46)

1.1.4. Os conflitos nos territórios dos Kivus, na RDC

A região dos Grandes Lagos de África constitui uma das regiões mais instáveis, em termos de segurança, no mundo. Um dos maiores grupos rebeldes que atua na área, por exemplo, o Lord's Resistance Army (LRA), de Joseph Kony, tem controlado uma vasta área que inclui o Uganda, o Sudão do Sul, a República Centro-africana e as províncias do Leste da República Democrática do Congo (RDC), especialmente nos Kivus. Este grupo, e outros, tem uma política de manutenção de alta insegurança política, enquanto vai subtraindo aos países da região e às populações locais todos os recursos de elevado valor, incluindo madeiras raras e *coltan* (columbita-tantalita), um mineral quase só existente no leste da RDC e de extrema importância para as novas tecnologias de comunicações, especialmente relevante no fabrico de condensadores para telemóveis.

O LRA parece quere perpetuar o clima de instabilidade, pois não tem uma agenda política identificável e não declarou objetivos políticos, estratégicos ou militares, o que parece confirmar que a sua atuação se enquadra na teoria das "novas guerras" de Mary Kaldor.

A força da Missão das Nações Unidas na RDC (MONUSCO) tem repellido muitos ataques no leste da RDC, embora haja muitos grupos rebeldes na região, para além do LRA. Outro grupo que atua de forma semelhante nesta região são as Forças Democráticas Aliadas (ADF). Num ataque na cidade de Beni, em Kivu do Norte, foi referido que cinco civis e um soldado foram mortos num

ataque atribuído às ADF que, “forçada a sair do Uganda em meados dos anos 90, é frequentemente acusada pelas autoridades da RDC de ocuparem posições militares no Kivu do Norte” (AFP, Agência Lusa, 2019).

1.1.5. As intervenções armadas de grupos com base ideológica religiosa, como o Daesh

Desde o início do Milénio que se tornaram muito mais visíveis as atuações de grupos terroristas de inspiração religiosa, muito especialmente de fundamentalistas islâmicos. A Al-Qaeda terá sido a organização que mais sucesso obteve, depois do estrondoso atentado às Torres Gémeas de Nova Iorque e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001. Seguir-se-iam, sob inspiração desta, muitas outras, destacando-se, a Al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQMI), a Al-Shabab e o autodenominado Estado Islâmico, ou Daesh, como ficou conhecida.

O Daesh, cujo grande objetivo político é restabelecer um grande Império islâmico, ou grande califado, com as dimensões que tinha no seu apogeu, cerca de 750 d. C., teve recentemente vários desaires na sua zona de maior implantação, os territórios do Leste da Síria, tendo perdido a quase totalidade das suas possessões. Contudo, tenta recuperar agora desses desaires, reagindo mesmo aos efeitos da pandemia do covid 19. “Desde a pandemia, o DAESH acelerou as operações no Afeganistão, África Ocidental, África Central, Sahel, Egito e Iémen, à medida que as capacidades da prática geral de segurança do mundo foram enfraquecidas” (Yeşiltas, 2020).

Nas últimas semanas, houve um aumento dramático no gráfico de ataques da organização terrorista DAESH no Iraque e na Síria. Por trás desse aumento, é possível afirmar que existe uma estratégia adotada pela organização terrorista DAESH. A organização usa a pandemia de coronavírus para organizar novos ataques, motivar seus seguidores e fortalecer a imagem de que é um ator alternativo para áreas instáveis no Oriente Médio, África e Ásia. É possível definir essa estratégia como a de uma guerrilha dependente do deserto. Como parte dessa estratégia, o DAESH que tenta restaurar suas redes maternas no leste e oeste do rio Eufrates, tem a grande estratégia; reconstruir sua força regional. (Yeşiltas, 2020)

Assim, verificar-se-á que o Daesh não foi ferido de morte aquando das investidas da Comunidade internacional sobre os territórios que ocupava antes. Embora tivesse perdido o controlo sobre quase todas as localidades que dominava na Síria, soube tirar partido das circunstâncias e refazer a sua estra-

tégia e mesmo as suas táticas. “O modelo que desencadeou essas atividades mostra que o Daesh aumentou ataques com carros-bomba, emboscadas, minas e ataques armados (Yeşiltas, 2020).

Recentemente, tem-se intensificado ataques terroristas no Norte de Moçambique. Será que têm relevância como exemplos de novas guerras? Há cerca de dois anos que a zona de Cabo Delgado, em Moçambique, “está a “ferro e fogo” sem que as Forças de Defesa e Segurança (FDS) consigam controlar um grupo islamista armado com ligações ao Daesh, contabilizando-se até agora para cima de 700 mortos e um número de deslocados superior a 200 mil. Perante esta incapacidade, terá sido contratada uma empresa militar privada russa que entretanto já abandonou o teatro de operações, entrando em ação os sul africanos” (Santos, 2020). Embora esta província de Moçambique seja aquela onde as populações têm um nível de vida mais modesto, a verdade é que a região é rica em grafite, rubis, e gás natural (Santos, 2020)²².

O cenário tem duas características que parecem definir o conflito como parte das “novas guerras”. Em primeiro lugar, não é conhecido, talvez porque não existe, um objetivo político ou militar por parte das forças agressoras. Depois, há indícios que apontam para a vontade de simplesmente se criar um clima de grande instabilidade, onde depois seja possível “colher frutos”, ou seja, a região é muito rica e um grupo organizado e armado que se instalasse nessa região poderia tirar proveito dos recursos aí existentes, desde que conseguisse perpetuar o clima de “guerra”

1.2. Os mecanismos de reação ao advento de novas formas de conflitos

A análise levada a cabo, cujos pontos principais são indicados acima, é central para se determinar a adequação dos mecanismos dos Estados e da Comunidade Internacional aos novos tipos de conflitos, ou seja, aos atuais conflitos. Assim, de seguida, parte-se do estudo da intervenção das Nações Unidas e de outros atores da Comunidade Internacional para se compreender quais têm sido as respostas, em termos de multilateralismo, aos fenómenos das novas guerras e novas ameaças transnacionais. A análise das características e resultados da intervenção humanitária, nomeadamente operações de paz e outras

²² Sobre esta temática, foi recentemente publicado um livro, de Nuno Rogeiro, intitulado *O Cabo do Medo – O Daesh em Moçambique 2019-2020*, onde se relata a situação explosiva do domínio do Norte de Moçambique pelo Daesh. Trata-se do primeiro livro a nível mundial que revela em primeira mão o que se está a passar na zona de Cabo Delgado (Santos, 2020).

intervenções, constitui também um contributo central para entender como os mecanismos e processos se devem ajustar (ou não) às novas situações de conflito, assim com também a análise dos contributos dos Estados para o reforço da segurança internacional.

1.2.1. A intervenção da Comunidade Internacional em novos fenómenos de conflito e de ameaça

Desde que a publicação de “O fim da História” de Francis Fukuyama ²³apontou uma nova era, até aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o mundo viveu um período em que, por um lado, se descongelavam alguns conflitos que tinham parado no tempo, durante a Guerra Fria, mas que, por outro, se preconizava uma era única de paz e prosperidade para a humanidade. Mas a profusão de guerras e conflitos que se foram sucedendo acabaram por pôr em causa as teses de Fukuyama, e especialmente porque a comunidade internacional falhou em alguns dos conflitos mais devastadores, como foi a guerra na ex-Jugoslávia.

Como tem a comunidade internacional reagido ao aparecimento de conflitos recentes? Alguns exemplos parecem apontar para uma quase total inação, se pensarmos nos conflitos na Geórgia, na Ucrânia, ou em determinadas regiões de África e do Médio Oriente. Na verdade, a situação não é tão simples como parece. Claro que o compromisso de envolvimento dos Estados naquilo que são conflitos que originam problemas humanitários largamente apresentados perante a opinião pública é maior do que naqueles que não originam notícias de primeira página. Por outro lado, alguns conflitos, latentes ou em curso, são simplesmente ignorados, pois não têm solução fácil sem um empenhamento profundo das potências maiores. A intervenção das estruturas da Comunidade Internacional, como a ONU, o Tribunal Penal Internacional, etc. tem sido escassa, enquanto que algumas potências, assumindo-se de cariz global, regional ou local, se têm empenhado em apoiar um ou outro lado de um conflito que se apresenta complexo e de difíceis contornos, se não contarmos apenas com as variáveis que nos são apresentadas; o Governo de Bashar Al Assad, a oposição armada a esse governo e a presença do Estado Islâmico.

²³ “Em 1989, o cientista político e economista americano Francis Fukuyama publicava seu famoso artigo *O fim da história?* Na revista *The National Interest*. Nele, argumentava que a difusão mundial das democracias liberais e do livre capitalismo de mercado possivelmente sinalizavam o fim da evolução sociocultural da humanidade. Três anos mais tarde, ele publicaria o livro *O fim da história e o último homem*, onde expandia essas ideias. Decorrido um quarto de século, os pontos de vista de Fukuyama continuam sendo debatidos e criticados. Em entrevista à DW [Deutsche Welle], o filósofo de 61 anos afirma que tais ataques ao seu texto são decorrentes de uma interpretação equivocada, e defende as suas teses à luz de eventos geopolíticos recentes” (Vieira, s/d).

O que há que fazer, entretanto, para se perceber como a entidade designada genericamente como “Comunidade Internacional” intervém, ou deixa de intervir, em palcos de conflitos que poderão ser caracterizados como tendo uma “nova” natureza, é analisar as intervenções recentes, dentro do período em estudo, ou seja desde um “início de milénio” que marcamos, não como o ano de 2001, mas sim com o fim do período de encantamento designado prematuramente como “Fim da História”. Marcamos assim esse início em 1995, a partir do qual, aparentemente resolvido os conflitos da ex-Jugoslávia, começaram a surgir tipos de conflitos aparentemente com uma nova natureza.

1.2.2. A ONU

As intervenções da ONU a partir desse período – seja intervenções de sancionamento de iniciativas de Estados ou coligação, sejam intervenções de capacetes azuis – tiveram sempre como fito a legitimação da violência para evitar um mal maior, nomeadamente atentados à Segurança Humana.

A intervenção da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) em determinados territórios da ex-Jugoslávia (Krajina, B-H), entre 1992 e 1995, revelou-se fraca e incapaz de prevenir crimes humanitários em larga escala. De igual modo, o desastre humanitário do Darfur, no Sudão, já em pleno século XXI, só foi reconhecido muito depois de milhares de pessoas terem sido mortas, feridas e expulsas das suas terras.

Muitas missões das Nações Unidas decorreram, entretanto, e o processo de lições aprendidas terá ajudado as missões posteriores a melhorarem a eficácia das suas intervenções. Por exemplo, a presença da MONUSCO (A Força de Estabilização das Nações Unidas na RDC) no Leste da República Democrática do Congo, tem contribuído para fragilizar processos de instabilização provocados por grupos organizados que pretendem perpetuar o clima de insegurança para poderem impunemente subtrair os ricos recursos da região. Daí poder-se afirmar que, pelo menos neste caso, a Comunidade Internacional está a reagir e a adaptar-se bem a novos tipos de ameaças.

1.2.3. A NATO

Como tem a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) enfrentado novos tipos de conflitos e novos tipos de ameaças? Estruturada poucos anos após a Segunda Guerra Mundial para fazer frente à ameaça de progressão para Ocidente das Forças Soviéticas, a NATO passou por uma crise existencial após o fim da URSS e do Pacto de Varsóvia. Durante cerca de uma década a

sua relevância foi diminuindo, até que, devido a graves ataques do terrorismo internacional, os aliados da NATO viram na Aliança uma ferramenta muito útil para combater novos tipos de ameaças, mesmo “fora de área”.

A NATO, sublinhando que “métodos híbridos de guerra, como propaganda, engano, sabotagem e outras táticas não militares, são há muito utilizados para desestabilizar os adversários”, afirma que o que há de novo nos ataques a que se tem assistido nos últimos anos é “a sua velocidade, escala e intensidade, facilitadas por rápidas mudanças tecnológicas e interconectividade global” (NATO, 2019). Ou seja, as novas tecnologias têm dado poder a ataques que na perspectiva da NATO, não são diferentes de outros conflitos anteriores e para os quais a organização tem sabido responder.

Não se referindo especificamente a “novas guerras”, mas dedicando-se a uma definição específica de novos tipos de ameaças que denomina “ameaças híbridas”, a NATO acaba por criar uma nova abordagem que, de alguma forma, reflete a adaptação que a Comunidade Internacional tem vindo a adotar para fazer frente às novas ameaças.

As ideias que materializam o novo conceito são indicadores da adaptação que os Aliados NATO e todos os elementos da Comunidade Internacional deverão fazer para terem sucesso nos novos tipos de conflitos, sejam denominados “novas guerras” ou “combate às ameaças híbridas”. Para a NATO, a principal responsabilidade de responder a ameaças ou ataques híbridos recai sobre o país-alvo. Contudo, a organização está preparada para ajudar qualquer Aliado contra ameaças híbridas como parte da defesa coletiva. Para isso a Aliança desenvolveu uma estratégia sobre o seu papel no combate à guerra híbrida para ajudar a lidar com essas ameaças (NATO, 2019).

A OTAN está atualmente a fortalecer a sua coordenação com parceiros, incluindo a União Europeia, nos esforços para combater ameaças híbridas. Também combate ativamente a propaganda – “não com mais propaganda, mas com factos” - *online*, na rádio e televisão e através da imprensa escrita (NATO, 2019), pois uma das armas mais eficazes usadas pelos promotores das novas ameaças é a tradicional ação psicológica, mas com recurso às mais modernas tecnologias.

1.2.4. A União Europeia

A União Europeia (UE) tem também demonstrado um elevado nível de consciência da necessidade de serem enfrentadas as novas ameaças. Pelo menos é o que nos revela toda a documentação produzida, especialmente desde a aprovação da Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (EES2003). Mas é a partir das

discussões que levariam à publicação da Estratégia Global em 2016 ²⁴que mais se têm intensificado os debates, tanto formais como informais, em Bruxelas, sobre a necessidade de adaptar os mecanismos europeus aos novos tipos de conflitos e às novas ameaças.

Por exemplo, em fevereiro de 2020, o Instituto de Estudos de Segurança da UE e a Presidência Croata do Conselho da UE organizaram uma mesa redonda informal em Bruxelas, para serem debatidos as ameaças e os desafios estratégicos que a UE atualmente enfrenta no contexto de uma geopolítica em mutação²⁵. Conforme consta no relatório dessa reunião, com vista a adotarem uma orientação estratégica comum, os membros presentes nesse debate, representantes dos Estados membros da UE e de instituições e grupos de reflexão debateram a melhor maneira de ponderar as ameaças atuais, sendo as discussões também focadas na forma como a UE poderia projetar uma "análise de ameaças" como base para seu nível de ambição em segurança e defesa (ISS, 2020). De qualquer modo, as desavenças maiores foram à volta da forma e estrutura dessa "análise das ameaças", para além de não se ter chegado a acordo sobre qual o objetivo dessa análise.

Mas a Estratégia Global de 2016 não deixa de ser um marco importante no compromisso da UE com a Comunidade Internacional, para ser parte da solução para os graves problemas de segurança global atuais. De acordo com esse documento, é por demais evidente o envolvimento da UE numa abordagem multilateral para se enfrentar aqueles problemas. Ou seja, a Estratégia sublinha que a EU, para combater o terrorismo, se comprometeu no desenvolvimento da cooperação com vários países do Norte de África, do Médio Oriente, dos Balcãs Ocidentais e também com a Turquia. Adicionalmente, tem desenvolvido esforços para partilhar as melhores práticas, com parceiros em todo o mundo, desenvolvendo programas conjuntos de combate ao extremismo violento e à radicalização (Saraiva, 2019, p. 173).

É evidente o compromisso da UE no esforço de resolução das questões de segurança na sua vizinhança, especialmente o Mediterrâneo, o Médio

²⁴ A Estratégia Global da UE começou a ser pensada em 2013, quando o Conselho Europeu solicitou à alta representante um documento que avaliasse o impacto na EU das mudanças no sistema internacional. Quando tomou posse, Federica Mogherini chamou a si o projeto, que apresentaria ao Conselho Europeu em junho de 2015, com o título *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. A partir da reflexão sobre esse documento seria elaborada a Estratégia Global, e apresentada no Conselho Europeu de 28 de junho de 2016 (Pérez, 2017).

²⁵ O relatório completo deste evento, *Defending Europe: Analysing the threats and strategic challenges facing the EU*, pode ser encontrado em <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUIS-Files/Report%20-%20Defending%20Europe.pdf>.

Oriente e algumas partes da África subsaariana. A Estratégia Global afirma ainda, de forma clara, que a UE, como instrumento do multilateralismo, defenderá a governação multilateral regional. Daí ser essencial que a UE ajude a resolver conflitos e a promover o desenvolvimento e os direitos humanos no Sul, para fazer face a todo o tipo de novas ameaças, que vão proliferando nessas regiões, como o terrorismo, as migrações e as mudanças climáticas (SEAE, 2016b, p. 34).

Contudo, ainda há uma grande lacuna entre a declaração de intenções da UE de se tornar relevante a nível regional e global e as suas reais capacidades para reforçar a segurança na sua vizinhança. Como o Plano de Desenvolvimento das Capacidades prevê, além da sua determinação, a União ainda está muito longe de ter a devida relevância nos fora e cenários em que os eventos globais são discutidos e onde apenas alguns conseguem definir as regras do jogo (Saraiva, 2019, pp. 183, 184).

1.2.5. A OSCE

Também a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) vem desempenhando um papel relevante no reforço da segurança europeia. Tendo como região privilegiada de atuação o Leste da Europa, o Cáucaso e as suas vizinhanças, a forma de atuação da OSCE difere parcialmente das atuações das organizações referidas acima. O seu melhor recurso é a capacidade de influenciar e modificar comportamentos, “através do diálogo político sobre valores partilhados e através de um trabalho prático que contribui para o progresso sustentável” (OSCE, 2020). A OSCE adotou um conceito de segurança abrangente que inclui as dimensões político-militar, económica e ambiental, para além de dedicar especial atenção às dimensões humanas. No âmbito militar a OSCE emprega um sistema de controlo de armamento muito avançado e tem promovido a Reforma do Setor de Segurança (RSS) e a recolha e destruição de armamento ligeiro. A sua atuação promove a criação de um ambiente de cooperação, ajudando a levantar capacidades que reforçam a atuação dos Estados para enfrentarem novos tipos de ameaças.

Mas a sua atuação também se releva noutros campos. Considerando que questões económicas e ambientais poderão representar ameaças à segurança e estabilidade, a OSCE ajuda à promoção da boa governação, à consciencialização ambiental, ao combate à corrupção, à boa gestão dos recursos naturais e dos resíduos ambientais. A organização também dedica os seus esforços à promoção dos direitos humanos e apoia o desenvolvimento das instituições democráticas.

Mas a OSCE tem vindo a dedicar cada vez mais os seus esforços a ajudar a enfrentar novos desafios de segurança que representam uma ameaça através das fronteiras, como sejam as mudanças climáticas, o terrorismo, a radicalização e o extremismo violento, o crime organizado, o cibercrime e os crimes de tráfico de drogas, de armas e de seres humanos (OSCE, 2020).

2. A ADAPTAÇÃO DOS ESTADOS A NOVOS TIPOS DE CONFLITOS E AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Se as organizações internacionais, como a ONU e as organizações regionais abordadas acima, têm demonstrado que é necessário que a comunidade internacional se adapte a novas ameaças e riscos e, portanto, também a novos tipos de conflitos, parece ser por demais evidente que os Estados devem também adaptar-se. Na verdade, a capacidade de adaptação depende muito do modelo de defesa nacional que um Estado adote. Conforme notava Glen Grant num artigo publicado em 2015, é cada vez mais evidente a necessidade de um novo modelo para entender a organização de Defesa Nacional, à medida que a missão se torna mais complexa e o ambiente de segurança internacional continua a alterar-se. Ao mesmo tempo, Estados e, especialmente, organizações supranacionais de segurança e defesa lutam pela harmonização e coerência ao tentarem juntar as capacidades militares dos seus membros para operações e missões combinadas. O paradigma mudou, como sublinha Grant, pois atualmente os inimigos podem usar o mesmo passaporte nacional que um militar que os combate (mas sem uniforme ou insígnias) e a operar dentro dos limites de um Estado em particular. Drones não tripulados e manobrados remotamente podem matar à distância. Os militares estão a cooperar cada vez mais com organizações civis, implementando estruturas organizacionais cada vez mais planas. Os custos com pessoal são cada vez maiores e cada vez há mais estruturas legais e morais internacionais (Grant, 2015).

Analisemos, então, a evolução dos mecanismos de segurança e defesa, a partir da forma como têm enfrentado as guerras e ameaças até ao presente. Para tal, é necessário estudar a evolução dos conceitos de segurança e da guerra, obtendo-se pistas para a sua necessária evolução, de forma a propor modelos de adaptação dos produtores de segurança, nomeadamente das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança, às “novas guerras” e “novas ameaças transnacionais”. Assim, apresenta-se abaixo o estudo da evolução dos conceitos de segurança e da guerra e vislumbra-se a sua necessária evolu-

ção, propõem-se modelos de adaptação dos produtores de segurança, nomeadamente das Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança, às “novas guerras” e “novas ameaças transnacionais”. Ou seja, o exercício que adiante se propõe é de apresentar uma caracterização dos instrumentos eficazes de intervenção da comunidade internacional e dos seus atores no terreno onde é necessário assegurar a estabilização e onde atuam os atores da governação global, ou seja, na área de encontro dos complexos estratégicos da paz liberal com os complexos políticos das “novas guerras”.

Como sublinhado por Mary Kaldor (2013, p. 14), o debate sobre as novas guerras deu lugar à discussão sobre compreender e interpretar “novas guerras”. E na verdade, isto teve influência em termos do debate na esfera militar, nos ministérios de defesa e nas organizações internacionais. O que parece ainda faltar é um debate sobre as respostas mais adequadas, que Kaldor vê como uma resposta política cosmopolítica envolvendo policiamento, a construção de instituições e a difusão de normas nos vários níveis. Este processo deverá envolver mudanças na natureza da intervenção e uma adaptação dos meios e do equipamento pelas forças armadas envolvidas, para além de uma diferente preparação, que é precisamente para onde o nosso projeto de investigação se dirige.

2.1. A Evolução dos conceitos de segurança e da guerra

As novas guerras podem bem ser uma reação a alguns aspetos das dinâmicas do processo de globalização. De acordo com Mary Kaldor (2013, p. 4), a globalização deve ser entendida como a “intensificação das interligações globais – políticas, económicas, militares e culturais – e o carácter mutável da autoridade política”. Apesar de não ser um fenómeno novo, a ideia é de que este processo terá ocorrido entre os anos 1980 e 1990 de uma forma que provocou processos opostos, nomeadamente a integração versus fragmentação e a homogeneização versus diversificação, acompanhado de um desinteresse em ideologias.

Na zona de fronteira da expansão deste processo de globalização, e devido à criação de vazios de poder que são típicos destes períodos de transição, têm emergido novos tipos de violência organizada e novos métodos de fazer a guerra. Pode observar-se o aumento das reações violentas contra novos grupos que, armando-se, pretendem aproveitar a oportunidade para tirar proveito deste novo ambiente. Este tipo de conflito é muito diferente das “velhas guerras” e tem uma lógica diferente (Kaldor, 2013). Estas guerras têm mais a ver com etnia, religião e outras questões do que com preocupações geopolíticas dos

Estados soberanos. O seu financiamento também difere grandemente do das “velhas guerras”, dado que não são financiadas pelos impostos, mas sim por receitas conseguidas através de todos os tipos de atividades legais ou ilegais. Diferentemente das guerras mais tradicionais dos séculos XIX e XX, são muito frequentemente dirigidas contra civis como forma de controlar o seu território. Os atores envolvidos já não são apenas os Estados, mas também ONG, companhias militares privadas, forças de segurança, outras organizações privadas e diversas agências das Nações Unidas, assim como de outras instituições.

Este novo tipo de guerras tem implicações políticas, assim como consequências, muito importantes para a ordem internacional porque, diferentemente das chamadas “velhas guerras”, a finalidade das partes em conflito não é ganhar a própria guerra, mas manter o conflito vivo. Torna-se uma atividade de violência por si só, onde não há vontade de qualquer das partes de ganhar o conflito, mas tão só de continuar a obter benefícios, muitas vezes de ordem financeira. Como resultado, o atrito entre os complexos estratégicos da paz liberal e os complexos políticos das novas guerras, como denominado por Duffield, resulta numa área de sobreposição onde é necessário garantir a estabilização, ou seja, onde os atores da governação global deverão atuar. Acresce que se observam fenómenos de violência híbrida, fenómenos de violência em que elementos formais e informais coexistem, se sobrepõem e se entrelaçam, realidade que a paz liberal não capta e não investiga (Krause, 2012).

2.2. Segurança Interna e Defesa Nacional

Há ainda uma outra dimensão que necessita de adaptação às novas ameaças e aos novos tipos e conflitos. Conforme nota Luís Elias, há “necessidade de aprofundamento da colaboração entre o sistema de segurança interna e a defesa nacional face aos problemas securitários contemporâneos, cada vez mais perturbadores dos Estados de direito democráticos e da segurança internacional” (Elias, 2107, p. 27). Assim, a adaptação das estruturas de segurança e de defesa dos Estados é uma necessidade urgente, de forma a reforçar a eficácia no combate às novas ameaças.

Todos os instrumentos disponíveis da governação global têm o seu próprio e particular modo de enfrentar os desafios das “novas guerras” e das “novas ameaças transnacionais” (estas derivadas do ambiente das “novas guerras”). Mas o sucesso não está garantido devido a uma falta de adaptação da preparação e dos meios e também ou a uma incompreensão do aparecimento deste fenómeno.

É urgente que os mecanismos da governação global se adaptem às novas ameaças e as possam erradicar.

3. NOTAS FINAIS

Este capítulo apresenta elementos para uma caracterização dos instrumentos eficazes de intervenção da comunidade internacional, e dos seus atores, no terreno onde é necessário assegurar a estabilização e onde atuam os atores da governação global, ou seja, na área de encontro dos complexos estratégicos da paz liberal com os complexos políticos das “novas guerras”.

A emergência de novos atores de violência organizada, que não são instrumentos da tradicional violência organizada de um Estado, leva à necessidade de se ponderarem os mecanismos de resposta dos Estados e da Comunidade Internacional. A análise de casos de conflitos em diversos pontos do globo, nas regiões onde se identifica a emergência de novos atores de violência armada, apresenta alguns padrões caracterizadores do que se tem convencionado chamar “novas guerras” e novas ameaças transnacionais.

Argumentou-se que existe urgência na adaptação dos mecanismos de reação ao advento de novas formas de conflitos. Assim, através do estudo da intervenção das Nações Unidas e de outros atores da Comunidade Internacional, poderão compreender-se mais claramente as respostas, em termos de multilateralismo, aos fenómenos das novas guerras e novas ameaças transnacionais. Essa compreensão superior reforça-se também com a análise das características e resultados da intervenção humanitária, nomeadamente operações de paz e outras intervenções, e ainda pelos contributos dos Estados para o reforço da segurança internacional.

Tendo-se demonstrado a necessidade de analisar a evolução dos mecanismos de segurança e defesa, a partir da forma como têm enfrentado as guerras e ameaças até ao presente, estudou-se a evolução dos conceitos de segurança e da guerra, e identificou-se a necessidade de adaptação dos produtores de segurança, nomeadamente das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança, às “novas guerras” e “novas ameaças transnacionais”.

A nível dos Estados é necessário adaptar os meios militares e as estruturas de segurança interna, e mesmo os serviços de informações, para melhor poderem enfrentarem os novos tipos de ameaças. A intensificação da coordenação, a normalização de equipamentos e meios, são essenciais para um maior

rendimento das capacidades ao dispor da segurança e defesa de um país. Mas também nas Organizações Internacionais, como a ONU, a NATO ou a UE, é necessário reconfigurar os dispositivos e as mentalidades, pois as novas formas de conflito encontram os tradicionais mecanismo de *hardpower* desadequados. Essa reconfiguração é já um facto nalgumas dessas estruturas, mas a eficácia dos novos modelos será muito maior se os Estados que constituem essas organizações acompanharem com a reestruturação das suas capacidades nacionais as adaptações que são feitas a nível internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAFP, Agência Lusa (2019). RDC: *Milhares de deslocados devido a combates*. Retirado de: <https://www.dw.com/pt-002/rdc-milhares-de-deslocados-devido-a-combates/a-48786138>.
- Dias, A. M. (2013). *Sudão do Sul: independente e inevitavelmente ligado ao Sudão*. Retirado de Janus on-line: http://janusonline.pt/images/anuario2013/2013_1_19.pdf.
- Dias, V. A. (2015, março). As dimensões interna e internacional da crise na Ucrânia. *Relações Internacionais n.º 45*. Lisboa. Retirado de http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992015000100003, 20 de julho de 2020.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The merging of development and security*. London: Zed Books.
- Elias, L. (2016). As Forças de Segurança e as Forças Armadas face às Ameaças e Riscos Transnacionais: Atuação Operacional Conjunta no Quadro Interno e Externo. Em: Saraiva, L. (Coord.) *O Papel das Forças Armadas na Segurança Interna*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Grant, G. (2015). *Defense model – how to understand the defense style of a country* Obtido de: <https://cacds.org.ua/en/?p=2241>.
- Instituto de Estudos de Segurança (ISS), 2019, *Defending Europe: Analysing the threats and strategic challenges facing the EU*. Retirado de Instituto de Estudos de Segurança: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report%20-%20Defending%20Europe.pdf>.
- Kakachia, K. K. (2008). A guerra dos cinco dias, in *Relações Internacionais*. Retirado de: IPRI: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri20/n20a03.pdf.
- Kaldor, M. (2013). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (3.^a

- Ed.). Cambridge: Polity Press.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Krause, K. (2012). Hybrid Violence: Locating the Use of Force in Postconflict Settings. *Global Governance*. Vol.18, 39-56.
- NATO (2019). *NATO's response to hybrid threats*. Retirado de NATO: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm.
- OSCE (2020). *What we do*. Retirado de OSCE: <https://www.osce.org/what-we-do>.
- Pérez, R. G. (2017). Estratégia Global da União Europeia - Pragmatismo e possibilismo. *Relações Internacionais* março: 2017 53. Retirado de IPRI: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri53/RI53_art06_RGP.pdf.
- Santos, S. (2020). O Daesh em Moçambique. Retirado de: *Segurança e Ciências Forenses*: <https://segurancaecienciasforenses.com/2020/06/04/o-daesh-em-mocambique/>.
- Saraiva, L. E. (2019). A UE como ator securitário em África: o nexó entre a abordagem multilateral e as capacidades. Em: S. Fernandes, S. & L. Simão, L., *O Multilateralismo: Conceitos e Práticas no século XXI*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 161-188.
- Serviço de Ação Externa da União Europeia (SEAE) (2016b). *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Retirado de EEAS http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs:review_web.pdf.
- Vieira, E. A. (s/d). "o Fim da História", de Francis Fukuyama – uma análise crítica em teoria da história. Retirado de Meu Artigo: <https://meuartigo.brasilescola.uol.com.br/historia/o-fim-historia-francis-fukuyama-uma-analise-critica-teoria-historia.htm>.
- Yesiltas, M. (2020). *A organização terrorista DAESH tenta se recuperar no período do novo tipo de coronavírus*. Retirado de TRT: <https://www.trt.net.tr/portuguese/programas/2020/05/08/a-organizacao-terrorista-daesh-ten-ta-se-recuperar-no-periodo-do-novo-tipo-de-coronavirus-1413507>.

V. GEORGE W. BUSH E A POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA NO PÓS 11 DE SETEMBRO: O TERRORISMO INTERNACIONAL

Cristiano Cabrita

RESUMO

A derrota do candidato Republicano John McCain, nas eleições presidenciais de 2008, foi interpretada como uma renúncia não só à política económica, mas também, e mais importante, à forma como George W. Bush conduziu a política externa do país depois dos ataques terroristas de 2001. Segundo os mais críticos, os eleitores americanos não estavam dispostos a continuar a validar uma política exterior vista como agressiva – particularmente após a intervenção militar dos EUA no Iraque, em 2003 - baseada no poder militar e no unilateralismo, que tinha como principal prioridade alcançar o globalismo democrático. Sobretudo, porque as Administrações de W. Bush associariam a promoção da democracia à segurança e ao interesse nacional do país, num enquadramento mais abrangente no combate ao terrorismo internacional. É precisamente sobre esta problemática que nos propusemos discurrir com a elaboração deste artigo. Ou seja, determinar qual foi o impacto do terrorismo internacional na formulação da política externa norte americana no pós 11 de Setembro.

Palavras-chave: política externa norte-americana; terrorismo internacional.

ABSTRACT

The defeat of John McCain in the 2008 US presidential elections was interpreted as a rebuff not only from George W. Bush's economic policy, but also, and more importantly, from the way he conducted the country's foreign policy after the terrorist attacks of 2001. According to most critics, American voters were unwilling to validate a foreign policy seen as aggressive - particularly after the US military intervention in Iraq, in 2003 - based on military power and unilateralism, which had as its top priority democratic globalism. Particularly, since W. Bush's administrations would associate the promotion of democracy with the security and national interest of the country, in a broader framework aimed at fighting

international terrorism. Therefore, our main goal in this paper is to clarify this argument. That is, to determine what was the impact of international terrorism on the formulation of US foreign policy after 9/11.

Keywords: *U. S. Foreign Policy; International Terrorism.*

1. INTRODUÇÃO

A derrota do candidato Republicano John McCain, nas eleições presidenciais de 2008, foi interpretada como uma renúncia não só à política econômica, mas também, e mais importante, à forma como George W. Bush conduziu a política externa do país depois dos ataques terroristas de 2001. Segundo os mais críticos, os eleitores americanos não estavam dispostos a continuar a validar uma política exterior vista como agressiva – particularmente após a intervenção militar dos EUA no Iraque, em 2003 - baseada no poder militar e no unilateralismo, que tinha como principal prioridade alcançar o globalismo democrático. Sobretudo, porque as Administrações de W. Bush associariam a promoção da democracia à segurança e ao interesse nacional do país, num enquadramento mais abrangente no combate ao terrorismo internacional.

É precisamente sobre esta problemática que nos propusemos discorrer. Ou seja, procuraremos responder à seguinte questão: qual foi o impacto do terrorismo internacional na formulação da política externa norte americana no pós 11 de Setembro? Para responder a esta pergunta analisaremos as duas Administrações de George W. Bush, procurando evidenciar a relevância da denominada Doutrina Bush e das duas Estratégias de Segurança Nacional redigidas durante o seu mandato.

2. PRIMEIRA ADMINISTRAÇÃO DE GEORGE W. BUSH (2001-2005)

O 11 de Setembro provocou uma profunda alteração na política externa da Administração de George W. Bush. Até então, e desde a campanha que o elegeu como o 43.º Presidente dos Estados Unidos, Bush tinha protagonizado uma visão externa "humilde" e até um pouco isolacionista. Na sua primeira intervenção à nação, em janeiro de 2001, o novo Presidente, em termos de política externa, não poderia ser mais objetivo:

Ao longo do último século, a fé da América na liberdade e na democracia foi uma rocha num mar revolto. Agora é uma semente ao vento, ganhando raízes em muitas nações. A nossa fé democrática

é mais do que a convicção do nosso país; é a esperança inata da nossa humanidade, um ideal que carregamos mas que não somos donos [...]. Os inimigos da liberdade e do nosso país não devem ter quaisquer dúvidas: a América permanece envolvida com o mundo pela história e por escolha, moldando uma balança de poder que favorece a liberdade. Demonstraremos resiliência sem arrogância. (Bush, 2001a)

Os EUA mantendo uma linha ideológica defensora dos propósitos democráticos não demonstravam intenções de ser uma potência hegemônica militarista, pelo menos a qualquer custo. Mais importante, não transmitiam a imagem de uma potência determinada em impor a sua vontade aos outros de uma maneira tão forte como o fariam a seguir ao 11 de Setembro. Na parte final do discurso onde Bush afirmava que o país demonstraria a sua «resiliência sem arrogância», não dava indicações de que o país embarcaria num novo rumo unilateral e de imposição da sua hegemonia.

Neste ponto, é relevante entender o pensamento da então conselheira de George W. Bush para a política externa, Condoleezza Rice. Num artigo escrito em 2000 ainda durante a campanha eleitoral e publicado na *Foreign Affairs*, Rice considerava que uma eventual Administração Republicana tinha por obrigação defender cinco prioridades na defesa daquilo que era o interesse nacional dos EUA. Em primeiro lugar, a supremacia militar devia ser enfatizada para que, se fosse necessário, os EUA pudessem projetar esse poder. Em segundo lugar, a sustentabilidade da nação norte-americana estava na promoção do crescimento económico e na abertura política através da extensão do livre comércio e do garante da estabilidade do sistema monetário internacional. Como terceira prioridade, a América deveria promover os laços que mantinha com os seus aliados, particularmente com aqueles que partilhavam os valores norte-americanos, impulsionando, assim, a promoção da paz, da prosperidade e da liberdade. Depois, em quarto lugar, o país deveria redimensionar as relações com a China e com a Rússia. Por último, os EUA teriam de encarar muito seriamente a ameaça preconizada pelos Estados-párias e potências hostis, nomeadamente, tendo em conta o apoio que estas dariam aos grupos terroristas (Rice, 2000).

Esta posição era, como o próprio título do artigo indica, sustentada numa visão estritamente circunscrita à *realpolitik* e, se quisermos entrar no campo da Teoria das Relações Internacionais, à escola realista. Em contraste com Bill Clinton, a política externa de Bush seria «pautada pela prudência da atuação e

a humildade da ambição» (Rato, 2008). Pode-se dizer que antes do 11 de Setembro, como é perceptível pela posição de Rice, a postura de W. Bush assentava em critérios manifestamente realistas. Mas, os ataques de 11 de setembro de 2001, a Nova Iorque e a Washington, mudariam a sua posição colocando, por exemplo, a visão mais agressiva associada ao pensamento neoconservador no centro do debate político. Segundo Bush recordaria mais tarde: «o meu sangue estava a ferver [...] apetecia-me declarar guerra naquele instante, mas a nação ainda estava em choque pelo que decidi adiar o anúncio para o dia seguinte. Não queria tornar pública uma importante decisão que tinha tomado: os EUA a partir daí considerariam que qualquer nação que albergasse terroristas era responsável pelos seus actos» (Bush, 2010).

A nova Doutrina pressupunha que o país tinha de passar à «ofensiva atacando os terroristas» antes que os mesmos pudessem atacar novamente os EUA. Sobretudo porque o Presidente norte-americano tinha deixado claro o seu «ultra-je moral» contra o «Pearl Harbor dos nossos tempos» (Bush, 2010, p. 137).

A política externa norte-americana seria, a partir de então, completamente diferente da política de contenção adotada durante o período da Guerra-fria. A nova estratégia basear-se-ia numa ideologia que já existia muito antes dos ataques de terror. Com efeito, esta agenda ideológica preexistente seria recuperada e revitalizada, com contornos neoconservadores, de modo a responder aos novos desafios do terrorismo internacional.

Menos de 10 dias depois dos ataques terroristas às duas cidades norte-americanas, o discurso de George W. Bush já não tinha nada a ver com aquele que havia sido proferido em janeiro desse ano. Não necessitando de conter a sua firmeza publicamente, considerava que os EUA deviam desenvolver a partir daí uma luta feroz contra o terrorismo e contra aqueles que albergassem terroristas, «a nossa dor transformou-se em fúria, e a fúria em resolução» pelo que «levaremos a justiça aos nossos inimigos». Isto quer dizer que, «ou estão connosco ou estão com os terroristas» (Bush, 2001c). A inexistência de um meio-termo nesta escolha política tornaria evidente que já não havia lugar a indecisões e que a guerra contra a Al-Qaida e contra o Afeganistão era apenas uma questão de tempo (Renshon, 2007).

De um ponto de vista ideológico, esta Administração, depois do 11 de Setembro, veio trazer uma nova linguagem para a política externa identificada com o neoconservadorismo, especialmente no que concerne à valorização da moral. Noutros termos, o combate ao comunismo soviético seria substituído

por um combate ao «totalitarismo Islâmico-Árabe, religioso e secular» (Krauthammer, 2004), recuperando-se desta forma a matriz moral que acompanhou grande parte do discurso político da Administração de Ronald Reagan. Quer isto dizer que a luta contra o terrorismo internacional e contra o “eixo do mal” seria descrita como um imperativo moral e, sobretudo, uma batalha entre o “Bem” e o “Mal” (Muravchik, 2007).

A Guerra no Afeganistão, iniciada em 7 de outubro de 2001, seria uma consequência dos acontecimentos históricos do 11 de Setembro pelo que importa desde logo não valorizar excessivamente a influência neoconservadora sobre a decisão de combater o terrorismo em território afegão, intervenção, recorde-se, legitimada pelas instituições internacionais e confirmada pelo apoio de grande parte dos aliados – ocidentais e árabes. Arriscamos mesmo dizer que nesta decisão não foram ponderadas nem questões político-partidárias, nem questões ideológicas, nem questões relacionadas com a maior ou menor influência desta ou daquela escola de pensamento externo. Tratou-se simplesmente de defender o interesse nacional.

Importa sublinhar que, em Janeiro de 2002, num discurso centrado na luta contra o terrorismo, mas também na recuperação económica do país, George W. Bush dirigir-se-ia ao Congresso enaltecendo a capacidade militar norte-americana e referindo que a «guerra contra o terror estava apenas a começar», apontando o «eixo do mal», constituído por Coreia do Norte, Irão e Iraque, como potenciais ameaças à segurança nacional dos EUA. Embora ainda mencionasse os aliados como uma parte importante na luta contra o terrorismo denota-se uma inversão progressiva em partes da retórica. George W. Bush estabelecia como principal objetivo da sua política externa salvaguardar a «segurança da nação». Em formação estava uma retórica importante, e que fez, em muitos momentos, parte da política externa norte americana: a ligação entre a democracia, ou melhor o acto de garantir a liberdade, com o incremento do poder militar. Para que a democracia fosse alcançada seria necessário aumentar o orçamento de defesa, o qual por sua vez retiraria da equação as várias ameaças com que o país estava confrontado, potenciando assim os processos democráticos. Assim, vinha sugerir a possibilidade de desencadear uma guerra preemptiva contra estes países:

A América fará o que for necessário para garantir a segurança da nossa nação. [...] Não esperarei pelos eventos, enquanto os perigos se aproximam. Não ficarei a observar, enquanto as ameaças se

aproximam. Os Estados Unidos da América não permitirão que os regimes mais perigosos do mundo nos ameacem com as armas mais destrutivas do mundo. (Bush, 2002b)

De uma perspectiva política, algumas das ideias centrais dos neocons para a política externa dos Estados Unidos como a manutenção da hegemonia; a defesa de um mundo unipolar; a defesa da preempção; a defesa do poder militar norte-americano; a defesa da democracia e do liberalismo económico seriam consignadas na Estratégia de Segurança Nacional (ESN - National Security Strategy), de setembro de 2002. Resumidamente, tratava-se de «reavivar os ideais de Woodrow Wilson» aproveitando o poder militar dos EUA (Mann, 2004). O combate ao terrorismo internacional estaria no centro desta equação geoestratégica.

3. DOCTRINA BUSH

Aquele conjunto de ideias sobre política externa ficaria mais tarde conhecido como a Doutrina Bush. Relativamente a esta orientação estratégica é necessário tecer algumas considerações primárias. A Doutrina Bush não foi uma consequência do 11 de Setembro. Posta desta forma a afirmação pode parecer exagerada, mas uma breve análise da política externa norte-americana comprovará esta asserção.

Vejam os detalhes desta questão. Desde logo importa afirmar que não se pretende negar que a componente político-ideológica da Doutrina Bush alcança com o 11 de Setembro uma dimensão superior. Nada disso. Apenas pretendemos sublinhar que a sua conceção desta Doutrina começa a ser delineada antes dos ataques terroristas a Nova Iorque e a Washington. O que comprova algo substancialmente importante: uma linha de continuidade da política externa norte-americana. A origem da Doutrina Bush pode ser encontrada no seio de um grupo de conservadores que James Maan caracteristicamente apelidou de *Vulcans*, entre os quais se incluía William Kristol, Francis Fukuyama, Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld e Dick Cheney. Estes estavam preocupados com a deriva da política externa desenvolvida por Bill Clinton e pretendiam, antes de mais, que os EUA desenvolvessem uma política exterior mais dura para com Saddam Hussein.

Inserir-se-ia neste contexto o apelo efetuado, em novembro de 1997, por William Kristol e Robert Kagan, a uma imediata intervenção militar dos EUA no Iraque bem como a carta aberta, escrita em janeiro de 1998, pelos membros do *Project for the New American Century* dirigida ao Presidente Bill Clinton. Estes intelectuais pretendiam que os EUA tivessem uma posição mais musculada no

exterior através da promoção da democracia, potenciando o desenvolvimento de uma política contra regimes hostis criando assim as condições para o desenvolvimento de uma ordem internacional condizente com os interesses dos EUA. Estas sugestões consagradas no Project for the New American Century funcionariam como uma premonição para a futura componente estratégica da Doutrina Bush.

Esta Doutrina, como qualquer outra grande estratégia, procurou responder a um conjunto de novos desafios à segurança nacional dos EUA. O principal desafio seria delinear uma estratégia que combatesse eficazmente o terrorismo internacional. Para isso, seria necessário diagnosticar o problema; desenvolver novos instrumentos estratégicos que conseguissem responder às novas circunstâncias; e, conseqüentemente, determinar formas de aplicar esses instrumentos estratégicos às novas ameaças. Se recuperarmos o pensamento de John Mearsheimer pode-se considerar que no âmbito de uma Estratégia de Domínio Global ou Hegemonia Global, os EUA procuravam consagrar um instrumento que se coadunasse com as necessidades da sua segurança nacional (Mearsheimer, 2020).

É preciso levar também em linha de conta que a Doutrina Bush não deve ser cingida a um único documento. Tal como outras doutrinas presidenciais, resulta de um conjunto de documentos oficiais de política externa, discursos presidenciais, ações presidenciais, conferências de imprensa, comunicações e entrevistas levadas a cabo pelo próprio Presidente ou por elementos do seu gabinete de apoio. Muito embora tenham existido este conjunto de contribuições que sustentariam esta nova visão estratégica²⁶, a sua enunciação formal consagra-se, principalmente, em duas Estratégias de Segurança Nacional. A primeira formulada em 2002 e a segunda redigida em 2006. Cada uma destas contribuições deve ser analisada numa lógica de complementaridade naquilo que foi a formulação da Doutrina Bush, explicando a ligação entre o pensamento político-teórico e a sua aplicação no terreno. Analisemos, então, a Estratégia de Segurança Nacional de 2002 e a maneira como esta aborda a nova especificidade emanada do impacto provocado pelo terrorismo internacional no pós 11 de Setembro.

²⁶ Este conjunto de documentos são, por exemplo, o *Quadrennial Defense Review* (QDR), de 6 de fevereiro de 2006, disponível em [http://www.defense.gov/qdr/report/report 20060203.pdf](http://www.defense.gov/qdr/report/report%20060203.pdf); o *National Strategy for Combating Terrorism*, de 2006, disponível em www.fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf; o *National Strategy for Homeland Security*, de julho de 2002, disponível em http://www.nti.org/media/pdfs/03-dhs.pdf?_id=1317163165; o *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, de dezembro de 2002, disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-17.html>; o *National Strategy for Homeland Security*, de outubro de 2007, disponível em <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/homeland/nshs/2007/>; e, o Discurso de *West Point*, de junho de 2002.

4. ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (2002)

Na introdução da Estratégia de Segurança Nacional, o Presidente Republicano afirmaria:

Os grandes embates do século XX entre a liberdade e o totalitarismo terminaram com a vitória decisiva das forças da liberdade e de um único modelo sustentável para o sucesso nacional: liberdade, democracia e livre iniciativa. No século XXI, somente as nações que se comprometem a proteger os direitos humanos básicos e a garantir a liberdade política e económica conseguirão fazer descolar o potencial do seu povo e assegurar a sua prosperidade futura.[...] Hoje, os Estados Unidos desfrutam de uma posição de força militar sem paralelo e de grande influência política e económica. Segundo a nossa herança e os nossos princípios, não utilizamos a força como pressão para obter vantagens unilaterais. Em vez disso, procuramos criar um equilíbrio de poder que favoreça a liberdade humana: condições em que todos os países e sociedades podem optar pelas recompensas e desafios da liberdade político-económica. Num mundo seguro, as pessoas poderão melhorar as suas próprias vidas. Defenderemos a paz, combatendo terroristas e tiranos. Preservaremos a paz, estabelecendo um bom relacionamento entre as grandes potências. Propagaremos a paz, estimulando sociedades livres e abertas em todos os continentes». [...] Lutaremos ativamente para levar a esperança da democracia, dos mercados livres e do livre comércio a todos os cantos do mundo. (National Security Strategy, 2002)

A ESN, mantendo-se fiel na defesa dos princípios da paz, da democracia e da liberalização dos mercados, introduzia um novo elemento, a possibilidade da guerra preemptiva: “a América vai agir contra as ameaças desses inimigos antes que elas estejam totalmente formadas” (National Security Strategy, 2002). Além do mais, estabelecia alguns princípios gerais. O primeiro destes considerava que o papel da América no mundo estava imbuído num espírito de missão, devendo os EUA moldar a ordem mundial de forma a perpetuarem o seu próprio domínio. Por outras palavras, o executivo norte-americano procuraria garantir a defesa do capitalismo democrático, da liberdade e do modo de vida americano em todo o mundo. O objetivo seria reforçar a sua «liderança global» mantendo a proeminência nas regiões do mundo mais importantes. Em termos concretos, estabelecia-se uma conexão entre a liberdade democrática e o poder militar do

país, o mesmo quer dizer, entre as formas que o segundo assumiria para garantir a concretização da primeira. Depois, sublinhava o imperativo da supremacia militar dos EUA como forma de projeção do poder a nível mundial, procurando-se garantir a proteção das regiões democráticas. Sinteticamente, a ESN, com a sua componente preemptiva, vinha consagrar a intenção hegemónica dos EUA (Gaddis, 2002), seguindo os passos de uma estratégia de Domínio Global .

Por último, a guerra contra o terrorismo teria uma consequência importante para a grande estratégia de hegemonia norte-americana: permitiria afastar do discurso político a ideia de conflito entre as grandes potências (nomeadamente, com a China e com a Rússia), desenvolvendo uma retórica de aproximação à comunidade internacional. Consequentemente, deixava o caminho aberto para o exercício do poder norte-americano contra o terrorismo internacional (Lindsay, 2011). Para Pierre Hassner, a estratégia da potência norte-americana após o 11 de Setembro, era muito simples:

O ponto essencial é que os EUA não podem correr esse risco: tem de ser preemptivos e têm que acabar ou “mudar” todos os regimes que ou apoiem o terrorismo ou procurem adquirir armas de destruição maciça. Assim que se tornarem democracias deixarão de ser inimigos dos EUA, de Israel ou da paz mundial. Isto é uma espécie de “wilsonianismo com botas”, no sentido em que Napoleão tem sido descrito como “ uma revolução com botas”. Esta doutrina implica, acima de tudo, uma revolução que é estratégica, mas também política, jurídica e moral. (Hassner, 2002)

Este “wilsonianismo com botas” vinha no seguimento do discurso que Ronald Reagan havia proferido em 1982 no Parlamento Britânico. Uma análise imparcial dirá que o 11 de Setembro teria o condão de projetar de uma maneira mais veemente a promoção e defesa dos princípios democráticos. Aliás, segundo o Presidente Bush, a principal razão pela qual a América teria sido atacada residia no facto da nação ser a “luz da liberdade e oportunidade no mundo” acrescentando que “ninguém” impediria “a luz de continuar a brilhar” (Bush, 2001b). Daqui se depreende que o desígnio da América no século XXI, mantendo a veia excecionista, continuasse a estar focalizado na transformação do mundo num sítio mais seguro, mais próspero e, principalmente, mais democrático (Rice, 2000). Era esta a principal vocação, diríamos mesmo, a principal força motora da ESN. Existe um outro aspeto da ESN que importa novamente valorizar: a dimensão da componente moral. O guia moral apresentado por esta Estratégia

associava-se não só à tradição da política externa dos EUA, mas também àquilo que havia sido a própria evolução político-ideológica do pensamento neoconservador, observável, por exemplo, na linguagem utilizada por Ronald Reagan. No fundo, a moral seria uma ponte entre o presente e o passado.

A Administração Republicana havia antecipado o conteúdo da «ESN» num discurso efetuado pelo Presidente Bush, no dia 1 de junho de 2002, em West Point. Aqui, estaria o enquadramento conceptual no que diz respeito à formulação da política externa dos EUA no pós-11 de setembro. Que, como foi referido, seria divulgado com maior detalhe na «ESN» somente três meses depois. O discurso de West Point ofereceria uma visão objetiva sobre qual seria o papel da América no mundo. Por um lado, invocava a elevação dos valores americanos, particularmente a defesa da universalidade da liberdade humana, atacando o poder despótico e o terrorismo. Por outro lado, assumia que a América tinha um dever universal para com todos os povos (Bush, 2002c). Assim sendo, através da recuperação das primeiras ideias dos tempos coloniais, considerava que os EUA, aludindo ao seu cariz excepcional, deveriam desenvolver todos os esforços para garantir uma paz global que “favorecesse a liberdade humana” (Bush, 2002a). Em consonância, este discurso proclamava a fé de Bush na edificação de uma ordem mundial baseada nos valores liberais do país. Especificamente, o Presidente norte-americano entendia que a preservação e a projeção destes valores só se faria com um exercício efetivo do poder, neste caso do poder militar dos EUA, sublinhando a ideia de que todos os povos do mundo tinham o direito à liberdade, à paz, ao livre-comércio e à consagração dos mais elementares direitos humanos, independentemente da concordância, ou não, dos seus respetivos Governos (Bush, 2002c).

A Doutrina Bush assumia uma postura mais agressiva na imposição dos princípios democráticos, um reflexo do pós-11 de setembro (Gaddis, 2002). As preocupações expressas por este Presidente determinariam que o poder de Washington, incluindo todos os seus instrumentos militares, pudesse ser utilizado na criação de condições para a consagração de uma ordem mundial liberal potenciadora do progresso económico e da paz. Como foi constatado, o verdadeiro dinamismo da ESN residia na capacidade que esta demonstrava em ligar a democracia, a liberdade e a iniciativa privada às novas perceções de ameaças que, entretanto, surgiram. A sua complexidade estava precisamente na junção do idealismo democrático com o exercício do poder preemptivo, característico da escola de política externa jacksoniana (Leffler, 2003). Na mesma

linha de Wilson, a concepção de uma visão liberal americana era encarada como um imperativo moral. Logicamente, o raciocínio que se seguia resvalava para o entendimento de que esse imperativo devia ser garantido pelo poder norte-americano. Indo mais longe, a concepção desta doutrina argumentaria que esta «missão», a obrigação de defender a liberdade e a justiça por todo o lado, deveria, daí em diante, representar as fundações de qualquer política de segurança nacional formulada pelos EUA (Bush, 2002a). Tendo como ponto de orientação a teoria de paz democrática, George W. Bush partia do princípio de que os EUA deveriam procurar expandir as zonas de liberdade democrática no mundo, nem que para isso fosse necessário utilizar o poder militar (Rhodes, 2003). O conceito de guerra preemptiva consagrado nesta Estratégia seria utilizado para as operações militares no Afeganistão e no Iraque.

Dito de outro modo, W. Bush sublinhava que o dever moral da América pressupunha que o país deveria encetar todos os esforços para a sua promoção noutras sociedades e noutros Estados. Nem mesmo o argumento da existência de uma soberania podia servir de obstáculo a estas aspirações (Rhodes, 2003). Assim sendo, na medida em que os valores da liberdade se adequavam a todos os indivíduos e a todos os Estados, segundo a concepção norte-americana, a defesa da liberdade deveria ser também uma prioridade de todos os povos do mundo. Neste contexto, os EUA reservavam-se o direito de utilizar o seu poderio militar contra os inimigos da liberdade, como o terrorismo internacional (Bush, 2002a).

5. GUERRA AO TERRORISMO INTERNACIONAL

Em termos específicos é importante ter presente que a guerra ao terrorismo internacional veio reforçar alguns argumentos centrais e gerar debates paralelos. Desde logo, questões relacionadas com a mudança de regime (o chamado *regime change*). Ou seja, a ideia de que os Estados Unidos, na condução da sua política externa, devem criar as condições para que os países considerados não-democráticos possam transformar-se em democracias liberais. Obviamente que este argumento também gerou controvérsia e críspação. Uns, utilizando o exemplo positivo da Alemanha e do Japão, consideravam que a promoção democrática podia ser feita em grande parte dos contextos da política internacional. Se resultou nestes dois países poderia igualmente resultar em áreas geográficas mais complicadas e antagónicas aos interesses norte-americanos, como o Médio Oriente. Outros, mostravam-se menos otimistas e consi-

deravam que uma solução que resultasse num, ou em vários países, não significa automaticamente que funcionaria numa situação contextual semelhante²⁷.

Depois, veio tornar ainda mais evidente para grande parte dos *policy makers* da Administração Bush que a promoção da democracia e a manutenção da sua hegemonia seria vital para a segurança dos Estados Unidos. Sendo assim, a política externa norte-americana devia estar imbuída de um forte componente moral, defensora da democracia, da liberdade, do liberalismo económico e, se fosse caso disso, preparada para intervir militarmente para defender estes pilares de orientação histórico-políticos. Curiosamente, há semelhança de temáticas anteriores, não havia uma linha de orientação propriamente consensual. Neste ponto duas posições específicas contribuiriam para o entendimento deste debate. De um lado, uma visão que considerava que os Estados Unidos deviam ter como principal propósito a perpetuação da sua posição liderante. Isto quer dizer que o país devia procurar manter uma ordem sistémica que seria favorável aos seus interesses e valores, salvaguardando também os interesses dos seus aliados. O mundo teria que estar preparado, segundo esta argumentação, para entender que o interesse nacional desta potência é cada vez mais global e isso implica a defesa dos países aliados. A mensagem era clara. Os Estados Unidos defenderiam os seus aliados em quaisquer circunstâncias.

Como contraponto a este argumento tínhamos uma posição mais realista, defendida por Charles Krauthammer. Este considerava que a defesa da democracia no plano internacional devia ser uma prioridade para os Estados Unidos. Todavia, ressaltava que este processo devia ser levado a cabo com critérios objetivos, racionais e, sobretudo, seletivos. Por outras palavras, este “realismo democrático” mencionado pelo autor devia ter por detrás considerações de ordem estratégica. Era necessário identificar de onde vinha o perigo para os Estados Unidos, qual era o verdadeiro inimigo, para depois poder intervir seletivamente (Krauthammer, 2004: 16). Este argumento levou, entre outras coisas, a uma visão de democratização após os ataques do 11 de Setembro, não só, mas particularmente direcionada para o Médio Oriente como maneira de contrabalançar a ameaça terrorista (Layne, 1993: 217). Em terceiro lugar, existe um outro traço distinto daquilo que é uma visão *hawkish* neoconservadora sobre o papel a desempenhar pelo poder militar, nomeadamente em termos da sua visão pre-emptiva. Que se relaciona também com uma postura muito própria em relação às Organizações Internacionais.

²⁷ Sobre este debate cf. Wolfowitz, 2000.

Como já foi discutido, durante o período da Guerra-fria, o poder militar foi um dos pilares de uma orientação de contenção político-ideológica norte-americana iniciada pouco depois do fim da Segunda Guerra Mundial e que tinha como principal intuito combater e destruir a ameaça soviética. De certo modo, e não obstante a rutura político-ideológica, as duas superpotências conseguiram manter o *status quo* bipolar em grande parte devido às suas capacidades militares. A ameaça de uma destruição nuclear mútua criou uma almofada de segurança comumente aceite pelas duas superpotências.

O pós-11 de setembro veio avançar com um novo paradigma na relação dos Estados Unidos com a ordem mundial. A partir deste momento, foram adotadas novas políticas em consonância com a nova realidade estratégica. A nova ameaça terrorista teve, por um lado, o condão de afastar quase por completo as discussões em torno dos gastos com a defesa, sendo que a estratégia de guerra preemptiva seria aceite sem obstáculos de maior. Se a estrutura de poder mantinha-se inalterável com a unipolaridade Americana, os Estados Párias (*Rogue States*) e todas as organizações terroristas a nível global obrigavam a uma nova política externa, com gastos ainda maiores no orçamento de defesa. Por outro lado, fez com que o país assumisse que não iria ficar refém de uma decisão tomada numa qualquer Assembleia-geral de uma Organização Internacional. A nova política externa devia ser muito clara. Em caso de ameaça para a sua segurança nacional, os Estados Unidos tinham a prerrogativa de intervir mesmo antes dessa mesma potencial ameaça se concretizar. Esta Doutrina de preempção vinha abrir uma nova janela sobre a forma como as Relações Internacionais passariam a ser reguladas. Esta nova ameaça global do terrorismo internacional exigia outros instrumentos de política externa. Uns que fossem mais flexíveis e que não estivessem condicionados por quaisquer Organizações Internacionais. A preempção era a resposta apropriada aos ensejos norte-americanos (Krauthammer, 2002, p. 11). Expliquemo-nos melhor. Os conservadores em geral sempre encararam com profunda desconfiança o papel desempenhado por estas instituições internacionais, sendo que após o fim da Guerra-fria essa crítica subiria de tom.

Num discurso proferido num Jantar no Hillsdale College, no Hotel Mayflower, em Washington, D. C., no dia 4 de dezembro de 2002, Charles Krauthammer defendia uma linha de rejeição do papel das instituições internacionais validando a sua ideia de que os EUA deviam libertar-se do colete-de-forças imposto pelos acordos internacionais e pelas regras internacionais. O novo mundo

unipolar não se compadecia com aproximações liberais ou realistas à política internacional: “o multilateralismo é apenas uma capa para a inação” sendo que era tempo para “agir, unilateralmente, se possível” (Krauthammer, 2002, p. 11). Obviamente, que temos de enquadrar esta postura num leque mais abrangente relacionado com a observação de prerrogativas morais, absolutamente determinantes na definição da conduta conservadora. Em todo o caso, a ONU era considerada como antagónica e hostil aos interesses dos Estados Unidos, sendo que este mesmo conflito assumiu uma dimensão ainda maior após o 11 de Setembro. Esta dimensão do problema emerge de uma nova ameaça à segurança da potência hegemónica: o terrorismo internacional. Dito de maneira objetiva, a nova guerra ao terrorismo não se compadecia, na opinião de alguns influenciadores de George W. Bush, com legalismos internacionais destinados apenas e só a criar entraves aos Estados Unidos. Subjacente a esta interpretação estavam os bloqueios emanados do Conselho de Segurança que, defendendo outros interesses que não os do país, procuravam impedir a nova doutrina de preempção em termos de política externa. Com isso, colocavam em perigo a própria segurança nacional dos EUA²⁸. E, diga-se, que grande parte do impulso do pensamento conservador e neoconservador advém precisamente da introdução da ameaça terrorista na retórica política seguida pela Administração Bush.

Se voltarmos atrás no tempo verificamos que muitas das prerrogativas apresentadas por George W. Bush têm ramificações nas raízes formativas da política externa norte-americana: a defesa da democracia liberal, da moral e do realismo político. Nas entrelinhas do discurso de Bush está, parece-nos inequívoco, a tentativa de estender a paz liberal. A ênfase posta na benevolência do mundo liberal e no seu institucionalismo ideológico, visava precisamente alargar, como George H. Bush, Bill Clinton e seus antecessores haviam feito, o conceito de paz, segurança e democracia imbuídos na comunidade liberal. Em termos globais podemos afirmar que a Administração W. Bush, apoiada na «ESN» desenvolveria uma política externa destinada a implementar uma visão de democratização global que, independentemente dos vários efeitos do 11 de Setembro, continuasse a perpetuar a hegemonia dos EUA.

Este era o principal problema que aqui estava subjacente, encontrar formas de garantir que a fricção sistémica – decorrente da projeção deste novo terrorismo internacional - não traria alterações significativas ao status quo hegemónico norte-americano. Como referia Condoleezza Rice, era necessário

²⁸ Sobre este argumento, cf. Frum, Perle 2004, p. B13.

proteger “um paradigma de progresso com base na liberdade política e económica”, partilhando um “grande compromisso com a democracia, com o Estado de direito, com uma economia de mercado e com a abertura comercial” (Rice, 2002, p. 7). Só assim, o processo iniciado no virar da segunda metade do século XX poderia ter uma nova dimensão na primeira década do século XXI. Ou seja, perpetuar a hegemonia norte-americana na ordem internacional de um modo legítimo e consensual, alargando-o a novas áreas do mundo tradicionalmente céticas aos princípios e valores emanados da potência hegemónica, como o caso do Médio Oriente. O debate em torno da segunda invasão norte-americana do Iraque insere-se neste contexto.

6. INVASÃO DO IRAQUE

A 19 de março de 2003, baseado na lógica da preempção e convencidos de que o Iraque estava na posse de armas de destruição massiva, os EUA invadem o Iraque. De aí em diante, esta invasão ficaria associada ao neoconservadorismo. Para os mais críticos, era o culminar de uma década de evolução político-ideológica neoconservadora. Para uns, teria sido a influência exercida, entre outros, por Paul Wolfowitz, William Kristol e Norman Podhoretz junto de Dick Cheney, Donald Rumsfeld e de George W. Bush que havia estado na origem da segunda guerra no Iraque. Segundo o jornalista Bob Woodward, a hipótese de invadir o Iraque foi levantada quando começaram as operações militares no Afeganistão e era fortemente defendida por Rumsfeld e Wolfowitz (Woodward, 2002, p. 49). Todavia, sem o necessário apoio popular e sem as provas que corroborassem o envolvimento iraquiano no 11 de Setembro, esta ideia não teria tido um seguimento imediato (Woodward, 2002, p. 91). Contudo, tornou-se um tema recorrente para Donald Rumsfeld e Paul D. Wolfowitz. Para outros, a invasão do Iraque foi um reflexo de uma certa habilidade de fazer política – particularmente em prol da defesa da democracia e dos direitos humanos – com origem na retórica político-ideológica neoconservadora. A diferença é que agora haviam mascarado a intervenção militar com argumentos em torno da democratização (Slaughter, 2009, pp. 90-91). Cremos ser importante fazer uma pausa na nossa análise para tentar aferir da veracidade dos argumentos que colam a invasão do Iraque à influência do neoconservadorismo. Em primeiro lugar, não há dúvidas que muitos dos intelectuais associados ao neoconservadorismo advogavam uma intervenção militar dos EUA no Iraque. Em 2003, por exemplo, Lawrence Kaplan e William Kristol escreviam o seguinte: «Durante a Guerra-fria, os ame-

ricanos tiveram de tomar decisões em lugares como Berlim e na Coreia cujas implicações tiveram impacto nas décadas seguintes. Agora estamos perante decisões da mesma dimensão e consequências em locais como o Afeganistão e, principalmente, no Iraque» (Kaplan, Kristol: 2003, p. vii).

Em segundo lugar, é evidente que a ESN reflectia um conjunto de concepções estabelecidas após o fim da II Guerra Mundial em documentos neoconservadores como o *NSC-68*; a *Coalition for a Democratic Majority*; o *The Committee on The Present Danger*; o *Defense Planning Guidance* ou o *Project for the New American Century*. Naturalmente que o modo como foi formulada esta estratégia veio posteriormente facilitar a decisão de invadir o Iraque. Todavia, se se analisar com atenção, a invasão do Iraque explica-se não só do ponto de vista do neoconservadorismo, mas sim, e talvez com maior objetividade, analisando toda a História político-democrática dos EUA. A maior parte dos pontos mencionados na ESN estiveram, num momento ou outro, no léxico dos formadores da política externa da nação americana. Convenhamos que o que era defendido não era mais do que uma nova versão das orientações estabelecidas nas escolas Jacksoniana e Wilsoniana, e em menor grau na tradição Hamiltoniana e Jeffersoniana, patentes em algumas declarações chave, como a Doutrina Monroe; os “Catorze Pontos” de Wilson; e o *Farewell Address* de George Washington. Por outro lado, a retórica político-ideológica subjacente à ESN associava-se ao discurso de Ronald Reagan sobre o “Império do Mal”. A luta devia ser feita para preservar a moral, a liberdade, o modo de vida americano, nem que para isso fosse necessário utilizar a força militar²⁹.

Consequentemente, esta constatação vem apenas provar que o discurso político-ideológico ligado ao pensamento neoconservador tem origens remotas na História dos EUA. Por exemplo, para Stelzer, a política externa defendida pela corrente neoconservadora, adotada pela Administração de George W. Bush, não é assim tão radical, nem é, ao contrário do comumente difundido, nada de recente. O autor reconhece que as ideias associadas aos neoconservadores têm “raízes profundas na História americana e britânica, e em políticas conotadas, por exemplo, com a presidência de John Quincy Adams e Theodore Roosevelt”, sendo o mais provável que “as suas ideias fundamentais sobrevivam a mudanças de controle na Casa Branca”. Do mesmo modo, também na política interna se pode constatar a especificidade do neoconservadorismo. Programas relacionados com o combate ao crime, com a criação de um Estado

²⁹ Ver o Discurso sobre o «Império do Mal», de 8 de março de 1983, em Lopes, 1999, pp. 711-713.

Social justo e com a preservação de uma determinada identidade cultural, podem ser constatados ao longo da evolução político-ideológica deste pensamento, a partir dos anos 30 do século XX (Stelzer, 2004, p. 4). Por outras palavras, o que este autor afirma é que a decisão de invadir o Iraque não se baseou estritamente em orientações neoconservadoras, mas sim numa tradição de fazer política externa com dois séculos.

Em terceiro lugar, se quisermos colocar a questão de um outro ponto de vista, Justin Vaïsse, refere que existiram várias condições “exógenas” que tornaram a intervenção no Iraque possível e que não têm nada a ver com o neoconservadorismo. Essas condições estavam relacionadas com um clima de receio e patriotismo que dominava a opinião pública no seguimento dos ataques do 11 de Setembro, originando, sobretudo, uma redefinição daquilo que era a perceção de ameaças, reduzindo quase a zero a tolerância para com as armas de destruição massiva e o apoio ao terrorismo. Havia um entendimento de que era necessário combater o mal, em particular Saddam Hussein. Se quisermos, foi também com base num misto de realismo político e de interesse nacional que aquela decisão foi tomada. Contudo, é necessário reconhecer que as ideias desenvolveram-se e amadureceram nos círculos neoconservadores vindo a providenciar a harmonização destes elementos na conceção de uma estratégia defendida por muitos responsáveis da Administração Bush e pelo próprio Presidente (Vaïsse, 2010, p. 240).

Em quarto lugar, existe um outro ponto que deriva da invasão do Iraque, que é a excessiva ligação do pensamento neoconservador ao conceito de guerra preemptiva, tentando assim encontrar uma “etiqueta” facilmente identificável para esta doutrina. Exagero. No novo contexto sistémico os EUA utilizaram a força preemptiva como uma resposta aos ataques do 11 de setembro. Desde logo, importa efetuar um esclarecimento. Guerras preventivas não são guerras preemptivas. As primeiras definem-se como aquelas que procuram “evitar que outro Estado, ou ator, desenvolva uma capacidade militar antes de se tornar numa potencial ameaça, ou destruí-lo depois de alcançar aquela capacidade”. Por outro lado, o uso da força preemptiva resulta do facto de um Estado depreender que “é iminente uma ação militar por parte de um adversário”, o que, nesse caso, obriga a uma ação preemptiva para evitar que tal suceda. A grande diferença parece orbitar em torno da legitimidade destes dois instrumentos de política externa. Este último – apoiado no conceito de autodefesa – está imbuído numa áurea de legitimidade, enquanto o primeiro carece dessa mesma legiti-

midade³⁰. Posto isto, a crítica – nomeadamente a teoria realista – desenvolveu um ataque contra o neoconservadorismo, considerando-o como o principal impulsionador da preempção associada à Doutrina Bush. Há falta de melhores argumentos, a Doutrina Bush tornou-se sinónimo de preempção e vice-versa. Antes de se avançar na análise é necessário abrir um parêntesis para esclarecer também este ponto.

De imediato, é elementar reconhecer que a ESN tem como um dos seus principais pilares a preempção. Não se trata, portanto, de procurar argumentos que contrariem este facto, que já foi devida e atempadamente comprovado até à exaustão. Aliás, antes mesmo da Estratégia de Segurança Nacional ter sido tornada pública, em setembro de 2002, Donald H. Rumsfeld, na altura Secretário da Defesa, escrevia nas páginas da *Foreign Affairs* o seguinte: “[...] a defesa dos EUA requiere prevenção e, por vezes, preempção. Não é possível defendermo-nos contra todas as ameaças, em todos os locais, ao mesmo tempo. A defesa contra o terrorismo e outras ameaças emergentes requiere que nós levemos a Guerra ao inimigo. A melhor – e, em alguns casos, a única – defesa é uma boa ofensiva” (Rumsfeld, 2002, p. 31). Também não podemos deixar de referir que esta Estratégia de Segurança Nacional tem conotações fortes com o pensamento neoconservador. Isso parece-nos óbvio e não é o que está aqui em causa. Todavia, reduzir a preempção à Doutrina Bush e, conseqüentemente, ao pensamento neoconservador é, no mínimo, redutor para a teoria realista e para os críticos do neoconservadorismo. Como explica Michael Gove, “os neoconservadores americanos não inventaram a preempção” (Gove, 2004, p. 269).

Concretamente, a decisão de entrar em guerra com o Iraque pode ter sido influenciada por princípios neoconservadores mas, conforme este autor constata, o ataque preemptivo levado a cabo contra aquele país do Médio Oriente não teve nada de revolucionário, nem a Doutrina Bush resultou de uma conceção radical assente no neoconservadorismo. Além disso, não se pode dizer que foi caso único, nem na História das Relações Internacionais – que não pode ser cingida apenas a uma descrição da política internacional pós-11 de setembro, como o realismo pretende –, nem na História da política externa dos EUA. No que concerne à História das Relações Internacionais, por exemplo, o Reino Unido nunca hesitou em utilizar a preempção quando a sua segurança nacional esteve em causa: em agosto de 1807, atacando a Dinamarca e apreendendo a sua poderosa frota naval, como uma maneira de contrabalançar o

³⁰ Sobre a diferença entre a Guerra preventiva e preemptiva, cf. Haas, 1994, pp. 51-52.

poder de Napoleão Bonaparte; e, em julho de 1940, destruindo grande parte da também frota naval da França de Vichy, ancorada em Mers el-Kebir, na Argélia, evitando que a mesma caísse nas mãos da Alemanha Nazi e das Potências do Eixo (Gove, 2004, pp. 272-274).

Por outro lado, durante o período da Guerra-fria, o uso do conceito de preempção foi recorrente por Israel. Em 1967, com a Guerra dos Seis Dias e, em 1981, quando tomou a decisão de bombardear instalações nucleares iraquianas. Relativamente à História da política externa dos EUA, Adam Wolfson sublinha que a política externa de George W. Bush, pode ser comparada com a de John Quincy Adams. Este, como resposta ao ataque britânico à Casa Branca, em 1814, desenvolveu uma conceção externa baseada na preempção e no unilateralismo, procurando alcançar uma posição hegemónica. Para Wolfson, “os americanos preferem agir antes do perigo chegar” (Wolfson, 2004, pp. 229)³¹. Daqui pode depreender-se que a suposta “novidade” da preempção já era uma realidade no século XIX. Por outro lado, durante a maior parte do conflito bipolar, este país nunca excluiu formalmente a hipótese de utilizar a guerra preemptiva para defender os seus interesses, mensagem que foi veiculada, obviamente, através do fator nuclear. Finalmente, outro exemplo da guerra preemptiva ocorreu no período pós Guerra-fria, com a intervenção militar dos EUA e dos seus aliados da NATO no Kosovo, em 1999. A decisão de derrubar as forças militares de Slobodan Milosevic, ainda que sem um mandato expresso por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi tomada durante o mandato do Presidente Bill Clinton. Para os desatentos, Clinton, além de ser democrata, tinha uma visão de política externa de um “liberal internacionalista”, o mesmo quer dizer que nutria um profundo respeito pelas instituições e pelo Direito Internacional, contemplando o uso da guerra preemptiva somente em casos onde o fator humanitário estivesse em causa. Portanto, verifica-se que a tentativa de conotar pejorativamente a administração de George W. Bush com a utilização deste instrumento de política externa tão radical e tão excecional acaba por não ser tão linear. Quanto muito, basta recordar que os ataques terroristas do 11 de setembro foram caracterizados pelos membros da NATO como um ataque a todos eles, ao abrigo do Artigo 5.º, e que o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 1368, reconhecendo que os EUA tinha sido vítima de uma agressão hostil, o que, para todos os efeitos, permitia ao país

³¹ A análise de Wolfson basea-se, em parte, no livro de John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the American Experience*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004).

invocar o Artigo 51 da Carta, sobre como tomar medidas de autodefesa. Em termos simples, os EUA viu-se até certo ponto legitimado nas suas subsequentes ações. Ora, convém recordar que, independentemente de saber que tal ato evitou um desastre humanitário, a intervenção preemptiva no Kosovo não teve um mandato expreso por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Embora a invasão do Iraque não tenha sido legitimada internacionalmente, porventura será mais sensato reconhecer que o processo decisório que culminaria na decisão em invadir o Iraque limitou-se a seguir um “padrão tradicional estabelecido por estadistas britânicos do passado” (Wolfson, 2004, p. 274). Isto é, faz parte da História política norte-americana, e não pode – seja em que circunstância for – ser utilizado para caracterizar depreciativamente apenas e só o neoconservadorismo ou a administração de George W. Bush

Em suma, o discurso político neoconservador de George W. Bush não era uma novidade em termos de política externa, mas apenas o resultado de uma noção de excepcionalismo que está subjacente à tradição política norte-americana (Monten, 2005, pp. 112-156; Campbell, 1992, p. 154). Segundo Walter Macdonald, os neoconservadores acreditam que o mundo deve girar à volta daquilo que são os interesses dos EUA, e não ao contrário. Para este autor, esta ambição deriva de uma convicção, um pouco à semelhança da ideia que está subjacente à noção de hegemonia benevolente, quase extrema no facto de que o “modelo americano é universalmente válido” (McDougall, 1997, pp. 173-174).

Pode-se afirmar que o neoconservadorismo tem a sua base no carácter excepcional da América. Utilizando este conceito como justificação, esta doutrina desenvolveu uma política externa direcionada a fundamentar o carácter benevolente da hegemonia norte-americana. Neste sentido, a conceção da Doutrina Bush assente na democracia, moral, poder militar, preempção, unipolaridade e *nation building* não teria sido possível desenvolver com tamanha eficiência se por detrás desta orientação não tivesse o dogma do excepcionalismo americano. Com ele, delineou-se uma linha de orientação política sustentada em parte no reconhecimento da importância da religião, do carácter superior da conduta moral e ética do modo de vida americano enfatizando, ao mesmo tempo, a valorização dos valores tradicionais e da promoção da democracia. Seria nesta base que os decisores políticos neoconservadores envolveriam a linguagem religiosa na conceção das suas linhas gerais em política interna e em política externa. Resumindo, um mundo considerado normal devia ser regido por aquilo que era a adoção do excepcionalismo americano seguindo prerrogativas neocon-

servadoras. De facto, o 11 de setembro, e as subsequentes intervenções militares no Afeganistão e, novamente, no Iraque, clarificariam a posição dos EUA no que toca à premência de uma estratégia de expansão democrática global.

7. SEGUNDA ADMINISTRAÇÃO DE GEORGE W. BUSH (2005-2009)

A segunda Administração de George W. Bush tornaria evidente uma posição que havia crescido após o 11 de setembro de 2001, em que o Presidente dos EUA seguia agora uma linha de política externa mais agressiva e interventiva. Se dúvidas existissem, o seu Segundo Discurso de Inauguração, em 20 de janeiro de 2005, trataria de as dissipar:

[...] A sobrevivência da liberdade na nossa terra depende cada vez mais do sucesso da liberdade noutras terras. A melhor esperança para a paz no nosso mundo é a expansão da liberdade em todo o mundo. Os interesses vitais da América e as nossas convicções são agora apenas uma. [...] A política dos EUA deve ser encontrar e apoiar o crescimento de movimentos e instituições democráticas em todas as nações e culturas, com o objetivo final de acabar com a tirania no nosso mundo. Esta não é uma tarefa que se fará prioritariamente à custa de armas, embora nós iremos defendermo-nos bem como os nossos amigos, pela força das armas, quando necessário. (Bush, 2005a)

Importa reter que este Discurso mantinha atuais alguns dos pilares do neoconservadorismo, isto é, a defesa da liberdade em todo o mundo numa linha político-ideológica com ramificações na construção da História política norte-americana e com uma conotação próxima da ideia de excecionalismo; a projeção da teoria da paz democrática consagrando a ideia de criação de ilhas de paz regionais (as democracias não teriam preocupações de segurança e a substituição de regimes autoritários por governos democráticos aumentaria o desenvolvimento económico e o bem-estar social); a possibilidade de utilizar a força preemptiva assumia-se como uma estratégia contínua, depois do que havia sido estabelecido na ESN de 2002; e, a defesa da democracia assumiria, igualmente, uma nova dimensão. De aí em diante, abrir-se-ia uma nova porta com a expressão “promoção da democracia”, a fazer parte dos discursos oficiais saídos da Casa Branca.

Esta conceção ideológica seria mais tarde defendida por Natan Sharansky e Ron Dermer. A tese de Sharansky é muito simples. Existem dois tipos de sociedades: aquelas que se caracterizam pelo medo e outras que são motivadas pela liberdade. Aplicando um teste hipotético consistindo na liberdade

que determinado indivíduo teria para expressar livremente as suas opiniões na praça da cidade, chegava à conclusão de que, se o mesmo o fizesse sem receio de ser preso ou sofrer represálias, então poder-se-ia afirmar que o mesmo vivia numa sociedade livre. Ao contrário, a negação dessa mesma liberdade, significaria que vivia numa sociedade déspota (Sharansky, Dermer, 2004, pp. 40-41). Esta distinção de modo tão objetivo reflete a sua convicção para a existência de clareza moral, na medida em que a capacidade de reconhecer o mal como mal, é a base para criar um mundo mais pacífico. Ao enaltecer o Presidente Reagan por catalogar o Império Soviético como o Império do Mal, leva-o a proclamar a fórmula que levou à vitória na Guerra-fria: pressão interna por parte dos dissidentes para que o regime respeite os seus compromissos internacionais e pressão externa por líderes como Reagan dispostos a efetuar uma conexão entre a política externa e de defesa às mudanças internas (Sharansky, Dermer, 2004, p. 140). Esta fórmula teria repercussões na política externa de George W. Bush porquanto advogava que esta conceção podia ser reproduzida noutros lugares do mundo, nomeadamente no Médio Oriente. Sobretudo, vinha sublinhar que a paz no Médio Oriente seria impossível de alcançar sem a promoção democrática, sendo que as forças do ocidente deviam usar o seu poder para alcançar o seu intento. Esta posição coadunava-se com a visão dos EUA no que concerne à guerra contra o terrorismo, visando, subseqüentemente, implementar um paradigma democrático no Afeganistão e no Iraque.

Simplemente, a democracia foi associada à segurança como um componente para combater o terrorismo, uma peça central para a política externa dos EUA. No mês seguinte, a propósito do seu Discurso sobre o Estado da União, Bush reforçava a sua esperança de que a guerra no Iraque seria bem-sucedida, sublinhando que os EUA continuavam irredutíveis em continuar a guerra contra o terrorismo internacional, procurando cimentar o processo democrático no Médio Oriente com o objetivo final de “preservar uma comunidade de nações independentes e livres” para que a democracia possa “levar à paz” (Bush, 2005b).

No que concerne à condução da política externa norte-americana, o processo de democratização no Médio Oriente foi interpretado como sendo a melhor solução possível para derrubar o terrorismo, na medida em que os valores democráticos eram vistos como a verdadeira antítese do radicalismo islâmico (Dalacoura, 2005). Ao invocar o direito universal à democracia e à liberdade política, bem como o suposto efeito pacificador que tal contexto teria junto do extremismo político, a Administração Bush continuava a entender que a demo-

cracia conseguiria resolver os problemas relacionados com o terrorismo e com os autoritarismos, reduzindo os perigos emanados da ideologia radical islâmica (Bush, 2005b). De facto, o processo de democratização do Iraque tomou uma outra dimensão. O que estava em causa não era somente a criação de instituições democráticas naquele país, mas igualmente a projeção da conceção democrática norte-americana para o Médio Oriente. O Iraque seria o palco para um combate de ideias, entre as forças da tirania e o espírito livre representado pelos EUA. A violência perpetuada pelos radicais islâmicos tinha uma explicação muito simples: fazia parte de um conflito mais alargado contra as forças do “mal” a operar na região. George W. Bush continuava a perpetuar o legado de Ronald Reagan e a retórica política ideológica assente no discurso sobre o “eixo do mal”, sinal evidente de que a conceção neoconservadora estava bem presente no discurso político da sua segunda Administração (Bush, 2005c).

Por outro lado, a promoção da democracia e a mudança de regime era interpretada como fazendo parte de um objetivo mais global de salvaguardar interesses estratégicos dos EUA e a respetiva segurança nacional. Esta linha de pensamento refletia uma das principais premissas do neoconservadorismo: a promoção das causas morais no exterior é fundamental para preservar o interesse nacional, uma vez que o país deve manter-se como uma potência hegemónica benevolente. Ou seja, a Administração Bush considerava que o país podia promover o seu interesse nacional e ao mesmo tempo impulsionar os valores democráticos no Médio Oriente. A democratização no Iraque foi concebida como parte integrante do processo de expansão e manutenção do poder hegemónico norte-americano». Estes elementos continuavam a estar consagrados na Estratégia de Segurança Nacional de 2006.

8. ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (2006)

Este documento veio reafirmar algumas das principais componentes estabelecidas na versão de 2002. Em primeiro lugar, consagrava uma visão política – que já havia sido perceptível na ESN de 2002 – que via a promoção da democracia como parte integrante da luta ideológica contra o radicalismo islâmico e contra o terrorismo internacional. George W. Bush na mensagem de abertura desta Estratégia diria:

A América está em guerra. Esta é uma Estratégia de Segurança Nacional em tempo de guerra necessária devido ao grave desafio que enfrentamos – a ascensão do terrorismo alimentado por uma ideologia

agressiva baseada no ódio e no assassinio, revelada à população americana no dia 11 de setembro de 2001. Esta estratégia revela a nossa mais solene obrigação: proteger a segurança da população americana.

Prossequindo a defesa da sua visão de política de que os EUA tinham que “continuar a liderar”, recordava os erros que se haviam cometido no passado ao deixar a arena internacional livre da influência da potência norte-americana, adotando uma visão isolacionista, logo potenciadora do crescimento de novos inimigos. Por isso, só havia um caminho possível:

Esta Administração escolheu o caminho da confiança. Escolhemos a liderança em detrimento do isolacionismo [...]. Escolhemos lidar com os desafios no presente em vez de os deixar para as gerações futuras. Combateremos os nossos inimigos no exterior em vez de esperar que eles cheguem ao nosso país. Procurámos moldar o nosso mundo, e não sermos moldados por ele; influenciar os eventos para o melhor em vez de ficarmos à sua mercê. O caminho que escolhemos é consistente com a grande tradição da política externa norte-americana. Como as políticas de Harry Truman e Ronald Reagan, a nossa visão é idealista sobre os nossos objetivos nacionais, e realista quanto aos meios que temos para alcançá-los. (NSS, 2006)

Esta forma mais assertiva de projetar o futuro da política externa norte-americana seria, como referimos, diferente da ESN de 2002. Desde logo, na questão da democracia. A versão de 2006 deve ser enquadrada no seguimento da vitória do Hamas (oficialmente considerado como uma organização terrorista) nos territórios Palestínianos, o que obrigou a Administração a consagrar o conceito de “democracia efetiva” isto é, qualquer Governo que não renunciasse à violência e ao terror, independentemente de ter sido legitimado pelo voto popular nas urnas, não podia ser considerado como uma verdadeira democracia (NSS, 2006, p. 10). Outra diferença da ESN 2006 foi expressar diretamente a sua preocupação com a estabilização pós-conflito. Esta preocupação derivava das inúmeras falhas que haviam ocorrido no Iraque, nomeadamente ao nível das divisões étnicas e religiosas, débeis infraestruturas económicas, corrupção política e um forte sentimento nacionalista fortemente opositor do envolvimento dos EUA no processo de reconstrução do país.

Assim, este documento estratégico veio expressar diretamente a necessidade de ganhar a “batalha das ideias” (NSS, 2006, p. 9), garantindo um conjunto de infraestruturas que minimizassem o ocorrido com o processo de

reconstrução e estabilização do Iraque (NSS, 2006, pp. 14-15; 33; 45). Além disso, fazia uma referência expressa aos Estados pária como o Irão ou a Coreia do Norte (NSS, 2006, pp. 9-19); mantinha a intenção de adotar a preempção contra grupos terroristas como instrumento da política externa norte-americana (NSS, 2006, pp. 9-19); via a Rússia como um parceiro intermitente mas com necessidade de avançar no campo da democracia (NSS, 2006, p. 39); referia a Índia para um parceiro estratégico funcional (NSS, 2006, pp. 35, 39); e, a China não como um concorrente estratégico mas sim como um *global player* com um papel importante a desempenhar no sistema internacional (NSS, 2006, p. 41). Existe também uma mudança sutil da linguagem política utilizada. O discurso que fundamenta a luta entre o bem e o mal, que tinha ocupado um lugar de destaque na versão de 2002 e durante a Administração Reagan, é substituído por uma retórica contra as tiranias e os tiranos (NSS 2006, pp. 3-4; NSS 2002, p. 5). Recuperava-se, assim, o discurso político que havia sido utilizado na gênese da formação da identidade nacional norte-americana contra as tiranias europeias e que havia estado no centro da luta pela independência do país. Mais de dois séculos depois mantinha-se presente a linha de continuidade em termos dos instrumentos de formulação da política externa norte-americana.

Em termos de orientação política, a questão do Iraque além de ser uma peça central na projeção da democracia no Médio Oriente, transformava-se agora num palco mais importante. Condoleezza Rice acreditava que os interesses estratégicos norte-americanos só seriam verdadeiramente alcançados se fosse possível promover a democracia liberal no Iraque, porquanto esta era a melhor forma de combater o radicalismo islâmico (Rice, 2008:2-26). Num discurso perante a Assembleia-geral das Nações Unidas nesse mesmo ano, George W. Bush continuava a defender a construção de um “mundo além do terror”, sendo que o objetivo principal continuava a ser o mesmo: “uma sociedade livre onde as pessoas [pudessem viver] em paz uns com os outros”. Aos argumentos pejorativos relativos à situação no Iraque, respondia o seguinte:

Alguns têm vindo a argumentar que as mudanças democráticas que temos vindo a observar no Médio Oriente estão a desestabilizar a região. Este argumento assenta numa falsa premissa, que o Médio Oriente era estável. A realidade é que a estabilidade que nós pensávamos que existia na região era uma miragem. Durante décadas, milhões de homens e mulheres foram aprisionados na opressão não tendo qualquer tipo de esperança no seu futuro. Estas condições

deixaram toda uma geração desiludida, tornando esta região um berço para o extremismo. (Bush, 2006b)

O primeiro pilar visa a “promoção da liberdade, justiça e dignidade humana” e o segundo pilar anda à volta da tentativa de incrementar o maior número possível de uma “comunidade de democracias”. Finalizando com uma frase esclarecedora - “A América tem que continuar a liderar”. Implícita estava uma mensagem muito concreta: Bush considerava que o Ocidente não estava em Guerra contra o Islão, mas era sua vontade construir aquilo que considerava ser “democracias estáveis no Iraque e no Afeganistão” (Bush, 2006b), deixando sérios avisos contra o programa nuclear do Irão.

Não obstante a apresentação destes argumentos, era cada vez mais evidente o desgaste político desta administração. Do ponto de vista interno, a forma (de algum modo inoperante) como Bush lidou com o desastre provocado pelo Furação Katrina, em Agosto de 2005; a derrota do Partido Republicano nas eleições intercalares de 2006 (com a perda do controle na Casa dos Representantes e no Senado), levando inclusive à demissão de Donald Rumfeldt; a grave situação económica do país resultado da crise do *subprime* e o escândalo da Enron, teriam reflexos na contestação que se faria sentir contra este presidente. Do ponto de vista da política externa, após a invasão do Iraque vários críticos vieram para o terreno considerar que a Doutrina Bush tinha falhado no seu principal propósito: o desenvolvimento de políticas de promoção da democracia e de combate ao terrorismo internacional³². Por outro lado, a intervenção militar no Afeganistão, os relatos de tortura na prisão de Abu Ghraib e os programas secretos de interrogatório levados a cabo pela CIA, e o facto de ser cada vez mais evidente que não havia armas de destruição massiva em território iraquiano, vieram minimizar politicamente a sua Administração. Acresce a esta conjuntura que o processo de transição democrático iraquiano teve um conjunto de bloqueios internos relacionados com a presença da Al-Qaida e com lutas de poder entre sunitas e xiitas. Por outro lado, a instabilidade no Médio Oriente gerada pelo conflito israelo-palestiniano (provocado pela recusa do Hamas em desarmar) e pelo conflito entre Israel e o Líbano (devido às hostilidades com o HezBollah), contribuiriam decisivamente para este desgaste.

³² Sobre uma crítica à política de democratização subjacente à Doutrina Bush, cf. *Smith*, 2007, p. xxxviii.

9. CONCLUSÃO

A política externa norte-americana, após o 11 de Setembro de 2001, seria completamente diferente da política de contenção adotada durante o período da Guerra-fria. A nova estratégia basear-se-ia, sobretudo, numa nova agenda ideológica, com contornos neoconservadores, de modo a responder aos novos desafios do terrorismo internacional. George W. Bush foi muito assertivo e intransigente na forma como abordaria, de aí em diante, a política internacional. Ou seja, os EUA desenvolveriam uma política exterior visando combater o terrorismo e todos aqueles que albergassem terroristas.

Noutros termos, o combate ao comunismo soviético seria substituído por um combate ao radicalismo islâmico e ao terrorismo internacional. Quer isto dizer que a luta contra o “eixo do mal” seria descrita como um imperativo moral. Foi com esta retórica, e na defesa do estrito interesse nacional, que a formulação da política externa dos EUA ganhou novos contornos, em prol da segurança da nação.

Ou seja, estabeleceu-se uma ligação entre a preservação da democracia - com a sua elevação moral - e a necessidade de combater o terrorismo internacional. De certo modo, algumas das ideias centrais dos *neocons* - que dominaram parte do pensamento da Administração Bush - para a política externa dos Estados Unidos como a manutenção da hegemonia; a defesa de um mundo unipolar; a defesa da preempção; a defesa do poder militar norte-americano; a defesa da democracia e do liberalismo económico seriam consignadas nas Estratégias de Segurança Nacional. E, o combate ao terrorismo internacional estaria no centro desta equação geoestratégica.

Essencialmente, a Doutrina Bush e as duas Estratégias de Segurança Nacional (2002 e 2006) procuraram responder a um conjunto de novos desafios à segurança nacional dos EUA. O principal repto seria delinear uma orientação que combatesse eficazmente o terrorismo internacional. Para isso, seria necessário diagnosticar o problema; desenvolver novos instrumentos estratégicos que conseguissem responder às novas circunstâncias; e, conseqüentemente, determinar formas de aplicar esses instrumentos estratégicos às novas ameaças.

A guerra contra o terrorismo teria uma consequência importante para a grande estratégia de hegemonia norte-americana: permitiria afastar do discurso político a ideia de conflito entre as grandes potências (nomeadamente, com a China e com a Rússia), desenvolvendo uma retórica de aproximação à comunidade internacional. Conseqüentemente, deixava o caminho aberto para

o exercício do poder norte-americano contra o terrorismo internacional. Sinteticamente, a ESN, com a sua componente preemptiva, vinha consagrar a intenção hegemónica dos EUA.

Pode-se afirmar que o pós-11 de setembro veio avançar com um diferente paradigma na relação dos Estados Unidos com a ordem mundial. A nova ameaça terrorista teve, por um lado, o condão de afastar quase por completo as discussões em torno dos gastos com a defesa, sendo que a estratégia de guerra preemptiva seria aceite sem obstáculos de maior. Os Estados Párias e todas as organizações terroristas a nível global trouxeram clarividência à nova política externa: a preempção surgia como a resposta apropriada aos ensejos norte-americanos.

Até porque, o principal problema que aqui estava subjacente era encontrar formas de garantir que a fricção sistémica – decorrente da projecção deste novo terrorismo internacional - não traria alterações significativas ao *status quo* hegemónico norte-americano. Aliás, a segunda Administração de George W. Bush tornaria evidente uma posição que havia crescido após o 11 de Setembro de 2001, o Presidente dos EUA seguia agora uma linha de política externa mais agressiva e interventiva. Esta posição coadunava-se com a visão dos EUA no que concerne à guerra contra o terrorismo, visando, subsequentemente, implementar um paradigma democrático no Afeganistão e no Iraque. Simplesmente, a democracia foi associada à segurança nacional como uma componente para combater o terrorismo, uma peça central para a política externa dos EUA.

Paralelamente, o processo de democratização no Médio Oriente foi interpretado como sendo a melhor solução possível para derrubar o terrorismo, na medida em que os valores democráticos eram vistos como a verdadeira antítese do radicalismo islâmico. Ao invocar o direito universal à democracia e à liberdade política, bem como o suposto efeito pacificador que tal contexto teria junto do extremismo político, a Administração Bush entendeu que a democracia conseguiria resolver os problemas relacionados com o terrorismo e com os autoritarismos.

Como foi possível analisar, a Estratégia de Segurança Nacional de 2006 veio reafirmar algumas das principais componentes estabelecidas na versão de 2002: a consagração de uma visão de política externa que via a promoção da democracia como parte integrante da luta ideológica contra o radicalismo islâmico e contra o terrorismo internacional. Em suma, durante os seus mandatos, a formulação da política exterior dos EUA assentaria numa lógica de combate ao terrorismo internacional porquanto, segundo a visão de W. Bush, aquele repre-

sentava uma dupla ameaça. Ou seja, fazia não só perigar a estrutura sistêmica que sustentava a hegemonia norte-americana, mas, e talvez mais importante, colocava em causa a aspiração em construir uma sociedade mundial demo-liberal, moldada de acordo com os valores e os interesses norte-americanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bush, G. W. (2010). *Decision Points*. New York: Crown Publishers.
- Bush, G. W. (2006a, março). *President Discusses Democracy in Iraq with Freedom House*, Washington. Retirado de The whitehouse archives: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060329-6.html>.
- Bush, G. W. (2006b, setembro). *Address to the United Nations General Assembly A World Beyond Terror*. Retirado de Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008, The White House-George W. Bush Archives: http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/documents/Selected_Speeches_George/infocus/bushrecord/_W_Bush.pdf.
- Bush, G. W. (2005a, janeiro). *Segundo Discurso Inaugural*. Retirado de American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=5874>.
- Bush, G. W. (2005b, fevereiro). *Mensagem Anual ao Congresso sobre o Estado da União*. Retirado de American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16092#ixzz1uCbEJrwG>.
- Bush, G. W. (2005c, outubro). *President Discusses War on Terror at the National Endowment for Democracy*, Washington. Retirado de The whitehouse archives: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051006-3.html>.
- Bush, G. W. (2002a, setembro). *The National Security Strategy*. Retirado de The White House Archives: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nssintro.html>.
- Bush, G. W. (2002b, janeiro). *Mensagem Anual ao Congresso sobre o Estado da União*. Retirado de *The White House-George W. Bush Archives*: http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.
- Bush, G. W. (2002c). *West Point Commencement*, June 1. Retirado de Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008, *The White House-*

- George W. Bush Archives: http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Seleted_Speeches_George_W_Bush.pdf.
- Bush, G. W. (2001a, janeiro). *The First Inaugural Address*. Retirado de Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008 *The White House-George W. Bush Archives*: http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.
- Bush, G. W. (2001b, setembro). *Address to the Nation on the September 11 Attacks*. Retirado de Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008, The White House-George W. Bush Archives: http://Georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.
- Bush, G. W. (2001c, setembro). *Address to the Joint Session of the 107th Congress*. Retirado de Selected Speeches of President George W. Bush 2001 – 2008, The White House-George W. Bush Archives: http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- Dalacoura, K. (2005). US Democracy Promotion in the Middle East Since 11 September 2001: A Critique. *International Affairs*, 81, 5.
- Frum, D., Perle, R. (2004, janeiro). UN should change, or US should quit. *Los Angeles Times*, B13.
- Gaddis, J. L. (2004). *Surprise, Security, and the American Experience*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Gaddis, J. L. (2002a, novembro-dezembro). Bush's Security Strategy. *Foreign Policy*.
- Gaddis, J. L. (2002b, novembro-dezembro). A Grand Strategy of Transformation. *Foreign Policy*.
- Gove, M. (2002). The Very British Roots of Neoconservatism and its Lessons for British Conservatives. Em: I. Stelzer (Ed.). *Neoconservatism*. London: Atlantic Books.
- Hassner, P. (2002, setembro). The United States: the empire of force or the force of empire? *Chaillot Paper*, 54, 01.
- Haas, R. N. (1994). *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington: Carnegie Endowment.

- Kaplan, L. F., Kristol, W. (2003). *The War Over Iraq*. San Francisco: Encounter Books.
- Krauthammer, C. (2004). *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington: The AEI Press.
- Krauthammer, C. (2002). The Unipolar Moment Revisited. *The National Interest*, 70, (Inverno 2002/2003).
- Layne, C. (1993). The Unipolar Ilusion: Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, 17, 4, (Primavera).
- Leffler, M. P. (2003). 9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy. *International Affairs*, 79, 5.
- Lindsay, J. M. (2011). George W.Bush, Barack Obama and the future of US Global leadership. *International Affairs*, 87, 4.
- Lopes, J. A. A. (1999). *Textos Históricos do Direito e das Relações Internacionais*. Porto: Universidade Católica do Porto.
- Mann, J. (2004). *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. New York: Penguin Publishing.
- Mcdougal, W. A. (1997). *Promise Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*. New York: Houghton Mifflin.
- Mearsheimer, J. (2020). *Imperial by Design*. Retirado de National Interest: <http://nationalinterest.org/article/imperial-by-design-4576?page=show>.
- Muravchik, J. (2007, outubro). *The Past, Present, and Future of Neoconservatism*, *Commentary* Retirado de <http://www.commentarymagazine.com/article/the-past-present-and-future-of-neoconservatism/>.
- NSS (2006, março). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC. Retirado de The White House: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>.
- NSS (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC. Retirado de The White House: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- Rato, V. (2008). *A herança de Bush*. Relações Internacionais, 19.
- Renshon, S. A. (2007). The Bush Doctrine Considered. Em: S. A. Renshon & P. Suedfeld (Eds.). *Understanding the Bush Doctrine*. New York: Routledge.
- Rhodes, E. (2004). American Grand Strategy: The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda. *Policy*, 19, 4, (Verão de 2003-2004).
- Rice, C. (2008, julho-agosto). Rethinking the National Interest. *Foreign Affairs*, 87,4.
- Rice, C. (2002, dezembro). Por um Equilíbrio de Forças que Favoreça a Liberdade

- de. *Agenda da Política Externa dos EUA*, 7, 4.
- Rice, C. (2000, janeiro-fevereiro). Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, 79, 1.
- Rumsfeld, D. H. (2002, maio-junho). Transforming the Military. *Foreign Affairs*, 81,3.
- Sharansky, N., Dermer R. (2004). *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*. New York: Public Affairs.
- Slaughter, A.-M. (2009). Wilsonianism in the Twenty-First Century. Em: G. John Ikenberry (Ed.). *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-First Century*. Princeton University Press: Princeton and Oxford.
- Smith, T. (2007). *A Pact with the Devil: Washington's Bid for World Supremacy and the Betrayal of the American Promise*. New York: Routledge.
- Stelzer, I. (2004). Neoconservatives and Their Critics: An Introduction. Em: I. Stelzer (Ed.). *Neoconservatism*. London: Atlantic Books.
- Vaisse, J. (2010). *Neoconservatism: The Biography of a Movement*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Wolfowitz, P. (2000). Statesmanship in the new century. Em: R. Kagan & W. Kristol (Eds.). *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. Encounter: San Francisco.
- Wolfson, A. (2004). Conservatives and Neoconservatives. Em: I. Stelzer (Ed.). *Neoconservatism*. London: Atlantic Books,
- Woodward, B. (2002), *Plan of Attack*. New York: Simon and Schuster.

VI. ON THE PHENOMENON OF PIRACY AND RESPONSES FROM THE INTERNATIONAL COMMUNITY³³

José Francisco Pavia

ABSTRACT

Piracy is again a critical threat to maritime security. We witnessed a rise and fall of the piracy menace in the Gulf of Aden; nowadays we witnessed a rise of that menace in the Gulf of Guinea. Are both situations comparable? We will try to explore and explain the differences, namely the legal and political aspects, which arise from those situations and the importance of the commitment of the international community, trying to tackle that menace to the international peace and security.

Keywords: Piracy; International Community, Gulf of Aden; Gulf of Guinea.

RESUMO

A pirataria é novamente uma ameaça crítica à segurança marítima. Testemunhámos a ascensão e queda da ameaça da pirataria no Golfo de Áden; hoje em dia assistimos a um aumento dessa ameaça no Golfo da Guiné. Ambas as situações são comparáveis? Tentaremos explorar e explicar as diferenças, nomeadamente, os aspetos jurídicos e políticos que surgem dessas situações e a importância do compromisso da comunidade internacional, tentando enfrentar essa ameaça à paz e segurança internacionais.

Palavras-chave: Pirataria; Comunidade Internacional; Golfo de Áden; Golfo da Guiné.

³³ This chapter was originally published in “Studies on International Relations and Security (2018) 2nd Edition Revised and Updated, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, pp. 7-20.” Due to the topicality of the theme - and with the due authorization of the coordinators of this publication - it was decided to publish it again with the necessary adaptations, revisions and updates.

1. THE GULF OF ADEN PIRACY

Somali piracy has dominated discussions on contemporary piracy. The Gulf of Aden waters were considered for a long time the most dangerous in the world. The main cause for this situation was the failure of the State in Somalia. The “Fragile States” - those who are unable to fulfill their aims of providing Security, Justice and Wellbeing to their populations -, are easily used as safe havens for pirates, drug traffickers and terrorist networks; unfortunately, this was the case of Somalia. The case of Somalia is a well-known situation on how civil war, poverty, insecurity and terrorism can weaken the State structures and fragilize the entire society, thus exacerbating political conflicts and transforming that country as a possible safe haven for terrorist networks, drug traffickers and piracy. The fragility of the State, its inability to exercise control and monitor its boundaries, including maritime boundaries, is a direct consequence of its poverty and insecurity. So, piracy has flourished in Somalia and the attacks on ships cruising the Gulf of Aden, and beyond, had cause a serious threat to the navigation in that area and, thus, creating a situation that has alarmed the international community. As a result, several multinational naval deployments were launched, since 2008, and the Somali piracy has plummeted coming to almost a halt in 2015. The NATO operations ceased in 2016. There were other factors that had contributed to this success like the re-routing, increased speeds, the armed escorts on board, the better-equipped ships and crews to face pirates and last, but not the least, the international cooperation that was established to tackle the problem, namely the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS).

Meanwhile, the nexus of piracy has quickly shifted from east to west. Piracy continues to fester in poorly governed maritime regions that lack legitimate economic opportunities and that is precisely the case of the Gulf of Guinea region.

2. THE GULF OF GUINEA

For geopolitical and geo-economic purposes, the Gulf of Guinea will be considered area all the way from the shores of Dakar, in Senegal, to the coastline of Angola, roughly the area under MOWCA (Maritime Organization of West and Central Africa) supervision. There are twenty-five member-countries, five landlocked countries and twenty coastal countries. This is a very rich area in natural resources, such as oil, natural gas, iron ore, gold, diamonds, cobalt, copper, columbine-tantalite, uranium, chrome, tin, manganese, nickel, platinum, lead,

coal, bauxite, cocoa, forestry and also fisheries products.

However, despite all this wealth, most of these countries suffer from the “Paradox of Plenty” theory, also known as the “Natural Resource Curse”. These countries are characterized by political instability and wars, bad governance, lack of transparency, high rates of poverty and misuse of public revenues, all this in contrast with their richness in natural resources.

Three of the top oil and natural gas producers, in sub-Saharan Africa, are in the region, namely, Nigeria, Angola and Equatorial Guinea, and all of them suffer from the “Natural Resource Curse”. However, this oil-rich region offers several advantages:

1 – It produces mostly “Light Sweet Crude Oil” which is easier and cheaper to refine than the Middle Eastern Oil.

2 – Most of the production is located offshore which decreases transport and minimizes the risks of disturbance and attacks (Hanson, 2007).

3 - Proximity to two of the world main consumers of energy, North America and Western Europe, reduces the costs of transportation.

4 – “The Gulf of Guinea benefits from the absence of maritime transit chokepoints between the region and those parts of the world. Major portions of world crude oil pass through the relatively narrow shipping maritime lanes known as chokepoints. All these channels are passages for important flows of oil carried out on oil tankers. However, the narrowness of the chokepoints makes them susceptible to blockades, pirate attacks and shipping accidents. The Gulf of Guinea was in an area almost free of these risks until the piracy threat emerged” (Mañe, 2005)³⁴.

In recent years several organizations, namely the IMB (International Maritime Bureau) have reported a substantial increase in the number of piracy attacks in the coastal zone of the Gulf of Guinea (ICC International Maritime Bureau, 2016).

Together with the Malacca Straits, the Gulf of Guinea is one of the most dangerous areas as far as maritime piracy is concerned. Human costs are considerable since the pirates assault persons in that area often with violence, because their aim is armed robbery and they do not take hostages and ask for

³⁴ “The world maritime lanes for oil transportation include the Strait of Hormuz leading out of the Persian Gulf through the Gulf of Oman and the Arabian Sea; the Strait of Malacca linking the oil supplies from the Middle East with the Asian major consuming markets by connecting the Indian Ocean to the South China Sea and the Pacific Ocean; the Bab el-Mandab connecting the Red Sea to the Gulf of Aden and the Arabian Sea; the Panama Canal linking the Pacific Ocean to the Atlantic Ocean through the Caribbean Sea; the Suez Canal passage from the Red Sea and Gulf of Suez to the Mediterranean Sea; and the Turkish Straits or Bosphorus linking the oil supplies from the Caspian Sea to the Mediterranean Sea markets through the Black Sea” (Mañe, 2005).

ransoms, as it was the case of the Gulf of Aden region. The economic costs were calculated in several reports using the Somali case study (Bowden *et al.*, 2010; Bowden *et al.*, 2011). The cost of ransoms, the cost of piracy insurance, the cost of security equipment and guards, the cost of re-routing, the cost of increased speeds, the cost of prosecutions and imprisonment, the cost of labor, the cost of military operations, the cost of the impact in regional countries, etc., can reach the amount of billions of dollars. If we extrapolate those figures to the Gulf of Guinea region, we can easily foresee similar sums.

3. LEGAL-POLITICAL FRAMEWORK

The crime of piracy has been condemned since ancient times and those who commit it violate *jus cogens*, a conventional mandatory international norm that States must uphold. Piracy is defined by article 101 of UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) as: “(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:

(i) On the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;

(ii) Against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;

(b) Any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft;

(c) Any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b)” (United Nations, 1982).

However, according to Pedro Teles Ferreira: “Regarding the definition of piracy provided by UNCLOS there are two elements that limit its scope of application considerably, as follows:

i) “Illegal acts” committed “for private ends”;

ii) “On high seas”, “in a place outside the jurisdiction of any state”.

Some authors believe the word “illegal” in this regard is rather unclear. In addition, hijacking or takeover for political reasons – in order to destabilize a Government or to cause unrest and terror with the view of blackmailing a government or targeting religious or ethnic groups – are automatically excluded from the UNCLOS definition of piracy” (Ferreira, 2011). Furthermore, “The 1982 Convention confines piracy to acts that take place on the high seas or ‘in

a place outside the territorial jurisdiction of any State'. As a matter of principle, according to International Law, no State has the right to exercise police power and arrest the "pirates" involved in such attacks, except for the coastal State in whose territorial seas the attacks took place. Only acts committed in the high seas and in the exclusive economic zones may be qualified as piracy, but not those committed in the coastal waters of a State (territorial waters). It is the responsibility of the coastal State concerned to fight piracy on its territorial waters.

However, in the case of the so-called "failed States", given the lack of control of territorial waters and of the capacity to interdict piracy, it should be a matter of greater concern to the International Community, calling for comprehensive counter-piracy strategies, like the case of Somalia" (Ferreira, 2011). And we might add that although the situation of the coastal States of the Gulf of Guinea is different from the situation in Somalia, there are several similarities; and the best way to prevent an escalation of the piracy attacks is to act with preemption. The International Law states, as it was mentioned, that an attack committed in the territorial waters of a State (within twelve nautical miles) would be an "armed robbery at sea" and not a piracy act; however, this legal distinction causes some ambiguity and should be considered outdated³⁵, regarding the fragility of some States that are incapable of upholding the law and maintain

³⁵ There are some authors, such as Alessandro Scheffler, who because of the inherent weaknesses of the UNCLOS definition proposes the following definition of piratical activities: "(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, involving the attempt to take control of the vessel even only temporarily and committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft and directed: (1) on territorial and high seas, as well in contiguous and exclusive economic zones, outside ports and internal waters, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (2) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b)" (Scheffler, 2010). <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=178> (Accessed 21 Sep 2016). Others, such as Alexandra von Böhm-Amoly, stated as follows: "This definition is insufficient, particularly because of its geographical range being excessively restrict. Actually, the space limitation of the concept of piracy to high seas, to spaces not under the jurisdiction of any State and (arguably) to the Exclusive Economic Zone, rules out the International Law's condemnation of the practice of similar acts in other maritime areas. The fact that similar acts are excluded from the concept of piracy, whenever they are perpetrated, attempted or made as menace in inshore, territorial or archipelagic waters, leads to a situation of conceptual schizophrenia, not favourable to accomplish the pursuits of maritime security. As a matter of fact, the application of the criteria of coastal State in order to criminalize, repress or punish material acts similar to those of piracy when committed on water under jurisdiction compromises the effectiveness and efficiency of international law. In other words, an act of violence or destruction in offshore waters is forbidden, repressed or condemned but when that act is committed in inshore waters, within a few metres of distance, it is no longer reproached internationally and could even be considered legal according too the law of the coastal State" (Böhm-Amoly, 2011).

order and security in their territorial waters³⁶.

Concerning the situation described above in the Gulf of Guinea, the United Nations Security Council has approved two resolutions: the Resolution 2018, on 31st October 2011 and Resolution 2039, on 29th February 2012. More recently, the Security Council, in a presidential statement, on 14th August 2013, called for a comprehensive regional approach to combat piracy in the Gulf of Guinea. Although the resolutions mentioned above do not refer to (...) any threat to peace, disrupt to peace or act of aggression” (ONU, 1945)³⁷ there are precedents –as the case of piracy off Somalia coast – to that situation³⁸. Thus, the international community concerns over the piracy threat in the Gulf of Guinea are mounting with the escalation and increased violence of the attacks.

Meanwhile the heads of State and Government of the three regional organizations in the Gulf of Guinea, the Economic Community of Central African States (ECCAS), the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Gulf of Guinea Commission (GGC), convened in a summit, in Yaoundé, Cameroon, on 24th and 25th June 2013, to discuss the maritime security and safety in the sub-region and adopted the “Code of Conduct on the Prevention and

³⁶ On the debatable issue of universal jurisdiction, David Vasquez Barros added as follows: “Article 105 of the United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS) allows any State to detain, try or arrest any alleged pirates in high sea according to the principle of universal jurisdiction. According to this principle, a State jurisdiction institution is allowed to exert criminal competence to “investigate, try and punish particular behaviour considered harmful to the international community, without the need of any nationality links between the State that institution belongs to and the alleged perpetrator (*ratione personae* competence), or links emerging from the fact that the criminal behaviour was committed in the territory of a particular State (*ratione loci* competence)”. The competence of universal jurisdiction regarding piracy is due to the fact that it is a *iuris gentium* offence, against the international community as a whole, giving courts of the State which arrested the alleged pirates to try, determine their responsibility and decide on the penalties and on what to do with the ship and goods, without inflicting damage to third parties who acted in good faith. (...) Therefore, there is an exception to the principle of jurisdiction of the exclusive State of the nationality of the flag of the ships because war ships of any State are allowed to detain and take to courts of their jurisdiction whoever allegedly committed a pirate attack or when it was committed aboard a foreign ship. However, Article 107 of the UNCLOS states that the detention of the alleged pirates may only be made on war ships, military planes or ships and planes at the service of a State and authorized for that particular effect. Article 110, No.1, subparagraph a) adds that States are authorized to visit ships suspected of acts of piracy” (Barros, s/d).

³⁷ Cap. VII, artº 39º.

³⁸ David Vasquez Barros considered that: “(...) as regards piracy and, more precisely, the one committed along the coastline of Somalia, we can point out that it is a situation that may be considered by the Security Council as a threat to peace”. And he also highlights that “(...) the resolutions (of the Security Council) were adopted upon the basis of the request by the Transitional Federal Government of Somalia (TFGS) and extends authorization only to those States cooperating with the TFGS. Thus, the use of force cannot be considered as not without the consent by Somalia, though we share the belief that should not the consent of the TFGS have been received, the use of force would be legitimate on the grounds of the resolutions of the Security Council for that effect” (Barros, s/d).

Suppression of Acts of Piracy, Armed Robbery against Ships, and other Illicit Activities carried out at sea in Central and West Africa”.

Thus, within the legal framework of the International Law, the Security Council Resolutions, with the accordence of the AU and the African regional organizations and last but not the least, with the cooperation of the coastal States, a counter-piracy operation is conceivable with immense gains for all the parts involved and even for the ones who are not directed involved but will benefit from more secure ocean lanes and free flow of goods.

4. PARALLEL AND DIFFERENCES BETWEEN THE SITUATION IN THE GULF OF ADEN AND IN THE GULF OF GUINEA – PARADIGM SHIFT?

It was mentioned above that whereas in the Gulf of Aden the situation is becoming normal (number of attacks by pirates reported in 2016 are scarce), in the Gulf of Guinea, the number of attacks has steadily risen. We can determine two types of explanations for this fact: the first is the success of the international maritime missions (NATO, the European Union, among others – in dissuading pirates and protecting maritime traffic; the second is the Government of Somalia’s greater capacity – heavily supported by international missions - to control pirates’ assaults and, thus, contribute to diminish insecurity. It should also be argued that nowadays ships are more alert, avoid more dangerous routes and have security officers on board; this fact is dissuasive.

It is worth pinpointing that a comparison between both regions shows different situations due to several reasons: the pirate action in the Gulf of Guinea is more violent because the purpose of pirates is to steal ships and their cargo, and this often causes violence. In the Gulf of Aden, their major objective is to arrest ships and crews and ask for ransoms; having the crew hurt or killed is not good for *‘business’*. Another major difference has to do with the situation which enabled planning key international naval operations; Somalia was a typical Failed State and there was not even an entity to serve as government; therefore, getting the approval from the UN Security Council for international missions was relatively easy. The African Union also collaborated in that pursuit. This does not happen in the Gulf of Guinea where, despite the States’ weakness, they have governments and would not allow an international mission overcoming their sovereignty. Furthermore, a significant number of assaults in the Gulf of Guinea is in territorial Sea, in other words, within the 12 miles. This

area is considered State territory and it is the coastal State's responsibility to apply the law. The coastal States will not withdraw their sovereignty to favour an international mission and, in view the legal questions addressed above, political sensitivity is hardly overcome.

A widespread agreement among international institutions (Security Council of the United Nations), regional institutions (African Union, organizations in this field, ECOWAS, ECCAS or the Commission of the Gulf of Guinea), the most affected countries in the region and, last but not the least, the European Union and/or NATO is the only possibility to provide logistical and financial support to the operation. As mentioned above, the present-day momentum may not be the most suitable because of the political sensitiveness. However, the reason why there was an escalation in the situation in the Gulf of Aden was because it did not get enough attention in due time. International missions that had to be organised and the damage that piracy inflicted on sea traffic in the Gulf of Aden topped billions of dollars; if the situation in the Gulf of Guinea worsens to that extent, similar estimation might be reached. International responses to crises have to or should be pro—active in order to deter any aggravation, which could result into unpredictable consequences and dramatic costs.

An international intervention – together with wider-range of action – could contribute to appease the causes of this problem. A more stable sub-region of the Gulf of Guinea – particularly Nigeria and neighboring countries – in other words, free from threats of pirates and/or terrorists could result into an improvement of the living conditions of their populations, thus decreasing the flow of refugees to the Mediterranean. Furthermore, as mentioned above in this research – it could become a stable and continuous supplier of energy resources to Europe, thus contributing to diversify the offer to the European countries. Consequently, they could become less dependent on a single supplier and avoid inevitable inconveniences.

NATO is the organization in better conditions to play that role, ideally with the European Union as this institution has already expressed its concern about this issue. NATO has credentials in implementing and conducting this kind of sea operations; “Active Endeavour”, “Allied Provider”, “Allied Protector” and “Ocean Shield” operations are good examples of those skills. Various member-countries of the Alliance are present in the Gulf of Guinea, collaborating with the coastal countries in the pursuit of strengthening their skills and overcoming threats to sea security; NATO has organized a successful sea drill

in June 2006, the “Steadfast Jaguar”, in Cape Verde sea.

Potential legal and political issues are related to two aspects referred to above: first most action which jeopardizes the maritime security of the Gulf of Guinea – including acts of piracy among others - is carried out within the territorial waters of the coastal countries; the sovereignty and law enforcement within the twelve nautical mile limit belongs to the coastal States. Second, there are two resolutions of the Security Council of the United Nations mentioned above (Resolution 2018, of 31st October 2011, and the Resolution 2039, of 29th February 2012) and a statement issued by the presidency of the Security Council, on 14th August 2014, urging a wider-ranging approach to regional level (in other words, the Gulf of Guinea) in the pursuit of struggling against piracy in the area. Although, the resolutions mentioned above do not refer to the existence of “any threat to peace, peace disrupt, or aggression (...)” (ONU, 1945)³⁹ there is a precedent – the case of piracy off Somalia coast.

Just like the legal and political issues explained above, we believe it is of paramount importance to get the involvement of the African regional organizations, the African Union and other interested partners, including the European Union. The foreword of the “Code of Conduct on the Prevention and Suppression of Acts of Piracy, Armed Robbery against Ships, and other Illicit Activities carried out at sea in Central and West Africa” approved of following the summit with the heads of the regional organizations (ECCAS, ECOWAS, GGC), in Yaoundé, Cameroon, on 24 and 25 June 2013, refers to the need of international coordination in order to overcome the threats to maritime security. The African Union has also approved the ‘Africa’s Integrated Maritime Strategy 2050’ which appeals to ‘Cooperation between agencies, and nations and Coordination on Maritime Defence and Security’. Finally, the Strategy of the European Union for the Gulf of Guinea, approved of in March 2014, outlines four objectives, as follows:

Objective 1 – *Building a common understanding of the scale of the threat in the Gulf of Guinea and the need to address it among the countries in the region and the international community.* **Objective 2** – *Helping regional governments put in place the institutions and capabilities to ensure security and the rule of law.* **Objective 3** – *Supporting the development of prosperous economies in the coastal countries, enabling them to provide basic services, employment*

³⁹ Cap. VII, art.º 39.º.

opportunities and poverty reduction for their citizens. Objective 4 – Strengthening cooperation structures between the countries of the region to ensure effective action across borders at sea and on land.”

These objectives are compatible with the African proposals and pursuits and with a possible wide-rangi

5. CONCLUSIONS

So, can we say that the paradigm has shifted, or we can find more similarities between the two situations than differences? In the paragraphs above we highlight several differences that, in our view, can consubstantiate a shift in the paradigm; these are the most important:

- a) Somalia is by definition the prototype of a failed State; the coastal States in the Gulf of Guinea, in spite of their fragilities and vulnerabilities, still have functioning governments; this fact allows them to “have an audible voice” in the international institutions and proclaim their sovereignty, protesting against what its perceived as an interference and intromission in their internal affairs. Another difference - in the Somalia case - is the total absence of organized security forces to uphold the law, especially in the maritime domain, whilst, with fragilities, they exist in the Gulf of Guinea countries.
- b) In the case of Somalia there was a rare consensus between all the stakeholders of the international community; the United Nations Security Council (UNSC) adopted several resolutions by unanimity, there was an agreement regarding the mounting of several naval operations, there was an agreement for the creation and functioning of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS), there was, also, an agreement for the establishment and demarcation of the High Risk Area (HRA) and, finally, the Transitional Federal Government (TFG) of Somalia has called and agreed with the international intervention, although – as it was mentioned above – that consent was not necessary, due to the UNSC resolutions under Chapter VII of the UN Charter.

These conditions and consensus could hardly be found in the Gulf of Guinea; there are several countries with a variety of situations, there are great rivalries due to the economic and political interests of the various stakeholders, the UNSC resolutions are not mandatory and not stated under Chapter VII of the UN Charter and, finally, the G8++ Friends of the Gulf of Guinea group, the

informal contact group dealing with this area, doesn't have the legal mandate of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS). According to Christian Bueger: "(...) Following the example of the CGPCS, this group should develop information sharing, bring together the right range of legal, naval, policing, and forensic expertise, use the legal tool kits and best management practices and adapt them to the area, putting emphasis on the coordination of capacity building, awareness campaigns and alternative livelihood projects, ensuring inclusivity, and last but not least adopting the experimental approach pioneered by the CGPCS." (Bueger, 2014: 84).

These functions are hardly to find in the G8++ Friends of the Gulf of Guinea group, but it could be a starting point.

- c) The main activities of piracy off the coast of Somalia take place in international or ungoverned space, while the main activities of piracy in the Gulf of Guinea take place within the twelve-mile limit. This distinction is very important in legal terms, namely the definition of UNCLOS, already discussed above. The territorial waters are under State's sovereignty and it's their function to uphold the law there (limited *ratione loci*); furthermore, the very concept of piracy activities applies – according to UNCLOS – in international waters, i.e. outside the twelve nautical miles limit, while within that limit it will be considered armed robbery. This legal *conundrum* was overpassed in Somalia with the adoption of the abovementioned UNSC resolutions, which, in the words of Tullio Treves, were enlightening: "(...) The Security Council Resolutions' Broadening of the Scope of International Law Rules on Piracy (...) The basic effect of these provisions is to make the rules of international law concerning piracy on the high seas applicable also to territorial waters, *inter alia* permitting pursuit from the high seas into these waters, and clarifying that states acting under these rules within the territorial waters of Somalia may use *all necessary means*" (Treves, 2009). However, this situation is not replicable in the Gulf of Guinea, due to the fact that the UNSC resolutions concerning the region are not abiding - until now - as discussed above. Furthermore, even if it was possible to discuss the demarcation and establishment of a High-Risk Area (HRA)⁴⁰ in the region, the controversy and political sensitivity – as had happen before (Bueger, 2015) – would it make very difficult to reach a consensus on that objective.

⁴⁰ An area where there was a high risk for ships to become the victim of a piracy attack.

d) The *modus operandi* of the pirates in Somalia is take hostages. As it was mentioned before their major objective is to arrest ships and crews and ask for ransoms; having the crew hurt or killed is not good for 'business'. Until now the pirate action in the Gulf of Guinea was more violent because the purpose of pirates was to steal ships and their cargo, and this often causes violence. However, "(...) Largely due to the drop in global oil prices and the subsequent loss of profit from tanker hijackings, the traditional focus of pirates in the area (on stealing the cargo from oil and oil product tankers) no longer pays as well as it once did. Consequently, the "business plan" driving Gulf of Guinea piracy has changed. Pirates now focus on kidnapping crew members from the vessels they attack and holding them for ransom" (Britton, 2016).

But, "(...) Although this emerging pattern calls to mind activities of East Africa (i.e. Somali) pirates from a few years ago, there are differences worth noting" (Britton, 2016). The main difference, as it was mentioned above, is the total failure of the State in Somalia, in contrast with functioning States – with fragilities – in the Gulf of Guinea. "(...) As a result, and unlike Somalia, safe havens (where hostages can be held securely pending payment of ransom) can be maintained for only a relatively short time. Also, criminal gangs involved in maritime kidnapping derive a significant financial benefit from "processing" victims as quickly as possible. Nigeria has a sophisticated banking system, which supports the rapid and anonymous, transfer of funds from a victim (or the victim's kidnap and ransom insurance policy) to the kidnapers.

This speed (that is, from time of the actual kidnap to when the ransom is paid and the victim released) is one of the most significant differences between Somali and Gulf of Guinea piracy. Whereas some victims of Somalia pirates were held for years, Gulf of Guinea hostages tend to be released in weeks" (Britton, 2016). The reasons for this were already mentioned: the Gulf of Guinea countries, especially Nigeria, still have – some – control of their coastline, thus the necessity to quickly "finish the business" to avoid undesirable encounters with the law enforcement. This situation is another shift in the paradigm as it was corroborated by Quy-Toan Do and Farley Mesko: "In that respect, piracy in the Gulf of Guinea resembles that in the Strait of Malacca or in the Caribbean: It emerges and thrives because of weak law enforcement rather than a lack of statehood" (Do, Mesko, 2013).

e) The linkage between the oil industry and piracy in the Gulf of Guinea is another important distinctive factor *vis a vis* the case of Somalia. Three

of the major oil and gas exporters in Africa are in the region: Angola, Nigeria and Equatorial Guinea. Other States, in the region, are also oil exporters like Ivory Coast, Ghana, Togo, Benin, Cameroon and Gabon, among others, that also could become exporters in the near future, i.e. São Tomé and Príncipe. The phenomenon of an inextricable *liaison* was so acute that was called “Petro-piracy” (Otto, 2015).

The reasons for this situation lie in the poor governance of those countries, the weakness of the structures of law enforcement, the corruption, poverty, lack of opportunities and general instability. All this combined with the wealth derived from the extraction of oil and the fact that this is a commodity that could be easily sold, create the perfect conditions for the “petro-piracy” industry to develop and expand in the Gulf of Guinea. By contrast, the situation in Somalia has nothing to do with the oil industry; it was simply the total absence of the State structures that created the perfect conditions for piracy to flourish; it was just an opportunistic choice, since nothing else was available.

- f) To finish our conclusions, we think that it was demonstrated a shift in the paradigm of piracy in the East and West coasts of Africa. Unfortunately, it seems that the situation in the Gulf of Guinea is much more complex and complicated than the situation in the Gulf of Aden. The solutions that were set forth in Somalia are much more difficult to implement in the Gulf of Guinea, as it was explained above. However, a comprehensive approach operation with the contribution of all the stakeholders – as it was proposed earlier – could be the beginning of a solution, not only for the threats of piracy, but also for other threats, like terrorism, drug trafficking, illegal fisheries, human smuggling, illegal migration and insecurity and poverty in general. To break the vicious circle of underdevelopment and insecurity could be of immense gains for the all the international community.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Barros, D. V. (s/d). *A Pirataria Marítima. O seu regime jurídico e problemas actuais*, Edição de Autor, s.d.
- Böhm-Amolly, A. (2011, may). *O Direito Internacional Marítimo e o Direito Nacional no Combate à Pirataria. Potencialidades e Limitações*. IESM boletim nº 10. Retrieved from <http://www.iesm.pt/cisdi/boletim/Documentos/B10.pdf>.
- Bowden, A. et al. (2010). *The Economic Cost of Maritime Piracy*. One Earth Future

- Working Paper. Retrieved from http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/documents_old/The_Economic_Cost_of_Piracy_Full_Report.pdf.
- Bowden, A. et al. (2011). *The Economic Cost of Maritime Piracy*. One Earth Future Working Paper. Retrieved from <http://www.saveourseafarers.com/assets/files/ECOP%20Full%20Report%202011.pdf>.
- Britton, W. (2016). *Piracy Update: Nigeria/Gulf of Guinea*. Onboard Online, Securewest International, 4th June. Retrieved from <http://www.onboardonline.com/industry-article-index/piracy-reports/piracy-update-nigeria-gulf-of-guinea/>.
- Bueger, C. (2014, october). Experimental Governance: Can the Lessons of the CGPCS be Transferred to other Policy Fields? *Fighting Piracy off the Coast of Somalia: Lessons Learned from the Contact Group, Report n° 20*, EU Institute for Security Studies, Paris.
- Bueger, C. (2015, november). Zones of Exception at Sea: Lessons from the debate on the High Risk Area. *Working Paper of the Lessons Learned Consortium of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*. Cardiff University. Retrieved from <http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2015/10/Bueger-Lessons-from-the-HRA-debate.pdf>.
- Do, Q.T. and Mesko, F. (2013). *The Gulf of Aden and the Gulf of Guinea: A Tale of Two Piracies*. Retrieved from Brookings Institution: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2013/11/05/the-gulf-of-aden-and-the-gulf-of-guinea-a-tale-of-two-piracies/>.
- EU (2014). *European Union Strategy for the Gulf of Guinea, 2014*. Consilium. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf.
- Ferreira, P. T. (2011). Piracy and the Lisbon Strategic Concept of NATO. *Contraditório Policy Paper 11/09*, January. Contraditório. Retrieved from <http://www.contraditorio.pt/admin/source/files/1294673800-PiracyandtheLisbonStrategicConceptofNATO-Original.pdf>.
- Hanson, S. (2007). *Vying for West Africa's Oil*. Council on Foreign Relations. Retrieved from <http://www.cfr.org/angola/vying-west-africas-oil/p13281>.
- ICC International Maritime Bureau (2016). *Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report 1 January – 31 December*. ICC. Retrieved from <https://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-map/piracy-map-2016>.
- Mañe, D. O. (2005). The Emergence of the Gulf of Guinea in the Global Eco-

- onomy. *IMF Working Paper, December*. IMF. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05235.pdf>.
- ONU (1945). *Carta das Nações Unidas*. Retirado de ONU : <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>.
- Otto, L. (2015, January). Westward Ho! The evolution of maritime piracy in Nigeria. *The Portuguese Journal of Social Science, [S.l.]*, v. 13, n. 3. Retrieved from <http://pjss.iscte-iul.pt/index.php/pjss/article/view/172>.
- Scheffler, A. (2010, February). *Piracy – threat or nuisance?*, Research Paper n° 56. NATO Defense College. Retrieved from <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=178>.
- Treves, T. (2009). Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia. *EJIL, Vol.20* no. 2, 399-414.
- United Nations (1982). *United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1982*. United Nations. Rerieved from [http://www.eoearth.org/article/United_Nations_Convention_on_Law_of_the_Sea_\(UNCLOS\),_1982](http://www.eoearth.org/article/United_Nations_Convention_on_Law_of_the_Sea_(UNCLOS),_1982).
- Vrey, F. (2009). *Bad Order at Sea: From the Gulf of Aden to the Gulf of Guinea*. African Security Review. Retrieved from <http://www.issafrica.org/uploads/18NO3VREY.PDF>.

VII. (IN)SEGURANÇA MARÍTIMA NO CORNO DE ÁFRICA: O PAPEL DA ONU NO CONTROLO DA PIRATARIA

António Gonçalves Alexandre

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria desenvolveu-se um novo tipo de violência organizada que Mary Kaldor (2012) designou por "novas guerras", em oposição às "velhas guerras" tradicionalmente centradas nos Estados e no monopólio da violência organizada legítima. Estas "novas guerras" envolvem atores estatais e não estatais, públicos e privados, atuando de modo formal ou informal, com motivações políticas ou económicas, e que surgem usualmente num contexto de erosão da autonomia ou desintegração do Estado. O fenómeno da pirataria somali contemporânea configura uma destas "novas guerras", uma vez que os atores envolvidos são, maioritariamente, grupos criminosos organizados, que utilizam a violência de forma privada para fins privados, geralmente ganhos financeiros, pondo em causa a segurança das rotas marítimas internacionais que ligam África, América, Ásia e Europa. O presente capítulo pretende analisar a ação da Organização das Nações Unidas face à insegurança marítima que se viveu no Corno de África, no início do corrente século. As conclusões obtidas mostram que o Conselho de Segurança assumiu um papel fundamental neste processo, uma vez que a partir das quatro resoluções emitidas em 2008 foi possível a intervenção de diversos atores da Comunidade Internacional, que levaram ao controlo da pirataria somali.

Palavras-chave: Segurança marítima, pirataria, Corno de África, Organização das Nações Unidas

ABSTRACT

With the end of the Cold War, a new kind of organized violence developed that Mary Kaldor (2012) called "new Wars", as opposed to the "old Wars" traditionally centered on states and

the monopoly of legitimate organized violence. These “new wars” involve state and non-state actors, public and private, acting formally or informally, with political or economic motivations, which usually arise in a context of erosion of state autonomy or disintegration. The phenomenon of contemporary Somali piracy is one of these “new wars”, as the actors involved are mostly organized criminal groups, who use violence privately for private purposes, usually financial gain, undermining the safety of the international shipping lanes linking Africa, America, Asia and Europe. This article aims to analyse the action of the United Nations against maritime insecurity in the Horn of Africa at the beginning of this century. The conclusions reached show that the Security Council has taken a key role in this process, as from the four resolutions issued in 2008 it was possible to intervene with various actors from the International Community, which led to the control of the Somali piracy.

Keywords: Maritime security, piracy, Horn of Africa, United Nations

1. INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI assistiu-se a uma escalada sem precedentes de atos de pirataria em diferentes áreas geográficas do globo. As perturbações que resultaram destas atividades estavam relacionadas com o aumento da violência e insegurança no mar, dificuldades acrescidas na obtenção de matérias primas e escoamento de produtos, impacto negativo para o turismo e para o setor das pescas, incremento dos preços do petróleo e derivados, custos avultados dos fretes e dos seguros das cargas transportadas e aumento dos perigos ambientais (EU, 2018).

Conforme mostra a Figura 1, o ano de 2007 marca o início do incremento fulgurante da frequência de ataques na região do Corno de África, em comparação com os demais *hot spots* da pirataria contemporânea.

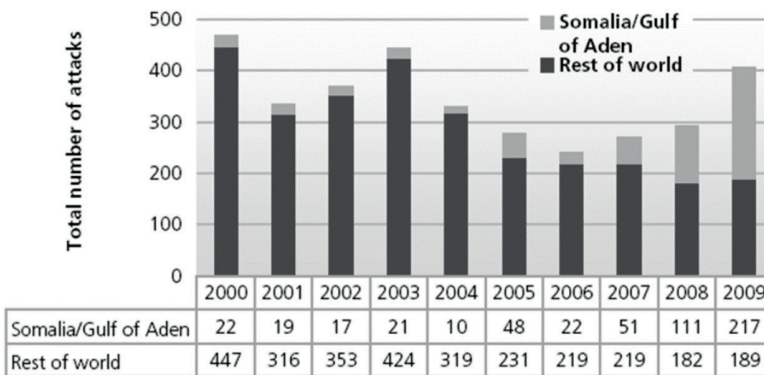


Figura 1 – N° total de ataques de pirataria ocorridos entre 2000 e 2009

Fonte: UNODC (2010).

A Figura 2 permite constatar que a partir do início de 2008 o crescimento do fenómeno é quase exponencial. Nesse ano foram reportados 111 ataques concretizados nessa região, que resultaram em 42 navios sequestrados e 815 marítimos das respetivas tripulações feitos reféns (JWC, 2019).

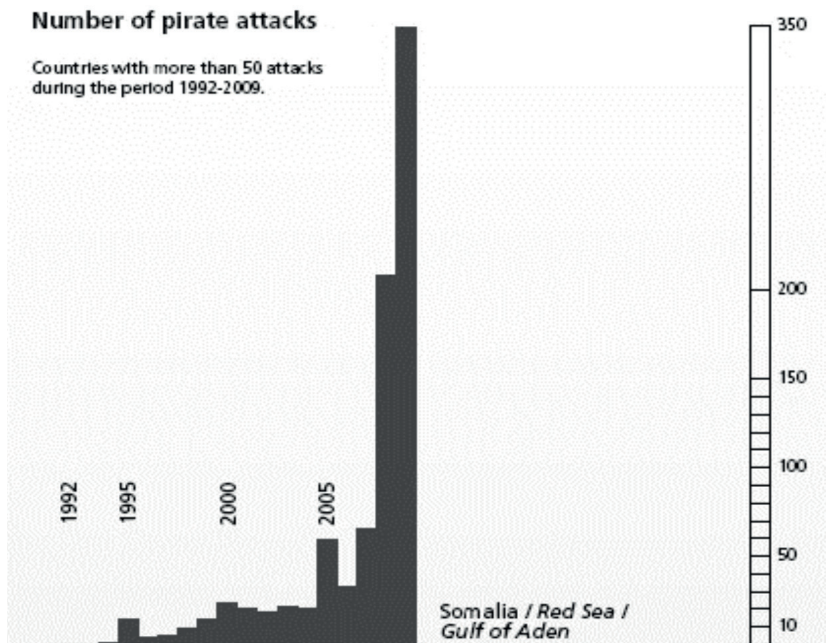


Figura 2 – Eventos ocorridos no Corno de África e no Mar Vermelho, entre 1992 e 2009
Fonte: UNODC (2010).

O fenómeno passou a ter cada vez mais visibilidade e procura interna, na Somália, por novos elementos ávidos de poderem garantir, com um simples golpe, o que, por certo, levariam uma vida a conseguir. Foi o início do auge da pirataria. O pico do número de ataques foi atingido no final de 2010. A Figura 3 permite visualizar a impressionante plêiade de eventos relacionados com a pirataria ocorridos nesse ano no Oceano Índico Ocidental, em particular no Golfo de Áden (GoA) e ao largo da Baía da Somália.



Figura 3 – Panorama geral de ataques de pirataria, tentados e concretizados, em 2010
 Fonte: ICC IBM (2010).

Nesta época, os piratas não poupavam ninguém e atacavam indiscriminadamente navios mercantes, de pesca e de recreio. A liberdade de navegação naquela região, onde existe um importante *chokepoint*⁴¹ (o Estreito de Bab el-Mandeb) e por onde passam algumas das rotas marítimas internacionais mais relevantes e muito utilizadas pelo comércio internacional, em particular de energia, foi severamente colocada em causa. A Figura 4 mostra, a título de exemplo, o volume de petróleo e produtos derivados, em milhões de barris por dia, que transitaram, em 2016, pelos mais relevantes *chokepoints* utilizados pelo comércio mundial de energia, entre os quais se encontra o Bab el-Mandeb, geograficamente situado no Corno de África.

⁴¹ Ponto de estrangulamento marítimo de grande relevância estratégica para o controlo de importantes rotas comerciais mundiais, que podem ser estreitos, passagens ou canais (Dolman, 2002).

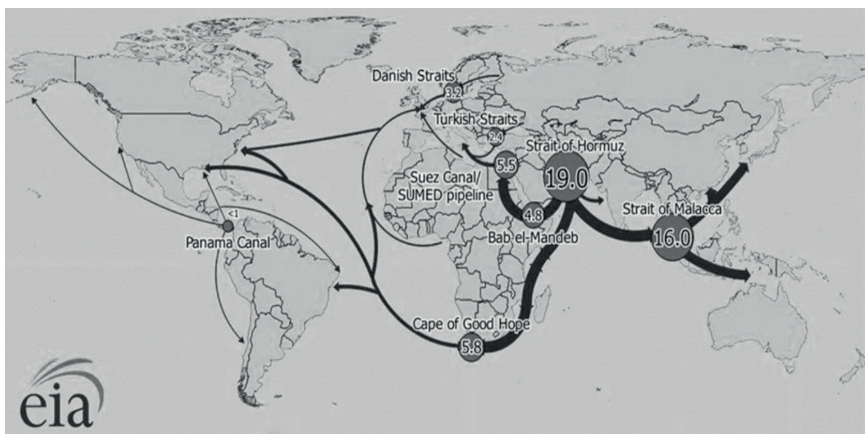


Figura 4 – Volume de trânsito diário de produtos petrolíferos através dos principais chokepoints em 2016

Fonte: EIA (2017).

Em 2009, em resposta ao agravamento da situação da segurança marítima em todo o mundo, a União Europeia (EU) (2018) criou um programa, o *critical maritime routes* (CMR)⁴², para enfrentar os desafios da segurança marítima nas regiões afetadas pelo fenômeno da pirataria. Estas rotas, que podem ser visualizadas na Figura 5, são consideradas cruciais para o comércio marítimo, em particular, mas também para as pescas e demais atividades essenciais relacionadas com o mar.

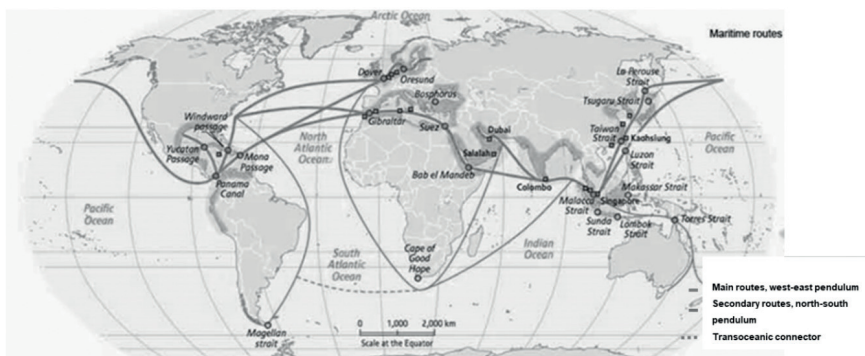


Figura 5 – Critical Maritime Routes

Fonte: EU (2018).

⁴² Dotando-o de adequados instrumentos financeiros que constavam no *Annual Action Programme 2009 for the Instrument for Stability* (EU, 2018).

A rota do Canal do Suez, que liga o continente europeu ao Sudeste da Ásia, através do Mar Vermelho e do Estreito de Bab el-Mandeb, foi considerada uma das principais rotas no pêndulo Oeste-Leste, assumindo uma importância estratégica significativa, já que aproximadamente 20% do comércio mundial passava pelo GoA, razão pela qual se tornou fundamental garantir a sua segurança (EU, 2018).

Por outro lado, os custos económicos associados à pirataria foram avultados. Eram essencialmente provocados por entregas atrasadas dos produtos transacionados, mudança de rotas marítimas com trânsitos mais prolongados e dispendiosos, danos infligidos a navios, taxas mais elevadas de seguros e detenção de tripulações e passageiros para serem libertados posteriormente, mediante o pagamento de volumosos resgates (Weitz, 2009). De acordo com a informação veiculada pelo Secretário-Geral da *International Maritime Organization* (IMO)⁴³, Efthimios Mitropoulos, nas comemorações do dia mundial do mar, em 29 de setembro de 2011, a economia mundial ter-se-á ressentido do recrudescimento da pirataria, naqueles anos, com custos anuais estimados entre os sete e os 12 mil milhões de dólares (UN, 2011).

Os números que foram sendo conhecidos permitiram aquilatar ainda a dimensão do impacto na segurança humana⁴⁴ causado pela pirataria somali. Na mesma ocasião, Efthimios Mitropoulos referiu que, só no ano de 2010, 4.185 marítimos haviam sido atacados por piratas que usaram nas suas ações armamento diverso, dos quais 1.090 foram feitos reféns e 516 usados como escudos humanos. Pelo menos 488 marítimos foram identificados como tendo sofrido abusos físicos ou psicológicos.

Embora o número de mortes que resultaram da violência praticada pelos grupos de piratas tenha permanecido relativamente baixo, os navios mercantes fretados pelo *World Food Program* (WFP) eram assaltados com uma regularidade tal que colocou em causa a ajuda disponibilizada às populações

⁴³ Instituição criada em 1948, em Genebra, com o nome original de Organização Consultiva Intergovernamental Marítima. Em 1982 mudou a designação para Organização Marítima Internacional (na tradução para português). É a agência especializada das Nações Unidas responsável pela segurança dos navios e pela prevenção da poluição marinha e atmosférica da navegação mercante (IMO, 2019).

⁴⁴ Surgiu quando o primado do elemento militar e do Estado na conceptualização da segurança foi posto em causa, o que levou à ampliação da agenda de segurança a demais setores (Buzan, Waever, & Wilde, 1998). Este conceito identifica a segurança de vidas humanas como o objetivo central da política de segurança nacional e internacional. Embora possa agora ser usado como um termo geral com uma ampla gama de significados, em variadíssimos contextos, dentro do espectro da simples violência doméstica à migração, a ideia central deste conceito é a primazia da vida humana como objeto de referência (Fukuda-Parr & Messineo, 2012).

somalis que dela estavam absolutamente dependentes, o que teve impacto na sua segurança (humana).

Atentas as circunstâncias supra descritas, as principais estruturas do comércio marítimo internacional que vinham há muito a manifestar a sua preocupação com o fenómeno da pirataria somali, reagiram com veemência e das formas mais variadas, desde discursos, relatos, boletins, artigos de opinião, etc., fazendo sentir junto de inúmeras organizações internacionais que seria necessário reagir, e em força, para conter e não deixar alastrar o fenómeno. Se nada fosse feito, dizia a indústria marítima, os custos, não apenas financeiros (e estes já eram substanciais), mas, sobretudo, humanos, seriam demasiado elevados (Oliveira, 2015).

E isso levou à reação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Este capítulo foca-se no papel desenvolvido pela ONU, nos primeiros anos do corrente século, no combate ao fenómeno da pirataria marítima somali. Fortemente pressionada pelas opiniões públicas e publicadas ocidentais, particularmente a partir de 2007, e pela indústria marítima internacional, procuraremos demonstrar que a ONU foi absolutamente decisiva, já que influenciou a tomada de ações pela Comunidade Internacional, que haviam de conduzir ao controlo do fenómeno a partir de 2013.

Para além da presente introdução e das conclusões, este capítulo é composto por mais três subcapítulos: a pirataria marítima somali contemporânea, a intervenção da Organização das Nações Unidas e a resposta da Comunidade Internacional.

2. A PIRATARIA MARÍTIMA SOMALI CONTEMPORÂNEA

Neste subcapítulo tencionamos fazer o enquadramento do fenómeno da pirataria somali, desde a década de noventa do século passado até à presente data. Procuraremos identificar as origens, motivações, objetivos e formas de atuação dos grupos piratas. Veremos que houve uma evolução no grau de sofisticação e ousadia dos ataques perpetrados e que o fenómeno variou substancialmente de intensidade, tanto em número de ataques, quanto no grau de violência empregue pelos operacionais. Finalmente focaremos a nossa atenção nos fatores que potenciam o aparecimento do fenómeno e que podem, no extremo oposto, dissuadir a atuação dos piratas.

2.1. Ressurgimento, evolução e *modus operandi* da pirataria somali

Segundo Lehr (2009), o fenômeno da pirataria moderna não era, em rigor, novo, tinha apenas emergido nos anos oitenta do século passado por razões diversas. Este raciocínio aplicava-se, de igual modo, à pirataria somali que podia ser identificada pelo menos desde meados da década de 1990, quando ocorreram os primeiros ataques com meios rudimentares e utilizando embarcações usualmente envolvidas em atividades de pesca. Esta vaga inicial não mereceu especial atenção da generalidade dos órgãos de comunicação social durante cerca de uma década (os alvos eram, nesta altura, navios envolvidos em atividades de pesca, alegadamente ilegais e em zonas relativamente próximas de costa, e navios de transporte local de menores dimensões).

Chalk (2008) referiu-se ao fenômeno da pirataria contemporânea como sendo constituído por três níveis diferentes, de grau de intensidade crescente, em que o mais básico ocorria em zonas de fundeadouros ou já dentro dos portos, e os ataques eram usualmente levados a cabo a partir de embarcações pequenas, mas rápidas. Aproveitando-se da ausência de adequados procedimentos de segurança, e fazendo uso de facas e navalhas, os assaltantes levavam a cabo ataques de surpresa, roubavam sobretudo dinheiro e bens pessoais dos tripulantes dos navios, e saíam rapidamente dos navios atacados⁴⁵.

A partir de 2005, todavia, a intensificação dos ataques a navios mercantes levou à reação de diferentes companhias de navegação afetadas, com apelos constantes junto de organismos internacionais, como a IMO, para que fossem tomadas iniciativas que evitassem o agravamento do problema. Contudo, essas diligências não conduziram, no imediato, a uma ação robusta. A navegação mercante foi “apenas” aconselhada a transitar o mais longe possível das regiões de risco mais elevado, conselho que se revelou, em rigor, pouco útil para as águas confinadas do GoA. Só verdadeiramente os ataques ocorridos a partir de 2007, e, em especial, o grau de violência crescente utilizado, levaram à securitização do fenômeno da pirataria somali, transportando-o de mera questão de criminalidade regional a problema de segurança internacional (Lehr, 2009, p. 28).

⁴⁵ À luz da *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), porém, tais ataques não eram considerados pirataria. Atenta a necessidade de diferenciar esses ataques de atos de pirataria, que ocorrem no alto mar, a IMO decidiu intervir no sentido de cobrir este aparente vazio legislativo, tendo emitido a resolução A.1025(26) (IMO, 2009a), na qual passou a classificar assalto à mão armada contra navio “Qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação, ou ameaça, que não seja um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou bens a bordo desse navio, nas águas interiores de um Estado, em águas arquipelágicas e no mar territorial (...)”.

Vários grupos organizados de piratas desenvolveram capacidades operacionais sofisticadas e adquiriram armas, equipamentos e meios que os tornaram mesmo mais capazes do que as forças de segurança locais. Segundo um relatório do *think tank* norte-americano *Congressional Research Service* (CRS), de 21 de abril de 2009, intitulado *Piracy off the Horn of Africa* e elaborado para o Congresso dos EUA, a maioria dos navios sob ataque tinha menos de 15 a 30 minutos entre o primeiro avistamento dos piratas, a concretização da abordagem e a tomada de reféns. Se a ajuda não chegasse dentro dessa janela de tempo desde que o alarme era dado, provavelmente chegaria tarde demais para impedir o sequestro do navio (CRS, 2009, p. 8).

Uma equipa de assalto típica de piratas somalis estava equipada com uma variedade de armas, incluindo metralhadoras AK-47 e *rocket propeled grenades* (RPG) (CRS, 2009). Faziam uso de *skiffs*⁴⁶ equipadas com potentes grandes motores fora de borda e seguiam um *modus operandi* muito semelhante: lançavam ataques a alta velocidade a partir dos setores de popa dos navios-alvo, por ambos os bordos, forçando-os a parar (ou, pelo menos, a reduzirem a velocidade), embarcando em seguida rapidamente e instigando-os a rumarem às suas bases, onde outros piratas os aguardavam para reforçarem o contingente original. Os membros das tripulações eram mantidos em cativeiro a bordo dos seus próprios navios ou, em alternativa, em terra, em locais pré-definidos, até que o dinheiro do resgate fosse pago (o que podia levar vários meses). Os ataques começaram a tornar-se mais ousados e os piratas passaram a exigir resgates sucessivamente mais altos (da ordem dos 2 a 3 milhões de dólares) (Lehr, 2009, p. 32).

Este nível corresponde, grosso modo, ao grau intermédio do fenómeno defendido por Chalk (2008), no qual inclui os ataques realizados nas águas territoriais e no alto mar. Este modelo de atuação, realizando-se em rotas marítimas estreitas, tem ainda o potencial de interromper a navegação marítima (especialmente nos casos em que as embarcações ficam descontroladas porque a tripulação é sequestrada, detida ou lançada ao mar). O *International Maritime Bureau* (IMB)⁴⁷ considera tais ataques como assalto à mão armada de nível médio, constituído por roubos violentos envolvendo ferimentos graves ou mesmo assassinatos por gangues organizados de piratas, que usualmente operam a partir de

⁴⁶ Pequenas embarcações costeiras ou fluviais usadas para a pesca local, com grande capacidade de manobra e que transportavam usualmente seis a oito tripulantes.

⁴⁷ Divisão especializada da *International Chamber of Commerce* (ICC) que atua como ponto focal na luta contra todos os crimes ocorridos em ambiente marítimo (ICC IMB, 2019b).

navios-mãe⁴⁸ e que estão equipados com armamento moderno (Chalk, 2008, pp. 5-6).

No extremo mais elevado do espectro, correspondendo ao terceiro nível identificado por Chalk (2008), estão assaltos que envolvem roubo de navios e subsequente conversão para fins de comércio ilegal. São usualmente conhecidos como "navios fantasma", sendo que esta forma de pirataria segue um padrão típico: um navio é sequestrado e a sua carga descarregada em embarcações de menores dimensões, no mar; aos navios são-lhes então atribuídos novos nomes; posteriormente são registados com novas bandeiras de conveniência⁴⁹ e providos com documentação falsa que lhes permite passarem a operar com esta nova "identidade". A carga original, que nunca é entregue no destino inicialmente previsto, é levada para um porto designado, onde é transacionada a compradores que geralmente são participantes em toda esta encenação. Esta forma de atuação envolve, segundo o IMB, estruturas complexas, com acesso a recursos mais sofisticados, em que os golpes são meticulosamente planeados, e recorrem a elementos altamente treinados e fortemente armados, no mar, que trabalham em conjunto com agentes em terra (Chalk, 2008, p. 6).

Lehr (2009, p. 29) chama a atenção para uma possível iteração futura da pirataria somali. Referindo que ainda que não houvesse sinais evidentes de qualquer ligação da pirataria com o terrorismo marítimo⁵⁰, seria, no entanto, segundo ele, de considerar a possibilidade de a pirataria se transformar de "privada" (isto é, conduzida apenas para fins privados) em direção a uma forma mais "politizada", contrariando a definição vertida na UNCLOS⁵¹. Insinuou mesmo que existiam já evidências que sugeriam a presença, ainda que gradual, desse movimento de politização do fenómeno da pirataria. Um exemplo, aponta Lehr (2009, pp. 29-30), foi a troca de reféns das Seicheles por prisioneiros piratas somalis, ocorrida entre

⁴⁸ Embarcações de maiores dimensões, como rebocadores ou traineiras, mais lentas, mas com maior capacidade logística para servirem de apoio avançado às pequenas *skiffs*, permitindo-lhes permanecer alguns dias ao largo até escolherem os alvos e desferirem os seus ataques.

⁴⁹ Em regra, tais navios são registados com pavilhões do Panamá, Libéria, Bahamas, Malta, Chipre ou Bermuda, uma vez que estes registos não são nem caros nem rigorosos (Chalk, 2008, p. 6).

⁵⁰ Refere Lehr (2009, p. 29) que existiam apenas evidências circunstanciais de contatos entre grupos piratas e milícias al-Shabaab. Relativamente a uma onda iminente de terrorismo marítimo emanado das costas da Somália, não havia certeza alguma, pese embora a localização privilegiada do país relativamente a grandes linhas de comunicação marítima e à proximidade de um relevante *chokepoint*, o Estreito de Bab el-Mandeb, tornando-a uma apetecível plataforma de lançamento viável para tais atos.

⁵¹ Que no artigo 101.º refere que pirataria é definida como "[...] qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação cometido para fins particulares pela tripulação ou passageiros de um navio particular ou de uma aeronave particular e dirigidos: (i) em alto mar, contra outro navio ou aeronave, ou contra pessoas ou propriedades a bordo desse navio ou aeronave; (ii) contra um navio, aeronave, pessoas ou propriedade em um local fora da jurisdição de qualquer Estado [...]" (UNCLOS, 1982).

ambos os Estados, em fevereiro de 2009. Grupos houve que, depois deste episódio, ultrapassaram os meros objetivos financeiros, exigindo, a par do pagamento de resgates, a libertação de companheiros piratas que se encontravam detidos.

2.2. Fatores que influenciaram a pirataria somali

Vários académicos têm procurado analisar os fatores que, de um modo relativamente consensual, têm sido identificados como passíveis de terem contribuído para a intensificação do fenómeno da pirataria somali, nas suas múltiplas dimensões. É o caso de Bueger (2015) que referiu que a extensa literatura de estudos sobre pirataria que já existia fornecia uma boa compreensão acerca dos fatores que desencadearam o surto de pirataria, considerando que muitos desses estudos tinham preferido focar-se nas “raízes profundas” do fenómeno e nas suas variações regionais. Avançou com a teoria de que os diversos fatores que estão na origem do fenómeno podem ser condensados em “cinco grupos: geografia; fraca aplicação da lei; insegurança marítima; deslocamento económico; e aceitabilidade cultural” (Bueger, 2015, p. 34). Tomados em conjunto, fornecem, uma boa compreensão do porquê da pirataria na Somália.

A “geografia” está sobretudo relacionada com o facto de que regiões onde passam importantes linhas de comunicação marítimas são mais propensas à existência de pirataria. A proximidade dessas vias de transporte e dos principais portos torna a pirataria mais lucrativa, aumentando a probabilidade de existir (Bueger, 2015).

A “fraca aplicação da lei” enfatiza o facto de que quanto menor for o risco de alguém ser detido e punido pela prática de pirataria, maior será a probabilidade de ocorrência desta atividade criminosa. À ausência de uma eficaz capacidade de fiscalização das águas de soberania da Somália e do sistema judicial para deter, julgar e punir suspeitos de pirataria, juntam-se relatos de corrupção oficial que pode afetar, mais ainda, a probabilidade de pirataria, uma vez que, nestas circunstâncias, nem sempre os piratas operam fora da lei, mas, frequentemente, em colaboração com agências de aplicação da lei (Bueger, 2015).

Desde o final do regime de Siad Barre, em 1992, e, sobretudo, a retirada da ONU em 1995, a “insegurança marítima” nas águas da Somália, que verdadeiramente nunca esteve controlada, aumentou consideravelmente. Não estava relacionada apenas com o comércio ilícito, que incluía o tráfico de pessoas e de armas. A pesca não regulamentada era, talvez, a principal fonte de insegurança, dada a prática de venda de licenças de pesca a empresas estrangeiras pelos

senhores da guerra e a disponibilização de serviços de proteção armada a essas empresas (Bueger, 2015, p. 35).

Segundo Bueger (2015), não é possível estabelecer uma relação causa-efeito entre pobreza ou falta de oportunidades de emprego e pirataria. Em vez de pobreza em si mesma, o fator crucial é, para ele, o “deslocamento econômico”: as comunidades que tendem a envolver-se na pirataria são usualmente marginalizadas economicamente e foram colocadas em desvantagem por desenvolvimentos econômicos e processos de globalização que não lhes permitiu aceder a outras fontes de riqueza. Refere Bueger (2015, p.36) que com o fim da intervenção da ONU, a Somália tornou-se um território que recebeu pouca atenção da comunidade internacional. Numa sociedade principalmente pastoral, na qual o gado acarreta prestígio, as comunidades costeiras, que dependem amplamente da pesca de subsistência, têm *status* francamente mais baixo. A crescente insegurança marítima e a contínua exploração pesqueira estrangeira, despojada de regras, que aumentou consideravelmente a partir de 1995, levou a que as comunidades costeiras tivessem ficado desfavorecidas e ameaçadas na sua subsistência. A pirataria foi, por conseguinte, vista como uma alternativa a ter em conta.

A pirataria também tem uma dimensão cultural considerável. Para que prevaleça é necessário que tenha legitimidade. Os novos elementos devem ser recrutados e convencidos que o envolvimento na pirataria é uma atividade legítima. Por outro lado, a maioria das operações de pirataria depende do apoio das comunidades locais, que fornecem abrigo e alimentos. No caso da Somália, a “aceitação cultural” foi principalmente proporcionada pela prevalência de uma narrativa que justificava a pirataria como uma resposta legítima à insegurança marítima. Esta retórica, que exalta o caráter protetor e benevolente da pirataria, foi um fator crucial no recrutamento e no garante do apoio das comunidades locais (Bueger, 2015).

Rohwerder (2016), refere, por seu lado, que os incidentes de pirataria são consequência direta de ocorrências em terra e são influenciados pelas disputas crescentes por recursos, por vazios de segurança, pela disposição dos operadores em assumirem o pagamento de resgates, cada vez mais elevados, e pela proliferação global de armas.

Uma análise da generalidade dos incidentes de pirataria indica que navios com velocidade reduzidas e bordo livre baixo são as presas mais apetecíveis para os piratas, pois essas características facilitam a abordagem das equipas de assalto, independentemente da área geográfica onde navegam. Petroleiros,

porta-contentores e graneleiros estavam entre os tipos de navios mais procurados pelos piratas, devido ao seu “alto valor económico” (Rohwerder, 2016).

Na teoria de Rohwerder (2016) relativa aos fatores que encorajam a pirataria contemporânea, importa referir que em alguns casos são coincidentes com a perspetiva de Bueger (2015). Em relação à região do Corno de África, em concreto, elenca os seguintes fatores como os que mais fomentaram a pirataria:

- Falta de oportunidades económicas;
- Pesca ilegal por navios estrangeiros e *dumping* de resíduos tóxicos;
- Apoio generalizado das comunidades aos grupos piratas;
- Ausência de funcionamento do Estado e das suas instituições de segurança;
- Enriquecimento ilícito fácil, devido às elevadas recompensas que eram pagas para resgatar navios, tripulações e cargas.

Mas Rohwerder (2016) identificou, também, fatores que podem desencorajar a pirataria, notando, contudo, que há uma diferença crítica entre “desencorajar” e “resolver” as questões da pirataria. Enquanto os piratas forem 'apenas' desencorajados, esta prática continuará a ser um problema latente e, a menos que sejam mantidas essas intervenções 'desencorajadoras' (que em alguns casos não poderão, objetivamente, perdurar indefinidamente), provavelmente ressurgirá. “Resolver” o problema tem, implícita, a tomada de medidas de cariz permanente que possam erradicar definitivamente as causas que estiveram na base do seu recrudescimento. Neste contexto, a autora identificou os seguintes fatores desencorajadores:

- Medidas de proteção para a navegação mercante desenvolvidas pela indústria marítima;
- Ajustamento de rotas utilizadas pela navegação mercante;
- Embarque de equipas de segurança armadas em navios mercantes em trânsito pela região;
- Empenhamento de forças navais em operações contra pirataria, embora esta opção não seja sustentável no tempo;
- Cooperação internacional, particularmente no que respeita à partilha de informação e ao incremento de capacidades nesta área;
- Deslocação dos piratas das suas comunidades de origem e pressões familiares para regressassem às suas terras;
- Desenvolvimento económico necessário para criar meios de subsistência alternativos à pirataria;

- Aplicação da lei às questões da pirataria, de modo a combater a impunidade em que os prevaricadores viviam.

3. A INTERVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A ação dos piratas somalis colocou em causa a segurança marítima da região do Corno de África e o livre comércio internacional, e afetou a segurança humana das várias centenas de marítimos feitos reféns e de muitos milhares de pessoas que dependiam do programa alimentar das Nações Unidas para sobreviverem, o que conduziu, em 2008, à condenação e reação sem precedentes do Conselho de Segurança (UNSC).

Neste subcapítulo pretendemos analisar em pormenor a intervenção da IMO, enquanto agência especializada das Nações Unidas responsável pela segurança da navegação mercante, e cada uma das quatro resoluções que o UNSC tomou em 2008, uma vez que foram diretamente responsáveis pela resposta dada pela comunidade internacional.

3.1. Organização Marítima Internacional

Os relatórios trimestrais da IMO que vinham a ser divulgados desde 2005, evidenciavam já uma crescente atividade de pirataria ao largo da Costa da Somália. É assim que a assembleia geral da organização, na sua 24.^a sessão, que teve lugar em 6 de fevereiro de 2006, vem exortar os governos a aumentarem os seus esforços para prevenir e suprimir atos de pirataria e assalto à mão armada contra navios, independentemente dos locais onde tais atos ocorressem e, em particular, a cooperarem com outros governos e organizações internacionais, nos interesses do Estado de direito, da segurança da vida no mar e da proteção ambiental, em relação a atos que ocorram ou possam ocorrer nas águas da costa da Somália (IMO, 2006).

A 25.^a sessão da assembleia geral, realizada a 6 de dezembro de 2007, vem reiterar a preocupação dos Estados-membros na continuação dos ataques de piratas ao largo da Somália e apela aos governos da região para que concluam, em cooperação com a IMO, e implementem, o mais rapidamente possível, um acordo regional para prevenir, deter e suprimir a pirataria e assalto à mão armada contra navios (IMO, 2007).

A IMO, agregando as diferentes sensibilidades e preocupações da indústria marítima, e assumindo uma postura mais ativa, procurava nesta fase influenciar o UNSC para a tomada de medidas concretas que permitissem fazer

face ao fenómeno da pirataria somali (Oliveira, 2015). E foi assim que na 26.^a sessão da assembleia geral, que teve lugar em 2 de dezembro de 2009, dá pública nota da sua grande satisfação com as ações adotadas pelo UNSC e, em particular, a adoção, nos termos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, das resoluções 1816, 1838, 1846 e 1851 (2008) e 1897 (2009) em relação à pirataria e assalto à mão armada nas águas da costa da Somália, e com as ações entretanto tomadas por vários Estados e organizações internacionais que disponibilizaram meios e forças navais para operações contra pirataria (IMO, 2009).

3.2. Resolução 1816 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Adotada em 2 de junho (2008), teve origem na ameaça crescente de atos de pirataria contra navios do Programa de Ajuda Alimentar da ONU e na insegurança existente nas principais rotas marítimas internacionais que cruzavam o GoA e a Bacia da Somália. Referindo-se, em concreto, aos ataques perpetrados contra navios mercantes do Programa de Ajuda Alimentar da ONU, o UNSC considerou que tinham um sério impacto na assistência humanitária às populações da Somália, privando-as de bens de primeira necessidade, fundamentais para garantirem a sua sobrevivência.

Atuando ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o UNSC decidiu exortar os Estados a:

- Incrementarem a vigilância dos meios militares na região;
- Coordenarem esforços para dissuadir atos de pirataria;
- Cooperarem entre si, com a IMO e com as organizações regionais, partilhando informação relevante e fornecendo assistência a navios;
- Aconselharem a navegação mercante a implementar boas práticas, quando em trânsito pela região;
- Apoiarem a capacitação marítima dos Estados ribeirinhos.

O UNSC, com o consentimento prévio do Governo Federal de Transição, autorizou ainda os Estados a empenharem meios nas águas territoriais da Somália, com o propósito de reprimirem atos de pirataria e assalto armado no mar, e a utilizarem, nesse espaço marítimo, e com esse fim, todos os meios necessários (ONU, 2008a).

3.3. Resolução 1838 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Há nesta resolução, de 7 de outubro (2008), uma preocupação com o aumento da violência dos ataques piratas, consubstanciada na utilização de armamento de maior calibre e alcance, e na utilização de navios-mãe, que eram embarcações de maiores dimensões, como rebocadores, traineiras ou *dhow*s⁵², mais lentas, mas com maior capacidade logística, para servirem de apoio avançado às pequenas, mas velozes, *skiffs*, utilizadas nas ações, o que permitia, na prática, a concretização de ataques a maiores distâncias de costa e a escolha da melhor ocasião para desferirem os seus golpes. O UNSC manifestou preocupação nesta forma de atuação, já que as redes piratas evidenciaram capacidades e organização mais sofisticadas.

A par da apreensão crescente com a indústria de pesca somali, esta resolução veio realçar um outro objeto de referência fundamental do setor societal: 3,5 milhões de pessoas estavam dependentes da ajuda alimentar externa, pelo que os ataques persistentes a navios fretados pelo WFP punham objetivamente em causa a sua sobrevivência.

Os incidentes de pirataria e assalto armado agravavam mais ainda a situação de extrema precariedade da região, ameaçando a paz e segurança internacional, assumindo-se, inequivocamente, como “ameaça existencial”, exigindo a tomada de “medidas de emergência” e justificando “ações fora dos limites normais do procedimento político” (Buzan, Waeber, & Wilde, 1998).

O UNSC apelou, assim, a que mais Estados tomassem parte ativa na luta contra a pirataria em curso ao largo da costa da Somália, e pediu aos Estados que já tinham meios na região que incrementassem a disrupção de ataques piratas. Exortou à continuação da proteção dos comboios de navios do WFP e aconselhamento da navegação mercante. Considerou, finalmente, que as decisões tomadas diziam apenas respeito à Somália, porque, aparentemente, se haviam levantado vozes de outros Estados ribeirinhos, de outras regiões onde o fenómeno existe, apreensivos por esta medida poder, no futuro, vir-lhes a ser aplicada, pondo em causa a sua soberania, fazendo depender o seu apoio a esta resolução de a mesma ficar confinada apenas à Somália (ONU, 2008b).

⁵² Nome genérico dado às tradicionais embarcações do Oceano Índico, utilizadas principalmente para transportar itens pesados, como frutas, água doce e mercadorias diversas, ao longo da costa.

3.4. Resolução 1846 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Esta resolução, de 2 de dezembro (2008), vem acrescentar “outros navios vulneráveis” ao leque de objetos de referência, evidenciando, por outro lado, preocupação acrescida com a fraca capacidade do Governo Federal de Transição em garantir a interdição dos piratas e com a escalada de pagamentos de resgates que alimentava o crescimento da pirataria.

O UNSC apreciou as iniciativas tomadas por alguns Estados e organizações internacionais, designadamente, a decisão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) em juntar-se ao esforço comum de repressão da pirataria, e a decisão da EU em lançar uma operação naval vocacionada, sobretudo, para a proteção do transporte marítimo de ajuda humanitária à Somália e dos navios mais vulneráveis em trânsito pela região. Reiterou que era crucial os Estados incrementarem a cooperação com a indústria marítima, a indústria seguradora e com a IMO, sobre o aconselhamento à navegação mercante relativo a medidas defensivas para fazer face a eventuais ataques.

A necessidade de incrementar esforços tendentes à capacitação marítima das estruturas de segurança da Somália e dos países ribeirinhos vizinhos foi mais uma vez realçada (ONU, 2008c).

3.5. Resolução 1851 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Esta resolução, de 16 de dezembro (2008), veio alertar para o incremento da sofisticação e ousadia dos ataques e trouxe a necessidade de serem criados acordos entre Estados e organizações internacionais envolvidos no combate à pirataria e Estados que demonstraram disponibilidade para assumirem a custódia dos piratas, que permitissem, por exemplo, o embarque de elementos das suas forças policiais com vista a facilitar as investigações e as acusações dos detidos.

Outra decisão relevante tomada pelo UNSC consistiu em estender o âmbito da intervenção das forças empenhadas na luta contra pirataria, autorizando a que pudessem ser tomadas medidas necessárias e consideradas apropriadas, dentro do território somali, com o propósito de suprimir os atos de pirataria, nos termos requeridos pelo Governo Federal de Transição e no respeito pelo direito internacional e pelos direitos humanos (ONU, 2008d).

4. RESPOSTA DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

As resoluções do UNSC referidas no subcapítulo anterior tiveram o efeito de despoletar ações diversas de combate ao fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios, na região do Corno de África, em diferentes domínios, de inúmeros atores da Comunidade Internacional.

Este subcapítulo pretende mostrar alguns dos principais atores envolvidos, o papel que assumiram neste processo e os resultados obtidos.

4.1. Atores

Entre os diversos atores presentes, e que Figura 6 de modo não exclusivo elenca, existiam inúmeros Estados que disponibilizaram meios navais de forma autónoma, várias organizações internacionais, incluindo a NATO e a EU, que empenharam forças navais (TF⁵³ 410 e TF 465), uma parceria naval multinacional, o *Combined Maritime Forces* (CMF), sediada no Bahrain, que empenhou uma outra força naval (TF 151), diversos centros marítimos (NSC, IMB, MSCHOA e UKMTO), o WFP e a *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) (NRP Corte-Real, 2009)⁵⁴.

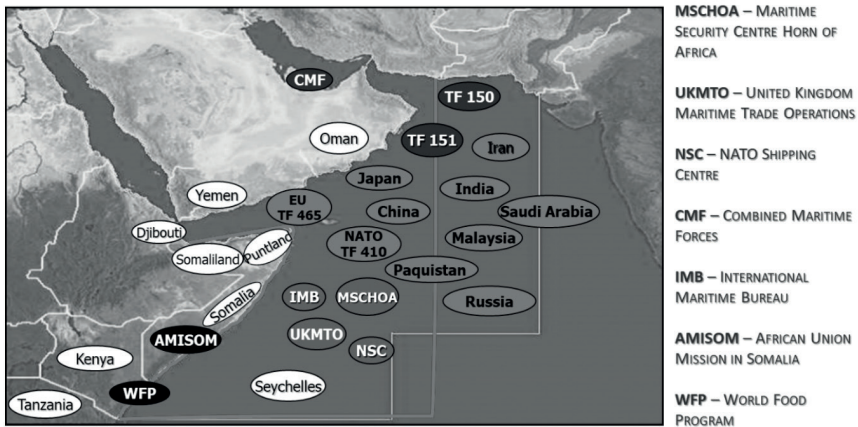


Figura 6 – Atores principais

Fonte: NRP Corte-Real (2009)

⁵³ Acrónimo que significa *Task Force*. Pode ser traduzido em português para Força Tarefa. É uma organização operacional constituída por meios navais, normalmente de superfície. Inclui diversos escoltadores (usualmente contratorpedeiros e/ou fragatas, habitualmente com meios aéreos orgânicos) e um reabastecedor de esquadra.

⁵⁴ O acrónimo NRP significa Navio da República Portuguesa.

4.2. Instrumento militar

Relativamente ao instrumento militar, as tarefas das unidades e forças navais compreendiam patrulhas de rotina em áreas pré-definidas, escoltas a comboios de navios mercantes e a navios de risco severo, em particular ao longo do corredor internacional de trânsito recomendado, no GoA, operações focadas numa área muito específica e por um período limitado de tempo e recolha de informação operacional (NRP Corte-Real, 2009):

- Patrulhas de rotina – Efetuadas por meios navais dispersos em áreas de responsabilidade ao longo da área de operações. A prioridade era estabelecer um panorama robusto, com particular atenção à identificação e seguimento de embarcações com menos de 300 toneladas de deslocamento. O objetivo consistiu em garantir a diferenciação entre atividades legais (como o transporte de mercadorias e pesca) e o que eram atividades ligadas à pirataria.
- Operações focadas – Conduzidas em áreas muito específicas e limitadas no tempo. Destinavam-se a obter informação detalhada da navegação existente ou a conter determinada ameaça de pirataria nessas áreas.
- Escoltas a navios – Cujo objetivo era garantir a segurança da navegação mercante, em particular de navios de risco severo e de navios do Programa de Ajuda Alimentar da ONU, numa determinada área pré-definida.
- Recolha de informação – Operações destinadas a conduzir recolha de informação operacional junto à costa da Somália, de modo a permitir incrementar o conhecimento existente sobre os grupos piratas.

4.3. Centros de fusão da informação e aconselhamento da navegação

Estes centros prestavam apoio às operações militares em curso na região e constituíram-se como veículos privilegiados de cooperação e aconselhamento da navegação mercante. O *United Kingdom Maritime Trade Operations* (UKMTO), por exemplo, definiu, com o apoio do *UK Hydrographic Office* (UKHO), áreas de risco elevado para os navios em transito, nas quais eram necessárias medidas de segurança suplementares, e criou um *Best Management Practices* (BMP)⁵⁵, onde constavam contactos, orientações e medidas defensivas contra

⁵⁵ Manual que reunia as melhores práticas de gestão a serem implementadas pelos navios mercantes para impedir ou dificultar, na máxima extensão possível, a ação dos grupos piratas, e melhorar a segurança marítima no GoA, Bacia da Somália e Mar Árabe (UKMTO, 2009).

potenciais ataques de piratas. Tanto a *High Risk Area* (HRA) inicial quanto o BMP foram, entretanto, alterados, em função de ajustamentos introduzidos. A Figura 7 mostra, no lado esquerdo, a HRA definida em 2009 (na fase inicial das operações militares), e, no lado direito, a HRA em 2019, em que é visível uma diminuição acentuada.

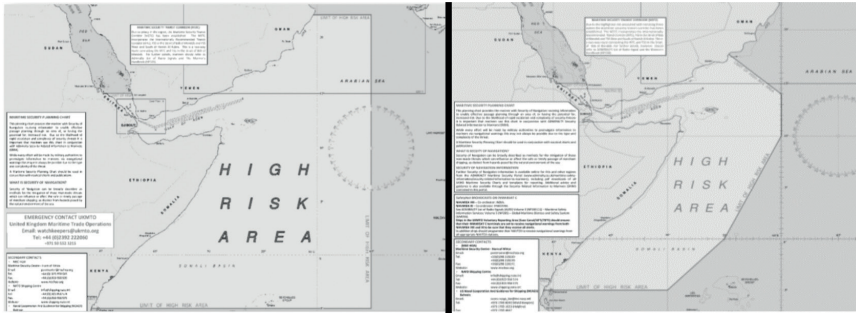


Figura 7 – Evolução da *High Risk Area*
 Fonte: UKHO (2019).

Os proprietários que possuíam navios em trânsito na região eram encorajados a realizarem o respetivo registo no *Maritime Security Centre – Horn of Africa* (MSCHOA), antes de chegarem às áreas de risco elevado, para que pudessem ser convenientemente acompanhados durante o trajeto. Este centro estava localizado no quartel-general operacional da EUNAVFOR⁵⁶, o que lhe permitia ter um contacto permanente com os meios navais na área de operações, direcionando-os para onde fosse necessário em caso de ataque (MSCHOA, 2019).

Outra iniciativa tomada foi a definição de um *internationally recommended transit corridor* (IRTC), no GoA, por onde tanto o UKMTO quanto o MSCHOA exortaram os navios mercantes a transitarem, em ambos os sentidos, particularmente os mais vulneráveis (por serem mais suscetíveis aos ataques por grupos piratas). Os navios mercantes constituíam-se em comboios e eram escoltados por navios de guerra durante todo o trajeto.

O MSCHOA conduzia, ademais, uma avaliação diária do risco com o objetivo de identificar os navios mais vulneráveis em trânsito pelas áreas identificadas e assim poder coordenar adequadas medidas de proteção, tanto de unidades navais pertencentes à EUNAVFOR quando de outras forças navais em operação na região (MSCHOA, 2019).

⁵⁶ Acrónimo que significa *European Union Naval Force*.

4.4. Código de Conduta do Djibuti

As mesmas quatro resoluções estiveram, de igual modo, na base da criação do *Djibouti Code of Conduct* (DCoC), um fórum constituído com a finalidade de contribuir para a reforma do setor marítimo somali, assinado por representantes do Djibouti, da Etiópia, do Quênia, de Madagáscar, das Maldivas, das Seicheles, da Somália, da Tanzânia e do Iémen, ficando aberto à assinatura posterior de mais Estados. Comores, Egito, Eritreia, Jordânia, Maurícias, Moçambique, Omã, Arábia Saudita, África do Sul, Sudão e Emiratos Árabes Unidos assinaram o documento posteriormente, totalizando os 20 Estados elencados na Figura 8 (IMO, 2015a).

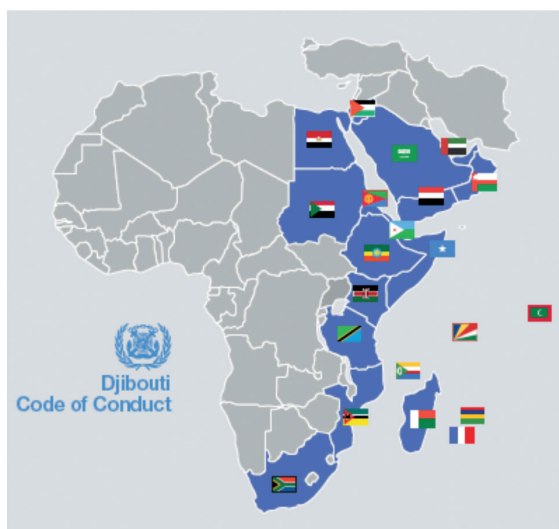


Figura 8 – DCoC
Fonte: IMO (2015a).

Os signatários do código concordaram em cooperar relativamente à:

- Investigação, detenção e acusação de pessoas sobre as quais existia uma suspeita razoável de terem cometido atos de pirataria, incluindo os que incitavam ou facilitavam a sua ocorrência;
- Interdição e apreensão de embarcações suspeitas;
- Salvamento de navios, pessoas e bens pirateados, e disponibilização de cuidados, tratamento e repatriamento de pescadores, tripulantes e passageiros mantidos em cativeiro;
- Condução de operações marítimas, incluindo o embarque de agen-

tes policiais em navios ou aeronaves militares empenhadas em missões de patrulha e vigilância dos espaços marítimos.

O código edificou ainda uma ampla rede de partilha de informação, através de centros e pontos focais nacionais, utilizando infraestruturas e arquiteturas de comunicações existentes, destacando-se o *Regional Maritime Rescue Coordination Centre*, em Mombaça, Quênia, o *Rescue Coordination Sub-centre*, em Dar-Es-Salaam, Tanzânia, e o *Regional Maritime Information Centre*, em Sana'a, no Iémen.

Os signatários empreenderam, de igual modo, a revisão das respetivas legislações nacionais com vista a assegurarem a existência de leis que criminalizassem a pirataria marítima e recomendaram aos demais Estados, organizações internacionais e estruturas da ONU, mas, também, à indústria marítima, que disponibilizassem apoio na implementação do Código de Conduta aprovado.

Reconheceram, finalmente, os signatários, a disponibilização do Djibouti para estabelecer um centro de treino regional no seu território. O *Djibouti Regional Training Centre* foi efetivamente construído com fundos disponibilizados pelo Japão, através do *Djibouti Code Trust Fund*, tendo o equipamento sido fornecido pela Dinamarca e República da Coreia. Formalmente inaugurado em 12 de novembro de 2015, passou a desempenhar um papel fundamental nas iniciativas regionais de capacitação marítima dos países da região do Corno de África (IMO, 2015b).

Na reunião de alto nível de signatários do DCoC realizada na Arábia Saudita, em *Jeddah*, entre 10 e 12 de janeiro de 2017, foi considerado que o DCoC tinha sido fundamental para reprimir a pirataria e o assalto armado contra navios na Costa Leste da Somália e no GoA, mas era chegado o momento de ampliar o âmbito de intervenção, alargando-o a outras atividades marítimas ilícitas, como o tráfico humano e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.

A emenda de *Jeddah* reconhece, assim, o importante papel da “economia azul”, incluindo o transporte marítimo, a pesca e o turismo, no apoio ao crescimento económico sustentável, segurança alimentar, emprego, prosperidade e estabilidade. Mas expressa profunda preocupação com os crimes de pirataria, assalto à mão armada contra navios e outras atividades marítimas ilícitas, incluindo crimes de pesca, no Oceano Índico Ocidental e no GoA. Tais atos apresentam graves perigos para a segurança de pessoas e navios no mar e para a proteção do meio marinho (IMO, 2017).

4.5. Grupo de Contacto para a Pirataria ao largo da Costa da Somália

A resolução 1851, em concreto, esteve na origem da criação, em janeiro de 2009, do Contact Group On Piracy Off The Coast Of Somalia (CGPCS). Sem qualquer ligação formal às estruturas da ONU, este grupo foi estabelecido a 14 de janeiro de 2009 com o intuito de facilitar a discussão e a coordenação de ações entre Estados e organizações internacionais para suprimir a pirataria ao largo da costa da Somália, reportando, todavia, periodicamente, ao UNSC. O grupo era aberto a todos os Estados e organizações internacionais que estivessem empenhados no esforço comum de combate à pirataria, ou que fossem por ela diretamente afetados. No início foi constituído por 60 Estados e 20 organizações internacionais, e a sua presidência foi assegurada numa base rotativa pelos Estados aderentes (CGPCS, 2009).

O grupo identificou seis áreas de intervenção prioritárias: aperfeiçoar a informação operacional a prestar às operações contra pirataria; estabelecer mecanismos de coordenação contra pirataria; fortalecer a estrutura jurídica; fomentar o autoconhecimento da navegação mercante; incrementar esforços diplomáticos e informação pública; seguir fluxos financeiros relacionados com a pirataria.

Em linha com as áreas de intervenção supra identificadas, decidiram estabelecer cinco grupos de trabalho (GT):

- GT 1 - Cooperação militar operacional, partilha de informação e estabelecimento de um centro de coordenação regional;
- GT 2 - Tratamento de questões legais relacionadas com a pirataria;
- GT 3 - Cooperação com a indústria marítima;
- GT 4 - Incremento de esforços diplomáticos e da informação pública;
- GT 5 - Disrupção de fluxos financeiros e de redes piratas.

A Figura 9 mostra as diferentes áreas de intervenção prioritárias e os diferentes GT antes mencionados.



Figura 9 – CGPCS: áreas de intervenção e grupos de trabalho
 Fonte: Adaptado a partir de CGPCS (2009).

4.6. Resultados

O resultado prático da resposta global da comunidade internacional pode ser visto na Figura 10: o nº total de incidentes de pirataria somali registados em 2018 (ICC IMB, 2018) e nos primeiros três trimestres de 2019 (ICC IMB, 2019a) não tem qualquer expressão minimamente significativa.

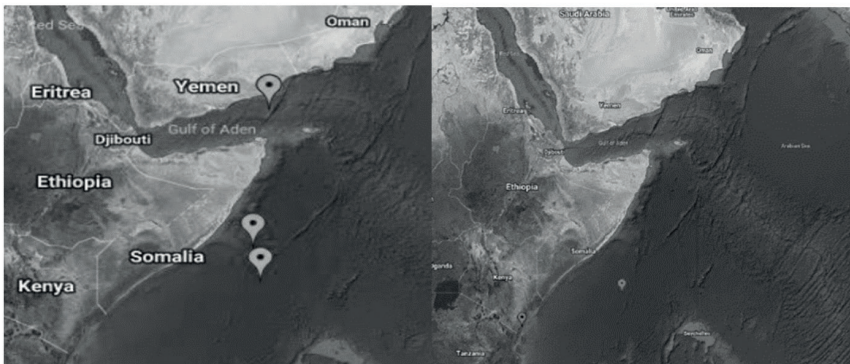


Figura 10 – Nº total de ataques de pirataria somali em 2018 e 2019 (janeiro a setembro)
 Fonte: ICC-IMB (2018, 2019)

O facto de nos anos mais recentes os eventos de pirataria no Corno de África terem sido meramente residuais (que a Figura 10 inequivocamente mostra), longe, por conseguinte, de se constituírem como ameaça existencial à se-

gurança marítima da região e ao livre comércio internacional que assumiram no passado (em particular entre 2007 e 2012), é resultado da reação musculada da Comunidade Internacional, no mar, em especial, mas, também, em terra, onde procurou combater as causas profundas do fenómeno da pirataria.

No mar a ação dos meios e forças navais foi absolutamente preponderante, patrulhando áreas densas de navegação, escoltando comboios de navios mercantes (em especial os que apresentavam risco mais elevado de sofrerem ataques piratas), interrompendo inúmeros ataques (estivessem estes já a decorrer ou apenas a serem preparados) ou assumindo o relevante papel dissuasor que é reconhecido a tais meios.

Em terra, tem sido determinante o papel que tanto o DCoC quanto o CGPCS têm vindo a desenvolver. Houve, de igual modo, a preocupação de algumas organizações, designadamente da UE, de contribuírem para o reforço do Governo Federal de Transição e das instituições da Somália. Foram implementadas reformas e reforçadas as capacidades das forças militares e de segurança e foi lançada uma missão específica para apoiar a Somália na construção de uma capacidade de segurança marítima, que lhe permita assegurar a fiscalização dos espaços marítimos sob sua soberania e jurisdição.

5. CONCLUSÕES

Os estudos sobre a pirataria contemporânea têm aumentado substancialmente, sobretudo nos anos mais recentes, e tem prevalecido a ideia de que, no caso somali, a pirataria sofreu algumas mudanças ao longo dos anos, sobretudo ao nível da estrutura, organização e *modus operandi*.

Procurou-se neste capítulo caracterizar o fenómeno da pirataria somali contemporânea, trazendo à colação as causas que estiveram na origem do seu ressurgimento, a partir de 1990. Focou-se depois a atenção nos fatores que potenciam o fenómeno da pirataria e os que podem “desencorajar” a sua atividade, sublinhando, no entanto, que, sobre este ponto, o que verdadeiramente interessa é “resolver” a questão, já que se isso não for feito o fenómeno pode regressar quando as medidas transitórias deixarem de existir.

Neste sentido, pode afirmar-se que na última década do século passado imperava uma visão romântica, em que a pirataria somali simbolizava um grito de revolta das populações ribeirinhas contra a delapidação, incontrolada, dos recursos piscatórios da Somália por embarcações de pesca estrangeiras e contra o despejo continuado de resíduos tóxicos nas suas águas, aproveitam-

do os prevaricadores a quase completa ausência da autoridade do Estado no mar. Os primeiros piratas desta nova era tiveram aqui a sua origem. A defesa e preservação de um bem comum que lhes limitava, mais ainda, os parcos proveitos que obtinham da pesca, levou-os a reagirem, assumindo mesmo que substituíam as forças de segurança somalis, que simplesmente deixaram de ter capacidade para intervir.

A partir de 2005 e, sobretudo, de 2007, o cenário modificou-se francamente. A par da “pirataria de subsistência”, que permanecia, em particular na Costa Norte da Somália, na Costa Leste novos grupos foram-se formando. Estes grupos, mais agressivos, melhor organizados e dispendo de mais e melhor armamento e equipamento, perceberam que a pirataria poderia também ser um “modelo de negócios”. E foi o que efetivamente acabou por acontecer, pois sucederam-se os ataques e sequestros de navios, agora já não simples embarcações de pesca, como aconteceu durante a fase mais ativa da “pirataria de subsistência”, mas antes petroleiros, porta-contentores e graneleiros, entre outros navios de maior deslocamento.

De 2008 em diante o crescimento da pirataria foi quase exponencial e manteve-se em níveis verdadeiramente impressionantes até 2012. A visibilidade internacional do fenómeno foi enorme. Os ataques dos piratas tiveram eco muito forte na imprensa internacional. Por outro lado, apoderou-se de diversos Estados que tinham nativos seus entre os detidos pelos piratas, muitos deles ocidentais, um significativo desconforto. A situação tornava-se inexoravelmente insustentável. Estavam criadas as condições para que o UNSC reagisse. E reagiu.

Focou-se a análise, depois, nas quatro resoluções emitidas pelo UNSC em 2008, condenando, com veemência, os prevaricadores e exortando à participação em massa de Estados e de organizações internacionais no esforço comum de combate ao fenómeno. As resoluções foram incorporando medidas cada vez mais robustas e de maior alcance, incluindo, numa primeira fase, autorização para os meios militares entrarem no mar territorial somali e, numa segunda fase, a possibilidade de irromperem mesmo pelo território, sempre com o intuito de desenvolverem ações contra os piratas e as suas bases e estruturas de apoio.

Finalmente abordou-se a resposta da Comunidade Internacional. E o que aconteceu ainda no final de 2008, mas, sobretudo, a partir dos primeiros meses de 2009, foi o empenhamento de meios navais de Estados e forças navais de organizações internacionais que constituíram uma ampla coligação *ad-hoc*, tão informal quanto improvável, uma vez que incluía forças da NATO e da UE,

mas também meios do Japão, da China, da Índia, do Irão, da Arábia Saudita, da Rússia e do Paquistão, entre outros.

Foram levantados mecanismos de controlo e cooperação para prevenção da pirataria, e programas de capacitação marítima das burocracias de segurança da Somália, sendo o DCoC e o CGPCS os mais relevantes. Foram criados programas, em terra, de aconselhamento e treino militar e de capacitação marítima das forças de segurança somalis, de modo a permitir-lhes fiscalizarem as águas sob soberania e jurisdição.

Os diversos centros de fusão e partilha da informação e de aconselhamento da navegação desenvolveram programas de apoio aos navios mercantes em transito na região. Definiram-se áreas de risco elevado nas quais os navios deveriam assumir precauções adicionais. Foi elaborado um manual de boas práticas a serem implementadas pela navegação mercante, incluindo medidas adicionais de proteção própria para fazer face a potenciais ataques.

Finalmente, foi criado um corredor de segurança a ser utilizado pela navegação que cruzava o GoA, uma vez que era patrulado em permanência por diversos navios de guerra, de diferentes proveniências, o que tornava a sua travessia francamente mais segura.

O resultado de todas estas iniciativas que ocorreram depois da intervenção do UNSC, foi a quase total ausência de eventos de pirataria no Corno de África, nos anos mais recentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bueger, C. (2015). Learning from piracy: future challenges of maritime security governance. *Global Affairs*.
- Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- CGPCS (2009, 14 de janeiro). *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*. Retirado de Lessons from piracy: www.lessonsfrompiracy.net/files/2015/03/Communique_1st_Plenary.pdf
- Chalk, P. (2008). Piracy. Em: *The Maritime Dimension of International Security: Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States* (pp. 5-18). Santa Monica, CA, Arlington, VA, Pittsburgh, PA: RAND Corporation. Retirado de www.jstor.org/stable/10.7249/mg697af.10.
- CRS. (2009). *Congressional Research Service - Report for Congress. US Congress*. Congressional Research Service, Washington.

- Dolman, E. C. (2002). *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. London: Frank Cass Publishers.
- EIA. (2017, 25 de julho). *World Oil Transit Chokepoints*. Retirado de U.S. Energy Information Administration: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/special_topics/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf.
- EU. (2018). *Critical Maritime Routes*. Retirado de <https://criticalmaritimeroutes.eu/mission/>.
- Fukuda-Parr, S., & Messineo, C. (2012, janeiro). *Human Security: A critical review of the literature*. Center for Research on Peace and Development, working paper n° 11.
- ICC IMB (2010). *ICC IMB - Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report*. Retirado de https://www.icc-ccs.org/reports/2019_Annual_Piracy_Report.pdf.
- ICC IMB (2018). *ICC IMB - Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report*. Retirado de https://www.icc-ccs.org/reports/2019Q3_IMB_Piracy_Report.pdf.
- ICC IMB (2019a). *ICC IMB - Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report*. Retirado de https://www.icc-ccs.org/reports/2019Q3_IMB_Piracy_Report.pdf.
- ICC IMB (2019b). *International Maritime Bureau*. Retirado de International Chamber of Commerce: <https://www.icc-ccs.org/icc/imb>.
- IMO (2006). *Resolution A.979(24)-Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia*. Londres.
- IMO (2007). *Resolution A.1002(25)-Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia*.
- IMO (2009a). *Resolution A.1025(26) - Code of Practice for The Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships*. Londres.
- IMO (2009b). *Resolution A.1026(26)-Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia*. Londres.
- IMO (2015a). *DCoC Newsletter*. Retirado de International Maritime Organization: www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Documents/DCoC_Newsletter.
- IMO (2015b). *Regional agreement on maritime piracy to broaden scope to other illicit maritime activity*. Retirado de International Maritime Organization: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/46-DRTC-DCOC.aspx>.
- IMO (2017). *The Jeddah Amendment to the Djibouti Code of Conduct*. Retira-

- do de International Maritime Organization: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>.
- IMO (2019). *Introduction to IMO*. Retirado de Internacional Maritime Organization: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>.
- JWC (2019). *Joint War Commiteee*. Retirado de Inside Consensus Influence: <https://www.lmalloyds.com/lma/jointwar>.
- Kaldor, M. (2012). *New and Old Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Lehr, P. (2009). Somali Piracy. The next Iteration. *Terrorism Research Initiative*, 26-36.
- Lucas, E. R. (2013). Somalia's "Pirate cycle": The Three Phases of Somali Piracy. *Journal of Strategic Security*, volume 6, Nº 1, article 8, 55-63.
- MSCHOA (2019). *Maritime Security Centre – Horn of Africa*. Retirado de <https://on-shore.mschoa.org/about-mschoa/>.
- NRP Corte-Real (2009). *Relatório de Missão da participação na Operação Allied Protector*. Alfeite.
- Oliveira, G. C. (2015). Securitização da violência privada no mar: a construção da pirataria somali como problema de segurança internacional. *Segurança, Liberdade e Política*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 107-139.
- ONU (2008a). *Resolução 1816 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas*. Resolução 1816 . New York.
- ONU (2008b). *Resolução 1838 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas*. Resolução 1838. New York.
- ONU (2008c). *Resolução 1846 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas*. Resolução 1846. New York.
- ONU (2008d). *Resolução 1851 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas*. Resolução 1851. New York.
- Rohwerder, B. (2016). Piracy in the Horn of Africa, West Africa and the Strait of Malacca. *GSDRC Rapid Literature Review*.
- UKHO. (2019). *Admiralty Maritime Data Solutions*. Retirado de United Kingdom Hydrographic Office: https://www.admiralty.co.uk/AdmiraltyDownloadMedia/Security%20Related%20Information%20to%20Mariners/Q6099_A4.pdf.
- UKMTO (2009). *Indian Ocean best management practices - Introduction*. Retirado de United Kingdom Maritime Trade Operations: <https://www.ukmto.org/indian-ocean/best-management-practices/introduction>.
- UN News (2011, 29 de setembro). *Global perspective, human stories*. Retirado

- de On-World Maritime Day, UN warns of high costs of piracy: <https://news.un.org/en/story/2011/09/389842-world-maritime-day-un-warns-high-costs-piracy>.
- UNCLOS (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Retirado de United Nations: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1833-A-31363-English.pdf>.
- UNODC (2010). *The Globalizations of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Weitz, R. (2009). Countering the Somali Pirates: Harmonizing the International Response. *Journal of Strategic Security* 2, n° 3, 1-12.

VIII. A PIRATARIA NO GOLFO DA GUINÉ

Pedro Sassetti Carmona

RESUMO

O presente artigo identifica e analisa o problema da insegurança marítima no golfo da Guiné tendo em conta vários fatores desestabilizadores que contribuem para amplificar a instabilidade e a degradação do ambiente marítimo na região. É dada particular atenção à pirataria e às atividades ilícitas que comprometem o desenvolvimento económico e social dos países da região, nomeadamente o excesso de pesca ilegal, o crime organizado, o tráfico de estupefacientes, a migração ilegal e a degradação ambiental. São reveladas algumas formas de mitigação dos problemas regionais da costa atlântica africana, assim como formas de atuação de países parceiros ou com interesses na região como contributo para minimizar os problemas identificados. A atuação de Portugal, através da sua diplomacia, com a presença em fóruns internacionais, e das suas Forças Armadas, particularmente a Marinha, na amplificação desse apoio e no desenvolvimento de mecanismos para a capacitação marítima dos países da região e o fortalecimento de estruturas legislativas dos Estados, nomeadamente de guardas costeiras e Marinhas desses países, tem-se revelado de enorme sucesso, sendo já identificada como uma modalidade de atuação a prosseguir que, com o apoio de novos parceiros, constitui mais um passo para a construção da segurança e da paz na região.

Palavras-chave: Segurança Marítima, Golfo da Guiné, Marinha, Capacitação

ABSTRACT

This article identifies and analyses the problem of maritime insecurity in the Gulf of Guinea, taking into account several destabilizing factors that contribute to amplify the instability and degradation of the maritime environment in the region. Particular attention is paid to piracy and illegal activities that compromise the economic and social development of the countries of the region, namely over-fishing, organized crime, drug trafficking, illegal migration and envi-

ronmental degradation. Some ways of mitigating the regional problems of the African Atlantic coast are revealed, as well as ways of action by partner countries or with interests in the region as a contribution to minimize the identified problems. The performance of Portugal, through its diplomacy, with the presence in international forums, and its Armed Forces, particularly the Navy, in the amplification of this support and in the development of mechanisms for the maritime capacity building of the countries of the region and the strengthening of legislative structures States, namely Coast Guard and Navies from these countries, has proved to be hugely successful, having already been identified as a modality of action to be pursued which, with the support of new partners, constitutes another step towards the construction of security and peace in the region.

Keywords: *Maritime Security, Gulf of Guinea, Navy, Capacity Building*

1. INTRODUÇÃO

A segurança do GoG é fundamental para os países que dele fazem parte, dado que uma parte muito significativa das trocas comerciais ocorre por via marítima; mas é também essencial para o mundo global, pois as suas exportações de matérias-primas abastecem muitos mercados e são muito diversificadas. A vastidão da região do GoG oferece excelentes condições para a navegação para além de possuir inúmeros portos naturais, sendo que é quase desprovida de pontos de estrangulamento (*choke points*) ou condições meteorológicas extremas. Estes atributos representam um imenso potencial para o comércio marítimo, a extração de recursos, o transporte marítimo de mercadorias e o desenvolvimento económico.

A insegurança marítima causada pela pirataria⁵⁷ e pelo roubo armado a navios⁵⁸ continua a ser uma ameaça à navegação comercial na região do GoG. Verificou-se, em 2018, um aumento do número de incidentes comparativamente ao ano de 2017, sendo que nesses incidentes o rapto para resgate foi a ocorrência que mais aumentou (ICC, 2018b). O GoG é um novo *hotspot* estratégico

⁵⁷ Pirataria – de acordo com o artigo 101.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM, 1997), pirataria é «todo o ato ilícito de violência ou de detenção ou todo o ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: [...] um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; [...] um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado», bem como quem de alguma forma contribua para a consecução destes atos.

⁵⁸ De acordo com a resolução A. 1025 (26) da *International Maritime Organization* (IMO, 2010), significa um dos seguintes atos: a) Qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação, ou ameaça, que não seja um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio, em águas interiores de um Estado, águas arquipelágicas e mar territorial; b) Qualquer ato de incitar ou de intencionalmente facilitar um ato descrito acima.

mundial essencialmente devido à importância crescente do seu petróleo e à produção e exportação de gás, mas também às crescentes ameaças da pirataria que se transferiram do golfo de Áden (GoA) e que levaram a identificá-lo como a região com as águas mais perigosas do mundo (2015, p. 157).

Relativamente à segurança marítima, não existe uma definição universalmente aceite, pois poderá ter um significado diferente consoante o contexto e quem a utiliza, mas constitui-se como um elemento fundamental para o desenvolvimento económico do Estado. A 63.^a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2008, deu conta de uma conceção mais estreita: a segurança marítima envolve proteção contra ameaças diretas à integridade territorial dum Estado, como um ataque armado por parte de um navio militar. A maioria das definições inclui segurança em relação a crimes no mar como pirataria, assalto à mão armada contra navios e atos terroristas. Contudo, os danos intencionais e ilegais causados ao meio marinho, incluindo a descarga de desperdícios (*dumping*), a descarga de poluentes provenientes de navios e a delapidação de recursos naturais, como a pesca ilegal (IUU – *illegal, unreported and unregulated*), também podem ameaçar os interesses dos Estados, em especial dos Estados costeiros.

Em inglês, *maritime security* é um conceito que abarca as vertentes relacionadas com a *safety* e a *security*. Enquanto a primeira agrupa a prevenção de acidentes no mar, a salvaguarda da vida humana no mar, a segurança da navegação, a proteção do meio marinho, o combate à poluição do mar, o apoio em caso de catástrofes e o apoio à proteção civil nos espaços marítimos (Silva, 2017, p. 213), a segunda está relacionada com a prevenção do dano intencional através de sabotagem, subversão ou terrorismo e, numa perspetiva mais ampla, contempla as situações ligadas à paz e à segurança internacionais, à soberania e à integridade territorial, à prevenção de atividades criminosas em ambiente marítimo (Jesus, 2015, p. 5).

Quanto à definição geográfica da região do GoG, não é consensual entre os diversos autores ou organizações que a ela se referem, sendo ajustada em função dos objetivos que pretendem alcançar. Para Kamal-Deen (2014), a definição do GoG tem sido usada há anos sem qualquer consistência real para descrever a região marítima da África Ocidental e Central. Este autor expande o leque de Estados incluídos nesta importante região. No mínimo inclui os 25 Estados-membros da *Maritime Organization of Western and Central Africa* (MOWCA), todos os membros da Comunidade Económica dos Estados da Áfri-

ca Ocidental (CEDEAO) ou da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC).

Para o presente artigo, consideramos a área do GoG os cerca de 6000 km de costa entre o Senegal e Angola, incluindo as ilhas de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (STP), num total de 19 Estados, 17 dos quais costeiros⁵⁹ e membros das organizações CEDEAO e CEEAC, ambas filiadas na Comissão do Golfo da Guiné (CGG) e na União Africana (UA). A área definida coincide também com a área geográfica da estratégia da UE para o GoG (Conselho UE, 2014a).

2. AMBIENTE SECURITÁRIO MARÍTIMO

O posicionamento estratégico do GoG, na área do oceano Atlântico da costa ocidental africana, entre o Senegal e Angola, coloca-o numa região com múltiplas ligações marítimas aos continentes europeu e americano, por onde circula parte significativa do comércio global sem constrangimentos geográficos e sem passagens estreitas para a navegação.

Presentemente, mais de um milhão de marítimos, em mais de 50.000 navios mercantes, transportam mais de 80% do comércio mundial de carga para portos de todo o mundo. Esses marinheiros e navios enfrentam várias ameaças para alcançar os seus destinos, tais como terrorismo, conflitos locais e pirataria (OBP, 2018).

Em 2011 e 2012, as Nações Unidas manifestaram, por meio de duas resoluções para a paz e a segurança na África Ocidental, preocupações com o aumento da insegurança marítima no GoG e com as consequências que esta ameaça representava para a navegação internacional e para o desenvolvimento das economias regionais e globais (UNSCR, 2011) (UNSCR, 2012). A última resolução apelava à realização de uma cimeira de chefes de Estado do GoG, no sentido de se obter uma resposta abrangente para combater os atos de pirataria e assaltos à mão armada no mar e incentivava os Estados da CEDEAO, da CEEAC e da CGG, em coordenação com a União Africana, a trabalharem em conjunto para desenvolverem uma estratégia que afetasse os seus Estados-membros.

Foi em 2013, com a realização da cimeira de chefes de Estado dos países do GoG, em Yaoundé, nos Camarões, que se deu um passo significativo para fomentar a cooperação e atuar ativamente ao nível da segurança marítima da região, com a elaboração e a ratificação, por parte daqueles Estados, do Có-

⁵⁹ Senegal, Gâmbia, República da Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, República do Congo, República Democrática do Congo e Angola.

digo de Conduta de Yaoundé (CGG, 2013). Os seus objetivos são cooperar na prevenção e repressão num variado leque de ameaças à segurança marítima, incluindo a pirataria, o roubo armado no mar, o crime organizado transnacional no espaço marítimo, o terrorismo marítimo, a pesca ilegal, o despejo de lixo tóxico e outras atividades marítimas ilícitas, bem como abordar questões jurídicas relativas a detenção e condenação de piratas (Otto, 2015).

A realidade de uma ameaça em constante evolução inspirou a Declaração de Yaoundé, de junho de 2013, nos termos da qual os Chefes de Governo da CEDEAO e da CEEAC acordaram estabelecer um Centro de Coordenação Inter-Regional Marítimo (CCIM) em Yaoundé, nos Camarões. Para reforçar o esforço coletivo de partilha de informações, bem como da ação judicial, do julgamento de culpados e de apoio às vítimas, foi adotado um “Código de Conduta relativo à prevenção e repressão de atos de pirataria e ataques à mão armada contra navios bem como de atividades marítimas ilegais na África Ocidental e Central”.

Roubo armado e pirataria

Dado o esforço de patrulhamento que os países da região têm tentado manter e o facto de o valor do petróleo permanecer relativamente baixo, as táticas da pirataria adaptaram-se, pelo que a tendência ao longo do ano de 2018 foi o rapto de tripulantes para pedido de resgate, comparativamente maior do que o roubo da carga ou da trasfega de combustível, entre navios no mar, designado por *bunkering*. A ação levada a cabo para o rapto de tripulantes é rápida e de menor exposição ao perigo, pelo que favorece os piratas em relação à possibilidade de serem intercetados pelas forças de segurança, ao contrário da trasfega de petróleo, que pode durar várias horas ou mesmo dias (Villalobos, 2018).

A pirataria tem estado sempre relacionada com conflito, insegurança política e a situação económica em terra, *i.e.*, com o bem-estar da população. Na sua maior parte, os padrões da pirataria são recorrentes, muitas vezes datados de décadas ou mesmo séculos.

Desde 2005 que a pirataria tem vindo a crescer, e em 2011 o GoG foi considerado o segundo lugar no mundo com o maior número de ataques de pirataria, apenas ultrapassado pela região do oceano Índico (IMO, 2012) e tendo os atos violentos constituído uma ameaça para o comércio global e para a segurança da região. Esta região também é afetada por múltiplas ameaças à SM e enfrenta enormes desafios que põem em causa o seu desenvolvimento, ameaçam a segurança do transporte marítimo e colocam em perigo a própria segurança regional e internacional (Kamal-Deen, 2014).

De acordo com Osinowo (2015), o GoG ultrapassou o GoA como a região com o maior número de ataques de pirataria no mundo em 2012, sendo que os ataques foram considerados dos mais violentos comparativamente a outros locais. Verificam-se o aumento dos ataques em águas internacionais, bem como o incremento do nível da violência. Este agravamento também tem constituído motivo de preocupação para as companhias marítimas, pois os prémios de seguros aumentaram drasticamente o que acarretou o aumento de encargos para a proteção das suas frotas e conseqüente aumento do valor dos fretes.

A pirataria constitui uma grande ameaça à segurança das linhas de comunicação marítima quando os incidentes não se limitam aos portos e aos ancoradouros, mas ocorrem também em águas territoriais e, o que é mais importante, no alto mar. O roubo de petróleo que ocorre muito frequentemente, quer em terra quer no mar, resulta de ações concertadas entre grupos ilegais locais, cúmplices que trabalham na indústria do petróleo e em agências de segurança, e redes de criminalidade organizada da Europa de Leste e da Ásia (Osinowo, 2015).

De acordo com o *International Chamber of Commerce* (ICC), em 2018, os ataques em águas entre a Costa do Marfim e a República Democrática do Congo mais que duplicaram. Foram feitos, a bordo de navios, 130 reféns no GoG, dos 141 registados em todo o mundo, sendo que desses ataques resultou o rapto para resgate de 78 marítimos num total de 83. Esta região assistiu a um aumento significativo da violência em 2018, registaram-se 82 incidentes, 48 dos quais na Nigéria, mais do que em qualquer outro país (Quadro 1).

A pirataria continua a ser problemática no GoG, sendo a Nigéria a principal origem dos ataques e o epicentro desta atividade no mundo. O GoG foi a região mais afetada por pirataria e roubo marítimo em todo o mundo em 2018, com o número de incidentes de pirataria e roubo de navios a aumentar 15% em relação aos dados de 2017.

Em 2019 houve uma redução do número de incidentes em todo o mundo passando para 162, comparando com os 201 do ano de 2018. No entanto, o GoG constituiu o local onde ocorreram cerca de 90% do total de raptos de tripulantes a nível global, tem vindo a aumentar mais de 50% a cada ano, com 121 raptos em 2019 comparado com os 78 marítimos raptados em 2018. Trata-se de um fenómeno não apenas de um setor da navegação, todo o tipo de navios são alvo e a várias distâncias da linha de costa (ICC, 2020, p. 24).

Onde quer que ocorram atos de pirataria e assalto à mão armada a navios, as vítimas são submetidas a trauma físico e psicológico. A violência é comum durante os ataques e, em muitas situações, os marinheiros e/ou pescado-

res sofrem de Stress Pós-traumático (PTSD) depois de sofrerem um ataque ou sequestro e depois de serem mantidos reféns por dias, meses ou até anos. Um estudo de 2018 sobre o impacto a longo prazo da pirataria marítima no bem-estar dos membros da tripulação mostrou que 25,77% dos ex-reféns apresentaram sintomas que se encaixavam na definição de PTSD após a sua libertação.

Quadro 1 – Incidentes de pirataria nos países do GoG, de 2014 a 2019

Local	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Angola	1		2	1		
Benim			1		5	3
STP	1			1		1
Camarões	1	1			7	6
RD Congo	1	3	2		1	1
Gabão	1					1
Gana	4	2	3	1	10	3
Guiné		3	3	2	3	2
Costa do Marfim	3	1	1	1	1	1
Libéria	1	2				1
Nigéria	18	14	36	33	48	35
Senegal				1		
Serra Leoa	1			4		1
Congo	7	5	6	1	6	3
Togo	2		1		1	3
Total	40	31	55	43	82	61

Fonte: Adaptado de *Annual Report* (ICC, 2019b) e de (ICC, 2020)

As forças navais e a existência de equipas de segurança a bordo desempenham um papel crucial na contenção da pirataria. Embora ela possa ser contornada com medidas de segurança, a longo prazo terá de ser limitado o acesso dos piratas a locais de refúgio seguros através da capacitação das forças de segurança locais em terra, bem como do apoio local a programas e processos de condenação de piratas que são essenciais para combater eficazmente este fenómeno (OBP, 2018).

A impunidade com que os assaltos a navios são conduzidos no GoG, por vezes mesmo no interior dos portos, é sintomática dos fracos policiamento, vigilância e capacidade de resposta por parte das autoridades. Embora o financiamento do setor da segurança seja geralmente inadequado no GoG, a situa-

ção em relação às marinhas e guardas costeiras é especialmente problemática (Kamal-Deen, 2015b).

O Gana, Togo, Benim e Nigéria estabeleceram “zonas seguras” perto dos principais portos. Essas são áreas claramente demarcadas onde os navios podem fundear com segurança para aguardar por um cais de atracação ou realizar as transferências de carga entre navios. Na Nigéria as Forças Armadas fornecem o pessoal de segurança e armas. No Gana, a Autoridade de Portuária é responsável por fornecer patrulhas de segurança. No Benim e no Togo, as Marinhas são responsáveis pelas patrulhas.

Mas a pirataria também tem constituído uma oportunidade de negócio na região, em particular para empresas privadas no setor da segurança. Como principais clientes têm as companhias petrolíferas que operam na região. Tem ocorrido um crescimento significativo dessas empresas, também contratadas para assegurar a defesa dos portos. Há, no entanto, devido ao lucro que geram, questões em torno dos conceitos de soberania, justiça e governação, pois atuam dentro da área de jurisdição dum Estado que possui os seus próprios meios de policiamento e defesa (Osinowo, 2015).

Um fator agravante desta problemática é a fragilidade da governação nalguns países da região. O nexa da governação com a pirataria no GoG é importante, pois a consequência de uma governação deficitária vai para além da espiral de ataques de pirataria testemunhados (Kamal-Deen, 2015b, p. 106). Existem entidades que, através da estrutura do Estado, conseguem controlar negócios que em nada ajudam a consolidar uma posição de isenção e serviço ao seu país.

Os Estados não prescindem dos seus direitos soberanos nas águas territoriais, alguns não permitem a entrada nos seus espaços marítimos de navios com guardas armadas a bordo, designadas por equipas de segurança privada, e apenas é autorizada a presença de elementos armados pertencentes a entidades e organizações desse Estado. Esta situação leva a que os armadores, tendo de operar em zonas sinalizadas de elevado risco, não tenham alternativa senão contratar essas guardas armadas, que se suspeita serem controladas pelas altas chefias governamentais e militares desses países.

Também nesta região do GoG têm-se assistido à expansão das equipas de segurança privada, sendo um mercado em crescimento e que gera elevadas receitas e simultaneamente disputas entre elas. A presença destas equipas não se resume a parceiros europeus e americanos, mas também russas e chinesas. Estas últimas com grande capacidade de resposta aos desafios que lhes são colocados, pois têm acesso a armamento de última geração e dispõem de meios

navais e aéreos próprios e elevados recursos económicos, muitas vezes suportados pelos próprios Estados de origem.

Outras ilegalidades no ambiente marítimo

Em relação à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU) a região do GoG suporta ainda um dos níveis mais altos do mundo, sendo que cerca de 40% das capturas anuais na região são consideradas IUU (Osinowo, 2015). Este flagelo lesa o setor da indústria pesqueira em vários países, gerando uma tensão financeira. Pescadores desempregados são frequentemente recrutados para a pirataria. Continua a haver incidência de ataques e sequestros de pescadores na área do GoG, sendo que a sua ocorrência tem vindo a diminuir nos anos mais recentes. A pesca continua a ser uma indústria importante em muitos países no GoG e a pesca IUU tem um custo estimado de 2 biliões de dólares por ano para os Estados costeiros, ameaçando ambientalmente os stocks de peixes e fomentando um potencial colapso da indústria pesqueira. A segurança alimentar na região é ameaçada por atividades de pesca ilegais e práticas de pesca insustentáveis (Anozie, et al., 2017). O comércio em torno da pesca é vastíssimo e afeta o comércio local, os mercados e o emprego, mas igualmente a Europa, devido ao aumento das pressões migratórias resultantes da falta de prosperidade das comunidades costeiras.

Os recursos marinhos dos países da África Ocidental enfrentam preocupações de excesso de exploração; rápida degradação do meio marinho através da poluição, erosão costeira; Pesca IUU; pirataria e assalto à mão armada, entre outros, que impactam negativamente as expectativas e benefícios desejáveis para estes recursos. Existe uma necessidade urgente de uma abordagem integrada da gestão da pesca e da aquacultura através da adoção e implementação de instrumentos internacionais que envolvem todos os Estados-Membros da região. (Anozie, et al., 2017)

O perpetrar de outras ilegalidades no ambiente marítimo, como o tráfico transregional de drogas, armas e seres humanos e o comércio ilícito de bens e serviços, bem como a descarga de resíduos, constituem, igualmente, ocorrências persistentes na região e infligem danos dramáticos nos ecossistemas. Estes fenómenos têm conduzido a uma insegurança e uma instabilidade crescentes no GoG e ao longo da mais vasta região da África Ocidental e Central, com consequências a longo prazo para as economias locais (G7++FoGG, 2016).

O crime organizado transnacional debilita a segurança e a estabilidade dos Estados costeiros da região. A migração ilegal por mar leva à ocorrência de

acidentes e desastres marítimos, enquanto o tráfico ilegal de armas contribui para múltiplos conflitos internos e instabilidade. Todas estas ameaças têm o efeito de colocar em risco o sustento das comunidades costeiras, tanto mais que cerca de 2.400 milhões de pessoas no mundo vivem a menos de 100 km do mar, o que corresponde a cerca de 40% da população mundial (UN, 2017).

Em termos de tráfico de drogas, constatou-se que a reduzida presença de forças de segurança, quer na área marítima, quer na costa ocidental africana, levou os narcotraficantes sul-americanos a descobrirem que a região é uma rota de trânsito atraente para a Europa (Osinowo, 2015). Décadas de tráfico ilícito de droga intensificaram o crime e contaminaram a governança das instituições.

Um outro fator determinante são os danos ambientais que ocorrem com os derrames associados ao roubo de petróleo e que têm consequências, a médio prazo, nefastas para a pesca, para a agricultura e para a segurança ambiental (Conselho UE, 2014a).

A título de exemplo, a *UK Chamber of Shipping* (2014) referiu que «a falta de segurança na região custa à Nigéria 7,2 bilhões de libras por ano somente em roubo de petróleo, o que mostra que a atividade criminosa está a prejudicar severamente o potencial de prosperidade da região⁶⁰», resumindo que os países que sofrem com esta situação permanecerão pobres até que as questões de segurança marítima sejam resolvidas.

Uma das grandes preocupações das autoridades da Nigéria é o acesso ao mar por parte dos grupos terroristas que atuam maioritariamente no Norte do país. Os problemas do ambiente marítimo resultam da pirataria existente no GoG, que não tem fronteiras, pelo que os atores transnacionais estão a ganhar notoriedade na região. O grupo extremista islâmico nigeriano *Boko Haram*⁶¹ poderá ampliar as suas operações na Nigéria e nos Estados vizinhos para obter novas fontes de financiamento para as suas atividades terroristas, causando graves problemas na região (Kamal-Deen, 2015a, p. 219).

Formas de mitigar a insegurança marítima do GoG

A região do GoG foi considerada a mais perigosa do globo em 2018 e 2019 e aquela onde ocorre atualmente o maior número de incidentes de pirataria e roubo armado. A situação securitária marítima do GoG é considerada de extrema vulnerabilidade e grande insegurança, requerendo a atenção e a preo-

⁶⁰ Tradução do autor.

⁶¹ Seita do Norte da Nigéria que trava uma guerra contra o Governo nacional, exigindo a institucionalização islâmica.

cupação da comunidade internacional. A acrescentar a este problema existem atividades ilícitas como tráfico de drogas, armas e seres humanos, pesca ilegal IUU e descarga de resíduos, que infligem danos significativos nos ecossistemas da região. O problema do interesse que determinados grupos terroristas têm em operar nalguns países da região é mais um fator de instabilidade, que poderá alastrar para as regiões costeiras, tendo em vista a obtenção de outras fontes de financiamento.

A necessidade de se ultrapassar, ou pelo menos de minimizar, o impacto destas atividades ilegais que comprometem a segurança regional e local apenas ocorrerá com um verdadeiro empenhamento político e com a discussão destas matérias ao nível governamental, onde as decisões de cariz financeiro são tomadas. As ações que decorrem atualmente no patamar das decisões operacionais, não são mais do que medidas paliativas e pouco consistentes para uma resolução que se quer duradoura e permita aos países da região um desenvolvimento económico franco e sem constrangimentos externos no domínio marítimo de salvaguarda da livre navegação na região.

A comunidade internacional deve acompanhar e manter a sua presença nos *fora* internacionais relacionados com o desenvolvimento da capacitação dos Estados costeiros do GoG, bem como acompanhar a dinâmica da segurança marítima dessa região, para poder ajudar a garantir a segurança nesta área de interesse estratégico. Este interesse deriva de fatores económico-comerciais, energéticos e de natureza político-diplomática que a região do GoG proporciona.

O flagelo da pirataria e das atividades ilícitas nas zonas costeiras dos Estados do GoG requer, não obstante o esforço que a comunidade internacional já concentra nesta região, em particular nos países que são mais afetados pelos ataques, uma promoção da partilha de informações sobre o conhecimento situacional marítimo e o fomento da interoperabilidade entre Estados para a coordenação de atividades de segurança marítima na região. Sem um empenho efetivo da componente política e militar na compreensão e na sensibilização para a importância da segurança marítima dos países envolvidos dificilmente se conseguirá reduzir incidentes que, a médio e longo prazo, desgastarão e desacreditarão esses países quanto à capacidade de resolução dos seus próprios problemas. A efetiva implementação da conduta de Yaoundé requer medidas concretas por parte dos Estados. Dever-se-á continuar a apostar no alargamento das relações com os países do GoG, através de diversas formas para fomentar a cooperação, as relações bilaterais, trilaterais e ou multilaterais com países do GoG.

A presença na região e o reforço da segurança cooperativa por parte das Marinhas de países parceiros, bem como das FFAA portuguesas, no GoG contribui para a capacitação marítima dos países da região e é um ativo imprescindível para a estabilidade e a segurança internacionais. Portugal tem estado presente no âmbito da Cooperação no Domínio da Defesa e em iniciativas nacionais e internacionais, quer com militares, quer com equipamentos e meios, com o objetivo de capacitar e desenvolver os Estados costeiros, com destaque especial para os PALOP.

Também o reforço da cooperação internacional através do envolvimento de parceiros internacionais nas águas do GoG será fundamental para assegurar maior colaboração com os governos africanos. As operações navais como a *Atalanta*, *Ocean Shield* e *Combined Task Force 150/151*, no Golfo de Áden e no Oceano Índico, constituem um modelo que pode ser adaptado para operar na região do GoG. Seria também importante os EUA, bem como os parceiros europeus e asiáticos, fortalecerem a capacidade naval e de guarda costeira na região, contribuindo para a operacionalização da Arquitetura de Yaoundé e melhorar a gestão do espaço marítimo regional, através de uma colaboração eficaz com o Centro de Coordenação Inter-Regional de Segurança Marítima, em Yaoundé. O estabelecimento dos Centros Multinacionais de Coordenação Marítimas, nas cinco zonas marítimas da arquitetura de Yaoundé, bem como os Centros de Operações Marítimas, nos países com costa para o GoG, contribuir para melhorar a cooperação interministerial entre marinhas, autoridades de controlo portuário e autoridades do estado de bandeira. Facilitar a partilha de informações entre agências de aplicação da lei, membros do sector do comércio marítimo e parceiros internacionais.

Fomentar a cooperação para a segurança marítima envolvendo os países da região e as organizações regionais africanas. Alertar para a atitude de subfinanciamento das Marinhas ou Guardas Costeiras, bem como dos sistemas associados para a obtenção de um panorama partilhado da atividade marítima e uma verdadeira rede de dados, nomeadamente em sensores (ex. radares costeiros) e sistemas de comunicações.

As ações de capacitação das Forças Armadas / Guardas Costeiras deverão igualmente empenhar meios navais e aéreos e contribuir para o fortalecimento das relações de cooperação e confiança entre os países. Pretende-se assumir como apoio à edificação de capacidades próprias desses países da região num quadro da estrutura das FFAA, bem como dos sistemas de segurança marítima e de autoridade marítima.

O combate à pirataria e aos ataques armados contra o transporte marítimo no GoG requer medidas eficazes ao longo de todo o ciclo da criminalidade, desde a situação em terra até às vulnerabilidades da navegação *offshore*, incluindo os mercados de recetação dos produtos saqueados. Contrariar a maré de assaltos requer igualmente um esforço transversal mais firme, incorporando medidas preventivas e dissuasoras da criminalidade e a colaboração entre intervenientes nacionais e regionais.

A capacitação institucional das estruturas da Justiça é essencial para apoiar as entidades com capacidade para julgar e condenar, i.e., na aplicação da lei. A frustração perante a falta de julgamento e condenação dos piratas e outros envolvidos na criminalidade marítima é constante em muitos Estados da África Central e Ocidental. É uma consequência, nalguns casos, da ausência da legislação interna necessária para a condenação judicial da pirataria e, noutros casos, da excessiva leveza dos processos judiciais e sanções aplicadas. Torna-se necessário o reforço legislativo de forma a garantir os mecanismos necessários à repressão destes atos. Existem já entidades de internacionais, nomeadamente a UNODC, que promove iniciativas com o propósito de melhorar e dotar o setor judicial nesta área específica de intervenção dos países do GoG, capacitando-o para os julgamentos de casos concretos ocorridos nas suas áreas de jurisdição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia das Ciências de Lisboa (2011). *Definição / Conceito de Ciências Militares*. Lisboa: s.n.
- AICEP (2018). *Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal - Relações Económicas Bilaterais com a CPLP 2013-2017 (janeiro a dezembro)*. Retirado de <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Detail.aspx?documentId=43bac94e-f371-4e45-9a9a-3f36a99d8a40>.
- AICEP (2019). *Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal - Comércio Internacional Português de Bens 2018 (janeiro a dezembro)*. Retirado de <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Detail.aspx?documentId=d01da1b4-f2a0-4b1c-8791-ee8dc64f5795>
- Amador, P. A. B. (2017). *O Instrumento Militar Português como Produtor de Segurança: contributos para uma arquitetura securitária no Atlântico Sul*. Lisboa: IUM - CIDIUM.
- Anozie, O., Seisay, M. & Nouala, S. (2017). *Implementation of international fisheries instruments in Africa - A case study for West Africa*. s.l.: Interafrican

- Bureau for Animal Resources.
- AR (2005). *Lei Constitucional n.º 1/2005 - Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional 2005*. Diário da República - I Série-A N.º 155 - 12 de agosto. Lisboa: Assembleia da República.
- AR (2009). *Resolução da Assembleia da República n.º 52/2009 - Tratado PRT-CV no Domínio da Fiscalização Conjunta*. Retirado de <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/493185/details/maximized>.
- AR (2014a). *Acordo de Cooperação entre PRT e STP no domínio da fiscalização conjunta de espaços marítimos sob soberania ou jurisdição de STP*. São Tomé, STP: s.n.
- AR (2014b). *Procede à primeira alteração à Lei da Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º -B/2009, de 7 de julho (Lei Orgânica n.º 5/2014 de 28 de agosto)*. Lisboa: Diário da República, 1ª série nº106.
- Blédé, B. (2018). *Fighting rising piracy in the Gulf of Guinea*. Institute for Security Studies - Africa, 28 fevereiro, Retirado de <https://issafrica.org/iss-today/fighting-rising-piracy-in-the-gulf-of-guinea>.
- Branco, C. (2017). A segurança dos pontos de articulação estratégica. Em: *Espaços Económicos e Espaços de Segurança* (pp. 227-257). Lisboa: Observare e Universidade Autónoma de Lisboa.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.ª Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Cabral, I. M. (2017). *The EU as a Security Actor in the Gulf of Guinea*. s.l.: ISCTE-IUL.
- Cabrita, D. F. V. (2016). *O Golfo da Guiné, um novo fenómeno na pirataria marítima depois da Somália: Implicações globais para a Aliança Atlântica, para a União Europeia e para Portugal em particular*. Lisboa: s.n.
- Cajarabille, V. L., Ribeiro, A. S., Marques, A. G. & Monteiro, N. S. (2012). *A segurança no mar - Uma visão holística*. Lisboa: Mare Liberum.
- CEM, C. S. d. D. N. (2014). *Conceito Estratégico Militar - CEM 2014*. Lisboa: s.n.
- CGG, C. C. (2013). *Declaration of the Heads of State and Government of Central and West African States on Maritime Safety and Security in their common Maritime Domain*. Retirado de <http://cicyaounde.org/wp-content/uploads/2015/04/DeclarationofHofS-EN.pdf>.
- CNUDM (1997). *Convenção das NU sobre o Direito do Mar*. DRE n.º 238/1997. s.l.: AR.
- CNUDM (1997). *Convenção das NU sobre o Direito do Mar*. DRE-238,

- 10OUT1997. s.l.: AR.
- Conselho UE (2014a). *Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Foreign Affairs Council Meeting*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Conselho UE (2014b). *Maritime Security Strategy EU*, 11205/14. Retirado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>,
- CPLP, D. S. P. (2008). *Secretário Executivo da CPLP (2008-2012) - O Conceito de Lusofonia - E a Cooperação na promoção e difusão da língua portuguesa*. Retirado de https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/Domingos_Simoes_Pereira/Discursos_DSP/SE_TNOVAS_13NOV08.pdf.
- DGEG (2018). *Direção-Geral de Energia e Geologia - Caracterização Energética Nacional 2016*. Retirado de <http://www.dgeg.gov.pt/>.
- DR (2015, 1 de outubro). *Portaria 319/2015 - Estrutura nuclear da DGPDN*. s.l.: Diário da República 1 Série, nº. 192.
- Eiras, R., Granadeiro, A., Louro, P. & Leite, R. (2014). *O Impacto no Risco Geopolítico da Segurança Energética da UE do 'Shale Gas' dos EUA e do Gás Natural Africano - Oportunidades para Portugal*. s.l.: s.n.
- EMA (2018). *Estado-Maior da Armada - Conceito da Missão de Fiscalização e de Capacitação Operacional de São Tomé e Príncipe e Planeamento de Atividades*. Lisboa: Marinha.
- EMGFA (2017). *Missão "Mar Aberto 2017" Fragata portuguesa em exercício na costa do Senegal*. Retirado de <https://www.emgfa.pt/pt/noticias/1062>.
- EMGFA (2018a). *Navio patrulha português visita Nigéria para estreitar cooperação no combate à pirataria no Golfo da Guiné*. Retirado de: <https://www.emgfa.pt/pt/noticias/1215>.
- EMGFA (2018b). *Aeronave da Força Aérea Portuguesa empenhada em operação real contra pirataria no Golfo da Guiné*. Retirado de <https://www.emgfa.pt/pt/noticias/1168>.
- EMGFA (2019a). *Navio português ajuda autoridades de São Tomé e Príncipe na deteção de navio em infração*. Retirado de <https://www.emgfa.pt/pt/noticias/1311>.
- EMGFA (2019b). *Fragata "Álvares Cabral" parte para missão MAR ABERTO na costa ocidental africana*. Retirado de <https://www.emgfa.pt/pt/noticias/1315>.
- Eurostat (2018). *Produção e Importação de Energia*. Retirado de <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>.
- G7++FoGG (2016). *G7 Friends of the Gulf of Guinea - Declaração de Lisboa*.

- Lisboa: s.n.
- Governo (2017). *Governo reformula cooperação técnico-militar para melhor envolver parceiros estratégicos*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170222-mdn-cooperacao>.
- ICC (2018a). *International Chamber of Commerce - International Maritime Bureau - Piracy and Armed Robbery against Ships - 2017 Annual Report*. Retirado de <https://www.icc-ccs.org/reports/2017-Annual-IMB-Piracy-Report.pdf>.
- ICC (2018b). *International Chamber of Commerce - New International Maritime Bureau Report Shows Persistent Piracy Risk in Gulf of Guinea*. Retirado de <https://www.icc-ccs.org/index.php/1249-new-imb-report-shows-persistent-piracy-risk-in-gulf-of-guinea?pop=1&tmpl=component&print=1>.
- ICC (2019a). *International Chamber of Commerce - IMB Piracy Report 2018: Attacks Multiply in the Gulf of Guinea*. Retirado de <https://www.icc-ccs.org/index.php/1259-imb-piracy-report-2018-attacks-multiply-in-the-gulf-of-guinea>
- ICC (2019b). *International Chamber of Commerce - International Maritime Bureau - Piracy and Armed Robbery against Ships - 2018 Annual Report*. Retirado de https://www.icc-ccs.org/reports/2018_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf.
- ICC, I. M. B. (2020). *Piracy and Armed Robbery against ships - Report for the period 1 January - 31 December 2019*. Retirado de https://www.icc-ccs.org/reports/2019_Annual_Piracy_Report.pdf.
- IDN, et al. (2014). *Portugal, a Geopolítica da Energia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- IEA (2018). *International Energy Agency - World Energy Outlook 2018 - Executive Summary*. Retirado de <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2018>.
- IMO (2010). *International Maritime Organization - Resolution A.1025 (26) - Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships*. Retirado de <http://www.imo.org/en/ourwork/security/piracyarmedrobbery/guidance/documents/a.1025.pdf>.
- IMO (2012, 1 de março). *International Maritime Organization - Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against ships - Annual Report 2011*. MSC.4/Circ.180. London: s.n.
- IRCC, Inter-Regional Coordination Center (2013, 25 de junho). *MoU among EC-*

- CAS, ECOWAS and GGC on Maritime Safety and Security in Central and West Africa. Yaoundé, Camarões: s.n.
- IRCC, Inter-Regional Coordination Center (2014). *Additional Protocol to the MOU among ECCAS, ECOWAS and GGC on Safety and Security in Central and West Africa Maritime Space*. Yaoundé: s.n.
- IUM (2018a, setembro). *Estrutura e regras de citação e referência de trabalhos escritos no DEPG e CISD*. Instituto Universitário Militar - NEP/INV-033 (0).
- IUM (2018b, setembro). *Trabalhos de investigação*. Instituto Universitário Militar - NEP/INV-001(0).
- Jesus, F. d. (2015). *A segurança marítima no Golfo da Guiné: da coerência do discurso nacional à ação no terreno*. Trabalho de Investigação - CDN 2014-2015. Lisboa: IDN.
- Kamal-Deen, A. (2014). *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges - Thesis for Doctor of Philosophy*. University of Wollongong: Australian National Centre for Ocean Resources and Security.
- Kamal-Deen, A. (2015a). *Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges - Book Reviews*. s.l.: Brill.
- Kamal-Deen, A. (2015b). *The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy*. *Naval War College Review - Vol. 68 Number 1 Winter - Article 7*. Retirado de <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol68/iss1/7>.
- Larsen, J. & Nissen, C. (2018). *Denmark as a new security actor in the Gulf of Guinea*. Copenhagen (Denmark): Danish Institute for International Studies.
- Mandim, D. (2017). Há mais de 2,2 milhões emigrantes portugueses. Maioria está na Europa. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/portugal/interior/ha-mais-de-22-milhoes-emigrantes-portugueses-maioria-esta-na-europa-9011743.html>.
- Marinha (2018a). *Navio da Marinha apoia autoridades de São Tomé no apresamento de navio em atividade de pesca ilegal*. Retirado de <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/Navio-da-Marinha-apoia-autoridades-de-São-Tomé-no-apresamento-de-navio-em-atividade-de-pesca-ilegal.aspx>.
- Marinha (2018b). *Navio patrulha português visita Costa do Marfim em missão de cooperação de Defesa*. Retirado de <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/Navio-patrulha-portugu%C3%AAs-visita-Costa-do-Marfim-em-miss%C3%A3o-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-de-Defesa.aspx>.

- MDN (2017). *Ministério da Defesa Nacional - Programa-Quadro de Cooperação no domínio da Defesa entre o MDN e o MDCV 2017-2021*. Praia (Cabo Verde): s.n.
- MDN (2018a). *Ministério da Defesa Nacional - Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa entre Portugal e São Tomé e Príncipe para o período de 2018-2010*. S. Tomé: s.n.
- MDN (2018b). *Ministério da Defesa Nacional - Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa entre o MDN da república portuguesa e o MDN da república de Angola para o período 2018-2021*. Luanda: s.n.
- MNE (2018). *Rede consular - África*. Retirado de <https://www.portaldascomunidades.mne.pt/pt/rede-consular/africa>.
- OBP (2018). *Oceans Beyond Piracy - The state of maritime piracy 2017 - Assessing the economic and human cost - Report*. Retirado de <http://oceans-beyondpiracy.org/reports/sop/west-africa>.
- Observatório, E. (2018). *Estimativas do número total de emigrantes portugueses, 1960-2017*. Retirado de <http://observatorioemigracao.pt/np4/1315/>.
- OPEC (2018). *Organization of the Petroleum Exporting Countries*. Retirado de <https://asb.opec.org/index.php/key-messages>.
- Osinowo, A. A. (2015, fevereiro). *Combating Piracy in the Gulf of Guinea*. *Africa Security Brief*, n. 30, 1-8.
- Otto, L. (2015). *The Gulf of Guinea's troubled waters: The evolution of piracy and other maritime crimes in Nigeria*. Johannesburg: Faculty of Humanities - University of Johannesburg.
- Pavia, J. F. L. Z. (2015). *The maritime security in the Gulf of Guinea: The energy security of Europe and the potential role of Portugal*. Em: s/a. *New Challenges of the Atlantic - An approach from Portugal* (pp. 157-168). Lisboa: ISCSP.
- Pwc (2017). *PwC LEME - Circum-navegação: Uma visão integrada da economia do mar - CPLP no Mundo*. Retirado de <https://www.pwc.pt/pt/publicacoes/leme/cplp/pwc-leme-circum-navegaco-sumario-cplp.pdf>.
- RCM (2013, 5 de abril). *Resolução do Conselho de Ministros - Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. N.º19/2013, Diário da República, 1.ª série - N.º 67.
- RCM (2018, 26 abril). *Resolução do Conselho de Ministros - Criação do Centro para a Defesa do Atlântico*. RCM n.º 66/2018.
- Revista de Marinha (2017, 23 de dezembro). *D Carlos I: dois meses e meio em África*. *Revista de Marinha*. Retirado de <https://revistademarinha.com/tag/senegal/>.

- Revista de Marinha (2018). *O Ministro da Defesa Nacional presidiu à cerimónia da largada do NRP Zaire e do NRP Bérrio*. Retirado de <https://revistade-marinha.com/portugal-coloca-um-navio-patrolha-em-s-tome-e-principe-durante-um-ano/>.
- Ribeiro, B. M. C. (2018). *Segurança Marítima no Golfo da Guiné. Oportunidades para Portugal*. Lisboa: s.n.
- RP, R. P. (2014). *Lei Orgânica n.º 5/2014 - Lei de Defesa Nacional*. Lisboa: Assembleia da República.
- Sacchetti, A. E. (1986). *Temas de Política e Estratégia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Santos, L. et al. (2016). Orientações Metodológicas para elaboração de Trabalhos de Investigação. *Cadernos do IESM N.º 8*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Silva, J. F. d. (2017). Os mares como espaços económicos e de segurança. *Espaços Económicos e Espaços de Segurança*. Lisboa: Observare - Observatório de relações Exteriores - UAL, 199-225.
- Sónia, S. (2018). *A sentença do caso Manuel Vicente descodificada*. Retirado de <https://observador.pt/especiais/a-sentenca-do-caso-manuel-vicente-descodificada/>.
- UK Chamber of Shipping (2014). *Nigerian piracy 'a major threat' to seafarers and the UK economy, new study shows*. Retirado de <https://www.uk-chamberofshipping.com/latest/nigerian-piracy-major-threat-seafarers-and-uk-economy-new-study-shows/>.
- Ukeje, C. & Ela, W. M. (2013). *African Approaches to Maritime Security - The Gulf of Guiné*. Retirado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/10398.pdf>.
- UN (2017). *United Nations, The Ocean Conference - People and Oceans*. Retirado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Ocean-fact-sheet-package.pdf>.
- UN (2018). *United Nations General Assembly - Oceans and the law of the sea – 63st session*. s.l.: UN.
- UNCTAD (2018). *Review of maritime transport*. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNSCR (2011). *UN Security Council Resolution 2018 (2011)*. NY: ONU.
- UNSCR (2012). *UN Security Council Resolution - S/RES/2039 (2012)*. NY: ONU.
- US AFRICOM (2018). *United States Naval Forces Europe-Africa Command - Se-*

- nior Leadership Symposium*. Retirado de <http://www.c6f.navy.mil/news/obangame-express-2018-senior-leadership-symposium>.
- Vieira, P. A. (2006). *Espanha está a fechar a torneira ao Guadiana*. Retirado de <https://www.dn.pt/arquivo/2006/interior/espanha-esta-a-fechar-torneira-ao-guadiana-645323.html>
- Villalobos, L. (2018). *Rússia lidera abastecimento de petróleo de Portugal*. Retirado de <https://www.publico.pt/2018/05/03/economia/noticia/russia-lidera-abastecimento-de-petroleo-de-portugal-1818906>.
- VOA (2014). *Voice of America - Nigéria confirma apreensão do Kerala*. Retirado de <https://www.voaportugues.com/a/nigeria-confirma-apreensao-do-kerala/1841740.html>.
- Wheelen, T. & Hunger, D. (2012). *Strategic Management and Business Policy* (13.^a Ed.). EUA: Pearson.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. USA: Carlisle: Strategic Studies Institute.

IX. APLICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA E DEFESA

Pedro Miguel da Silva Costa

RESUMO

A Inteligência Artificial reveste-se como um produto de topo da evolução tecnológica, da ciência da computação. Permite a edificação de máquinas capazes de análise e tomada de decisões, de forma autônoma e independente da mente humana. Este produto já tem aplicação no domínio da S&D. O número de Estados que estão a instalar ou tem projetos no seio desta tecnologia, para aplicações civis ou militares, tem vindo a aumentar. A maior presença de máquinas inteligentes reduz a exposição dos seres humanos ao risco, contudo, marca uma tendência para a desumanização da decisão. Este produto não é, contudo, uma mera ferramenta de guerra. Permitted modificar a natureza da guerra, demarcando uma tendência centrada na tecnologia. As mais recentes inovações na Inteligência Artificial trazem novas possibilidades de utilização, que já começam a alterar os objetivos e estratégias das futuras operações militares, demarcadas por teatros que passam a fluir como uma rede global de campos de batalha difusos, com poder de fogo altamente móvel e dispersos. Propõe-se uma reflexão sobre a Inteligência Artificial, integrada no domínio da S&D, numa perspetiva de análise como vantagem dissimétrica e como esta tem participado para a Revolução dos Assuntos Militares.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Revolução dos Assuntos Militares.

ABSTRACT

Artificial Intelligence is a top product of technological evolution, of computer science. It allows the building of machines capable of analysis and decision making, autonomously and independently of the human mind. This product already has application in the field of Security and Defence. The number of States that are installing or have projects within this technology,

for civil or military applications, has been increasing. The greater presence of intelligent machines reduces human exposure to risk; however, it marks a trend towards dehumanizing the decision. This product is not, however, a mere tool of war. It allowed to change the nature of the war, marking a trend centred on technology. The latest innovations in Artificial Intelligence bring new possibilities of use, which are already beginning to change the objectives and strategies of future military operations, demarcated by theatres that start to flow as a global network of diffuse battlefields, dispersed and with highly mobile firepower. It is proposed a reflection on Artificial Intelligence, integrated in the field of Security and Defence, in a perspective of analysis as a dissymmetric advantage and how it has participated in the Revolution of Military Affairs.

Keywords: *Artificial intelligence; Revolution of Military Affairs.*

1. INTRODUÇÃO

O atual ambiente do Sistema Internacional (SI) afigura-se complexo, sendo marcado por conflitos regionais e por ameaças dinâmicas. A resposta da Comunidade Internacional é caracterizada por forças expedicionárias, onde a tecnologia tem sido um instrumento ao serviço das operações, nomeadamente para os países ocidentais, que procuram contrariar a inferioridade numérica dos recursos humanos no terreno, com o empenho de meios tecnologicamente avançados (Vicente, 2013, p. 35).

As vantagens proporcionadas pelas novas tecnologias têm transformado as Forças Armadas (FFAA). No topo desta evolução tecnológica há a relevar a inteligência artificial (IA), que permite a edificação de máquinas capazes de análise e tomada de decisões, de forma autónoma e independente da mente humana.

No âmbito do domínio da Segurança e Defesa (S&D), a IA, não é uma mera ferramenta de guerra. Permitiu modificar a natureza da guerra, participando para uma Revolução dos Assuntos Militares (RAM), demarcando uma tendência centrada na tecnologia. As mais recentes inovações na IA trazem novas possibilidades de utilização, que já começam a alterar os objetivos e estratégias das futuras operações militares. A maior presença de máquinas inteligentes reduz a exposição dos seres humanos ao risco, contudo, marca uma tendência para a desumanização da decisão.

No domínio da S&D, a IA poder-se-á constituir como multiplicadora de forças nas atuais operações e tem sido vista como fator dissimétrico, isto é, assimétrico pela valorização positiva. Por outro lado, é caracterizada por uma utilização de duplo-uso, com tecnologias aplicáveis ao mundo castrense e civil.

O tema é atual e pertinente, em particular no domínio da S&D, pois a

substituição do papel dos humanos, em decisões militares está no horizonte. Quando se trata de controle de armamentos por IA, como afirmou o ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA), Jim Mattis, no discurso proferido em 2018, na inauguração do *Joint Artificial Intelligence Center*, “No futuro próximo, haverá um elemento humano significativo. Talvez por dez anos, talvez por quinze. Mas não por cem”.

Pretende-se com o presente documento, efetuar uma reflexão sobre a integração da IA, no domínio da S&D, numa perspetiva de análise como vantagem dissimétrica e como esta tem participado para a RAM. Neste sentido, propõe-se dividir este artigo em duas partes distintas, mas complementares. Numa primeira fase procurar-se-á caracterizar a IA como um elemento estruturante para a edificação de vantagem dissimétrica, dos atores no seio do SI. Numa segunda fase, para além de caracterizar os atores dominantes no seio desta temática, procurar-se-á analisar e estabelecer a ponte entre essa vantagem dissimétrica e a participação da IA para a RAM.

2. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A IA já deixou de ser uma ilusão da ficção científica, é real e é fruto da atual Era da Informação e da evolução tecnológica, em particular da computação, integrada na 4ª Revolução Industrial. Constitui-se como uma tecnologia transversal a muitas atividades da atual sociedade, permitindo a edificação de máquinas capazes de análise e tomada de decisão, de forma autónoma e independente da mente humana, empregando softwares complexos, algo só possível pela evolução no seio da Lei de Moore, que admite a duplicação da velocidade de cálculo computacional e capacidade de memória de 18 em 18 meses.

A IA é uma tecnologia contemporânea, podendo ser perspetivada também como uma ciência multidisciplinar, que envolve uma imensa diversidade de subcampos como: robótica, linguagens de programação, sistemas especialistas, sistemas visuais, base de dados inteligentes, jogos, entre outros (Lima, Santos, Pinheiro, 2014). A IA tem na sociedade atual, um campo de atuação extenso e transversal a vários domínios, desde a definição automática de perfil musical no serviço de streaming de música, podcast e vídeo Spotify, ao diálogo comercial autónomo com a Google, à condução autónoma com a Tesla, até à definição final de atuação autónoma da aeronave não-tripulada X-47B dos EUA, capaz de aterrar num ambiente complexo como é um porta-aviões. São

exemplos de empenhos de tecnologia munida de IA, capaz de atuar de forma autônoma à ação humana, que vai gerando conhecimento com a experiência.

Linda Gottfredson descreve inteligência, como a capacidade mental de fazer um conjunto complexo de coisas, envolvendo a habilidade de agir, resolver problemas, pensar de forma abstrata e aprender, aprender depressa e com a experiência. A IA, fruto da tecnologia do Homem, faz algo semelhante, mas em maior quantidade ou mais rápido que as valências humanas.

Os anos recentes assumem-se como um marco de afirmação das capacidades no seio da IA, estando reunidas as condições tecnológicas para que esta alcance e ultrapasse as capacidades de processamento humanas, conforme pretende mostrar a Figura 1.

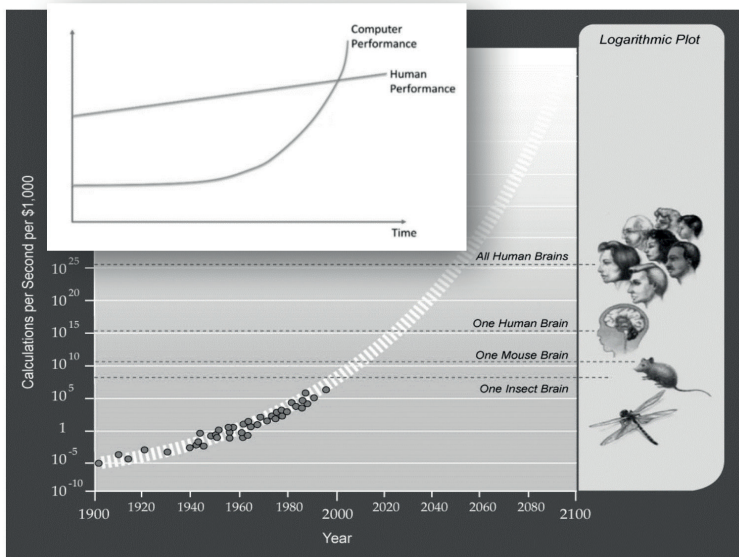


Figura 1 – Evolução da performance da computação

Fonte: Bloomberg (2018).

Não deixa de ser perspeticada como um elemento auxiliar ao Homem, caracterizada por uma capacidade de aprendizagem autônoma que alimenta decisões, podendo gerar avanços em áreas transversais da ciência e da sociedade em geral, ultrapassando algumas das limitações biológicas humanas, tal como seja a capacidade de processamento intelectual. Isto é, a IA poderá ir além das capacidades da inteligência humana. Compreende, portanto, uma fase de afirmação tecnológica posterior à robótica, incluindo nessa tecnologia a capaci-

dade de agir e tomar decisões, aprendendo com os algoritmos programados e também pela experiência vivida, que no fundo vai incrementando conhecimento no “cérebro” da máquina.

Por outro lado, a IA está perfilada como uma tecnologia de emprego dual, aplicável à sociedade civil, mas também com aplicações no seio do mundo castrense. Contudo, nem tudo poderão ser benefícios para a sociedade, pois alheado desta velocidade de cálculo, armazenamento e aprendizagem automática, estão as características exclusivas humanas, tais como as decisões tomadas tendo por base os sentimentos e emoções.

No domínio da S&D, a IA poderá ser perspectivada como uma vantagem ao ator capacitado, em particular em áreas como a Intel, autonomia de veículos, logística e armamento, podendo, por exemplo, substituir a pegada presencial humana. Contudo, poderá ser um desafio no campo jurídico e ético, no que concerne à tomada da decisão, de vida ou de morte. A IA, alheia a alguns dos valores humanos, poderá não discernir entre danos colaterais ou princípios humanitários, exigindo que a par de todo um processamento de dados necessite da mão humana para a decisão final, isto é, poderá não substituir na íntegra o Homem (Akester, 2019).

A IA poderá, no domínio da S&D, ser perspectivada como elemento multiplicador de força e de dissimetrias de Poder, e conseqüentemente de influência, no seio do SI, conforme assumido por Vladimir Putin em 2017 (Caetano, 2017). Nesse sentido, procurar-se-á de seguida identificar os atores dominantes e as capacidades edificadas, em particular da IA no domínio da S&D.

3. OS ATORES DOMINANTES

Portugal, desde 2019, possui uma estratégia nacional para a IA. A “Inteligência Artificial Estratégia Nacional 2030”, pretende a crescente inclusão desta tecnologia na sociedade portuguesa, numa perspectiva de oportunidade ao apoio à industrialização da economia nacional (AI Portugal 2030, 2019).

A estratégia portuguesa está em linha com as diretivas da Comissão Europeia que pretendem levar os Estados-Membro a promover o desenvolvimento e a utilização da IA na Europa. Contudo a Europa está aquém dos países na vanguarda nesta tecnologia, que são os EUA, a China e a Rússia, possuindo estes, por sua vez, estratégias distintas na integração da IA no domínio da S&D (Akester, 2019).

A estratégia norte-americana para a IA encontra-se sustentada no documento *Artificial Intelligence for the American People*, datada de 2019, promulgada pelo Presidente dos EUA Donald Trump, visando zelar pela contínua liderança americana. Assenta a sua base na aplicação económica e industrial, mas também no domínio da S&D. Contudo, este documento invoca os direitos do homem, seja a liberdade e a privacidade, o Estado de Direito, a estabilidade das instituições norte-americanas e o respeito pela propriedade intelectual, para que, deste modo os sistemas de IA reflitam estes valores, que são sobretudo de ordem ética (White House, 2019).

A China, suporta a sua atual estratégia de IA no documento *New Generation of Artificial Intelligence Development Plan, State Council Document*, datado de 2017. Procura alicerçar as bases que permitam alcançar a liderança neste campo, almejada para 2030, sobretudo com base em financiamento estatal para o seu desenvolvimento. Este ator empenha desenvolvimento de IA no tecido económico, visando a sua industrialização, mas assume, no domínio da S&D, uma componente crucial, em particular na tomada de decisões militares, já que assume que a imensa recolha de informações e o seu tratamento, excede o processo decisório em tempo útil para um ser humano. Contudo, este ator defende, em sede das Nações Unidas a necessidade de proibição do empenho de armas autónomas no campo de batalha (State Council Document No. 35, 2017).

A Rússia, suporta a sua atual estratégia de IA no documento *Decree of the Presidente of the Russian Federation – on the development of Artificial Intelligence in the Russian Federation*, datado de 2019. Procura alicerçar as bases que permitam alcançar a liderança neste campo, indo ao encontro do reconhecimento da importância da IA para a afirmação internacional de um Estado no SI, conforme discurso de Vladimir Putin em 2017 (Caetano, E., 2017). Este ator desenvolve uma estratégia que valoriza a IA no setor económico sem descurar a vantagem dissimétrica com o seu emprego no domínio da S&D (President of the Russian Federation, 2019).

Para além de terem sido estratégias lançadas sob a égide presidencial, ao mais alto nível estratégico dos Estados, outros dois pontos comuns podem ser identificados. A valorização ou reconhecimento da importância da IA para a sociedade em geral, em particular para a industrialização do Estado, e também no domínio da S&D, ambas patrocinando a edificação de valor dissimétrico no seio do SI.

Será efetivamente o reconhecimento do valor dissimétrico uma das justificações para a dinâmica do tema IA nas relações do SI. A figura seguinte permite identificar os atores estatais e supraestatais que têm tido ações no âmbito

do estabelecimento de estratégias de IA (Figura 2). Como se poderá constatar, desde 2016, um número significativo de atores, incluindo os mais relevantes da cena internacional, têm procurado lançar ou atualizar estratégias que justificam os seus comportamentos.



Figura 2 – Cronograma de estratégias, planos de ação e documentos de políticas relativos a IA

Fonte: Centro Inter-Regional das Nações Unidas para Pesquisa em Crime e Justiça para Inteligência Artificial e Robótica (2020).

Contudo, os líderes da 4.ª Revolução Industrial serão atores não estatais, do setor privado, os grandes grupos económicos com influência transnacional. Concretamente para a IA, segundo a Organização Mundial da Propriedade Intelectual, empresas como a *International Business Machines Corporation* (IBM) e Microsoft são líderes no que toca ao registo de patentes. A IBM possui o maior portfólio de reivindicações de patentes de IA, na ordem das 8500, seguida da Microsoft, e outras como a Toshiba, Samsung e a Nippon Denki Kabushiki Gaisha (NEC). Por este facto, considerando os termos geográficos destes atores comerciais, uma quantidade significativa de investigação ligada à IA ocorre, hoje, nos EUA e na China (Akester, 2019b).

Com efeito, partindo do pressuposto de Gilpin e Moreira, que “a dinâmi-

ca das relações internacionais no mundo moderno é largamente função da recíproca interação entre economia e política” (Moreira, 2002, p. 101), poder-se-á assumir que os EUA e China, levam vantagem no que respeita à IA.

Envolvendo os atores não estatais, de caráter muitos deles transnacionais, alimenta-se a democratização das tecnologias e as relações de interdependência, que por um lado enquadram esta dinâmica na Teoria da Complexidade Crescente de Teilhard de Chardin e por outro, na perspectiva de Keohane e Nye, Jr., pelas ligações de cooperação e competição que alimenta o crescimento exponencial desta tecnologia entre os diversos atores do SI.

Esta democratização de acessos coloca esta tecnologia ao dispor de atores capazes também de lançar ações de pânico/terrorismo no SI, tal como aconteceu em setembro de 2019, quando os rebeldes Houthis do Iémen reivindicaram o primeiro ataque coordenado de *drones* massivos, em duas instalações de produção de petróleo na Arábia Saudita, depois de derrotar os sistemas de defesa aérea sauditas.

Em particular, no domínio da S&D, o empenho da IA, para além de mitigar a pegada operacional no terreno e os efeitos colaterais, bem como os impactos pela morte ou sofrimento de soldados na opinião pública, tal como um comando à distância, permite a capacidade de assimilar informações, além das capacidades humanas e tomar decisões.

Desde o emprego de soldados robots para fins de reconhecimento, de desarmamento de explosivos e deteção de substâncias químicas perigosas ou outros agentes, ao emprego de aeronaves não tripuladas, para otimização do processo de monitorização de grandes áreas, até ataques providenciados a longas distâncias, são já significativos o empenho de tecnologia com IA. Contudo a decisão final ainda tem sido humana!

4. A INTEGRAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA E DEFESA

Poder-se-á admitir que a introdução da IA no domínio da S&D ocorreu com a integração do primeiro “super” computador programável do mundo, construído na Grã-Bretanha durante a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de ajudar o exército britânico a decifrar o código secreto alemão. Contudo, o que se regista nos últimos anos, é a criação de imensos sistemas com empenho da IA no domínio da S&D, participando para uma transformação no modo de atuação nesse domínio.

As diferentes estratégias estatais embora admitam o emprego da IA no domínio da S&D, procuram também estabelecer legislação para encetar esforços nos campos da responsabilidade jurídica e das considerações éticas, para que situações em que decisões de vida ou de morte não sejam deixadas nas mãos de “máquinas inteligentes” (Akester, 2019a). Contudo, esta tarefa de legislar esbarra nos interesses estatais e no valor dissimétrico proporcionado pela IA. Se dúvidas existiam, cessaram, quando em 2018, em Genebra e sob a égide das Nações Unidas, na Convenção sobre Armas Convencionais, os EUA, a Rússia e outros países, como a Coreia do Sul, Israel e a Austrália, bloquearam o estabelecimento de um tratado internacional que proibiria o fabrico e a utilização de sistemas de armas totalmente autónomas.

A IA está efetivamente presente no domínio da S&D! Tendo por base os EUA, a afirmação anterior é validada e verifica-se uma dinâmica digna de realce, senão vejamos:

- Em 2014, o Departamento de Defesa dos EUA lançou sua *Third Offset Strategy*, cujo objetivo, conforme descrito em 2016 pelo então Vice-Secretário de Defesa “*is to exploit all advances in artificial intelligence and autonomy and insert them into DoD’s battle networks (...).*”;
- O relatório de 2016 intitulado *Preparing for the future of Artificial Intelligence*, também se refere à armamento da IA e afirma: “*Given advances in military technology and AI more broadly, scientists, strategists, and military experts all agree that the future of LAWS is difficult to predict and the pace of change is rapid.*”
- Em setembro de 2018, o Pentágono assume um compromisso financeiro de US \$2 mil milhões para um período temporal de cinco anos através da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa (DARPA) para “*develop [the] next wave of AI technologies*”.
- O programa ATLAS (*Advanced Targeting and Lethality Automated System*), no seio da DARPA, assume “*will use artificial intelligence and machine learning to give ground-combat vehicles autonomous target capabilities.*”.

Pese embora as questões jurídicas, o que se assiste é a um reconhecimento do valor dissimétrico pelo empenho de IA, também no domínio da S&D.

Há um conjunto de projetos de merecem ser destacados no âmbito da presente reflexão. Projetos que empregam IA retirando do terreno recursos hu-

manos, mitigando o risco de perdas e ultrapassando algumas limitações fisiológicas. Mais de 380 sistemas de robótica militar e armamentos parcialmente autônomos, tais como robots, blindados, aviões e navios, que integram IA, foram já implantados ou estão em desenvolvimento em vários países, entre eles EUA, China, Rússia, França, Israel e Reino Unido (Swissinfo, 2019).

Dos EUA, num conjunto vasto de sistemas, destacar-se-ia a aeronave autônoma não-tripulada X-47B, desenvolvida pela Firma Northrop Grumman, integrado num programa no Domínio da Defesa, *U.S. Navy's Unmanned Combat Air System (UCAS) Carrier Demonstration*, apresentada na Figura 3.

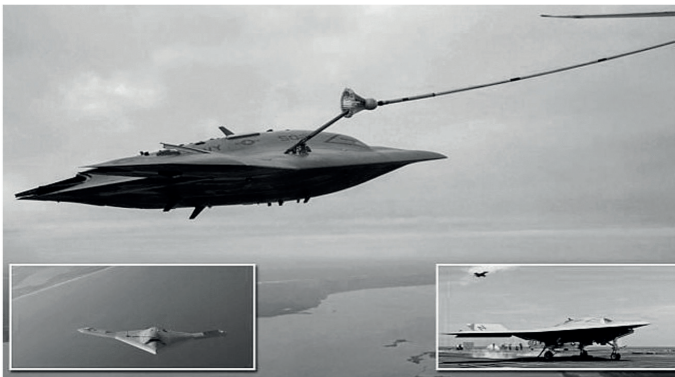


Figura 3 – Aeronave autônoma não-tripulada X-47B

Fonte: Northrop Grumman (2020).

É uma aeronave não tripulada do tamanho de um F-18, pesa 20 toneladas, está equipada com um conjunto de sensores/equipamentos que a permitem empenhar em ações *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* (ISTAR), incluindo possibilidade de transportar e fazer uso de armamento. Esta aeronave mostrou ser capaz de voar autonomamente, empregando sistemas IA, tendo já provado valências como a possibilidade de aterrar em porta aviões e de reabastecer em voo, ilustrando elevada capacidade do sistema em projeção e persistência, que superará indubitavelmente as limitações humanas. Não será de descurar nesta reflexão, que ainda sob a égide da presidência de Obama, *drones* norte-americanos, pilotados à distância, iniciaram ações de morte pelo Afeganistão e pelo Paquistão, por exemplo, contudo, aqui com o comando na mão de Homens.

Presentemente, um número significativo de aeronaves não tripuladas, comandadas remotamente, desempenham ações diversas no seio do domínio

da S&D, por diversos atores do SI. Contudo, presentemente fazem um uso pouco significativo de sistemas providos de IA. No futuro, no entanto, espera-se que estes sistemas sejam mais significativos, substituindo humanos em muitos ou mesmo na maioria das funções.

Da China, destacar-se-ia o conjunto de helicópteros autónomo Blowfish A3, apresentado na Figura 4. Este sistema, com todo um conjunto de características que permite enquadrar o seu empenho também em missões ISTAR, pela sua dimensão singela, possui a facilidade no seu transporte e dificulta a sua deteção nos sistemas radar. Para além da capacidade de operar de forma autónoma, possui a valência de atuar de forma agrupada, podendo formar assim um enxame (*intelligent-swarm*).



Figura 4 – Aeronave autónoma não-tripulada Blowfish A3

Fonte: Ziyanuav (2020).

Já da parte do ator Rússia, apesar dos sistemas aéreos autónomos, por exemplo o Leer-3, que empenham IA, destacar-se-ia os sistemas desenvolvidos no quadro da Guerra Eletrónica (por exemplo, o sistema RB-109A Bylina EW), que nos limites poderão colocar em causa a liberdade de usufruto do espetro eletromagnético, incluindo espacial. Releva-se também os desenvolvimentos havidos em meios terrestres com o sistema *Nerehta unmanned vehicle* e Uran-9, patentes na Figura 5. O sistema Uran-9, terá inclusivamente sido já utilizado no conflito atual na Síria, em combates de características urbanas (Warontherocks, 2019).

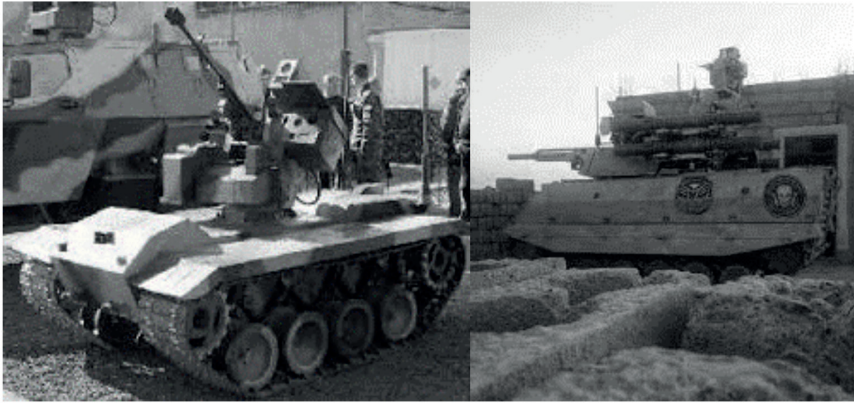


Figura 5 – Blindados Russos que empenham IA (esquerda: Nerehta unmanned vehicle / direita: Uran- 9)

Fonte: Warontherocks (2019).

A IA tornou a consciência do campo de batalha e a capacidade de processamento de informações sem precedentes e está, conforme os exemplos apresentados, cada vez mais presente no seio do domínio da S&D, tornando-se um importante promotor de reformas militares, gerando novos estilos de guerra e mudando o mecanismo interno de atuar no seio da conflitualidade.

Os sistemas referidos são resultado de evolução tecnológica que demarcam a presente Era da Informação. A História possui em si exemplos que determinadas evoluções tecnológicas acompanham paralelamente valor dissimétrico ao ator capacitado e o projetam no topo da hierarquia de Poder no seio do SI, conforme pretende demonstrar a Figura 6.

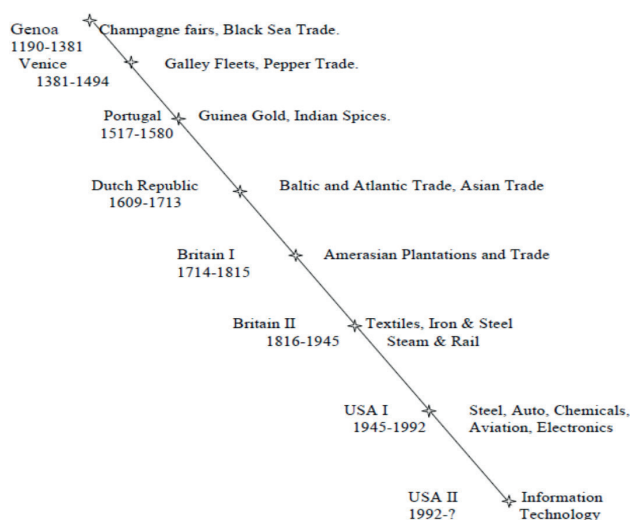


Figura 6 – “Inovação e tecnologia” e a relação com a hegemonia do SI

Fonte: Levy & Thompson (2011), Matheswaran (2014).

Conforme poderá ser perspectivado, o investimento em IA, por parte dos principais atores, com afetação à escala global, trará mudanças na morfologia da Guerra. Os sistemas autônomos significam a completa autonomia das máquinas, com IA, para tomarem decisões, ou seja, pela primeira vez na História a espécie humana poderá ficar à margem da condução dos seus conflitos. Continuará, contudo, a sofrer as suas consequências, mas participando nestes apenas como coadjuvantes.

O já referido valor dissimétrico patrocina ou poderá constituir uma oportunidade de transformação nas FFAA, na estratégia, na doutrina militar, no treino, na formação, na organização, nos equipamentos, nas operações e nas táticas por forma a obterem resultados militares decisivos de novas formas, procurando assumir essa vantagem no seio do SI (Cohen, 1999, p. 122).

A IA trata-se, contudo, de uma tecnologia de emprego dual e conforme já referido envolve os líderes da 4.^a Revolução Industrial, os atores não estatais. Existem exemplos do seu empenho, por atores não estatais, no domínio da S&D, desmoronando eventuais fronteiras de atuação. Um desses exemplos é o Projeto Maven, um projeto de cariz militar, desenvolvido pelo Departamento de Defesa dos EUA e envolvendo a empresa privada Google, que recorria ao empenho de tecnologia de IA na análise de dados (imagens), aquando do processamento das imagens captadas por sistemas aéreos não tripulados e au-

tónomos em ambiente de guerra, com o objetivo de automatizar o processo de identificação de veículos e outros objetos de interesse do exército norte-americano. Este projeto teve início em 2017 e presentemente está interrompido, justificado por motivos de ordem ética.

Adicionalmente ao facto de envolver os atores não estatais, no seio do domínio da S&D, a IA patrocina, conforme já foi apresentado, a eliminação das limitações humanas, permitindo maior rapidez, persistência e maior eficiência, entre outros valores, que associados ao aumento da velocidade dos eventos e o encurtamento dos ciclos observação-orientação-decisão-ação (OODA), alimentam uma tomada de decisão mais célere e complexa pela imensidade de informação a gerir. Estes argumentos serão a base para que a IA seja um ignitor para uma nova RAM, envolvendo os vários níveis da guerra, com decisões táticas e estratégicas quase instantâneas e incluindo o nível político, não só pela subordinação ocidental da estratégia aos objetivos políticos, mas também, pela sua dimensão transnacional.

A análise realizada no seio da presente reflexão permite assumir que a IA patrocina um fenómeno menor e mais restrito que as Revoluções Militares, que exigirá a reunião de uma combinação complexa de inovações táticas, organizacionais, doutrinárias e também tecnológicas, numa associação sinérgica de várias inovações militares.

Contudo, a vantagem estratégica de uma RAM induzirá nos oponentes uma vontade de anular ou ultrapassar essa dissimetria, obrigando a inovar e tentar desenvolver a sua própria RAM. No fundo trata-se de uma corrida pelo valor dissimétrico pois a uma RAM, também pode gerar uma Contrarrevolução em Assuntos Militares, numa escalada crescente que por sua vez fomenta a integração, a aceitação e a evolução da própria tecnologia.

Concretamente para RAM patrocinada pela IA, poderá ser apontado uma tendência para os valores enquadrados no conceito de Hiperguerra, que para além da dimensão informacional e a sua complexidade, envolverá equipamento autónomo da ação humana, incluindo as decisões de ataque. As possibilidades de empenho de IA, no domínio da S&D, associado ao seu valor dissimétrico, bem como as estratégias definidas pelos atores dominantes, refletem que está em curso uma RAM, caminhando num sentido cujos limites poderão ser “a realização de guerras sem Homens” (Brito, 2020).

Este contexto de complexidade e da dominação material, permite relevar uma nova incerteza no domínio da guerra. O elemento de incerteza de

Clausewitz, no domínio da guerra, é agravado pela introdução das tecnologias, acrescentando a dominação material como uma quarta dimensão, conforme ilustra a Figura 7 (Handel, 1986).

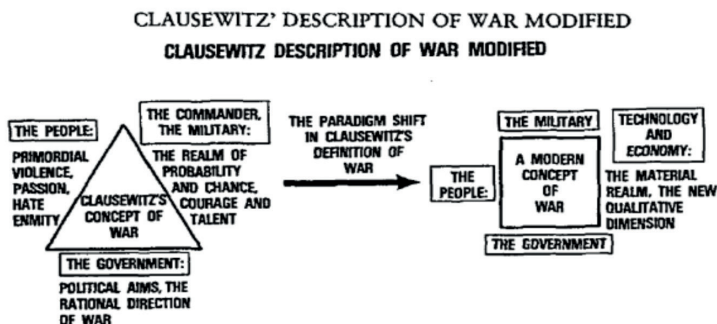


Figura 7 – Descrição da guerra de Clausewitz modificada

Fonte: Handel (1986, p. 59).

As inovações tecnológicas no domínio da S&D, traduzem, conforme visto particularmente para a IA, dissimetrias e desequilíbrios na balança do poder para as potências dominantes nessas mudanças. Será, contudo, de considerar que nem sempre se traduz em sucesso. Exemplo como o da Somália, onde a capacidade assimétrica dos Norte-Americanos, a aplicação das novas tecnologias e sensores eletrônicos não se traduziu em sucesso no teatro de operações, obrigam a refletir sobre a temática da inovação no domínio da S&D.

5. CONCLUSÕES

PA presente reflexão centra o seu foco na integração de sistemas de IA no domínio da S&D, dado que a evolução tecnológica registada permite o atual empenho de sistemas robotizados, capazes de análise e tomada de decisão, de forma autônoma sem recurso à ação humana. Estes sistemas, conforme se constatou, já estão efetivamente presentes no domínio da S&D.

Neste domínio, os sistemas de IA, assumem-se como multiplicadores de força e potenciam valor dissimétrico ao ator capacitado. Para além de permitir ultrapassar as limitações fisiológicas humanas, a aplicação destes sistemas permite um acelerar do ciclo OODA, conseqüente à tomada de decisão mais célere e envolvendo mais informação. Assim esta integração no domínio da S&D, traduzir-se-á na minimização da presença de humanos na tomada de decisão e terá profundas implicações, inclusivamente patrocinará uma RAM, motivado

pelos novas possibilidades de utilização dos sistemas, empenhando IA, que já começam a alterar os objetivos e estratégias das operações militares e não militares no seio deste domínio.

A IA no domínio da S&D já não é uma ilusão da ficção científica, sendo que atores estatais, como os EUA, China e Rússia, levam vantagem face a demais. Para além dos atores estatais, e dado que se trata de uma tecnologia dual, há que relevar a presença de atores não estatais, de carácter transnacional, que pela distribuição geográfica dos mais ativos valorizará adicionalmente os Estados anteriormente referidos nesta temática.

A IA alimenta a redução da pegada operacional humana nos teatros conflituosos, mitigando assim o risco de perdas colaterais, contudo, por outro lado, é o motor para a desumanização da decisão nestes espaços. Pese embora as questões éticas, a presença de sistemas de IA no domínio da S&D já existe, sobretudo porque se trata de um elemento diferenciador pelo valor dissimétrico que proporciona.

A massificação de sistemas com IA alterará a interferência humana no domínio da S&D. Esta será a essência da RAM pela integração da IA neste domínio, uma mudança de paradigma em termos do uso da força, da natureza e dinâmica na Guerra. A robotização da decisão transportará este domínio para um patamar dinâmico e complexo de capacidades, acima das possibilidades fisiológicas humanas, para um limiar pós-humano, que se constituirá acima de tudo como um desafio para os Humanos.

Será, portanto, um desafio, no seio do conceito da Hiperguerra, no domínio da S&D, a humanização das decisões, entretanto a serem tomadas pela robótica imbuída de Inteligência Artificial!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAI Portugal 2030 (2019). *AI Portugal 2030*. Lisboa: FCT.
- Akester, P. (2019a). Inteligência Artificial e corrida às armas: Parte II. *DN_INSIDER*. Retirado de <https://insider.dn.pt/opiniao/inteligencia-artificial-e-corrida-as-armas-parte-ii/22736/>.
- Akester, P. (2019b). Inteligência Artificial e os novos Monopólios: O petróleo do século XXI. *DN_INSIDER*. Retirado de <https://insider.dn.pt/opiniao/inteligencia-artificial-e-os-novos-monopolios-o-petroleo-do-seculo-xxi/21481/>.
- Akester, P. (2019). *Inteligência Artificial e corrida às armas*. s.l.: s.n.

- Bloomberg (2018). *Artificial Intelligence*. Retirado de: <https://www.bloomberg.com/quicktake/artificial-intelligence>.
- Boniface, P. (2003). *Guerras do Amanhã*. Mem Martins: Editorial Inquérito.
- Brito, V. (2020). *Inteligência Artificial: uma revolução nos conflitos humanos*. Retirado de: <https://monitormercantil.com.br/inteligencia-artificial-uma-revolucao-nos-conflitos-humanos>.
- Caetano, E. (2017). Quem liderar na IA, vai mandar no mundo. *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/2017/09/05/quem-liderar-na-ia-vai-mandar-no-mundo-diz-vladimir-putin/>.
- Centro Inter-Regional das Nações Unidas para Pesquisa em Crime e Justiça para Inteligência Artificial e Robótica (2020). *Timeline of Strategic Documents on Artificial Intelligence*. Washington: UNICRI.
- Cohen, W. (1999). *Annual Report to the President and the Congress*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Handel, M. (1986). Clausewitz in the age of technology. *Journal of Strategic Studies*, 51-92.
- Levy & Thompson (2011). *The Arc of War*. Chicago: The University of Chicago.
- Lima, I., Santos, F., & Pinheiro, C. (2014). *Inteligência Artificial*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Matheswaran (2014, 25 de julho). *Emerging Powers in the Aerospace Age*. s.l.: Paper to be presented at ISA-FLCSO Conference, Buenos Aires.
- Moreira, A. (2002). *Teoria das Relações Internacionais* (4.ª Ed.). Coimbra: Almedina.
- Northrop Grumman (2020). *X-47B UCAS*. Retirado de: <https://www.northrop-grumman.com/air/x-47b-ucas/>.
- President of the Russian Federation (2019). *Decree of the President of the Russian Federation on the Development of Artificial Intelligence in the Russian Federation*. Moscow: President of the Russian Federation.
- State Council Document (2017). *New Generation of Artificial Intelligence Development Plan*. *State Council Document No. 35*. s.l.: State Council.
- Swissinfo (2019). *Armas controversas – ONU em Genebra não sabe o que fazer com os robôs assassinos*. Retirado de https://www.swissinfo.ch/por/politica/armas-controversas_onu-em-genebra-n%C3%A3o-sabe-o-que-fazer-com-os-rob%C3%B4s-assassinos/44864938.
- Vicente, J. (2013). *Guerra Aérea Remota - A revolução do Poder Aéreo e as opor-*

- tunidades para Portugal*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Warontherocks (2019). *Russian AI-Enabled Combat: Coming to a City Near You?*. Retirado de <https://warontherocks.com/2019/07/russian-ai-enabled-combat-coming-to-a-city-near-you/>.
- White House (2019). *American Artificial Intelligence Initiative: Year One Annual Report*. Washington: Office Of Science And Technology Policy.
- Ziyan uav (2020). *Blowfish A3*. Retirado de: <http://ziyanuav.com/blowfish2.html>.

X. CONCLUSÕES

Sandra Fernandes
Luís Eduardo Saraiva

Novos tipos de conflitos têm surgido, em especial desde o fim da confrontação entre os dois grandes blocos constituídos logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. A teoria das “novas guerras”, que surgiu no final do último século e que teve desde então ampla atenção, tanto de defensores como de detratores, desenvolveu-se como uma tentativa de explicação da disseminação tão rápida de conflitos em que já não eram os Estados os principais protagonistas. Estaria a assistir-se ao advento de um novo paradigma da Guerra, em teatros de conflitos onde as ideias de Clausewitz já não teriam sentido.

Uma das ideias mais defendidas, que é central na argumentação dos teóricos da nova polemologia, é que os novos contendores não teriam como objetivo fundamental ganhar a guerra, ou seja, vencer o inimigo. Pelo contrário, a perpetuação do clima de instabilidade e de conflito permitiria aos “senhores da guerra” a continuação da exploração dos recursos e das gentes presentes nesse cenário. Adicionalmente, de algum modo, haveria benefícios para entidades posicionadas longe dos conflitos, na medida em que esses recursos, subtraídos a um Estado muito fragilizado ou não existente, eram transacionados com grande vantagem para os adquirentes.

Contudo, os cenários em que os teóricos aparentemente vislumbram as qualificações de novos tipos de conflitos são muito mais complexos. Assim, mesmo os Estados passam a adotar outras formas, geralmente violentas, de resolverem disputas entre si, sem declararem guerra nem mesmo. Daí que te-

nham proliferado novos quadros teóricos, tentando explicar as “guerras híbridas”, as “guerras de nova geração”, etc.

O que devemos reter, de todo o debate sobre os novos tipos de conflito, é que, para os teóricos das “novas guerras”, a tradicional abordagem à paz já não funcionará nos conflitos da atualidade. Assim, apesar de a comunidade internacional, por via da ONU, poder intervir através da negociação, as partes não estarão interessadas em acabar com a guerra. Ao contrário, os acordos de paz acabam muitas vezes por legitimar grupos de tipo mafioso e a violência não acaba, sendo exemplo paradigmático o caso da Bósnia-Herzegovina e dos acordos de Dayton (existindo ainda hoje uma sociedade disfuncional com grandes níveis de desemprego, sustentada externamente). Adicionalmente, a intervenção da comunidade internacional pela via militar também não resulta e pode até piorar as situações. Assim, a análise de alguns conflitos, que decorreram no período considerado, dizem-nos que existem poucos casos em que terá sido bem sucedida uma operação, ou seja, uma intervenção da comunidade internacional, quando se visa essencialmente a segurança humana.

Perante este quadro sobre as novas guerras, os vários capítulos desta obra propuseram uma análise a casos da atualidade e revisitaram o enquadramento teórico das “novas guerras” para elucidar da natureza da violência. Assim, pode assumir-se que a natureza da violência organizada se manteve inalterada nas suas características fundamentais, continuando a validar-se a abordagem de Clausewitz. Contudo, têm aparecido novas formas de expressão da violência organizada que dificilmente se enquadram no paradigma clausewitziano. Assim, é sobre esses aspetos particulares e inovadores dos novos tipos de violência, ou de “fazer a guerra” que devem agora os teóricos, os estrategas e os decisores políticos analisar, de forma a melhor serem empregues as capacidades ao seu dispor.

É também necessário rever o Direito internacional, face ao aparecimento de novos tipos de conflito e novas formas de violência sobre as pessoas e as comunidades humanas como um todo. O regime que proíbe o uso da força, e que está atualmente em vigor, poderá não ser adequado atualmente, face à necessidade de a comunidade ter de intervir violentamente contra um agressor que viola os direitos humanos. Assim, seria necessário levar a cabo um debate para se identificarem novas categorias jurídicas adequadas à realidade dos novos tipos de conflitos e que clarificassem as intervenções que atualmente decorrem ao abrigo do conceito da responsabilidade de proteger. A reforma

das operações de paz sob os auspícios das Nações Unidas, cujo debate decorre atualmente, poderá vir a reforçar a dimensão não militar da proteção a civis, no quadro das operações de paz, assim como de sublinhar a importância de a ONU poder dispor de meios militares próprios para essas operações.

Também a nível dos Estados é necessário adaptar os meios militares e as estruturas de segurança interna, e mesmo os serviços de informações, para melhor poderem enfrentar os novos tipos de ameaças. A intensificação da coordenação e a normalização de equipamentos e meios são essenciais para uma maior rentabilização das capacidades ao dispor da segurança e defesa de um país. A reconfiguração das grandes organizações internacionais, adaptando-se aos novos cenários e à nova natureza dos conflitos é já um facto nalgumas dessas estruturas, mas a eficácia dos novos modelos será muito maior se os Estados que constituem essas organizações adaptarem as suas capacidades nacionais ao que é feito a nível internacional.

Os grandes atores do sistema internacional, como as grandes potências, e em especial os Estados Unidos da América, são centrais na necessidade de todo o sistema se adaptar aos novos paradigmas de uso da violência. Terá havido uma exacerbada reação da administração de George W. Bush aos ataques de 11 de setembro de 2001 a Nova Iorque e Washington, sem se ter tido a oportunidade de ponderar como adequar a política externa à nova situação. O resultado foi a derrota dos republicanos logo nas eleições presidenciais seguintes, pois os eleitores americanos não estaria dispostos a continuar a validar uma política exterior vista como agressiva baseada no poder militar e no unilateralismo. Assim, a política externa norte-americana teve também de se adaptar aos novos tipos de conflito, um processo que está longe de estar terminado.

Dentre os novos tipos de conflito, vemos que os fenómenos violentos associados à pirataria se têm propagado nos últimos anos. Assim pode afirmar-se que a pirataria é novamente uma ameaça crítica à segurança internacional, com especial gravidade na segurança marítima. Se a ameaça da pirataria no Golfo de Adén já não é muito grave, comparativamente com o que acontecia há cerca de uma década, hoje em dia assistimos a um aumento dessa ameaça no Golfo da Guiné. Nesta obra, explorámos e explicámos as diferenças, nomeadamente, os aspetos jurídicos e políticos que surgem das duas situações. Assim, foi confirmada uma mudança no paradigma da pirataria nas costas leste e oeste da África e, atualmente, a situação no Golfo da Guiné é muito mais complexa e complicada do que era a situação no Golfo de Adén. Contudo, uma operação abrangente na

região, com a contribuição de todas as partes interessadas, poderia ser o começo de uma solução, não apenas para as ameaças de pirataria, mas também para outros tipos de ameaças, como terrorismo, tráfico de drogas, pesca ilegal, contrabando humano, migração ilegal e insegurança e pobreza em geral.

Relativamente ao fenómeno da pirataria na costa oriental de África, na última década do século passado imperava uma visão romântica, em que a pirataria somali simbolizava um grito de revolta das populações ribeirinhas contra a delapidação, incontrolada, dos recursos piscatórios da Somália por embarcações de pesca estrangeiras e contra o despejo continuado de resíduos tóxicos nas suas águas. De 2008 em diante o crescimento da pirataria foi quase exponencial e manteve-se em níveis verdadeiramente impressionantes até 2012. A partir de 2009, o empenhamento de meios navais de Estados e forças navais de organizações internacionais controlaram o crescimento deste fenómeno. O resultado de todas as iniciativas que ocorreram depois da intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas foi a quase total ausência de eventos de pirataria no Corno de África, nos últimos anos.

A Pirataria no Golfo da Guiné, que aumentou após o declínio do mesmo fenómeno nas costas da Somália, tem contornos mais complexos do que a anterior manifestação, pois se enquadra num cenário em que a violência armada se manifesta também por assaltos a navios nos portos e outros atos violentos. O combate a estes fenómenos requer medidas eficazes ao longo de todo o ciclo da criminalidade, desde a situação em terra até às vulnerabilidades da navegação *offshore*, incluindo os mercados de recetação dos produtos saqueados. Contrariar a maré de assaltos requer igualmente um esforço transversal mais firme, incorporando medidas preventivas e dissuasoras da criminalidade e a colaboração entre intervenientes nacionais e regionais. Para combater este tipo de ameaças é essencial a capacitação institucional das estruturas da Justiça dos países da região. Esse reforço legislativo torna-se necessário para garantir os mecanismos necessários à repressão destes atos. Existem já entidades de internacionais, nomeadamente a ONU, através do seu Gabinete para as Drogas e o Crime (UNODC), que promove iniciativas com o propósito de melhorar e dotar o setor judicial nesta área específica de intervenção dos países do Golfo da Guiné, capacitando-o para os julgamentos de casos concretos ocorridos nas suas áreas de jurisdição.

Um outro aspeto muito relevante para enfrentar com eficácia os novos tipos de conflito é a utilização da ciência e dos avanços tecnológicos mais recen-

tes. Aqui a Inteligência Artificial (IA) apresenta-se como um produto de topo da evolução tecnológica e da ciência da computação. A IA permite a edificação de máquinas capazes de análise e tomada de decisões, de forma autónoma e independente da mente humana. O número de Estados que estão a instalar ou têm projetos no seio desta tecnologia, para aplicações civis ou militares, tem vindo a aumentar. A maior presença de máquinas inteligentes reduz a exposição dos seres humanos ao risco, contudo, marca uma tendência para a desumanização da decisão. Este produto não é, contudo, uma mera ferramenta de guerra. Permiteu modificar a natureza da guerra, demarcando uma tendência centrada na tecnologia. Neste domínio, os sistemas de IA, assumem-se como multiplicadores de força e potenciam valor dissimétrico ao ator capacitado. Para além de permitir ultrapassar as limitações fisiológicas humanas, a aplicação destes sistemas permite acelerar a tomada de decisão e envolvendo mais informação.

A integração da IA com os sistemas de informação estratégica é uma inevitabilidade, está já em uso em algumas situações e será sem dúvida um potenciador do sucesso da intervenção da comunidade internacional e dos Estados nas regiões onde novos tipos de violência e de insegurança constituem um desafio para o bem-estar das populações humanas.

Enfim, com esta obra reforça-se o argumento de que novos tipos de conflito armado comprovadamente existem, embora alguns possam ser “velhas guerras com novas roupagens”, como serão, por exemplo, os fenómenos recentes de pirataria. Contudo, comprova-se que as sociedades e os Estados, assim como a Comunidade Internacional como um todo, terão de fazer um grande esforço de adaptação às novas condições de insegurança, de forma a adaptarem os seus mecanismos, incluindo as suas Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança, não esquecendo os serviços de informações, para debelarem com eficácia os fatores de instabilidade securitária. A adoção das novas tecnologias e de novas capacidades, como a inteligência artificial, é essencial e estas devem ser incorporadas nas estruturas estatais responsáveis pela segurança nacional e internacional.



POSFÁCIO DE COORDENADORES E DE AUTORES

António Gonçalves Alexandre é capitão-de-mar-e-guerra da Marinha de Guerra portuguesa. Frequentou o Colégio Militar entre 1974 e 1982, ano em que ingressou na Escola Naval, tendo sido promovido ao posto atual em 31 de dezembro de 2008. É licenciado em Ciências Militares Navais pela Escola Naval e possui os cursos curriculares de carreira, incluindo o Curso de Promoção a Oficial General, obtido no Instituto Universitário Militar, em 2016. Passou grande parte da sua carreira militar a bordo de diversas unidades navais, na sua maioria fragatas, e participou em inúmeras operações reais, sobretudo da OTAN, destacando-se as operações *Sharp Vigilance* e *Sharp Guard*, de embargo à ex-Jugoslávia, no Mar Adriático, em 1992 e 1996, respetivamente, e a operação *Active Endeavour*, em 2002, no Mediterrâneo Central e Oriental, contra o terrorismo marítimo. Comandou o *NRP Corte-Real* e em 2009 participou na Operação *Allied Protector* de combate à pirataria marítima na região do Corno de África. É doutorando em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, com a tese “Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008-2016)”.

Cristiano Cabrita é Professor Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa. Doutorado (*summa cum laude*) em Ciência Política e Relações Internacionais, pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada de Lisboa, pós-graduado em Estudos Europeus pelo Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada de Lisboa. Foi *Visiting Student* no Colégio de Saint Anthony’s, Universidade de Oxford, Reino Unido. Investigador integrado no Centro Lusíada de Investigação em Política In-

ternacional e Segurança (CLIPIS) e investigador associado no Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (CIEP). Autor do livro «O Neoconservadorismo e a Política Externa Norte-Americana», a sua investigação e ensino centram-se nas seguintes áreas: a Política externa norte-americana, a Política Internacional Contemporânea, a Teoria das Relações Internacionais e Estudos de Segurança Internacional. É autor de várias publicações nacionais e estrangeiras, e tem participado como orador em múltiplas conferências, congressos e seminários. Colabora regularmente com vários órgãos de comunicação social.

José Francisco Pavia é atualmente Professor Associado nas Universidades Lusíada em Lisboa e no Porto. Foi Director do CLIPIS (Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança), entre 2013 e 2020, "Auditor de Defesa Nacional" pelo Instituto de Defesa Nacional e tem um Doutoramento em Relações Internacionais e Ciência Política, pela Universidade do Minho. É o editor da Revista "Lusíada - Política Internacional e Segurança". Membro do Conselho Editorial do "European Law Enforcement Research Bulletin" e *Visiting Professor* de Sciences Po, Grenoble, França. Publicou em vários periódicos, revistas e jornais e apresentou trabalhos em congressos nacionais e internacionais. Algumas das suas publicações mais recentes são: A Política Externa Portuguesa Contemporânea, em coautoria, Estudos de Relações Internacionais, em coautoria, e África: Questões Políticas, Económicas e Sociais. É membro da Associação Portuguesa de Ciência Política, da IPSA (International Political Science Association) e da ISA (The International Studies Association).

Luís Eduardo Marquês Saraiva é docente e investigador na Faculdade de Direito da Universidade Lusíada, Lisboa, e no Instituto Universitário Militar. Coronel de Cavalaria do Exército (reforma). Nasceu em Lisboa em 1956. É doutorado em Relações Internacionais (Universidade Lusíada, 2012) e mestre em Relações Internacionais (2005). Licenciado em Ciências Militares, Cavalaria (Academia Militar, 1985). É ainda Auditor do Curso de Defesa Nacional, 2013, Instituto da Defesa Nacional, e graduado em *Executive Program in Advanced Security Studies*, George Marshall Center for Security Studies, Alemanha, 2010. Principais atividades e funções: Assessor e investigador do Instituto de Defesa Nacional (2008 a 2011). Observador Eleitoral, da CPLP (Guiné-Bissau, 2009). Conselheiro Militar na Representação Permanente de Portugal, EU (Bruxelas, Bélgica, 2005 a 2008). Vice-Presidente do Grupo Político-Militar do Conselho da UE (julho a dezembro, 2007). Serviu no QG NATO CINCIBERLANT (depois CINCOSOUTHLANT), Oeiras (1990 a 1993 e 1997 a 2001). Serviu na guerra da Jugoslávia, como Observador Militar da ONU (1993 e 1994). Serviu no Exército Português (1977 até 2005), tendo como últimos cargos o Comando do Grupo de Polícia do Exército e 2.º Comandante do Regimento de Lanceiros n.º 2, em Lisboa. Nos últimos anos tem publicado livros e artigos e apresentado comunicações,

em conferências em Portugal e no estrangeiro, sobre Relações Internacionais e segurança internacional, especialmente sobre Geopolítica, espaço euro-atlântico e sua vizinhança, e ainda segurança e desenvolvimento na África subsaariana.

Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva é desde 1995 docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, onde exerce funções como Professora Auxiliar. É licenciada (1994) e mestre (1999) em Relações Internacionais pelo ISCSP, e Doutora em Ciências Sociais, na especialidade de Relações Internacionais (2009) pelo mesmo Instituto com uma tese na área dos Estudos Estratégicos. Foi Assistente da Universidade Internacional, Pólo de Lisboa, entre 1994 e 1999. Foi docente do Instituto Superior Naval de Guerra (2003-2006), da Escola Naval (2006) e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, no Curso de Relações Internacionais (2011). Foi *Visiting Scholar* no Departamento de Ciência Política da Universidade de Nova Iorque (2000) e é conferencista convidada de diversas instituições de ensino superior. Colabora como investigadora no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do ISCSP, no Instituto da Defesa Nacional e no Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar (CIDIUM). Foi conselheira do Conselho do Ensino Superior Militar (2011-2016). Foi membro de júri do Painel de Ciência Política (bolsas de doutoramento e pós-doutoramento) no Concurso de Bolsas Individuais da Fundação Para a Ciência e Tecnologia. Pertenceu ao Conselho Editorial da revista Política Internacional até à sua extinção. Pertence ao Conselho Editorial da revista Geopolítica, ao Conselho Editorial da revista Segurança e Defesa, ao Conselho Editorial da revista *Portuguese Journal of International Affairs* e ao Conselho Editorial da revista Janus.net. Pertence ao Conselho Consultivo da revista Proelium. É fundadora e colaboradora do Jornal de Defesa e Relações Internacionais. Pertence à Direção do Instituto Português da Conjuntura Estratégica. É autora de vários livros e de artigos em revistas especializadas sobre temas da sua especialidade. Os seus principais interesses de investigação incluem Nações Unidas e o uso da força, resolução de conflitos, organizações de segurança e defesa, políticas públicas de segurança, controlo de armamentos, direitos humanos e justiça penal internacional.

Pedro Miguel da Silva Costa é Tenente-coronel Engenheiro Eletrotécnico. Ingressou na Academia da Força Aérea em 1995 e foi promovido ao atual posto em 26 de outubro de 2017. Licenciado em Ciências Militares e Aeronáuticas, pela Academia da Força Aérea, na especialidade de Engenharia Eletrotécnica, possui os cursos curriculares de carreira, bem como o Curso de Estado-Maior Conjunto. É Mestre em Ciências Militares, Segurança e Defesa pelo Instituto Universitário Militar. Ao longo da sua carreira prestou serviço na Direção de Eletrotécnica e na Direção de Infraestruturas da Força Aérea, estando presentemente colocado, desde julho de 2017, no Instituto Universitário Militar, como docente da Área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados. Desde 2017, é doutorando em

Relações Internacionais (especialização em História e Teoria das Relações Internacionais) na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, com o título da tese “O Poder Espacial e as Relações Internacionais: a União Europeia e a integração da tecnologia espacial no seu domínio da Segurança e Defesa”. Diretor do Projeto de Investigação “O Poder Espacial: novo domínio estruturante de Poder”, em desenvolvimento no Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar

Pedro Sasseti Carmona é capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa. Entrou na Escola Naval em 1984 e foi promovido a guarda-marinha em 1989, ano em que terminou a licenciatura em Ciências Militares Navais. Foi promovido ao atual posto em janeiro de 2012. Prestou serviço a bordo de patrulhas e da fragata NRP Corte-Real, como oficial navegador da 1.ª guarnição (1991-1994), exerceu o comando do navio patrulha “Geba” (1997-1999) e o de comandante do NRP “Vega”, em simultâneo com a de professor de Marinharia da Escola Naval (2001-2005). De entre as várias funções desempenhadas em terra, salientam-se as de oficial do Instituto Hidrográfico, assessor pessoal e porta-voz do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (2005-2008), no Estado-Maior da Armada - Divisão de Relações Externas, no Projeto Técnico de Marinha em Angola (2012-2013). Em cargos internacionais, esteve na NATO, na Bélgica, em Mons, no Comando Estratégico para as Operações, onde desempenhou as funções de oficial de Estado-Maior no Planeamento Estratégico. Comandou a Esquadilha de Navios Patrulhas, desempenhou as funções de Diretor de Serviços de Cooperação Técnico-Militar na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional e foi diretor do Curso de Promoção a Oficial Superior – Ramo Marinha, no Instituto Universitário Militar (IUM). Habilitado com duas pós-graduações, uma em Gestão do Transporte Marítimo e Gestão Portuária (ISEG), outra em Gestão Estratégica da Comunicação (na Escola Superior de Comunicação Social – Lisboa). Concluiu o Curso de Defesa Nacional (2017-2018), no Instituto de Defesa Nacional, e o Curso de Promoção a Oficial General (2018-2019), no IUM. Desempenha as funções de chefe do Gabinete do VALM Comandante Naval, desde agosto de 2019.

Sandra Fernandes é Professora na área de Relações Internacionais e Ciência Política, na Universidade do Minho, desde 2001. É doutorada em Ciência Política, com especialização em Relações Internacionais por *Sciences Po* (Paris). Recebeu o Prémio Jacques Delors 2005 pela sua investigação sobre a relação entre a União Europeia e a Rússia. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos europeus, no espaço pós-soviético, na relação entre a União Europeia e a Rússia, na análise de políticas externas e na segurança internacional. As suas publicações incluem: Fernandes S. D. & Ageeva, V. (2020). Facing China in Eurasia: The Russian Perspective. Em: F. Leandro & P. Duarte (Eds.) *The Belt and Road Initiative*. Palgrave Macmillan: Singapore. Website: https://www.eeg.uminho.pt/pt/_layouts/15/uminho.portaisuoie.ui/pages/userinfo.aspx?p=2879.

CAPA

Composição Gráfica

Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre Aguarela de

Tenente-general Vitor Manuel Amaral Vieira