

Artigos

Sofia Santos - *A Reforma dos Instrumentos Militares e da Autoridade de Conselho de Segurança das Nações Unidas na implementação de medidas coercitivas militares* (1-17)

Esteban Actis - *“Brazil power and multinational corporation”: las empresas multinacionales brasileñas, la política exterior y la inserción internacional de Brasil. Un análisis desde los aportes de Robert Gilpin* (18-29)

Paulo Vicente - *Integração europeia, Federalismo e o lugar de Portugal (1960-2002)* (30-48)

Ana Isabel Xavier - *O actor normativo na era do Nobel: quo vadis UE?* (49-63)

João Vicente - *Regresso ao futuro: a Guerra Aérea na Líbia* (64-78)

Lourrene Maffra - *Comunidades Epistémicas: estudo sobre a regulação do uso de células-tronco no Brasil* (79-90)

A REFORMA DOS INSTRUMENTOS MILITARES E DA AUTORIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS MILITARES

Sofia Santos

sofiasantos@ymail.com

Doutorada em Direito (Direito Internacional Público) pela Universidade de Saarland, Alemanha, tendo sido bolseira do Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD). Mestre em Direito Europeu e Direito Internacional Público pela Universidade de Saarland. Licenciada em Estudos Europeus, Inglês e Alemão pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Professora Convidada no Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (Portugal), onde colabora no Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS) na área do Direito Internacional da Segurança. Investigadora Integrada do Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) da Universidade Autónoma de Lisboa na área da justiça penal internacional. É auditora do Curso de Defesa Nacional entre outros cursos do Instituto da Defesa Nacional e autora de publicações e comunicações sobre Direito Internacional, Organizações Internacionais, Defesa e Segurança Internacional.

Resumo

A inexistência de uma componente militar *de facto* representa uma insuficiência normativa e operacional considerável do sistema onusiano. As divergências existentes entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, facto que remonta aos primórdios da Organização, impediram a efetivação das disposições previstas na Carta das Nações Unidas e a conceção de alternativas credíveis e eficazes. Quando está em causa a implementação de medidas coercitivas militares decididas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII, esta questão assume uma importância decisiva, dado serem medidas decididas *ultima ratio* no sentido de manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. Sem uma Comissão de Estado-Maior operacional, sem forças armadas permanentes e sem poder exercer a sua plena autoridade no processo de *enforcement*, o Conselho limita-se à mera aprovação de decisões e acaba refém das opções dos Estados-Membros, designadamente dos seus membros permanentes. Ignorar a premência de uma reforma nesta matéria significa perpetuar um duplo paradoxo: enquanto se exige veementemente que o Conselho de Segurança assuma a sua responsabilidade primordial, de crescente amplitude, consagrada no art. 24º e, neste contexto, no art. 42º, este órgão continua desprovido de instrumentos militares adequados; por outro lado, ao se correlacionar o almejado reforço da eficácia, legitimidade e implementação das decisões do Conselho exclusivamente com a reforma da sua composição e métodos de trabalho, descarta-se o facto de esta transformação requerer uma reforma dos instrumentos militares e da sua autoridade no âmbito de um processo reformativo multidimensional deste órgão. Este artigo parte da análise do mecanismo de *enforcement* previsto na Carta, para em seguida abordar a problemática subjacente à delegação da implementação de medidas coercitivas militares. Por último, o artigo reflete sobre as propostas de reforma existentes, enunciando as linhas gerais e apontando possíveis soluções.

Palavras chave:

Reforma; Conselho de Segurança; Instrumentos Militares; Capítulo VII; *Enforcement*; Medidas Coercitivas Militares

Como citar este artigo

Santos, Sofia (2013). "A reforma dos instrumentos militares e da autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na implementação de medidas coercitivas militares". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 1, Maio-Outubro 2013. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n1_art1

Artigo recebido em 15 de Janeiro de 2013 e aceite para publicação em 19 de Março de 2013



A REFORMA DOS INSTRUMENTOS MILITARES E DA AUTORIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS MILITARES

Sofia Santos

One of the achievements of the Charter of the United Nations was to empower the Organization to take enforcement action against those responsible for threats to the peace, breaches of the peace or acts of aggression. However, neither the Security Council nor the Secretary-General at present has the capacity to deploy, direct, command and control operations for this purpose, except perhaps on a very limited scale. I believe that it is desirable in the long term that the United Nations develop such a capacity (...).

Boutros-Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace*, 1995.

1. Introdução

A alusão à temática da “reforma” do Conselho de Segurança das Nações Unidas remete comumente para a esfera da sua composição e, em menor dimensão dos seus métodos de trabalho¹, com o objetivo de tornar este órgão “mais representativo, eficiente e transparente e assim reforçar a sua eficácia, bem como a legitimidade e a implementação das suas decisões” (*World Summit Outcome*, 2005: 32). É inquestionável que as estruturas de poder do Conselho necessitam de ser reformadas. Este facto prende-se com o anacronismo da sua composição estabelecida com base no art. 23º da Carta² e com o requisito de uma maior representatividade da constelação geopolítica atual³. Contudo, a reflexão sobre esta temática não se deve esgotar nas duas esferas supracitadas, uma vez que o imprescindível repensar do sistema de

¹ O aumento da transparência e da responsabilização (“*accountability*”) dos Estados-Membros do Conselho de Segurança, designadamente dos membros permanentes, são os aspetos determinantes no âmbito da reforma dos métodos de trabalho.

² O Conselho de Segurança é constituído por quinze Estados-Membros. A China, a França, a Rússia, o Reino Unido e os EUA são membros permanentes (art. 23º, n.º 1). Os dez membros não permanentes são eleitos pela Assembleia Geral por um período de dois anos (art. 23º, n.ºs 1 e 2).

³ As potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial adquiriram uma posição privilegiada no Conselho de Segurança que deveria corresponder ao seu peso político singular na ordem internacional e ao seu contributo para um sistema de segurança coletiva eficaz. Enquanto o Reino Unido e a França perderam poder político e económico desde a criação das Nações Unidas em 1945, o continente africano, a América Latina bem como Estados-Membros com uma significativa influência económica e política a nível regional e internacional como a Alemanha (3º maior contribuidor para o orçamento onusiano), o Japão (2º maior contribuidor), o Brasil, a Índia ou a África do Sul não se encontram representados de forma correspondente à sua relevância no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o n.º 3 do art. 27º da Carta consagra o direito de veto dos membros permanentes, o qual não só representa uma desigualdade jurídica como também constitui um desvio do princípio da igualdade soberana de todos os membros da Organização previsto no art. 2º, n.º 1 da Carta. A maioria dos Estados-Membros e da literatura defende que o direito de veto é anacrónico e anti-democrático.



segurança coletiva implica um repensar do papel do Conselho de Segurança (Santos, 2011).

Os apelos a uma “nova visão de segurança coletiva”, são, no contexto da reforma deste órgão, apenas associados a uma alteração da composição e dos métodos de trabalho – partindo do pressuposto que um maior envolvimento dos Estados-Membros que mais contribuem financeiramente, militarmente e diplomaticamente, dos Estados-Membros em vias de desenvolvimento e que um aumento da democraticidade e da responsabilização (“accountability”) dos membros do Conselho no processo decisório contribuirão para uma maior credibilidade, eficácia e propensão do Conselho para agir no sentido de fazer face às novas ameaças do século XXI⁴.

Esta perceção de “reforma” deve ser desconstruída, dado que o almejado reforço da “eficácia”, “legitimidade” e da “implementação das decisões” deste órgão defendido pelos Estados-Membros implica um processo reformativo multidimensional, no qual a reforma dos instrumentos militares e da sua autoridade deve ser um dos seus elementos estruturantes.

Sendo certo que a Carta coloca à disposição do Conselho de Segurança instrumentos militares a fim de poder cumprir a sua responsabilidade fundamental na manutenção da paz e segurança internacionais consagrada no art. 24º da Carta e a implementação das medidas coercitivas militares decididas de acordo com o art. 42º da Carta, não existe uma componente militar *de facto* que assegure a sua exequibilidade.

Esta insuficiência normativa e operacional do sistema onusiano tornou-se mais evidente desde da década de noventa do século XX, quando a paralisação do Conselho de Segurança foi superada e a natureza de determinados conflitos exigiu a execução de operações militares robustas para a manutenção ou restabelecimento da paz. Com efeito, sem uma Comissão de Estado-Maior operacional, sem forças armadas permanentes e sem poder exercer a sua plena autoridade no processo de implementação das medidas, persiste a limitação do papel do Conselho à mera aprovação de decisões, acabando este órgão refém das opções dos Estados-Membros, designadamente dos seus membros permanentes. Este facto é visível sobretudo ao nível da disponibilização de forças armadas e ao nível do comando e controlo destas operações militares.

Este artigo parte da análise do mecanismo de *enforcement* previsto na Carta, para em seguida, abordar a problemática subjacente à delegação da implementação de medidas coercitivas militares. Por último, o artigo reflete sobre as propostas de reforma existentes, sistematizando as linhas gerais e apontando possíveis soluções.

2. O Mecanismo de *Enforcement* da Carta das Nações Unidas

O mecanismo de *enforcement* que se encontra à disposição do Conselho de Segurança é parte integrante do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, detendo um carácter complexo e multinível. A propósito desta competência do Conselho, Edward Luck afirmou:

⁴ Cfr. UN Doc. A/59/565, A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, p. 6 e para. 245 e ss., pp. 66-69 e UN Doc. A/59/2005, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005, para. 77, p. 24 e para.167 e ss., pp. 42-43.



"it was Chapter VII and its enforcement provisions that were to give teeth to its potential. Decisions of the Council taken under Chapter VII were to be enforceable, not just legally binding"
(2006: 22).

É, de facto, esta competência que lhe possibilita assumir de forma mais categórica a sua responsabilidade estatuída no art. 24º e que permitiu a sua imposição gradual como *"law enforcer"* da comunidade internacional (Frowein; Krisch, 2002: 707).

A aplicação de medidas desta natureza pressupõe a determinação da existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão nos termos do art. 39º e que as medidas provisórias de acordo com o art. 40º não se tenham revelado eficazes.

Conforme estabelecido no art. 41º, o Conselho pode decidir diferentes medidas coercitivas não militares e instar os membros das Nações Unidas a aplicar tais medidas⁵. Este tipo de sanções constitui um patamar com um menor grau de coercitividade relativamente às medidas decididas de acordo com o art. 42º. A sua ineficácia constitui a premissa determinante para que o art. 42º seja aplicável. Este artigo concretiza:

"Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41º seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas".

As medidas coercitivas militares decididas pelo Conselho deveriam ser executadas por forças armadas proporcionadas pelos respetivos Estados-Membros a pedido deste, com base em acordos especiais como prescrito no art. 43º⁶. Contudo, as divergências existentes entre os membros permanentes, facto que remonta aos primórdios da Organização, impediram a efetivação de acordos especiais (Frowein; Krisch, 2002: 763) e a operacionalidade de um outro instrumento militar estabelecido de acordo com a Carta, a Comissão de Estado-Maior (Novosseloff, 2008: 9). O nº 2 do art. 47º estabelece o propósito da Comissão, composta pelos chefes de estado-maior dos membros permanentes (nº 1): orientar e assistir o Conselho, em todas as questões referentes às exigências militares, utilização e comando das forças armadas colocadas à sua disposição, em conformidade com o art. 43º. O nº 3 do art. 47º atribui, ainda, à

⁵ O art. 41º determina que as medidas "poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas".

⁶ O art. 45º prescreve que "os membros das Nações Unidas deverão manter, imediatamente utilizáveis, contingentes das forças aéreas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional".



Comissão a função, sob a autoridade do Conselho de Segurança, de direção estratégica das forças armadas que executam a missão.

Os contingentes nacionais estariam sujeitos a regulamentos próprios e respetivo comandante nacional. Este estaria, por sua vez, sob o comando de um líder operacional sob o controlo da Comissão de Estado-Maior. O Conselho de Segurança exerceria, assim, a sua autoridade e controlo em toda a sua plenitude através deste instrumento (Sarooshi, 2000: 142).

2.1. A Delegação da Implementação de Medidas Coercitivas Militares

A inexecutabilidade dos desideratos de um exército das Nações Unidas com base em acordos negociados com os Estados-Membros e, consequentemente, de uma segurança coletiva sob o comando e controlo do Conselho de Segurança, coadjuvado por uma Comissão de Estado-Maior, levou à conceção de um sistema alternativo. Neste sistema, o Conselho de Segurança delega a execução do mandato decidido ao abrigo do Capítulo VII a um Estado ou a um de grupo de Estados, portanto, a coligações de Estados constituídas *ad hoc* (*coalitions of the willing*). Trata-se de uma implementação descentralizada em que as forças não se encontram sob o comando e controlo deste órgão, mas de um Estado-Membro pertencente à coligação.

Este modelo foi utilizado em situações de cariz distinto. Os EUA lideraram coligações com diferentes amplitudes. De referir, a operação com o objetivo de cooperar com o governo do Kuwait utilizando "all necessary means" na sequência da invasão deste Estado pelo Iraque⁷, a missão com o propósito de criação de um ambiente seguro para as operações de ajuda humanitária num conflito intraestadual na Somália⁸ e a missão com vista a assegurar o regresso do governo, eleito democraticamente, deposto por um golpe militar no Haiti⁹. Por sua vez, a coligação liderada pela França no Ruanda teve como objetivo a proteção dos deslocados, refugiados e civis¹⁰, a missão liderada pela Itália na Albânia visou garantir a segurança e a deslocação de organizações e agências internacionais de cariz humanitário¹¹ e a coligação liderada pela Austrália em Timor Leste apoiou a missão da *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) e o auxílio humanitário¹².

Se, por um lado, este sistema possibilita a execução de operações que de outra forma não seriam passíveis de implementação, por outro lado, revela várias fragilidades que minam a autoridade do Conselho de Segurança e do Direito Internacional.

Uma fragilidade prende-se com a disparidade existente entre a vertente decisória e a vertente operacional, facto que é perceptível a vários níveis.

Após a emissão de um mandato, o carácter voluntário de prontificação de forças armadas pode traduzir-se numa indisponibilidade por parte dos Estados-Membros em fazê-lo ou numa morosidade de reação, justificada ou pela natureza política das negociações e/ou pela necessidade de aprovação pelos respetivos parlamentos nacionais. A forte dependência da disponibilidade das grandes potências, sobretudo dos

⁷ SC Res. 678 (1990).

⁸ SC Res. 794 (1992).

⁹ SC Res. 940 (1994).

¹⁰ SC Res. 929 (1994).

¹¹ SC Res. 1101 (1997).

¹² SC Res. 1264 (1999).



EUA, que reside nas marcadas e crescentes assimetrias militares entre os Estados-Membros, pode estar subjacente a ambas situações¹³ e ter consequências dramáticas, por exemplo, no caso de graves violações dos direitos humanos.

Uma outra fragilidade manifesta-se no insuficiente grau de controlo exercido pelo Conselho de Segurança no processo de implementação de medidas coercitivas militares. Ao contrário do modelo de operações de manutenção de paz clássico, no qual os Estados-Membros estão mais dispostos a sujeitar-se ao comando e controlo das Nações Unidas, mais concretamente do Secretário-Geral, em operações desta tipologia, este facto não se verifica, sobretudo por parte dos EUA (Kaysen; Rathjens, 2003: 93)¹⁴.

Desta insuficiência decorre o risco dos Estados-Membros recorrerem a métodos que possam contribuir para um agravamento da situação, poderem distorcer os objetivos do mandato ou conduzirem arbitrariamente ações adicionais com base em interesses nacionais específicos¹⁵. De salientar que os Estados podem decidir retirar os seus contingentes sem que esta decisão constitua uma ilicitude à luz do Direito Internacional, como no caso dos EUA, em 1994- posteriormente dos restantes Estados-Membros face à escalção da violência na missão da UNOSOM II na Somália¹⁶ após se registarem várias vítimas entre os soldados americanos.

Acresce, ainda, a possibilidade de interpretações divergentes das resoluções. Embora o Conselho tenha, na sequência das recomendações do relatório do Painel das Operações de Paz das Nações Unidas (o designado Relatório Brahimi (2000: 10-12)) decidido na resolução 1327 (2000) a elaboração de "mandatos claros, credíveis e exequíveis", a linguagem vaga e inconsistente das resoluções fazem referência a "all necessary measures"¹⁷ ou "all necessary means"¹⁸, a ausência de limites procedimentais e substantivos, ou seja, a ausência da determinação de objetivos concretos e, por vezes, de um limite temporal ou da obrigatoriedade da apresentação de um relatório periódico pode favorecer um abuso de direito por parte dos Estados-Membros. Atente-se que a elaboração de relatórios não é garante *per se* de imparcialidade ou fidedignidade sobre as ações conduzidas no terreno, o que justifica a necessidade de uma atuação complementar, isto é, a vários níveis de modo a suprir as diferentes fragilidades enunciadas neste artigo.

Pode-se dizer que através da autorização do Conselho de Segurança para o emprego de todas as medidas ou meios necessários, as coligações de estados recebem "um cheque

¹³ Esta assimetria é visível através dos respetivos orçamentos de defesa: os EUA possuem o maior orçamento, 711 mil milhões de dólares, o que representa 41% da percentagem mundial. Enquanto que entre 2002 e 2011, os EUA registaram um aumento de 59%, o Reino Unido, país com o quarto maior orçamento – 62,7 mil milhões de dólares, apenas registou um aumento de 18%. No mesmo período, a França e a Alemanha reduziram o seu orçamento em 0,6% e 3,7%, ocupando o 5º e o 9º lugar, respetivamente. A Itália ocupa apenas o 11º lugar com uma redução de 21% entre 2002 e 2011. A China e Rússia ocupam o segundo, 143 mil milhões de dólares, e o terceiro lugares, 71,9 mil milhões de dólares. Entre 2002 e 2011, o aumento do orçamento de defesa foi de 170% e de 79%, respetivamente, The Top 15 Military Spenders in 2011, *SIPRI Yearbook 2012*, Stockholm International Peace Research Institute, <<http://www.sipri.org>>.

¹⁴ V., a este propósito, Quigley, John (1996). "The "Privatization" of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism". *Michigan Journal of International Law*. 17, nº 2: pp. 264-269.

¹⁵ V., a este propósito, Wilson, Gary (2007). "The Legal, Military and Political Consequences of the "Coalitions of the Willing" Approach to UN Military Enforcement Action". *Journal of Conflict and Security Law*. 12, nº 12: pp. 316-327.

¹⁶ SC Res. 814 e SC Res. 837 (1993).

¹⁷ V. a título de exemplo, SC Res. 1264 (1999), SC Res. 1973 (2011).

¹⁸ V. a título de exemplo, SC Res. 678 (1990), SC Res. 929 (1994).



em branco" (Dörr, 2006: 162). Além disso, se uma resolução não impõe um limite temporal, um membro permanente pode impedir o término de medidas coercitivas militares através da ameaça ou exercício do direito de veto, o que se designa por "*reversed veto*". Neste caso, o período de vigência da autorização do Conselho não é claro. Por exemplo, os EUA e o Reino Unido rejeitaram a cessação das medidas decididas com base na resolução 678 (1990), o que lhes possibilitou prorrogar as medidas militares contra o Iraque (Stein; von Buttlar, 2012: 132). Note-se que mesmo sem estarem envolvidos na coligação, os membros permanentes podem impedir o término da operação com o propósito de proteger aliados que nela participam.

De modo idêntico, os problemas mencionados, ainda que em menor dimensão, podem surgir no âmbito da delegação de operações de *enforcement* a organizações regionais. A Carta contempla no n.º 1 do art. 53º a possibilidade de organizações regionais conduzirem este tipo de operações com base num mandato do Conselho, instrumento a que as Nações Unidas têm recorrido em algumas situações no sentido de manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. Sobretudo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem desempenhado várias operações coercitivas militares, ainda que as resoluções mencionem o Capítulo VII e não remetam explicitamente em todas as situações para o Capítulo VIII. Por exemplo, na Bósnia-Herzegovina¹⁹, com o propósito de apoiar a operação dos "capacetes azuis" em 1993 e assegurar a implementação dos acordos de paz de Dayton, em 1995, no Afeganistão²⁰, liderando a missão da *International Security Assistance Force* (ISAF) desde 2003 e, mais recentemente, em 2011, na Líbia com o propósito de impor uma zona de exclusão aérea para proteção da população civil²¹.

Uma problemática que importa, aqui, salientar é a contratação de empresas de segurança privada pelos Estados-Membros, designadamente pelos EUA quer na esfera de coligações de Estados quer de missões da OTAN com um mandato do Conselho. Sendo certo que estas empresas de segurança apoiam as missões, frequentemente, colocam problemas jurídicos consideráveis devido à inobservância do Direito Internacional Humanitário e do mandato concedido. O desempenho destas empresas de segurança privada ao serviço dos EUA no âmbito da missão da ISAF no Afeganistão, com base na resolução 1368, constitui um caso ilustrativo. É-lhes atribuída uma série de incidentes como o ferimento e morte de civis, o apoio a talibãs, a subcontratação de líderes militares, prejudicando a imagem e os esforços da coligação (Schwartz, 2011: 15-16), o que levou o Major-General Nick Carter da ISAF a falar numa "cultura de impunidade" (cit. in Schwartz, 2011: 16) revelando, assim, as lacunas do sistema onusiano, que se encontram intimamente ligadas às deficiências do Direito Internacional nesta matéria²².

2.2. Propostas de Reforma dos Instrumentos Militares

A inexistência de instrumentos militares credíveis e eficazes à disposição do Conselho de Segurança é uma temática controversa e tem sido recorrente desde a criação das

¹⁹ SC Res. 816 (1993) e SC Res. 1031 (1995).

²⁰ SC Res. 1386 (2001).

²¹ SC Res. 1973 (2011).

²² De salientar, aqui, a questão da imunidade, que pode emanar do acordo da ISAF com o governo interino do Afeganistão, V. Military Technical Agreement between the International Security Assistance Force and the Interim Administration of Afghanistan, Annex A, Section 1.



Nações Unidas. Com o fim da Guerra Fria, esta insuficiência normativa e operacional tornou-se mais evidente, mormente quando a natureza de determinados conflitos exigiu a execução de operações militares robustas para a manutenção ou restabelecimento da paz. Por outras palavras, missões compostas por forças fortemente militarizadas, destacadas sem o consentimento das partes, com base num mandato do Conselho e que podem recorrer ao uso da força para além do exercício do direito de legítima defesa previsto no art. 51º da Carta com o objetivo, por exemplo, de impor acordos de paz, fazer cumprir o respeito por sanções impostas e conduzir operações militares contra um Estado invasor.

As propostas relativas às forças militares incluem uma multiplicidade de designações e conceções. No contexto de operações de *enforcement* importa salientar a proposta referente a unidades militares de reação rápida, *ad hoc* ou permanentes, compostas por voluntários recrutados pela Organização – seja numa dimensão e detalhe reduzidos e por esta razão não será objeto de análise neste artigo seja forças amplas que poderiam ser criadas nos mesmos moldes²³.

No que concerne ao apoio militar e estratégico ao Conselho de Segurança são de referir duas propostas: a reativação da Comissão de Estado-Maior e a criação de um novo órgão subsidiário em sua substituição.

2.2.1. Forças Militares

Em 1992, o Secretário-Geral, Boutros-Ghali, apelou à implementação dos acordos especiais previstos no art. 43º não só numa base *ad hoc*, mas também permanente. A missão destas forças seria responder a uma agressão atual ou iminente. A rápida disponibilidade de forças poderia servir como dissuasor a rupturas da paz, dado que o potencial agressor saberia que o Conselho de Segurança poderia reagir com base neste mecanismo. Ainda que reconhecendo que estas forças poderiam não ser amplas ou não estar equipadas de forma a fazer face a uma ameaça colocada por um exército imponente e equipado com armas sofisticadas, Boutros-Ghali considera que poderiam ser úteis para fazer face a qualquer ameaça colocada por uma força militar de menor dimensão (1992: para. 43). O antigo Secretário-Geral defende, ainda, a criação de “unidades de imposição da paz” cuja principal função seria restabelecer ou manter um cessar-fogo e que deveriam ser utilizadas pelo Conselho em circunstâncias claramente definidas e com os seus termos de referência especificados antecipadamente. Tais unidades dos Estados-Membros compostas por voluntários, estariam em prontidão e fortemente armadas e teriam de passar por um treino preparatório amplo no seio das suas forças nacionais. Estas unidades de imposição de paz deveriam constituir uma

²³ Carl Kaysen e George Rathjens aludem a uma Legião composta por voluntários a fim de desempenhar operações entre o modelo de *peacekeeping* clássico e de *enforcement* que não teria uma grande dimensão e que deveria ser apoiada por forças amplas (“backup forces”) que poderiam estar fortemente armadas e que permaneceriam sob controlo nacional, treinadas e orientadas com base em critérios e doutrinas comuns. Kaysen, Carl; Rathjens, George (2003). “Towards a UN Standing Army”. *Daedalus*, 132, nº 1: pp. 92-100. Johansen considera que em crises amplas haverá a necessidade de forças amplas para além da criação de um “UN Emergency Service”. Johansen, Robert C. (ed.) (2006). *A United Nations Emergency Peace Service, To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity*, Global Action to Prevent War, Nuclear Age Peace Foundation and World Federalist Movement, p. 32. Joseph E. Schwartzberg apela à criação de uma força ampla, composta por “globally recruited, all-volunteer, elite, highly-trained, multipurpose UN Peace Corps”. Schwartzberg, Joseph E. (1997). “A New Perspective on Peacekeeping: Lessons from Bosnia and Elsewhere”. *Global Governance*, 3, nº 1: p. 4.



medida provisória com base no art. 40º e obter uma autorização prévia do Conselho (Ibid., para 44).

O insucesso do Conselho de Segurança em conter situações de genocídio como se verificou no Ruanda (1994), em Srebrenica (1995), no Kosovo (1999) e no Darfur (2004) reforçou a ideia referente à necessidade de uma capacidade de reação rápida. Esta conceção foi defendida por Estados-Membros²⁴, Secretários-Gerais²⁵ e grupos de trabalho da Organização, como o Painel das Operações de Paz das Nações Unidas no designado Relatório Brahimi e o Grupo de Alto Nível, bem como na literatura.

O relatório Brahimi de 2000 recomenda a definição de capacidades de destacamento rápidas e eficazes pelas Nações Unidas, o que significaria o seu destacamento após a adoção de uma resolução do Conselho de Segurança no caso de operações de *enforcement* num prazo de 90 dias (2000: 14-16). O relatório do Grupo de Alto Nível de 2004 salienta, igualmente, a necessidade de capacidades que permitam cumprir as missões decididas pelas Nações Unidas incluindo a imposição da paz (2004: 53). Neste sentido, os Estados-Membros que possuem capacidades globais ou regionais de transporte aéreo ou marítimo deveriam colocar à disposição da Organização de forma gratuita ou com base numa estrutura negociada assente numa quantia paga para reembolso de custos adicionais associados com o uso dessas capacidades por parte das Nações Unidas (2000: 59). Esta capacidade de destacamento possibilitaria obstar a graves violações dos direitos humanos e casos de genocídio (2000: 23).

Na literatura, vários autores defendem, ainda que com aspetos distintos, a criação de uma força de reação rápida.

Robert Johansen alude à criação de um “Emergency Peace Service” das Nações Unidas, uma força que seria permanente para proteger os indivíduos de guerras, genocídio e crimes contra a humanidade. Poderia ser um instrumento militar, designadamente na implementação da conceção “responsabilidade de proteger”, quando o Estado claramente não cumpre a responsabilidade de proteger a sua população civil. O autor considera que as medidas propostas pelo Grupo de Alto Nível possibilitariam um funcionamento mais eficaz do “UN Emergency Peace Service” enquanto este, por sua vez, poderia contribuir para a concretização dos objetivos definidos por este painel quer ao nível da proteção dos civis (genocídio) quer ao nível do aumento da capacidade de reação rápida. Esta força complementaria os esforços nacionais e regionais e onusianos, proporcionando proteção imediata e total em algumas crises e servindo como um instrumento de pacificação e preparando o caminho para a ajuda adicional subsequente; possibilitaria às Nações Unidas agir rapidamente sem que a decisão fosse obstruída por decisões a nível nacional. As forças concentrar-se-iam em locais designados pelas Nações Unidas, incluindo quartéis-generais móveis no terreno e seriam capazes de atuar imediatamente em situações de emergência. Estas forças seriam recrutadas individualmente entre voluntários de diferentes países, o que evitaria a morosidade de um sistema *ad hoc* ou a relutância dos Estados-Membros em disponibilizar as suas forças militares. As forças seriam selecionadas, treinadas e organizadas com base em critérios rigorosos a fim de deterem a perícia e o

²⁴ O Canadá, Dinamarca e Países Baixos foram os principais impulsionadores da criação de um “United Nations Emergency Peace Service” na sequência do genocídio do Ruanda em 1994.

²⁵ V. as posições de Kofi Annan e de Ban Ki-Moon, UN Doc. A/59/2005, In *larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005, para. 112, p. 31 e UN Doc. A/63/677, *Implementing the Responsibility to Protect*, 2009, para. 64, p. 27.



equipamento para o sucesso da missão. Este serviço englobaria uma vasta série de competências profissionais no seio de uma estrutura de comando única, preparada para conduzir múltiplas funções em diversas operações, como as de *enforcement*, evitando divisões, confusões entre a cadeia de comando ou fragmentação funcional no sentido de mobilizar a capacidade militar. Embora este serviço não seja uma força ampla desenhada para conduzir combates militares de grande dimensão possibilitaria manter a segurança e estabilidade da população localizada na área de operações (2006: 23-30)²⁶.

Para Alexandra Novosseloff, uma força permanente de reação rápida poderia desempenhar as funções de prevenção inicial, de coerção, se a situação o exigir, e a imposição da paz. A autora enuncia alguns casos em que esta poderia ser aplicável: assistência a uma operação de manutenção de paz existente e que encontre dificuldades no terreno, colmatar o período de tempo que decorre da decisão do Conselho de Segurança e a chegada de "capacetes azuis", melhorando o tempo de mobilização de uma operação de paz, impedir a escalção de uma crise ou a propagação de um conflito e redução de hostilidades como destacamento preventivo "musculado". Na opinião da autora, o instrumento mais eficaz e mais rápido seria a criação de uma força composta por voluntários recrutados diretamente pela Organização na linha da proposta feita por Brian Urquhart (2003: 499-504). Este autor defendeu, em 1993, a criação de uma força, uma Legião ou uma Brigada, composta por voluntários recrutados a nível mundial:

"If the Security Council is to retain its credibility and relevance in the kind of low-level conflicts in which it is now widely involved, it urgently needs a capacity for immediate "peace-enforcement" action" (1993: 102).

Em 2006, Brian Urquhart reiterou esta ideia no âmbito da proposta da criação de um "UN Emergency Service", dado que apenas uma força profissional e permanente, com uma formação especializada, pertencente às Nações Unidas, poderia responder de forma rápida numa situação de emergência. (2006: 9).

2.2.2. Reativação da Comissão de Estado-Maior?

Com o fim do conflito bipolar e na sequência do conflito entre o Iraque e o Kuwait, em 1990, foram depositadas grandes esperanças no sistema de segurança coletiva, no qual a Comissão de Estado-Maior desempenharia um papel essencial (Bryde; Reinisch: 775).

No seu relatório "Agenda para a Paz", Boutros-Ghali recomendou que o Conselho de Segurança deveria iniciar as negociações de acordo com o art. 43º com o apoio da Comissão de Estado-Maior. O papel da Comissão deveria ser visto no contexto do

²⁶ Peter Langille considera que este serviço constitui "a promising proposal". Langille, Peter (2012). *Preparing for a UN Emergency Peace Service*. New York: Friedrich Ebert Stiftung. p. 1.



Capítulo VII e não se encontrar associado ao planeamento e condução de operações de manutenção de paz²⁷.

Embora na Cimeira Mundial de 2005, os Estados-Membros tenham declarado:

"We request the Security Council to consider the composition, mandate and working methods of the Military Staff Committee"
(2005: 38)

ainda não é reconhecida à Comissão por parte das Nações Unidas um papel significativo²⁸.

Na literatura, inúmeros autores reconhecem a importância de um órgão militar que proporcione orientação militar e estratégica com vista a melhorar a tomada de decisão e um maior controlo sob as diferentes situações e operações, incluindo as medidas coercitivas militares de acordo com o art. 42º.

Max Hilaire defende um papel mais ativo da Comissão de Estado-Maior de forma a que a condução das operações implique uma aprovação prévia deste órgão (2005: 311). Carl Kaysen e George Rathjens argumentam que a Comissão deveria ser reativada e ampliada, incluindo os representantes dos Estados-Membros que são contribuidores importantes para a Organização e capazes de atuar a tempo inteiro sempre que uma operação se está a desenvolver (2003: 101). Alessandra Novosseloff reconhece que a reativação da Comissão seria difícil de concretizar, uma vez que os membros permanentes têm entendimentos diferentes sobre o que significa reativar a Comissão e que este facto envolveria, por exemplo, uma reexaminação dos regulamentos provisórios e o risco de longos debates. A autora apela, por isso, à criação de uma nova comissão militar, isto é, um órgão subsidiário estabelecido com base no art. 29º da Carta. Este órgão deveria ser criado com base numa resolução do Conselho de Segurança, a qual deveria estabelecer igualmente métodos de trabalho flexíveis de modo a permitir ultrapassar clivagens políticas. Esta Comissão poderia fornecer ao Conselho pareceres detalhados sobre as implicações militares das decisões tomadas por este – emitido s face a situações reais específicas analisar as ideias, planos da operação e as regras da missão preparadas e apresentadas pelo Departamento de Operações de Manutenção de Paz, proporcionar orientações e propor emendas. A sua composição deveria incluir a totalidade dos membros do Conselho de Segurança ao nível dos conselheiros militares com uma participação dos contribuidores de tropas e financeiros. Estes últimos participariam na elaboração dos pareceres formulados de modo proporcional à sua contribuição com vista a auxiliar à decisão no início e no fim do processo envolvendo uma operação militar (2008: 83-85).

²⁷ UN Doc. A/47/277-S/24111, An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, 1992, para. 43 e s.

²⁸ De referir a posição do Grupo de Alto Nível, reiterada por Kofi Annan, que considerou que o art. 47º da Carta bem como todas as referências à Comissão de Estado-Maior nos arts. 26º, 45º e 46º deveriam ser suprimidas. O painel acrescenta, ainda, que o papel atribuído aos chefes de estado-maior dos cinco membros permanentes em 1945 já não é apropriado. Cfr. UN Doc. A/59/565, *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004, para. 300, p. 77 e UN Doc. A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005, para. 219, p. 52.



Paul Kennedy considera a reativação da Comissão de Estado-Maior “politicamente impossível”, sobretudo devido a três razões: apreensão dos principais e habituais contribuidores em disponibilizar as suas forças à Comissão, dominada pelos cinco membros permanentes, apreensão dos Estados do G-77, que temem que as grandes potências ajam de forma a favorecer os seus interesses nacionais e, por último, a recusa de alguns Estados de relevo, como os EUA, relativamente a acordos de junção de forças sob o comando de um comandante estrangeiro e o receio que os objetivos da missão fiquem em risco devido às exigências efetuadas pelos aliados. Este autor salienta a importância da existência de um “organismo militar profissional”. Este teria como função a realização de um trabalho preparatório prévio ao envio dos contingentes, o estabelecimento de um sistema de informação no sentido de apreender as condições dos locais, a criação de cadeias de comando eficientes, garantindo o contínuo o fluxo de abastecimentos logísticos e a definição do papel do exército no terreno. (2009: 284-285).

2.2.3. Reflexões sobre as propostas e necessidade de reforma dos Instrumentos Militares e da Autoridade do Conselho de Segurança

Admitindo-se a justeza da proposta relativa ao recrutamento de voluntários e a sua respetiva formação especializada pelas Nações Unidas, propõe-se neste artigo, a criação de duas tipologias de forças militares permanentes, destacadas com base da dimensão da missão e do grau de coercitividade exigido. Na linha das propostas referentes à criação de uma força de reação rápida, considera-se que esta opção poderia contribuir para o restabelecimento da paz e segurança internacionais numa fase inicial de um conflito com dimensões limitadas, mas que exija o recurso ao uso da força para além do direito de legítima defesa. De notar que face a novas ameaças como, por exemplo, conflitos intraestaduais, graves violações dos direitos humanos e êxodo de refugiados, o Conselho de Segurança tem aprovado várias decisões determinando a existência de uma “ameaça à paz” com base numa interpretação extensiva do art. 39º. A crescente “responsabilidade de proteger” da comunidade internacional, ainda que não se tenha estabelecido como uma norma de Direito Internacional, implica o recurso a medidas coercitivas militares quando um Estado claramente não garante a proteção da sua população. Tratam-se, portanto, de situações que na sua generalidade requerem uma ação rápida.

O destacamento de forças mais robustas deve ser efetuado quando uma crise ou conflito detém uma maior dimensão, seja desde início, seja quando a força de reação rápida não está a ter os resultados esperados, pressupondo, portanto, um grau de coercitividade maior. Os dois níveis de forças permanentes pertencentes às Nações Unidas deveriam ser treinadas por peritos selecionados pela Organização com base nas especificidades e abrangência das suas qualificações, deveriam localizar-se em bases em vários pontos do globo, mas num sistema de rotatividade, segundo o qual todas passariam por um quartel-general principal para atualização de conhecimentos técnicos, consolidação da sua perícia e coordenação. No que se refere aos custos que tais forças implicariam propõe-se a criação de um *budget* específico e de acordos com determinados Estados-Membros com base numa conceção nos moldes da “*Smart Defence*” da OTAN. Este mecanismo permitiria superar uma possível indisponibilidade



para prontificar forças militares ou morosidade do processo de formação de uma coligação de Estados ou mesmo de retirada de tropas necessárias numa operação em curso.

A criação de um novo órgão subsidiário com base no art. 29º, designado de Comité Militar – a fim de não existir nenhuma conotação negativa com a presente Comissão – deveria refletir as realidades geopolíticas atuais e, no caso de reforma do Conselho, a renovada composição. Este Comité, com a função de apoio estratégico e militar, possibilitaria ao Conselho de Segurança deter uma maior autoridade no que respeita ao controlo e comando, *ex ante* e ao longo do processo de *enforcement*. Se houver um maior controlo relativamente à execução de medidas coercitivas militares parece razoável pressupor que se reuniria um maior apoio a nível internacional para este tipo de operações.

De notar, ainda, que a OTAN e a União Europeia, que detêm uma responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacional de menor dimensão do que a atribuída às Nações Unidas logo no art. 1º, nº 1 da Carta e que se trata de uma organização de cariz universal com 193 Estados-Membros, dispõem de um comité militar.

A reforma dos instrumentos militares e da autoridade do Conselho que se propõe neste artigo deve ser vista no contexto de um processo de reforma de maior amplitude que contemple a ampliação das suas competências e uma reforma do seu modo de atuação, o que encontra intimamente ligado com a necessidade de um novo entendimento do paradigma de segurança coletiva. Propõe-se uma autoridade renovada do Conselho de Segurança como impulsionador e implementador de um maior consenso normativo e operacional, contudo não com um poder ilimitado, pois poderiam daí decorrer ações *ultra vires*.

Neste sentido, considera-se que esta essencial reforma do quadro institucional deverá ocorrer em concomitância com uma reinterpretação do quadro normativo. Pense-se que o tratamento caso a caso dificulta a preparação de recursos standardizados bem como a formação de forças *ad hoc*, envolvendo o risco de inconsequência e duplicidade de critérios. Esta reinterpretação deve estar plasmada numa resolução, na qual o Conselho de Segurança prescreva os princípios referentes ao recurso ao uso da força coletiva ao abrigo do Capítulo VII e no âmbito do direito de legítima defesa coletiva nos termos do art. 51º, limites jurídicos a este recurso no processo de imposição de medidas coercitivas militares bem como a dimensão e tipologia das forças armadas requeridas. Por outras palavras, critérios catalogados que seriam atualizados regularmente com base nas experiências reunidas, incluindo uma lista anexada de conflitos que exigiram operações de *enforcement*, determinando, ainda, o entendimento de legítima defesa coletiva face a ataques atuais ou iminentes e, no que respeita à proteção dos direitos humanos, o estabelecimento de uma lista de critérios-teste de modo a auxiliar o alcance de um consenso em processos decisórios complexos idealmente de forma consequente e sistemática. Estes critérios poderiam constituir uma plataforma de consenso – permitindo ultrapassar a que Brian Urquhart refere como principal objeção à criação de uma força de reação rápida: o receio que as suas operações possam pôr em causa a soberania nacional (2006: 9), facilitando a decisão de medidas coercitivas militares e a sua subsequente execução. Contudo, este processo teria que estar aliado a alterações prévias no sistema de uso do direito de veto face a situações semelhantes por parte dos membros permanentes. (Santos: 2012).



Em sintonia com o relatório Brahimi, e enquanto persistir este sistema de delegação ou como orientação para as forças militares permanentes, considera-se que os mandatos do Conselho deveriam ser cuidadosamente delineados de forma a incluir limites temporais, estabelecimento de limites jurídicos, obrigação de efetuar relatórios periódicos e uma formulação mais precisa de modo a que a interpretação por parte dos Estados-Membros seja uniforme e inequívoca, dado que o respeito pelo princípio de boa fé consagrado no art. 2º, nº 2, pode não estar assegurado, existindo o risco de abusos de direito e arbitrariedade na execução da missão – embora se trate de uma obrigação que corresponde ao princípio do Direito Internacional *pacta sunt servanda*, isto é, os compromissos assumidos devem ser cumpridos. Propõe-se, ainda, a inclusão de cláusulas de salvaguarda nas resoluções quer no caso do Conselho de Segurança constatar que existem abusos de direito por parte das forças militares ou das empresas de segurança privada, quer no caso de alterações da situação no terreno que exijam alterações na operação, facto que poderia contribuir para a colmatação da deficiência salientada pertinentemente por Niels Blokker: “the Council does not seem to take this responsibility [do art. 24º] very seriously if it leaves member states largely free to carry out these operations and if it gives away the possibility of stepping in if things get out of hand” (2000: 551).

2.3. Conclusão

A premência de uma reforma dos instrumentos militares e da autoridade do Conselho de Segurança tem sido ignorada. Esta transformação, contudo, deve ser um dos elementos estruturantes de um processo reformativo multidimensional com vista a um papel mais amplo e interventivo do Conselho numa nova visão do sistema de segurança coletiva. O reforço da sua autoridade torna-se absolutamente necessário e será determinante para o futuro deste sistema e futuro significado do Conselho como guardião da paz e da segurança internacionais. Do grau de legitimidade, autoridade e credibilidade deste órgão dependerá a significância do sistema de segurança coletiva, que assenta na capacidade do Conselho de Segurança *ultima ratio* decidir medidas coercitivas militares.

O apelo de Boutros-Ghali, em 1995, à criação de uma capacidade para destacar, dirigir, comandar e controlar as operações desta tipologia foi seguido pelo seu reconhecimento que devido à falta de recursos e dificuldade em gerir as responsabilidades das missões de diferente natureza e menor exigência em curso seria uma tentativa insensata à data (1995, para. 77). Do contínuo adiamento deste repensar decorre o perpetuar desta insuficiência cujos corolários são instrumentos militares de *enforcement* em estágio embrionário e uma diminuta autoridade do Conselho de Segurança nesta matéria e como garante da observância do Direito Internacional.

A criação de duas tipologias de forças militares permanentes, dependendo da dimensão da missão e do grau de coercitividade exigido, compostas por voluntários permitiria o cumprimento das consequências mencionadas nas decisões do Conselho, quando se verifica uma ameaça ou rutura à paz ou uma agressão nos termos do art. 39º e uma ineficácia das medidas provisórias e coercitivas não militares com base nos arts. 40º e 41º respetivamente. Por outro lado, a conceção de um Comité Militar e a determinação normativa do alcance atual e tendências futuras das competências dos Estados-



Membros e das suas próprias competências possibilitaria ao Conselho de Segurança deter uma maior autoridade no que respeita ao controlo e comando destas missões.

Esta reforma permitiria um reforço da eficácia, legitimidade e implementação das decisões do Conselho, do mesmo modo que uma representação adequada dos Estados-Membros das Nações Unidas e uma maior democraticidade e responsabilização no processo decisório o possibilita. Um processo de reforma que incluía a reforma do mecanismo de *enforcement* aumentará a probabilidade de observância das decisões do Conselho de Segurança pelos Estados-Membros.

As Nações Unidas e o sistema internacional necessitam de um Conselho de Segurança forte e ágil, mais concretamente, de um novo paradigma do que este órgão deve ser, isto é, um paradigma que incluía na sua essência o grau necessário de eficácia, capacidade de ação, representatividade, legitimidade e transparência, e no qual a temática abordada neste artigo se insere.

Referências bibliográficas

Blokker, Niels (2000). "Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by Coalitions of Able and Willing". *European Journal of International Law*. 11, n.º 3: 541-568.

Bryde, Brun-Otto; Reinisch, August (2002). "Commentary of Article 47". In Simma, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press: 769-775.

Dörr, Oliver (2006). "Das völkerrechtliche Gewaltverbot und die Vereinten Nationen". In Varwick, Johannes; Zimmermann, Andreas (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen. Bilanz und Perspektiven*. Band 162, Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Berlin: Duncker & Humblot: 145-165.

Frowein, Jochen Abr.; Krisch, Nico (2002). "Introduction to Chapter VII". In Simma, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press: 701-716.

Frowein, Jochen Abr.; Krisch, Nico (2002). "Commentary of Article 43". In Simma, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press: 760-763.

Hilaire, Max (2005). *United Nations Law and the Security Council*. Aldershot: Ashgate.

Johansen, Robert C. (ed.) (2006). *A United Nations Emergency Peace Service, To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity*, Global Action to Prevent War, Nuclear Age Peace Foundation and World Federalist Movement, 23: 41. Disponível em http://www.globalactionpw.org/wp/wp-content/uploads/uneps_publication.pdf.

Kaysen, Carl; Rathjens, George (2003). "Towards a UN Standing Army". *Daedalus*, 132, n.º 1: 91-103.

Kennedy, Paul (2009). *O Parlamento do Homem, História das Nações Unidas*. Lisboa: Edições 70.

Langille, Peter (2012). *Preparing for a UN Emergency Peace Service*. New York: Friedrich Ebert Stiftung. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09282.pdf>.



Luck, Edward C. (2006). *UN Security Council, Practice and Promise*. London: Routledge.

Military Technical Agreement between the International Security Assistance Force and the Interim Administration of Afghanistan, Annex A, Section 1. Disponível em: http://psm.du.edu/media/documents/us_regulations/sofas/us_isaf_military_technical_agreement.pdf.

Novosseloff, Alexandra (2003). *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée, Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*. Bruxelles: Bruylant.

Novosseloff, Alexandra (2008). *Le Comité d'état-major des Nations Unies: Histoire d'une institution en sommeil*. Global Understanding Series, L.G.D.J.

Quigley, John (1996). "The "Privatization" of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism". *Michigan Journal of International Law*. 17, n° 2: 249-284.

Santos, Sofia (2011). *Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ihre Auswirkungen auf die internationale Ordnung*. Baden-Baden: Nomos.

Santos, Sofia (2012). "O Uso da Força no Direito Internacional e os Desafios ao Paradigma Onusiano". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. n° 61 [em publicação].

Sarooshi, Dan (2000). *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of Its Chapter VII Powers*. Oxford: Clarendon.

Schwartz, Moshe (2011). *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for the Congress*. Congressional Research Service Report. Disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf>.

Schwartzberg, Joseph E. (1997). "A New Perspective on Peacekeeping: Lessons from Bosnia and Elsewhere". *Global Governance*. 3, n° 1: 1-15.

Stein, Torsten; Von Buttlar, Christian (2012). *Völkerrecht*. 13. Auflage, München: Vahlen.

Stockholm International Peace Research Institute (2012). SIPRI Yearbook. Disponível em: <http://www.sipri.org>.

UN Doc. A/RES/51/242, Supplement to an Agenda for Peace, 1995. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-242.htm>.

UN Doc. A/Res/60/1, World Summit Outcome, 2005. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>.

UN Doc. A/59/565, A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/>.

UN Doc. A/59/2005, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General Kofi Annan, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/largerfreedom/>.



UN Doc. A/55/305-S/2000/809, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000. Disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf.

UN Doc. A/47/277-S/24111, An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, 1992. Disponível em <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.

UN Doc. A/63/677, Implementing the Responsibility to Protect, 2009. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>.

Urquhart, Brian (1993). "The UN and International Security after the Cold War". In Roberts, Adam; Kingsbury, Benedict (eds.). *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press: 81-124.

Urquhart, Brian (2006). "Preface". In Johansen, Robert C., (ed.). *A United Nations Emergency Peace Service, To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity*. Global Action to Prevent War, Nuclear Age Peace Foundation, and World Federalist Movement: 7-10. Disponível em http://www.globalactionpw.org/wp/wp-content/uploads/uneps_publication.pdf.

Wilson, Gary (2007). "The Legal, Military and Political Consequences of the "Coalitions of the Willing" Approach to UN Military Enforcement Action". *Journal of Conflict and Security Law*. 12, nº 12: 295-330.

**"BRAZIL POWER AND MULTINATIONAL CORPORATION":
LAS EMPRESAS MULTINACIONALES BRASILEÑAS, LA POLÍTICA EXTERIOR Y
LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL.
UN ANÁLISIS DESDE LOS APORTES DE ROBERT GILPIN**

Esteban Actis

e.actis@conicet.gov.ar

Doctorando y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Docente de la Cátedra de "Política Internacional Latinoamericana" en la misma casa de Estudio. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Argentina

Resumen

La primera década del siglo XXI evidenció transformaciones en la dimensión económica del orden internacional debido al crecimiento de las denominadas potencias emergentes. Un indicador de dicho fenómeno es el surgimiento de empresas multinacionales del mundo en desarrollo -*MNC Latecomers*-, transformando a ciertos países, como es el caso de Brasil en emisores neto de flujos de Inversión Extranjera Directa. En este sentido, el presente *paper* analiza el impacto que ha tenido desde el 2003 a la fecha la emergencia y consolidación de empresas multinacionales brasileñas para la política exterior y la inserción internacional de Brasil (y viceversa), a partir de retomar la clásica obra de Robert Gilpin "*U.S power and multinational corporation: the political economy of foreign direct investment*". El framework de Gilpin servirá para la contrastación empírica del caso de estudio.

Palabras claves:

Brasil, empresas multinacionales, Robert Gilpin, Política exterior, nuevo orden internacional

Como citar este artículo

Actis, Esteban (2013). "«Brazil power and multinational corporation»: las empresas multinacionales brasileñas, la política exterior y la inserción internacional de Brasil. Un análisis desde los aportes de Robert Gilpin. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 1, Maio-Outubro 2013. Consultado [online] en data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n1_art2

Artículo recibido el 15 de Febrero 2013 y aceptado para publicación en 19 de Marzo 2013



**"BRAZIL POWER AND MULTINATIONAL CORPORATION":
LAS EMPRESAS MULTINACIONALES BRASILEÑAS, LA POLÍTICA EXTERIOR Y
LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL.
UN ANÁLISIS DESDE LOS APORTES DE ROBERT GILPIN**

Esteban Actis

Introducción

La aparición en la segunda mitad del siglo XX de la empresa multinacional como actor de la economía mundial y de las relaciones internacionales conllevó diversos enfoques teóricos que intentaron aprehender el fenómeno. En ese contexto, en 1975 Robert Gilpin escribió, desde los estudios de la Economía Política Internacional (EPI), la famosa obra *"U.S power and multinational corporation: the political economy of foreign direct investment"* con el objetivo de analizar las empresas transnacionales norteamericanas y su vinculación con la inserción internacional de los EEUU en el marco de la hegemonía norteamericana de posguerra.

Más allá de las múltiples transformaciones que experimentó el sistema internacional desde entonces, y los cambios en las formas de producción, dicho andamiaje teórico sigue siendo útil para explicar la vinculación entre las empresas transnacionales con los estados donde el capital es originario, y más específicamente con el comportamiento externo de tales estados. Desde una perspectiva *realista* que se diferencia de las concepciones *marxistas* y *liberales*, Gilpin corroboró que el transnacionalismo puede ser únicamente entendido en el contexto del sistema interestatal propio de la paz de Westfalia y en relación a acciones e intereses estatales. La profundización de la interdependencia económica y la globalización imperante en el sistema internacional de posguerra fría no han derrumbado los fundamentos y cimientos de la teoría *gilpiniana*.

La primera década del siglo XXI evidenció transformaciones en la dimensión económica del orden internacional debido al crecimiento de las denominadas potencias emergentes. Un indicador de dicho fenómeno es el surgimiento de empresas multinacionales del mundo en desarrollo -*MNC Latecomers*-, transformando a ciertos países, como es el caso de Brasil en emisores neto de flujos de IED.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar el caso *brasileño*, más precisamente, el impacto que ha tenido desde el 2003 a la fecha la emergencia y consolidación de empresas transnacionales brasileñas para la política exterior y la inserción internacional de Brasil a partir de retomar la clásica obra de Robert Gilpin, que como todo texto clásico nunca pierde vigencia.



El estudio de la Inversión Extranjera Directa desde la EPI: la teoría de Gilpin

La Inversión Extranjera Directa (IED) y la transnacionalización de las corporaciones pueden ser estudiadas desde distintas disciplinas y con distintos objetivos analíticos. Analizarlas desde la economía nos lleva a preguntarnos los motivos y las ventajas que impulsan a una empresa a invertir en el extranjero, la competitividad, las características intrínsecas de las empresas, los incentivos que brinda el mercado y los gobiernos, entre otras (Dunning, 1981; 2001; Rugman, 1981; 1986; Mathews, 2006).

Este tipo de enfoque visualiza a la empresa como el actor principal y su capacidad de internacionalización dependerá en última instancia de condición de competir y adaptarse en los mercados. Estos estudios si bien necesarios para la comprensión del fenómeno excluyen la variable política en los análisis: la importancia del Estado y de las relaciones de poder en el sistema internacional. Justamente los enfoques desde la EPI vienen a cubrir este vacío, a partir de entender la compleja interrelación de la actividad económica y política en el nivel de los asuntos internacionales (Cohen, 2008). De acuerdo al propio Robert Gilpin (1975) la EPI puede definirse como la dinámica y reciproca interacción en las relaciones internacionales en la búsqueda de la riqueza y el poder.

En este sentido, la EPI intentó superar el mutuo rechazo -*the mutual neglect* en palabras de Susan Strange (1970) - entre aquellos que se dedicaban al estudio de las Relaciones Internacionales, abocados en los temas de la denominada *alta política*, y quienes investigaban temáticas de la *baja política* como asuntos de la economía internacional.

Justamente, Robert Gilpin fue uno de los primeros pensadores que, habiendo ingresado a la disciplina a partir de estudios relacionados a las cuestiones estratégicas-militares - en un marco de predominio del realismo clásico¹, comenzó a virar sus estudios hacia la economía política, impugnando así la férrea división vigente entre los aspectos estratégicos-militares - *el poder* - y los económicos - *la riqueza* - en las RRII. Su adscripción al realismo conllevó a que Gilpin sea considerado el máximo exponente de la tradición realista² en la denominada "American School" al interior de la EPI.

Desde esa perspectiva filosófica de ver a la política y a la sociedad, Gilpin se propuso estudiar la *economía política de la IED*. En realidad la obra en cuestión tuvo como finalidad "contrastar la literatura predominante sobre las empresas multinacionales, desafiando el énfasis de la ortodoxia liberal en la autónoma evolución de una creciente interdependencia en la economía mundial cuya mayor manifestación actual es la empresa multinacional" (Gilpin, 1975: 4). Según Gilpin, desde la perspectiva liberal la expansión de las empresas está divorciada de la arena de la política mundial, las

¹ Como señala Cohen (2008: 32) Gilpin se transformó en el máximo defensor de la "vieja tradición realista". Los cambios en la corriente realista a partir del predominio del enfoque estructural de Kenneth Waltz provocaron cierto relegamiento de la obra de Gilpin. En una publicación en la revista *International Relations*, William C. Wohlforth (2011) resalta como la visión/narrativa de Waltz predominó al interior de la teoría realista en detrimento de otras visiones como la de Gilpin. El autor sostiene que de haber primado la interpretación realista en *War and Change in World Politics* en lugar de la clásica obra *Theory of International Relations* otra hubiese sido la historia de la Teoría de la Relaciones Internacionales.

² A diferencia de la perspectiva liberal, Gilpin sostuvo en sus primeras obras (Gilpin, 1972) que es la política la que determina el marco de la actividad económica y los canales los cuales van en dirección que tienden a servir a objetivos políticos.



empresas multinacionales son vistas como actores independientes del sistema internacional³. Para Gilpin la emergencia de las empresas multinacionales viene a corroborar que "las actividades económicas son fundamentales en la batalla por el poder entre las naciones" (Gilpin, 1975: 38)

A su vez, Gilpin arremete y cuestiona la tesis neomarxista que sostiene que el Estado - y su política exterior - es un mero instrumento para satisfacer las necesidades del capital trasnacional, donde las políticas públicas quedan subordinadas a los intereses privados, sin margen de autonomía alguno.

Ahora bien, habiendo detallado las falencias que según el autor tienen otras teorías, ¿Cuál es el aporte de Gilpin en el estudio de las empresas trasnacionales desde la EPI?. Para responder a dicho interrogante resumiremos en seis ítems las principales líneas de su pensamiento a partir de su caso de estudio: la internacionalización de la economía de los EEUU desde los años cincuenta del siglo pasado.

- 1) Las condiciones que posibilitaron a EEUU expandir más allá de sus fronteras sus empresas, dando lugar a las multinacionales norteamericanas, fueron económicas y técnicas, y responden a la evolución de la economía de los EEUU de posguerra (Gilpin, 1975: 6). Sin embargo, la política doméstica y las políticas públicas son importantes dado que influyen la capacidad y la propensión de invertir afuera. La importancia del orden político doméstico radica en canalizar las fuerzas económicas en una dirección en detrimento de otra (Gilpin, 1975: 61).
- 2) Es un error pensar que el expansionismo de las corporaciones fue planeado por los dirigentes políticos o que las consecuencias de la expansión fueron conscientemente diseñadas por la clase política. Los mismos gradualmente percibieron que el crecimiento de las empresas en el exterior podía servir a los intereses de los EEUU. Un ejemplo que enumera Gilpin es el impacto positivo en la balanza de pagos.
- 3) En el plano internacional la expansión de las empresas americanas se da de forma paralela al crecimiento de la influencia política americana en los asuntos internacionales (Gilpin, 1975: 6). El orden político internacional creado por los poderes dominantes del sistema internacional proveyó un ambiente favorable para la expansión de las corporaciones (Gilpin, 1975: 19)
- 4) Los políticos americanos vieron la posibilidad de convertir a las multinacionales como un instrumento de la política exterior de los EEUU (Gilpin, 1975: 139). Junto con el rol internacional de dólar y la supremacía nuclear, las empresas multinacionales sirvieron como uno de los pilares de la hegemonía global de los EEUU después del fin de la segunda guerra mundial. Las corporaciones multinacionales norteamericanas favorecieron la expansión de los valores económicos y políticos americanos, el control del acceso a recursos naturales, el aumento de la participación de EEUU en el mercado mundial, el asegurado de una fuerte presencia en las economías de terceros países. Las mismas coadyuvaban a

³ Si bien es cierto que la crítica de Gilpin está dirigida a los economistas liberales, también su obra se inserta en el debate al interior de la EPI, debatiendo con sus colegas más próximos al liberalismo al interior de las Relaciones Internacionales como Joseph Nye y Robert Keohane, quienes en 1972 publicaron "Transnational Relations and World Politics".



la consolidar el objetivo principal de la política exterior americana en aquellos años, expandir la hegemonía americana en el mundo de guerra fría (Gilpin, 1975: 161).

- 5) Gilpin cuestiona la postura neomarxista que sostiene que la política exterior refleja los intereses de la clase capitalista materializada en las multinacionales (1975: 140). El autor sostiene que es cierto que en general los intereses de los empresarios transnacionales y el "interés nacional" definido por las sucesivas administraciones de EEUU coincidieron. Sin embargo, muchas veces la política exterior ha ido en contra de los intereses de las multinacionales y produciéndose divergencias. En esos casos prevalecieron los intereses de la política exterior. Gilpin ilustra esta afirmación con varios ejemplos, el más trascendente fue la divergencia entre las multinacionales americanas y el "interés nacional" en lo que respectivo a la política hacia Japón. Los EEUU toleraron la exclusión de las inversiones americanas. Las multinacionales americanas que deseaban ingresar al mercado japonés fueron forzadas a compartir sus tecnologías con las empresas japonesas, perdiendo así un activo fundamental para la competitividad, y facilitando la convergencia de las firmas rivales. Gilpin se pregunta (1975: 145) ¿Cómo pudo la política exterior ir en contra los intereses de las empresas americanas?, la respuesta está en que el interés geoestratégico de mantener a Japón bajo la influencia occidental y así mantener la supremacía y estabilidad del Asia pacífico prevaleció.
- 6) Todo lo expuesto derrumba la tesis liberal de pensar a las multinacionales como un actor independiente del sistema internacional y divorciado de la arena de la política mundial. El argumento principal de Gilpin (que recorre toda su obra) al observar el caso de EEUU fue que las multinacionales y el gobierno americano compartieron entre los años cincuenta y setenta del siglo XX un conjunto de intereses complementarios y superpuestos - *overlapping interests* - (Gilpin, 1975: 141)

La emergencia de las multinacionales brasileñas y la política exterior de Brasil (2003-2012). ¿Sigue vigente el pensamiento de Gilpin?

Habiendo transcurrido más de 35 años de la obra de Gilpin y con las múltiples transformaciones y mutaciones que ha sufrido el orden - político y económico - internacional nos interrogamos sobre la vigencia o no del esquema analítico del autor norteamericano para explicar y analizar el *nuevo multinacionalismo*, ya no vinculado a la forma productiva y organizacional de la empresa multinacional (Gilpin, 1987) sino a los cambios en el sistema global de IED (Actis, 2011). La primera década del siglo XXI mostró que países tradicionalmente receptores de flujos de IED, se convirtieron en receptores-emisores debido a la internacionalización de su producción -la tercera ola de internacionalización según Goldstain (2008).

Uno de ellos ha sido la República Federativa de Brasil. Desde 2003 el gigante sudamericano ha emitido más de 160 mil millones de dólares (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, 2011). Empresas multinacionales brasileñas como JBS, Gerdau, Constructora Odebrecht, Petrobras, Vale, Metafrío, Magnesita, OAS, Camargo Correa, AmBev, Banco do Brasil, Bradesco, Randon, Andrade Gutierrez, Tupy, Votorantim, WEG, Marcopolo, Embraer, Sabó, Cotaminas, Marfrig, Stafanini, Brazil Food, entre otras



(Revista Valor, 2011; Fundación Dom Cabral, 2011) tienen presencia en múltiples países de la región y del mundo.

Ahora bien, retomando lo planteado supra, ¿sigue siendo útil el esquema de Gilpin para comprender la relación entre las multinacionales brasileñas, el Estado, la clase dirigente y la inserción internacional de Brasil? Para responde el interrogante utilizaremos los 6 puntos descriptos en el apartado anterior

Con respecto al *primer y segundo punto*, la expansión de las multinacionales brasileñas no es producto de una planificación de la clase política brasileña, la misma ha obedecido a las ventajas intrínsecas, a una competitividad empresarial determinada y a una *gestión al modo brasileño* (Flury, Leme Fleury y Reis, 2010). Sin embargo, el ambiente empresarial esta insertó en *estrategias de desarrollo* particulares. La internacionalización de capitales brasileños vía emisión de IED se inscribe en el pasaje de una estrategia de desarrollo cuyo objetivo principal era *nacionalizar la economía internacional* - como fue el modelo desarrollista - a otras estrategias como la neoliberal o la "logística" (Cervo, 2008; 2010) que, a pesar de sus importantes diferencias, apostaron por *internacionalizar la economía nacional*. Desde el 2003 a la visión monetarista para la conducción de la macroeconomía se sumo una activa política estatal basada en la premisa estructuralista de impulsar la transformación productiva más allá del ritmo natural del mercado.

En Brasil ha sido palpable, retomando a Gilpin, que *la política domestica y las políticas públicas han sido importantes dado que han influenciado la capacidad y la propensión de invertir afuera* (Flinchelstein, 2009). El caso más emblemático de una política pública en pos de la internacionalización han sido los créditos dirigidos del BNDES. Entre el 2005 y 2010 el Banco ha desembolsado en operaciones de inversión en el exterior más de 17.000 millones de dólares (Revista Valor, 2011). Para ilustrar la importancia de una política estatal de financiamiento, en 2005 la empresa JBS se convirtió en una empresa multinacional a partir la adquisición de los frigoríficos *Swift* en Argentina por un monto de 120 millones de dólares, de los cuales 80 millones fueron aportados por el BNDES (Ochoa, 2007). Desde entonces, en 7 años JBS se transformó en la empresa líder mundial en la producción de carne bovina, ovina y de pollos, así como el mayor procesador mundial de cueros. La empresa tiene unidades de producción en 5 países, incluyendo los EEUU, y centros de distribución y escritorios comerciales en todos los continentes. Con la internacionalización los ingresos de la empresa pasaron de 3 mil millones de Reales en 2005 a 61 millones en 2011⁴.

En definitiva, lo descripto nos muestra que la clase política brasileña, pero en particular la administración de Lula y el partido de gobierno (PT) *percibieron graduablemente que el crecimiento de las empresas en el exterior podía servir a los intereses de Brasil*. Esta percepción quedó plasmada en el discurso que brindó el entonces ex mandatario en Foro Económico Mundial en Davos en 2005, donde sostuvo que

"una cosa que he señalado sistemáticamente a los empresarios brasileños es que no deben tener miedo de convertirse en empresas

⁴ Los datos fueron suministrados por el ejecutivo de JBS, Jerry O'Callaghan en el Seminario "Brasil em meio às transformações do cenário internacional" organizado por SOBEET, por el Instituto Besc y por el IPEA, que se desarrolló el día 3 de Agosto de 2012 en San Pablo. Disponible en <http://institutobesc.org/seminariosobeet/palestras/JerryOCallaghan.JBS.pdf>



multinacionales (...) en hacer inversiones en otros países, porque eso sería bueno para Brasil" (Rapoport, 2008).

Algunas ventajas de la actual condición de Brasil como emisor de IED ya se han empezado a palpar, *por ejemplo en el impacto en la Balanza de Pagos*. Brasil, al igual que otros países de la región, al tener una economía altamente trasnacionalizada, ha sufrido desde el 2009 una fuerte salida de divisas producto de la remisión de utilidades de las empresas multinacionales extranjeras a sus casas matrices. En dicho concepto salieron en 2011 25.000 millones de dólares, una cifra siete veces mayor a la registrada en 2003. No obstante, dado la condición de emisor de IED Brasil ha podido compensar, en parte, ese aspecto negativo por el ingreso de divisas provenientes de sus multinacionales, cuyas conductas también han tenido un sesgo defensivo y han girado sus ganancias. De acuerdo con los datos de la balanza de pagos del país vecino⁵, en 2009 y 2011 ingresaron en tal concepto 10 mil y 9 mil millones de dólares, respectivamente.

En lo atinente al *tercer punto*, la transformación de Brasil en un país emisor de IED se ha dado en *forma paralela al crecimiento de la influencia política brasileña en los asuntos internacionales*. En realidad, la enseñanza que nos muestra el funcionamiento del sistema global de IED es la correlación que existe entre el ascenso en la estructura de poder internacional – en términos waltziano – y la emergencia como actor emisor de IED. Al igual que los EEUU entre los años cincuenta y sesenta, y de los países europeos y Japón entre los años setenta y ochenta del pasado siglo, desde el años 2000 se observa la coincidencia temporal entre un mayor involucramiento en el sistema internacional de las denominadas potencias emergentes -BRIC- con el surgimiento de empresas multinacionales de dichos países⁶. Es indudable, que la mutación del orden económico internacional a partir de una pérdida relativa de poder de los países desarrollados *ha proveído un ambiente favorable para la expansión de las corporaciones brasileñas*.

Por ejemplo, la agudización de la crisis económica europea ha significado una puerta de acceso para las inversiones brasileñas. Los problemas financieros (alto endeudamiento) de muchas empresas europeas y la venta de activos de empresas estatales al capital privado⁷ han permitido la penetración del capital brasileño en el viejo continente.

La adquisición del Grupo Camargo Correa del 32% de las acciones de la cementera portuguesa Cimpor, que sumado al 21% que tienen Votorantim, permitieron que la empresa está ahora en manos de capitales brasileños; la compra por parte de la empresa Magnesita (minera) - a fines de 2008 - de la LWB Refractory de manos del grupo alemán Rhone, por un monto superior a los 900 millones de dólares; el

⁵ Datos de la balanza de pagos de Brasil. Disponibles en <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>

⁶ El ranking elaborado por el Financial Time (FT Global 500 - world's largest companies) muestra que en todos los sectores las multinacionales emergentes están desplazando a las de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De las 500 principales empresas 125 corresponden a países emergentes, de las cuales treinta son empresas chinas, catorce indias y once a rusas y brasileñas respectivamente. En el ranking del año 2000 sólo había tres empresas de Brasil, una de India y no aparecían empresas chinas ni rusas. Asimismo, en el año 2000 figuraban 236 empresas norteamericanas, 60 japonesas y 15 italianas. Diez años más tarde el número se redujo a 156, 35 y 8 respectivamente

⁷ La empresa estatal Eletrobras estuvo interesada y negoció la compra de la totalidad (un 20%) de la posición pública de la portuguesa Energía de Portugal (EDP) por un monto superior a los 2.000 millones de dólares. Sin embargo en 2012 dichas acciones quedaron en manos de la china Three Gorges.



desembolsó en 2009 de 200 millones de dólares del Grupo Votorantim para obtener el 50% de las acciones de la Cementera de Avellaneda (Argentina) y Cementos Artigas (Uruguay) pertenecientes al grupo español Uniland, y la concreción del joint venture entre el *Banco do Brasil* y la aseguradora española Mapfre (año 2010) y entre la empresa española M.Torres Olvega y la brasileña WEG (año 2011), corroboran lo dicho.

En lo relativo al *punto cuatro* el gobierno de Lula y el actual de Dilma – y gran parte de la clase política – han comprendido *que las multinacionales brasileñas pueden tener un rol instrumental para la inserción internacional de Brasil*. La expansión de las empresas brasileñas representa uno de los principales atributo material de poder que tiene Brasil y funcional a la ponderación de Brasil como una potencia del futuro, al acceso de recursos naturales, a un incremento de los capitales brasileños en el mercado mundial, a impulsar/consolidar relaciones políticas con países y regiones no tradicionales para el diseño de la política exterior. Junto con una activa diplomacia, con la búsqueda de una mayor presencia en las instituciones/foros regionales y multilaterales, con la apuesta a la cooperación Sur-Sur y la diversificación de las relaciones exteriores, la internacionalización de capitales brasileños vía IED han coadyuvado a consolidar uno de los principales objetivos externos desde el 2003 a la fecha que ha sido el incremento de la influencia de Brasil en la política internacional.

Coincidimos con Sennes y Camargo Mendes (2010: 171) que el apoyo de las empresas brasileñas en el exterior generalmente coincidió con la estrategia de política externa brasileña de diversificación de vínculos. La administración de Lula tuvo por objetivo aproximar las relaciones con los países del hemisferio Sur, en especial América Latina y África por lo que la apertura de las representaciones diplomática en el exterior siguió, en la mayoría de los casos, la lógica de las inversiones llevadas a cabo por las empresas brasileñas. En noviembre de 2005 se inauguró la embajada de Brasil en Guinea Ecuatorial, meses anteriores el país africano abrió en Brasilia su única embajada en toda Latinoamérica. Un año después el gobierno de Obiang aprobó la adquisición de Petrobrás del 50% del contrato en la participación de un bloque de exploración de petróleo⁸.

Que capitales brasileños hayan invertidos en los cinco continentes, con fuerte presencia en los denominados países del norte muestra acabadamente que el lema *democratizar la globalización* sostenido por Lula y sus allegados en detrimento del concepto imperante finalizada la guerra fría de *globalizar la democracia* comienza a tener algún vicio de realidad. Dicha noción parte asegurar un rol clave a países hasta hace poco periféricos, tanto en lo económico/comercial, diplomático como estratégico (Rapoport y Madrid, 2011).

Ahora bien, afirmar que desde el gobierno brasileño se visualizó que las multinacionales brasileñas pueden ser un instrumento de la política exterior, dista de sostener la tesis contraria de que la política exterior es un instrumento favor del expansionismo privado, como lo sostiene la postura neomarxistas (*punto quinto*). En general el problema del pensamiento marxista radica en no atribuirle autonomía alguna al Estado dado que siempre esté será funcional a la reproducción del capital. Como explicaremos en el próximo punto, *los intereses de los empresarios trasnacionales y el "interés nacional" definido desde el 2003 por el gobierno de Brasil coincidieron. Sin embargo, la política*

⁸ Para más información véase http://www.acionista.com.br/home/petrobras/guine_contrato.pdf



exterior de Brasil ha ido en algunas ocasiones en contra de los intereses de las multinacionales y produciéndose divergencias.

Ejemplos de lo dicho son, en primer lugar, la apuesta a la política de solidaridad regional con respecto a Bolivia en torno a la estabilidad del gobierno de Evo Morales en 2006 en lo relativo a la nacionalización de los hidrocarburos, acción que fue en detrimento de los intereses de la petrolera Petrobras, y en segundo, la renuencia de Brasil de impulsar nuevos Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) o impulsar la ratificación de los ya firmados como lo reclama el sector empresario. La resistencia a ceder soberanía sigue constituyendo un punto neurálgico para la política exterior brasileña, tan o más importante que la internacionalización del capital. |

Así como la tesis marxista no hace inteligible la relación entre el capital trasnacional y el Estado en los casos de EEUU y Brasil, la visión liberal en las RRII - como hemos visto en los primeros apartados - también muestra problemas a la hora de servir como marco conceptual producto del comprender de las empresas multinacionales como actores independientes en el sistema internacional (*punto sexto*). Explicar el fenómeno de la internacionalización del capital brasileño desestimando la vinculación con el Estado y con los cambios en el sistema internacional resulta una mirada miope. La "eficiencia" empresarial muchas veces no alcanza para alcanzar tan objetivo. Los lazos políticos con las regiones/países, los atributos de poder y el ejercicio del mismo y las estrategias de inserción internacional son aspectos fundamentales para encauzar y concretar negocios. De ahí la importancia de la política exterior como política pública.

Entre 2003 y 2012 se observa que el gobierno de Brasil y las multinacionales han *compartido un solapamiento - overlapping - de intereses*. Tanto para los capitales brasileños trasnacionalizados como para la política exterior el "otro" fue funcional para sus intereses, conformándose de hecho una especie de condominio, de acuerdo a Underhill (2003). El ejemplo africano hace palpable lo sostenido. La expansión de las empresas brasileñas en África (Vilas-Bôas, 2011) también es producto de la activa *política africana* que Brasil viene desarrollando desde 2003. La apertura de misiones diplomáticas, las giras presidenciales con los empresarios y *lobby* presidencial⁹ muestran que la dimensión política acompaña y fortalece la dimensión económica. De acuerdo al propio Ministerio de Relaciones Exterior de Brasil:

"los viajes del presidente Lula al continente africano y de ministros... el fortalecimiento y apertura de nuevas embajadas... son medidas que tienen un fuerte componente político, no obstante también pueden fortalecer los vínculos económicos... un ejemplo como resultado directo de esos viajes ha sido la creación de la Cámara de Comercio Brasil-Gana" (Itamaraty, 2011)

⁹ Las filtraciones de Wikileaks sobre los cables de la diplomacia de los EEUU mostraron la sorpresa de un diplomático estadounidense al relatar el activo lobby que los presidentes de Brasil y China realizaron ante el gobierno de Gabón por lograr que empresas de sus nacionalidades se hagan de una licitación millonaria para una explotación minera. *"Como os chineses venceram a Vale no Gabão"*, Diário Valor econômico, Del 8/9/2011. Disponible en:

http://www.valor.com.br/empresas/1000546/como-os-chineses-venceram-vale-no-gabao?utm_source=newsletter_manha&utm_medium=08092011&utm_term=Como%20os%20chineses%20venceram%20a%20Vale%20no%20Gabão&utm_campaign=informativo



A su vez, los millones de dólares que empresas como Odebrecht y Vale gastaron en "infraestructura social" en África obedecen, en parte, a la necesidad de la diplomacia brasileña de evitar ligar las inversiones a una práctica puramente capitalista, asociada a relaciones de tipo norte-sur, mostrando así un rostro "humano" y "solidario"¹⁰ de Brasil con el desarrollo de los países africanos. En el caso de la constructora, desarrolla en Angola múltiples planes en el área de salud y educación¹¹. El empresariado ha sabido, desde un postura pragmática, colaborar en las necesidades de la política exterior, muchas veces hasta siendo contraria a una lógica puramente capitalista.

Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo contrastar, a partir de un caso empírico - lo que denominamos como el *caso brasileño* - el pensamiento y el marco teórico de Robert Gilpin en relación a su clásica obra "U.S Power and Multinationals Corporations", en donde el autor analizó la relación entre las multinacionales norteamericanas con el poder de los EEUU entre los años cincuenta y setenta del pasado siglo.

De replicar el corpus teórico de Gilpin al caso brasileño, podemos afirmar que el rol del Estado y las políticas gubernamentales, la política exterior, la inserción internacional de Brasil, y el propio funcionamiento del sistema internacional no puede subestimarse para explicar y analizar la expansión y dinamismo de un conjunto de multinacionales brasileñas a partir del 2003.

La utilización de dicho marco para comprender la internacionalización de capitales brasileños desde la Economía Política Internacional, muestra la vigencia del pensamiento *gilpiniano* a pesar de la descontextualización de su obra debido a que han pasado más de 35 años de su publicación. Al igual que en el caso de los EEUU la internacionalización de capitales brasileños vía IED obedece, en primer lugar, a ventajas competitivas empresariales. Empero, la inclusión de otras variables como los cambios en el orden internacional, el rol de las políticas públicas en especial la política exterior y estrechamente ligado, la búsqueda de poder e influencia de Brasil en el escenario internacional complejizan y enriquecen el análisis.

En definitiva como se intentó explicitar, sin las distintas iniciativas de la política doméstica y externa de Brasil, de su estrategia de inserción internacional y de un ambiente/coyuntura internacional determinada la emisión de IED brasileña no hubiese adquirido la magnitud e impronta observada en los últimos años. A su vez, sin los miles de millones de dólares invertidos en todo el planeta por capitales brasileños distintos objetivos de la política exterior de Brasil, como el relacionamiento Sur-Sur, la diversificación de los vínculos externos, la búsqueda de prestigio, entre otros, así como su clara estrategia de convertirse en un jugador global en los asuntos internacionales no hubiesen tendido la magnitud e impronta que hoy tienen. Parafraseando y actualizando el título de la obra de Gilpin: "*Brazil power and Multinational Corporation*".

¹⁰ Con el objetivo de marcar la diferencia entre el comportamiento empresarial de las empresas brasileñas con sus competidoras chinas, en el marco de una visita de Lula a Tanzania declaró "No tengo nada contra mis amigos chinos, pero es verdad que cuando ellos ganan la licitación de una mina traen trabajadores chinos, sin dar oportunidad a los trabajadores locales"

¹¹ Para más información véase: <http://www.odebrechtonline.com.br/materias/01701-01800/1756/>



Referencias bibliográficas

Actis, Esteban (2011). *Las transformaciones del sistema global de Inversión Extranjera Directa en la primera década del siglo XXI: El caso brasileño*, Revista Estudios Internacionales de la Complutense, Madrid, vol. 14, nº 2, pp. 11-28

Cervo, Amado (2010). *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, N° 20, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão

Cervo, Amado L., (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva

Cohen, Benjamin (2008). *International Political Economy. An intellectual history*, Princeton: Princeton University Press

Dunning, J.H (2001). *The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future*, International Journal of Economics and Business, Vol. 8, No. 2, pp. 173-190

Fleury, A.; Leme Fleury; M. y Glufke Reis, G. (2010). *El camino se hace al andar: la trayectoria de las multinacionales brasileñas*, Universia Business Review, Primer cuatrimestre, pp. 34 a 55

Flinchelstein, Diego (2009). *Different States, Different Internationalizations: A comparative Analysis of the proves of firms*, Internationalization in Latin America, paper prepared for the 28th LASA International Congress, Rio de Janeiro, June 11-14

Fundación Dom Cabral (2011). "Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011: Crescimento sustentado e sustentável no exterior". Disponible en http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/relatorio_transnacionais/relatorio_ranking_2011_fi nal.pdf

Gilpin, Robert (1972). The Politics of Transnational Economic Relation, In *Transnational Relations and World Politics*, ed, Robert Keohane and Joseph Nye, 48-69, Cambridge: Harvard University Press

Gilpin, Robert (1975). *"U.S. Power and the Multinational corporation. The political Economy of FDI"*, New York: Basic Books

Gilpin, Robert (1987). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: GEL

Goldstein, A. (2007). *Multinational Companies from emerging economies*, New York: Pelgrave Macmillan

Itamaraty (2011). Balanço de Política Externa 2003/2010, documento disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>

Mathews, J.A (2006), *Catch-up Strategies and the Latecomer Effect in Industrial Development"*, New Political Economy, 11 (3)

Ochoa, Raúl (2007) *Internacionalización de empresas traslatinas de Brasil y Chile: aprendizaje o aterrizaje para el caso argentino*, Conferencia del 26/10/07 desarrollada en el CARl



Rapoport, Mario (2008), *La estrategia internacional de Brasil: intereses y política*, Revista electrónica Mundorama. Disponible en <http://mundorama.net/2008/08/14/la-estrategia-internacional-de-brasil-intereses-y-politica-por-mario-rapoport/>

Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo (2011). *Argentina-Brasil: de rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Capital Intelectual, Bs. As

Revista Valor (2011), *Multinacionais Brasileiras: Presença Global*, Revista Valor Internacional (Ed. Multinacionales), N°5, Septiembre, 2011 Disponible en <http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=3>

Rugman, A.M. (1981), *Inside the Multinationals: The Economics of Internal Markets*, New York: Columbia University Press

Secretaria de Comércio Exterior de Brasil (2011), *Conhecendo o Brasil em Números*, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Junio

Sennes, R. y Camargo Mendes, R (2009). Public policies and Brazilian multinationals, The Rise of Brazilian Multinationals. En Making the Leap from Regional Heavyweights to True Multinationals, J. Ramsey y A. Almeida (eds.), Rio de Janeiro: Elsevier

Strange, Susan (1970), "International Economics and International Relations. A case of mutual neglect", *International Affairs* 46, no 2, 304-15

Underhill, G.D. (2003). *States, markets and governance for emerging market economies: private interests, the public good and the legitimacy of the development process*, *International Affairs*, N° 79

Vilas-Bôas, Júlia Covre (2011), "Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa", *Meridiano 47*, Volume 12 – N° 128, PP 3-9

Wohlforth, W. (2011), "Gilpinian Realism and International Relations", *International Relations* 25(4) 499–511

INTEGRAÇÃO EUROPEIA, FEDERALISMO E O LUGAR DE PORTUGAL (1960-2002)

Paulo Carvalho Vicente

pjc.vicente@gmail.com

Doutorado em Ciência Política (2012) pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e licenciado em História pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (2004). Investigador associado do Observatório Político e do Centro de História da Cultura (Portugal), conta com presença em vários colóquios nacionais e internacionais. As suas áreas de investigação e publicação centram-se na história e teoria da integração europeia, história contemporânea, instituições e processos políticos e teoria das relações internacionais

Resumo

A adesão de Portugal à CEE em 1986 constituiu uma etapa natural e decisiva do realinhamento na cena internacional, uma vez perdido o império e normalizadas as estruturas político-partidárias do período pós-revolucionário. Todavia, a aproximação ao movimento europeu não se processa em exclusivo a partir de 1976, isto é, durante o Estado Novo são dados importantes passos que abrem caminho ao diálogo com a Europa, ainda que visando o estreitamento de laços económicos, numa estratégia eminentemente pragmática. O acordo comercial de 1972, delineado durante o consulado marcelista, é o sucedâneo natural da EFTA, vista por Salazar e principalmente pelo seu ministro Corrêa d'Oliveira como o complemento da extensão internacional do regime, seguindo as pisadas da velha aliada Inglaterra e, sobretudo, salvaguardando os interesses coloniais. Debelados os intentos das formações mais extremistas e com os militares regressados aos quartéis, os sucessivos governos constitucionais, dos quais destacamos os liderados por Mário Soares em 1976 e 1983 (Bloco Central) e Sá Carneiro (1980), batem-se por posições mais firmes quanto ao lugar que deve estar reservado a Portugal na CEE, avançando com o processo negocial em curso desde 1977. Os governos de Cavaco Silva e António Guterres, em contextos diferentes, também procuram evidenciar o papel militante do país na Europa, não ignorando ainda assim a nossa condição periférica. Compreender a posição de Portugal na União Europeia (UE) requer ainda que se debruce sobre a natureza desta organização, de que damos conta no início deste artigo. A UE é um sistema político em mutação que tem merecido uma atenção especial pelos especialistas em ciência política e relações internacionais. Neste debate, o nosso foco é a especificidade do federalismo europeu e correspondente clarificação das posições do Estado português.

Palavras chave:

Portugal; União Europeia; Federalismo; Integração política; Estado

Como citar este artigo

Vicente, Paulo Carvalho (2013). "Integração europeia, federalismo e o lugar de Portugal (1960-2002)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 1, Maio-Outubro 2013. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n1_art3

Artigo recebido em 24 de Janeiro de 2013 e aceite para publicação em 12 de Abril de 2013



INTEGRAÇÃO EUROPEIA, FEDERALISMO E O LUGAR DE PORTUGAL (1960-2002)

Paulo Carvalho Vicente

A integração europeia é antes de mais um processo político, pelo que reduzir a sua capacidade de intervenção às esferas financeira e económica é produzir um rude golpe nas expectativas dos que crêem que a União Europeia (UE) é o derradeiro reduto da paz e prosperidade no Velho Continente nos últimos sessenta anos. A força da globalização parece ser imparável, as potências emergentes (expressão já anacrónica) mostram toda a sua pujança, a coberto de uma agenda política cujos contornos se vão definindo. O processo de integração europeia conheceu a luz do dia no período pós-1945 e teve como desígnio primeiro o reordenamento dos equilíbrios políticos e económicos que conduziram à Segunda Guerra Mundial. O exemplo europeu, pioneiro e inovador, serviu de modelo para várias experiências de integração regional hodiernas em muitas áreas do globo.

De acordo com Philippe Schmitter, qualquer que seja a tarefa e quaisquer que sejam os poderes da organização funcional, a integração permitirá aos actores nacionais e regionais envolvidos: desenvolverem relações de confiança mútua; desfrutarem de melhor *status* em diferentes planos; extraírem dividendos e crédito político por via da cooperação; gerarem prémios materiais significativos; participarem os Estados maiores e menores numa condição de igualdade formal; distribuírem os benefícios iniciais da cooperação e da interdependência de forma harmoniosa, de modo a evitar a desproporção entre o que é posto ao alcance de Estados maiores e Estados mais pequenos e economicamente mais vulneráveis (Schmitter, 2010). Com a adesão de Portugal à então CEE em 1986, o país tentará reposicionar-se no quadro europeu integrando uma organização muito específica. Essa especificidade espelha-se no estudo da qualificação do sistema político da União Europeia, dos efeitos políticos da integração (europeização), do papel dos Estados-membros, da dinâmica dos interesses e do papel das instituições europeias.

Neste *paper* procuramos clarificar as posições dos sucessivos governos portugueses quanto ao federalismo europeu, na aproximação às Comunidades Europeias ainda durante o período salazarista até ao início do presente século, isto é, já em período de consolidação da democracia portuguesa. Deste modo, identificamos e interpretamos os momentos mais significativos da integração de Portugal no processo de unificação europeia desde 1960 (adesão à EFTA) até 2002 (fim do consulado de António Guterres). Dos alvares da integração europeia até ao momento presente, o federalismo europeu tem marcado presença nos debates políticos à escala comunitária: os seus



cultores continuam a pugnar pelo seu reconhecimento constitucional pleno; os seus detractores, pelo contributo insubstituível dos Estados-membros, com sensibilidades e interesses próprios. A aproximação de Portugal às Comunidades é realizada por imperativos de reinserção internacional do país na cena internacional. A reflexão sobre a (eventual) natureza federal das Comunidades tem sido uma constante desde a sua formação e, assim, interessa-nos esclarecer as posições dos sucessivos governos portugueses, concretamente em momentos marcantes que determinaram o seu rumo, tais como a revisão dos tratados. Com efeito, partimos da hipótese segundo a qual os governos portugueses reconheciam as implicações da integração política, mormente do federalismo europeu, e que Portugal seria chamado a dar o seu contributo igualmente relevante à semelhança dos demais Estados-membros.

O presente estudo está dividido em duas partes. No primeiro momento procedemos a uma análise do federalismo europeu, mais especificamente das diferentes denominações de que tem sido sujeito porque estudar a história da integração europeia pressupõe igualmente o estudo de um federalismo muito específico. Nesta primeira parte não olvidamos que as duas teorias concorrentes que emergiram das relações internacionais para dominar o debate sobre os desenvolvimentos recentes na integração europeia foram o neo-funcionalismo e o intergovernamentalismo (Bache and George, 2006), razão pela qual merecem alguma atenção. No segundo momento sintetizamos algumas das posições dos governos portugueses no processo de integração europeia desde o Estado Novo, ao processo negocial e à adesão, até aos governos de Cavaco Silva e António Guterres. Neste sentido, a nossa abordagem é estrutural e fornecemos uma visão de conjunto de Portugal rumo e nas Comunidades.

A União Europeia como modelo político

A construção europeia delineada nos escombros da Segunda Guerra Mundial foi pensada como um processo cumulativo que teria como fim a formação de uma federação europeia. Para chegar a esse passo, muitos outros teriam de ser dados atempadamente, já que era difícil congregar múltiplas vontades numa Europa culturalmente rica mas não homogénea (Steiner, 2005) e que no plano político é prenhe de tradições, que de modo algum se pode descartar para responder aos anseios de um grupo de homens, certamente visionários, que propunham uma união política a prazo.

Os especialistas na temática dos estudos europeus continuam a interrogar-se sobre a natureza e a finalidade do projecto europeu. Este debate parece não ter fim, pois continua a não conseguir avançar-se firmemente no aprofundamento da UE, em vésperas de novo alargamento. A este título, as relações internacionais têm participado neste confronto teórico, o que uma vez mais vem justificar a excepionalidade da integração regional, neste particular na Europa, e o carácter *sui generis* da organização internacional em causa, um ente a que falta uma classificação unânime ou pelo menos não tão polémica. Porque é também na nomenclatura que reside o busilis da questão, e já não nas evidências, o que, como veremos, não deixa de ser surpreendente.

Muitos têm sido os contributos para a qualificação do federalismo na UE. Os partidários do neo-confederalismo reconhecem a União Europeia como uma entidade com um *ethos* específico, ou seja, mais que uma simples união de Estados, todavia ainda longe de uma união de indivíduos, marca d'água nas federações tradicionais (Burgess, 2000:



41-42). Não obstante na prática o funcionamento da UE, os desafios colocam-se no plano teórico, materializando um «labirinto intelectual» (Schmitter, 2000: 40-47). Outros questionam se a UE não será uma entidade neo-federal (Camisão e Lobo-Fernandes, 2005: 55-60; Pinder, 1993: 45-66).

A integração europeia tem também sido analisada na perspectiva do federalismo cooperativo, que é o mesmo que dizer que se põe em evidência as responsabilidades partilhadas entre os níveis supranacional e nacional, o que significa que estamos na presença de um projecto comum que requer o empenho de ambas as partes (Vandamme, 1998: 128-137). Uma outra perspectiva é a do federalismo regulatório, cuja parceria é ancorada num processo de socialização transnacional que se consolida com a passagem do tempo. Os decisores e burocratas nacionais são instruídos para resolver os problemas nacionais, à escala doméstica, e são conduzidos por estes ao encontro de soluções comunitárias, na arena supranacional. O processo de decisão é alimentado por iniciativas que vêm de baixo para cima, isto é, os promotores são agências de regulação e agentes informais, de tal modo que são estes agentes que providenciam os impulsos que estão na origem da tomada de decisão pelos políticos (Majone, 1996; Cunha, 2005: 1053-1063).

A UE é interpretada outrossim como uma federação desprovida de Estado, reclamando uma refundação constitucional da integração europeia. Esta perspectiva poderá causar perturbação junto daqueles que advogam que subjacente àquela noção está a criação de uma entidade análoga a um Estado. A solução passa por olhar para o desenvolvimento da UE como uma federação que não deu lugar ao nascimento de um Estado federal. De acordo com Koslowski, a União Europeia já é uma federação, embora não seja um Estado federal, transformação que foi realizada através de um processo de ponderada engenharia constitucional (Koslowski, 1999: 561-578). McKay qualifica o desenvolvimento da integração europeia como federalismo altamente periférico (McKay, 2002: 93), na medida em que aos Estados-membros está reservado um papel muito influente, ao passo que a capacidade de afirmação das instituições supranacionais é limitada. Da análise que produziu aos momentos mais marcantes da UE ao longo da década de 1990, não deixando de fazer um paralelo com o nascimento dos EUA, McKay considera que a UE é um «quase Estado federal», dado que os impostos estão ausentes do catálogo de competências supranacionais e a política orçamental está descentralizada (McKay, 1999: 154). Os elementos de descentralização, lembra Vila Maior, são um dos eixos da peculiaridade do federalismo europeu. A categoria de federação desprovida de Estado contém elementos importantes que não podem ser menosprezados, mormente a rejeição da dimensão estadual da UE, apontando numa direcção diferente, continuando a ter sempre em conta os elementos de especificidade que fazem da UE uma entidade diferente: uma federação de Estados, não um Estado federal (Vila Maior, 2007: 58-59).

Podem observar-se actualmente quatro estratégias de apropriação do federalismo na UE: a primeira é apelidada de *constitucional*, com origem na lei constitucional e inspirada pela jurisprudência expansiva do Tribunal de Justiça Europeu, cuja análise se escora na indagação da constitucionalização dos tratados (Sweet, 2004; Maduro, 2006); a segunda é denominada de *desagregante*, na exacta medida que considera que a UE não pode ser vista como uma federação acabada – antes exhibe algumas características de uma entidade federal em algumas políticas concretas, inspiradas pelo federalismo regulatório e federalismo fiscal (Mastromarino, 2010; Scharpf, 1999); a



terceira é classificada de *distributiva*, ocupando-se da distribuição de poder entre o centro e as unidades componentes, bem como entre as próprias unidades componentes. Com o desenvolvimento de competências pouco claras e a proclamação da subsidiariedade em Maastricht, esta estratégia de recuperação do federalismo conheceu um impulso deveras significativo (Pollack, 1994: 95-145; Swenden, 2004: 371-392); a quarta é designada de *essencialista*, pois o que se procura é captar a essência do conceito de federalismo, urge investigar que tipo de federalismo representa a UE ou como a compreensão corrente de federalismo devia ser reconfigurada para ajustar o caso da UE e outros potenciais casos que lhe são semelhantes. De acordo com esta estratégia, é necessário afastar a associação mental entre federalismo e estatismo, que se arrastou do domínio normativo para o campo analítico (Elazar, 1995: 5-18; Kelemen and Nicolaidis, 2006: 304-307).

Contrapondo à unidade federal americana, a UE não se funda na utopia de um povo único nem sequer de que a ideia da sua criação o tornaria real. Os especialistas em política de identidade na Europa reconhecem que o sentimento de pertença europeu pode ser temperado com identidades nacionais e subnacionais para formar identidades múltiplas mais pronunciadas (Risse, 2010). Concomitantemente, outros autores sugerem que a diversidade de identidades culturais e políticas na Europa não é contrária a uma visão federal, se tal visão é entendida como uma união federal (em vez de um Estado federal) e procura desenvolver uma nova interpretação da democracia (Nicolaidis, 2004: 97-110).

Na União Europeia, contrariamente ao que sucede nos EUA, os níveis supranacional, nacional e subnacional cooperam num sistema de «governança conjunta» (Marks, Hooghe and Blank, 1996: 341-378; Amaral, 1998). James Caporaso está entre os autores que sustentam que o processo de integração europeia criou uma estrutura equivalente a um «Estado internacional». O autor invoca três motivos para essa classificação: 1) a UE desempenha um importante papel de mediação entre os Estados-membros; 2) as instituições supranacionais podem agir sem dependerem da fiscalização exercida pelos Estados-membros; 3) as instituições supranacionais procuram estender as suas relações e influências para além do conjunto dos governos nacionais, tendo em vista relacionar-se com interesses privados (ONG's, grupos de pressão...). O propósito da UE enquanto «Estado internacional» é o de acomodar as externalidades internacionais que os Estados-membros, isoladamente, são incapazes de mitigar à escala doméstica (Caporaso, 1996: 29-52).

Explorando o filão, a evolução da integração europeia não se desvincula do estigma do «Estado vestefaliano», tal como foi erigido depois de 1648. Em contraste com esta visão, e de um modo algo ingénuo, Jan Zielonka mostra que a UE alargada se assemelha cada vez mais a um império neo-medieval em detrimento de um clássico Estado (federal) de tipo vestefaliano. Para este autor, no futuro as fronteiras da UE serão cada vez menos territoriais, menos físicas e menos visíveis, dado que as fronteiras passam a ser zonas onde as pessoas e as identidades se misturam. O conceito linear de fronteira era desconhecido na Idade Média, pelo que as fronteiras eram tratadas mais como zonas geográficas do que linhas e eram bastante abertas.



Acresce ainda que dificilmente naquele período havia algum tipo de sobreposição entre as fronteiras administrativas, económicas, militares e culturais (Zielonka, 2007)¹.

Para Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, a UE constitui uma entidade intermédia entre o Estado-nação e o sistema internacional, a macrorregião política, que ultrapassa as clássicas soberanias vestefalianas como nova fórmula territorial nas relações internacionais (que faz dela um novo actor internacional). A macrorregião política implica inevitavelmente o preenchimento de um conjunto de condições, tais como uma identidade regional, a moeda única e um sistema de defesa integrado. Para caber dentro do conceito de macrorregião avançado pelos autores, a UE tem de melhorar substancialmente a sua coordenação, accionar a implementação de políticas comuns e aumentar o número de áreas consideradas no processo de integração (Camição e Lobo-Fernandes, 2005: 241-242).

Na primeira fase da integração europeia, o neo-funcionalismo parecia levar a melhor no debate teórico. Com efeito, procurou explicar como e por que razão os Estados se juntam e associam voluntariamente com os seus vizinhos sabendo que perderão parte da sua soberania enquanto que adquirem novas técnicas para a resolução de conflitos entre si. Destacam-se quatro linhas-chave do argumento neo-funcionalista: i) o conceito de “Estado” é mais complexo do que os realistas haviam sugerido; ii) as actividades dos grupos de interesse e actores burocráticos não são confinadas à cena política doméstica; iii) os actores não estatais são importantes na política internacional; iv) a integração europeia é alcançada através de pressões do tipo “spillover”.

De acordo com o conceito de “spillover”, uma vez dados os primeiros passos pelos governos nacionais com vista à integração, o processo toma uma vida própria e apresenta-se irreversível. Como escreveu Lindberg,

«in its most general formulation, “spillover” refers to a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth»
(Lindberg, 1963: 10).

No entanto, o desenrolar dos acontecimentos, e concretamente a assunção pelos Estados-membros do que estava em causa com o reforço da integração europeia ditou o fim do estado de graça desta corrente de pensamento. Assim, o uso do veto por De Gaulle que conduziu à crise da «cadeira vazia» em 1965-66 significou um forte revés para o neo-funcionalismo (Bache and George, 2006: 8-12) na sua acepção original. Os governos nacionais arrogam-se a partir de então como os responsáveis por levar adiante a integração europeia, determinando a sua natureza e alcance (para o trabalho seminal sobre neo-funcionalismo, Haas, 1968).

¹ Seja-nos permitido aqui fazer uma curta referência à obra de Rui Cunha Martins que nos últimos anos tem estudado o conceito de fronteira nos planos histórico, jurídico e político. Num dos seus mais recentes trabalhos (Martins, 2008), recupera a essência do conceito, chamando a atenção para a sua mutabilidade e operabilidade, o seu potencial demarcatório inestimável, bem como a capacidade para se constituir um mecanismo de resistência contra o totalitarismo das sociedades incapazes da produção de limites.



Hoffmann rejeitou a visão neo-funcionalista de que os governos seriam em último caso oprimidos por pressões das elites dos grupos de interesse para integrar. Hoffmann partiu do argumento do realismo clássico, segundo o qual os Estados eram tratados como actores racionais unos, com pouca importância associada à política doméstica. A posição intergovernamentalista de Hoffmann era mais avançada que a dos realistas a este respeito e a sua consciência política era também mais aguda do que a dos neo-funcionalistas que pretendiam adoptar antes uma visão pluralista simplificada dos processos políticos. Para o autor, a integração europeia era apenas um aspecto do desenvolvimento da política internacional e, como os realistas, insistia nas limitações externas da autonomia: os Estados eram vistos como actores independentes, mas os seus governos eram constrangidos pela posição do Estado no sistema mundial (Hoffmann, 1966: 862-915).

Andrew Moravcsik chama a atenção para a complexidade do processo político comunitário, argumentando que são necessárias mais teorias que expliquem as respostas nacionais à interdependência internacional. O intergovernamentalismo liberal – tal como a abordagem de Hoffmann – postulava que os Estados eram actores racionais, mas partia do realismo tradicional ao não tratar o Estado como uma caixa negra. Um processo político doméstico determinava a sua definição do interesse nacional. Uma vez clarificado, era com este que se preparava a negociação internacional e, numa segunda fase, como os interesses nacionais em conflito eram reconciliados na arena negocial do Conselho de Ministros. A visão de política doméstica de Moravcsik, que chamava de visão liberal, era essencialmente a mesma da dos neo-funcionalistas, a chamada visão pluralista. A causa determinante das preferências de um governo era o equilíbrio entre os interesses económicos no plano doméstico. Moravcsik foi frequentemente criticado por esta visão restrita do processo político doméstico (Bache and George, 2006: 14; Ver o artigo pioneiro sobre intergovernamentalismo liberal em Moravcsik, 1993: 473-524).

A Europa foi ao longo destas últimas décadas o palco de uma reconceptualização do poder das relações internacionais, na perspectiva de José Manuel Pureza, que levou a considerar-se a si própria como campeã de uma ordem mundial pós-realista (Pureza, 2003). Joschka Fischer sustenta esta auto-representação da Europa, na medida em que se rejeitou, pós-1945, um sistema que prolongasse a doutrina de Vestefália; Romano Prodi chama a atenção para o papel que a Europa tem a desempenhar na governação mundial e que passa por replicar a sua experiência à escala global; Chirac defende o reforço da unidade europeia, mas salvaguardando o carácter intergovernamental desta organização; Miliband identifica um poder modelo na Europa mas não projecta um superpoder na UE; Eduardo Lourenço entende que a Europa não passa actualmente de Europa de Nações, estando por cumprir o velho sonho de uma Europa-Nação. Uma Europa de “razões”, mas igualmente desencantada e às voltas com o seu destino, uma obra inacabada (Lourenço, 2003)².

Se na construção europeia encontramos também os Estados como actores a que importa dar voz e tendo Portugal uma experiência já rica neste processo que não se limita ao período pós-1986, viramos agora o nosso olhar para a visão do processo a

² Num contexto de profunda incerteza e aparente incapacidade de reacção, Eduardo Lourenço não identifica um centro na Europa, razão pela qual não consegue ser um actor. Eduardo Lourenço em entrevista ao *Público* (caderno P2), de 5 de Abril de 2010. Entrevista conduzida por Teresa de Sousa.



partir de dentro e em concreto a algumas posições políticas tomadas pelo país em momentos charneira.

O Estado Novo e a aproximação às Comunidades

O regime de Salazar era uma ditadura de direita, nacionalista e católica, com algumas afinidades com o fascismo, à semelhança de outros regimes da Europa do Sul e da Europa Oriental do período entre as duas guerras. Ao aparato ideológico, marcadamente autoritário, cuja estrutura assentava no partido único, na censura e na construção do homem novo, havia que dar suporte económico. Da premissa autárquica ao «orgulhosamente só», o país vê-se na contingência de promover uma abertura económica, ainda que limitada, e a prazo encetar uma revisão do modelo de desenvolvimento. É o que está em jogo da passagem da EFTA à CEE.

A proposta britânica de uma zona de comércio livre apresentada em Julho de 1956 foi entendida pelos seis e entre outros membros da OECE como uma tentativa de pôr em causa os resultados produzidos em Messina. Tal suspeita confirmou-se em Setembro de 1956, quando os britânicos avançaram com a proposta de fusão das negociações da CEE e da zona de comércio livre. Na ocasião da apresentação na OECE da zona de comércio livre, as autoridades britânicas informam as congéneres portuguesas de que o projecto incluiria somente os países industrializados da Organização e que, naturalmente, Portugal não poderia fazer parte dessa zona. Tendo em conta o tecido económico português, e tratando-se de uma zona de comércio livre para a indústria, que excluía, deliberadamente, a agricultura, parecia não ser de interesse para Portugal.

Não obstante estes condicionalismos, o governo português manifesta a vontade de estar representado nas negociações. De acordo com Costa Pinto e Severiano Teixeira, Portugal aceita o objectivo político geral de liberalização do mercado; ao contrário de outros países periféricos, não tinha problemas financeiros. Por fim, a questão das colónias, que poderia revelar-se um assunto melindroso, acaba, nesta conjuntura, por jogar a favor de Lisboa, na medida em que a Inglaterra, interessada em incluir a Commonwealth, via neste particular Portugal como um potencial aliado (Pinto e Teixeira, 2005: 23).

Um dos objectivos fundamentais da EFTA era negociar com a CEE como um bloco. Dada a ausência de resposta da CEE, a Grã-Bretanha foi dando cada vez mais sinais de pretender negociar bilateralmente (Wilkes, 1997). A Suíça e Portugal foram os países que mais obstáculos levantaram a esta nova posição, alegando que era necessário salvaguardar os direitos de outros membros da EFTA. O volume das exportações e importações portuguesas nas trocas com a CEE, em 1957-1958, correspondeu, respectivamente, a 32% e 44% do comércio externo. Caso a Grã-Bretanha entrasse para a CEE, estas percentagens aumentariam para 49,3% e 68,3%. O que estas estatísticas oficiais relativas àquele biénio mostram é que as trocas com outros países da EFTA não eram relevantes. À semelhança do que acontecia com outros membros da EFTA, a mudança da política europeia da Grã-Bretanha comprometia seriamente o futuro de Portugal (Leitão, 2007: 127-128).

Ao nível económico, Portugal tinha de garantir um regime específico a fim de salvaguardar o seu desenvolvimento económico. O *volte-face* do governo português em relação à adesão à CEE deveu-se ao facto de o governo não ter outra alternativa em



termos de política europeia senão seguir o exemplo britânico. Nicolau Andresen Leitão refere que

«a inexistência de uma alternativa está bem patente no facto de Corrêa d'Oliveira ter aceite à partida que, de início, seria apenas a metrópole a pedir a adesão e que a pauta exterior comum teria, provavelmente, de ser aplicada. Embora o ministro responsável pela política europeia falasse em unidade política e económica entre Portugal e as suas colónias, estes conceitos fundamentais do governo de Salazar seriam sacrificados publicamente no altar da necessidade maior de garantir o desenvolvimento económico através da adesão ou associação à Comunidade» (Leitão, 2007: 130).

Assim, os motivos que explicam esta mudança de atitude em relação à CEE eram internos.

A abertura ao mercado externo e a intensificação das relações comerciais com os países da zona, em detrimento do comércio colonial, conduziram ao esbatimento do protecçãoismo e do condicionalismo, permitindo o fomento de relações económicas até então pouco exploradas, como a criação de empresas estrangeiras em Portugal e o investimento externo. A adesão à EFTA teve um impacto assinalável sobre o comércio, com um aumento em percentagem de 52% para as exportações e de 40% para as importações, enquanto que para os restantes Estados-membros não ultrapassaram os 30%. Em resultado da adesão à EFTA, o crescimento económico português descolou entre 1960 e 1973, vindo a ser o período de maior crescimento do produto e do rendimento por habitante da história de Portugal (Alípio, 2006: 93-94).

Marcelo Caetano recebe em mãos no Verão de 1968 um país mais europeu em termos de trocas comerciais, esboçando de início algum ímpeto liberalizador. Não sendo nem um democrata, nem um liberal, Marcelo Caetano era um reformista dentro do regime desde o final da Segunda Guerra Mundial, salientando a capacidade do regime para se adaptar às circunstâncias ocorrentes, mas incapaz de resistir ao ambiente da época. Caetano tornar-se-ia o corifeu dessa facção reformista, mas estritamente legalista, que ansiava operar mudanças adaptativas do regime, sem alguma vez formular a sua negação ou superação.

O que preocupava verdadeiramente Caetano era o Ultramar e a tentativa de envolver a sua defesa num quadro mais amplo de defesa da Europa ou mesmo do Ocidente, cujo cerco pelo comunismo internacional se apertava, precisamente a partir das colónias portuguesas de África. Trata-se assim de uma maneira não só de justificar a política colonial portuguesa como até de procurar apoios no quadro da NATO, por definição uma organização consagrada à defesa do Ocidente (Castilho, 2000: 120).

Na senda das anteriores negociações europeias, designadamente para a criação de uma zona de comércio livre (1956-1958) e para a expansão da Comunidade (1961-1963), o governo nomeou em Março de 1970 uma comissão de estudos para a integração económica europeia, tendo esta apresentado o seu relatório em Setembro seguinte. A Comunidade é referida como o elemento mais preponderante à escala europeia, em contraponto à EFTA, capaz de congrega num bloco político-económico a totalidade dos



recursos europeus não comunistas. O documento reconhecia a possibilidade de a Comunidade constituir o primeiro estágio na formação da federação dos Estados Unidos da Europa³.

Segundo o relatório, a associação era a forma mais apropriada para regular as relações entre Portugal e a Comunidade. Esta era a opção mais convincente para economias cujo estado de desenvolvimento não permitem a adesão imediata. A associação levantaria problemas políticos, na medida em que um relatório recente do Parlamento Europeu apontara reservas sobre a admissão de países não democráticos, mencionando o caso particular da Espanha e, eventualmente, de Portugal. Um parecer da Comissão Europeia, datado de 1969, estabelecia a distinção entre os países aptos a celebrar acordos de associação e os que somente teriam a oportunidade de celebrar acordos comerciais, dando a entender claramente que este seria o caso dos países ibéricos. O relatório particularizava que os acordos de associação consubstanciariam a primeira etapa de uma futura adesão.

Em 22 de Julho de 1972 foi assinado um acordo de comércio livre entre Portugal e a Comunidade. Dada a especificidade do caso português e a prática comunitária nestas circunstâncias, o acordo incluía uma cláusula evolutiva que apontava para «a possibilidade de desenvolverem e aprofundarem as suas relações quando, no interesse das respectivas economias, for julgado útil alargá-las a domínios não abrangidos pelo presente acordo» (esta cláusula foi importante depois de 1974 para a Comunidade prestar apoio financeiro e aliviar as condições comerciais impostas a Portugal no acordo de 1972).

O trajecto português rumo à Europa, quer no salazarismo quer no marcelismo, as linhas de «aproximação» ao movimento da unidade europeia, designadamente à CEE, foram ditadas por um puro pragmatismo. Esta tendência encontra o seu apogeu na escolha operada em Julho de 1972, pois o acordo comercial, a entrar em vigor em Janeiro seguinte, não estabelecia qualquer vínculo político – o propósito era a troca de mercadorias, especificamente de produtos industriais. Norteado pela continuidade, pode dizer-se que a distância entre Portugal e a Europa não era de todo diferente da que existia em Janeiro de 1960 (adesão formal à EFTA) e em Julho de 1972 (assinatura dos Acordos Comerciais entre Portugal e a CEE e a CECA) (Castilho, 2000: 228; Silva, 2000: 62).

Portugal democrático na Europa: que papel para mais integração política?

Ultrapassadas as diplomacias paralelas do Período Revolucionário em Curso (PREC), a radicalização do discurso e das acções políticas no terreno no Verão Quente de 1975, as hesitações dos EUA quanto ao resgate do país depois da inoculação de que falava Kissinger, a verdade é que a «saliência internacional» de que se reveste o caso português em muito contribuiu para a transição democrática. Prova disso é o envolvimento da Comunidade, de alguns Estados europeus, em particular a República Federal da Alemanha e a França, de organizações internacionais, de partidos políticos moderados e ainda dos EUA.

³ AHD-MNE, relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, Setembro de 1970, pp. 3-6.



A «opção europeia» foi assumida politicamente pelo I Governo Constitucional de Mário Soares, com José Medeiros Ferreira como ministro do Negócios Estrangeiros. O primeiro passo foi o pedido de adesão ao Conselho da Europa em Agosto de 1976, que se concretizou logo em Setembro do mesmo ano. Uma vez membro do Conselho da Europa, reconhecida internacionalmente a consolidação da democracia, esboçava-se então o passo decisivo: o pedido de adesão à CEE. Portugal assumiu a partir de 1976 a sua condição de país ocidental, simultaneamente atlântico e europeu. As boas relações com os EUA, no plano bilateral, e o reforço da participação na NATO, no plano multilateral, constituíram a expressão mais clara do vector atlântico. Por sua vez, a «opção europeia» assume-se como opção estratégica e projecto político, terminada que está a perspectiva meramente pragmática e económica que moldou o regime autoritário. Depois de um périplo pelas capitais europeias para consciencializar os seus homólogos da normalização do processo democrático em Portugal, do comprometimento para a adesão ao clube europeu, ainda para mais após um parecer positivo das Comunidades, obtido em Maio de 1978, os anos que se seguem até 1985 são marcados grandemente pelo processo negocial encetado com mais ou menos empenho pelos sucessivos governos portugueses.

Em entrevista ao *The Times*, Soares confessa-se

«um patriótico mas também partidário de uma Europa verdadeira e não uma associação de Estados apenas baseada no progresso económico ou preocupações económicas. (...) Sou por uma Europa política com reais instituições supranacionais de tal modo que calculo que a entrada dos países do Sul da Europa representa uma enorme contribuição para esta Europa».

E afirma ainda a propósito das dificuldades negociais que se avizinham:

«Mas numa comunidade de Nações livres, deve haver uma certa solidariedade que estaria antes de critérios estritamente nacionais e egoístas».

Se a Europa recusar Portugal no seu clube isso seria um «desastre» para o povo português e para a democracia, pelo que «nas actuais dificuldades financeiras a recusa poderia conduzir a um renascer do autoritarismo. Se a Europa nos fechasse a porta, teria que sofrer uma pesada responsabilidade no que respeita ao nosso futuro e da própria Europa⁴». Em entrevista a *O País*, Soares é peremptório: a entrada de Portugal na CEE é o corolário lógico para o desenvolvimento, cumprida a descolonização e feita a democratização da vida política⁵.

A década de 1970 é frequentemente retratada como uma década perdida na história da integração europeia. Todavia, deve ser antes vista como uma década de preparação para o impulso político-económico registado nos anos de 1980. Existem explicações

⁴ Entrevista de Mário Soares ao *The Times*, 11 de Fevereiro de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.

⁵ Entrevista de Mário Soares a *O País*, 18 de Fevereiro de 1977. Fonte: Fundação Mário Soares.



para o suposto fenómeno da «euro esclerose» que são mais plausíveis. Estas incluem a desintegração do sistema monetário internacional no princípio dos anos setenta, a crise petrolífera de 1973 e a estagflação que se seguiu e ainda o intenso obstrucionismo britânico na CEE à medida que sucessivos governos se dispunham a resolver a questão orçamental britânica. Isoladamente, estes factores seriam suficientes para explicar os destinos flutuantes da CEE na década de 1970 e nos primeiros anos da década seguinte, com ou sem o impacto acrescido de um Tribunal Europeu cada vez mais activo e autorizado. O determinismo histórico não começa ou termina no momento de tomada de decisão. Deste modo, o simples facto de que nada de muito relevante tenha sido decidido nesses anos não deve ser entendido como um período marcado pelo vácuo. Griffiths defende que os desenvolvimentos dos anos 70 prepararam o caminho para o renovado “dinamismo” da Comunidade no final dos anos 80, sob a forte liderança do Presidente da Comissão, Jacques Delors (Griffiths, 2006: 172).

Na intervenção no debate parlamentar do programa do VI Governo Constitucional, o Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, alega que a condução da política externa no último ano e meio foi motivo de dúvida e perplexidade para a maioria dos portugueses e aliados de Portugal. O MNE português declara então que

«... a nossa política externa será uma política claramente pró-europeia e pró-ocidental. Não haverá nela, por conseguinte, qualquer traço de terceiro-mundismo, de não-alinhamento ou de reserva ou distanciamento face às nossas solidariedades atlânticas conscientemente aceites e livremente mantidas⁶».

A rápida e completa integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, como membro de pleno direito, passará daí em diante a constituir a «prioridade das prioridades» da política externa portuguesa. Pela primeira vez em Portugal foi criado no elenco governativo o cargo de Secretário de Estado da Integração Europeia e se concentrou nas mãos de um mesmo ministro as responsabilidades da política externa e da integração europeia.

Em entrevista ao *Tempo*, o primeiro-ministro, Sá Carneiro, deixa um alerta e uma certeza quanto ao devir da construção europeia:

«há uma tendência para ver na CEE, na Europa das Comunidades, hoje, uma Europa das dificuldades. (...) Seria trágico para o Mundo que a Europa deixasse de acreditar em si própria, não resolvesse as suas dificuldades internas e rapidamente se não alargasse aos Doze. Estou convencido que essas dificuldades serão vencidas, o alargamento feito rapidamente. A Europa reestruturada e alargada tomará um novo élan. Acredito com uma grande confiança no novo impulso, na nova dimensão

⁶ A política externa portuguesa. Intervenção do Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, Prof. Diogo Freitas do Amaral, no debate parlamentar do Programa do VI Governo Constitucional, em 15 de Janeiro de 1980, Secretaria de Estado da Comunicação Social, Direcção-Geral da Divulgação, 1980, p. 9.



da Europa, no grande papel que a Europa do Mercado Comum e dos outros países europeus que dele não fazem parte venha a ter no mundo, em contacto com os nossos aliados, em contacto com os países árabes, em contacto com a China e com o Japão⁷».

Em Dezembro de 1980 foi assinado o Acordo Portugal-CEE sobre uma «ajuda de pré-adesão» a favor de Portugal, no montante global de 130 milhões de euros actuais, a que acresceram mais 65 milhões na segunda fase em 1984. Estes foram os primeiros «fundos comunitários» vindos de Bruxelas para Portugal, a alguns anos de nos tornarmos membros efectivos da Comunidade Europeia.

Num quadro político-partidário ainda não inteiramente apaziguado, o IX Governo Constitucional (conhecido como Bloco Central) conduzirá o processo negocial com vista à adesão de Portugal como membro de pleno direito da CEE ao seu término. É durante este período de 1983-85 que se conclui a negociação da maioria dos *dossiers* técnicos e em Outubro de 1984 torna-se irreversível a adesão de Portugal à CEE, para a qual contribuíram neste período o empenho de figuras como Jaime Gama, António Marta e Ernâni Lopes. Para quebrar o atraso em que se encontra, defende Mário Soares, Portugal precisa do «choque da integração na CEE». A Europa dos Pais Fundadores da CEE

«era uma Europa das complementaridades, um espaço económico solidário, politicamente unido, com uma voz unívoca e independente, em que os valores e os contributos próprios de cada Estado seriam motivo de enriquecimento e não razão de fraqueza, de unidade na pluralidade».

Soares vê o futuro do seu país como «intimamente ligado ao alargamento e à construção de uma Europa transnacional, pois é nessa via que Portugal quer realizar-se na plenitude das suas potencialidades e em comunhão com os povos a que a ligam séculos de convivência e uma indestrutível solidariedade⁸».

A adesão de Portugal e Espanha à CEE em 1986 constitui uma decisão com implicações políticas, económicas e até simbólicas para os dois países e para a CEE, numa fase de fulgor na vida comunitária. A implementação do Acto Único Europeu e a criação de um mercado interno acarretam consequências não olvidáveis que influenciarão os passos seguintes da integração europeia, pelo que é vital assegurar a coesão económica e social numa Comunidade que cresce (Silva, 2002: 179). Cavaco Silva não ignora que com o reforço da união política avançado pelo Tratado de Maastricht, com mais comprometimento das instituições comunitárias e numa tentativa de esclarecer o papel geopolítico da Europa, poderia conduzir à adesão de teses federalistas, contra as quais se posiciona: «(...) para uma adequada coerência da acção externa da Comunidade – que é fundamental – deveremos avançar de forma pragmática e gradual, procurando áreas de política externa e de segurança comuns que correspondam basicamente a

⁷ Francisco Sá Carneiro em entrevista ao *Tempo*, de 18 de Setembro de 1980.

⁸ Mário Soares, «A Construção da Europa e o Futuro de Portugal». Discurso pronunciado no Clube Diplomático de Genebra, em 25 de Janeiro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.



interesses também comuns dos Estados-membros» (Silva, 1991: 284). O primeiro-ministro lembrará a seu tempo que a integração europeia se pauta também pelo gradualismo no avançar para o modelo final de organização política na Europa, mas que «consagrar, neste momento, qualquer solução de modelo final, seria tão inoportuno quanto inadequado» (Silva, 1995: 69).

O alargamento é um desafio para Portugal e o MNE português, Durão Barroso, sustenta que a reforma institucional da Comunidade Europeia só poderá ocorrer após o alargamento. Com o alargamento em vista da UE e da nova ponderação de votos que os países sub-representados reclamam, Barroso advoga que a União não é um Estado federal⁹. Mas é na condição de país pequeno e periférico, em que o referencial desenvolvimento é a pedra angular do esforço com vista à adesão à CEE, que faz dela uma autêntica política pública (Vicente, 2008), que os governos de Cavaco Silva dela retirarão proveito (Franco, 1994).

Os anos de governação de António Guterres correspondem a um período menos efusivo do projecto europeu, na medida em que há a preocupação de preparar o alargamento dos países de Leste, a reforma das instituições e tornar exequíveis as políticas comunitárias no contexto de muitas sensibilidades nacionais. O Tratado de Amesterdão e o de Nice são a prova do muito que estava por agilizar no plano comunitário e o muito que ficava por concretizar. A segunda presidência portuguesa do Conselho das Comunidades Europeias, que constituiu um marco importante do compromisso português, e o ímpeto inicial da Estratégia de Lisboa, que inspirou a elaboração da Estratégia 2020 em vigor, são o testemunho vivo da acção de Portugal na Europa, a par das interessantes reflexões do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa. Profundo conhecedor dos meandros da política e diplomacia europeias, Seixas da Costa lamenta que

«o dia-a-dia demonstra que as grandes prioridades dos Estados membros mais poderosos tendem frequentemente a impor-se aos restantes e isso só não acontece mais pelo facto de, não raramente, se verificarem contradições bloqueantes entre esses mesmos Estados. A deriva para o directório, seria, assim, cada vez mais inevitável, e a introdução das votações por maioria qualificada, no quadro das novas «estratégias comuns» da PESC [Política Externa e de Segurança Comum], tenderia ainda a agravar este cenário. Retomando um velho clássico, dir-se-ia que essa visão tende a considerar que a União funciona como o conselho de administração dos interesses comuns dos países dominantes na Europa» (Costa, 2002: 49-50).

As palavras de José Magone a propósito da estratégia negocial portuguesa nestes anos são concludentes:

⁹ José Manuel Durão Barroso, «Alargar a Europa sem enfraquecer a Europa», entrevista ao *Público*, em 25 de Junho de 1995.



«(...) the position of Portugal within the negotiation has improved considerably. Although Portugal is not one of the main players of the European integration process, it was able to upgrade its ability to make an impact on the whole process. This can be said particularly for the introduction of a social dimension and employment policy onto the agenda of the IGC 1996 and 2000 in conjunction with other countries as well as the Charter of Fundamental Rights of European Citizens. The main trend was a gradual overcoming of the isolationist position of preserving national sovereignty towards one of shared sovereignty. One can speak therefore of a limited bottom-up Europeanization which is highly flexible and open for negotiations» (Magone, 2004: 42).

Com efeito, Portugal só tem a ganhar se tiver uma estratégia e uma ideia para a Europa.

Conclusão

A história da integração europeia, e as vicissitudes dos Estados-membros que dela fazem parte, é de tal modo rica que, também devido às especificidades do seu modelo, os politólogos desenvolvem inúmeros estudos sobre a integração regional e continuam a observar a UE como uma estrutura capaz de ser replicada, com as devidas distâncias, a outras áreas do globo. Apesar de não conseguirmos classificar unanimemente este objecto político, conseguimos antes perceber a importância que os Estados-membros lhe atribuem, em particular países como Portugal que isoladamente não se conseguiriam projectar política e economicamente, não obstante a UE ser não menos vezes o bode expiatório para medidas impopulares que os governos nacionais têm de implantar.

O período temporal que serviu de objecto a esta análise é marcado por avanços e recuos no projecto europeu. De um modo geral, os diferentes governos portugueses, em ditadura ou democracia, reconheciam na integração europeia um processo político que não estava encerrado pelo que mais integração poderia significar a abdicação de parcelas de soberania que vários governos não estariam dispostos a alienar. A estratégia europeia de Salazar e Caetano é essencialmente norteadada pelo vector económico, uma vez que é na Europa, e já não nas colónias, que se efectua o grosso das trocas comerciais, daí o acordo comercial assinado em 1972. O período de 1977-85 é particularmente intenso, com destaque para um punhado de políticos, na condução do processo negocial com vista à adesão à CEE (destaque-se ainda assim algumas reflexões de Mário Soares, Jaime Gama ou a intervenção fugaz de Sá Carneiro). Os governos de Cavaco Silva correspondem ao período de ouro da integração europeia, coincidindo com lideranças fortes, algumas delas identificadas com o reforço do federalismo europeu. Cavaco Silva não era propriamente um entusiasta do federalismo europeu e colocava o Estado nacional no centro da dinâmica comunitária. Já num período diferente da vida europeia, os governos de António Guterres intensificam o comprometimento com o projecto europeu, com novas propostas e com a firme convicção que a UE é de todos os Estados-membros, grandes e pequenos, e que o alargamento obrigava a reformas institucionais profundas, sucessivamente adiadas.



Referências bibliográficas

- Alípio, Elsa Santos (2006). *Salazar e a Europa. História da Adesão à EFTA (1956-1960)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Amaral, Carlos Eduardo Pacheco do (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.
- Bach, Ian & George, Stephen (2006). *Politics in the European Union*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, Michael (2000). *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge.
- Camisão, Isabel & Lobo-Fernandes, Luís (2005). *Construir a Europa. O processo de interação entre a teoria e a história*. Cascais: Principia.
- Caporaso, James (1996). «The European Union and forms of state: westphalian, regulatory or post-modern?» *Journal of Common Market Studies*, 34 (n.º1): 29-52.
- Castilho, José Manuel Tavares (2000). *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Costa, Francisco Seixas da (2002). *Diplomacia Europeia. Instituições, alargamento e o futuro da União*. Lisboa: Dom Quixote.
- Cunha, Paulo de Pitta e (2005). A União Europeia e a concepção do Estado regulador». *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. XLVI (n.º2): 1053-1063.
- Elazar, Daniel J. (1995). «From statism to federalism: a paradigm shift». *Publius: The Journal of Federalism*. 25 (n.º2): 5-18.
- Franco, António L. Sousa (1994). «O Período Europeu (1986-1993)». In António Reis (coord.), *Portugal: 20 anos de democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Griffiths, Richard T. (2006). «A dismal decade? European integration in the 1970s». In Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Haas, Ernst B. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. 2nd edition. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Hoffmann, Stanley (1966). «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe». *Daedalus*. 95 (n.º3): 862-915.
- Kelemen, R. Daniel & Nicolaidis, Kalypso (2006). «Bringing Federalism Back in». In Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (ed.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Koslowski, Rey (1999). «A constructivist approach to understanding the European Union as a federal polity». *Journal of European Public Policy*. 6 (n.º4): 561-578.
- Leitão, Nicolau Andresen (2007). *Estado Novo, Democracia e Europa (1947-1986)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.



Lindberg, Leon N. (1963). *The Political Dynamics of Economic Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Lourenço, Eduardo (2003), «Uma Europa de Nações ou os Dentes de Cadmo». In Maria Manuela Tavares Ribeiro, António Moreira Barbosa de Melo, Manuel Carlos Lopes Porto (org.), *Portugal e a Construção Europeia*. Coimbra: Almedina.

Maduro, Miguel Poiares (2006). *A Constituição Plural. Constitucionalismo e União Europeia*. Cascais: Principia.

Magone, José M. (2004). *The Developing Place of Portugal in the European Union*. New Jersey: Transaction.

Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbeth & Blank, Kemit (1996). «European integration from the 1980's: State Centric v. Multi-Level Governance». *Journal of Common Market Studies*. 34 (n.º3): 341-378.

Martins, Rui Cunha (2008). *O Método da Fronteira. Radiografia histórica de um dispositivo contemporâneo (matrizes ibéricas e americanas)*. Coimbra: Edições Almedina.

Mastromarino, Anna (2010). *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionale*. Giuffrè.

McKay, David (1999). *Federalism and European Union – A Political Economy Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

McKay, David (2002). «The Political Economy of Fiscal Policy under Monetary Division». In Kenneth Dyson (ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.

Moravcsik, Andrew (1993). «Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach». *Journal of Common Market Studies*. 31 (n.º4): 473-524.

Nicolaidis, Kalypso (2004). «We the peoples of Europe». *Foreign Affairs*. 83 (n.º6): 97-110.

Pinder, John (1993). «The new European federalism: the idea and the achievements». In Michael Burgess and Alain G. Gagnon (ed.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. London: Croom Helm, 45-66.

Pinto, António Costa & Teixeira, Nuno Severiano (2005). «Portugal e a integração europeia, 1945-1986» In António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira (orgs.), *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia, 1945-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 17-43.

Pollack, Mark A. (1994). «Creeping competence: the expanding agenda of the European Community». *Journal of Public Policy*. 14 (n.º2): 95-145.

Pureza, José Manuel (2003). «Há um modelo europeu de ordem mundial?» In Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural. Actas do Curso Intensivo – 20 de Fevereiro a 2 de Março de 2003*. Coimbra: Quarteto Editora.



Risse, Thomas (2010). *A Community of Europeans?: Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca: Cornell University Press.

Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, Philippe C. (2000). «Federalism and the Euro-Polity». *Journal of Democracy*. 11 (n.º1): 40-47.

Schmitter, Philippe C. (2010). «A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional». *Lua Nova*, São Paulo. 80: 9-44.

Silva, Aníbal Cavaco (2002). *Autobiografia Política*. Vol.1 («O percurso até à maioria absoluta e a primeira fase da coabitação»). 3ª. Edição. Lisboa: Temas e Debates.

Silva, António Martins da (2000). *Portugal entre a Europa e Além-Mar: do Plano Briand na SDN (1929) ao Acordo Comercial com a CEE (1973)*. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Steiner, George (2005). *A Ideia de Europa*. Lisboa: Gradiva.

Sweet, Alec Stone (2004). *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Swenden, Wilfried (2004). «Is the EU in need of a competence catalogue?» *Journal of Common Market Studies*. 42 (n.º2): 371-392.

Vandamme, Jacques (1998). «European Federalism: Opportunity or Utopia?». In Martin Westlake (ed.), *The European Union beyond Amsterdam – New concepts of European integration*. London: Routledge, 128-137.

Vicente, Paulo Carvalho (2008). «A aproximação de Portugal à Europa (1972-1986)». Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Vila Maior, Paulo (2007). *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*. Porto: Edições da Universidade Fernando Pessoa.

Wilkes, George (ed.) (1997). *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961-1963*. London: Frank Cass.

Zielonka, Jan (2007). *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Imprensa escrita

The Times, de 11 de Fevereiro de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.

O País, de 18 de Fevereiro de 1977 – entrevista a Mário Soares. Fonte: Fundação Mário Soares.

Tempo, 18 de Setembro de 1980 – entrevista a Francisco Sá Carneiro.

José Manuel Durão Barroso, «Alargar a Europa sem enfraquecer a Europa», entrevista ao *Público*, em 25 de Junho de 1995.

Público (caderno P2), 5 de Abril de 2010 – entrevista a Eduardo Lourenço (entrevista conduzida por Teresa de Sousa).



Fontes primárias e impressas

AHD-MNE, relatório da Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, Setembro de 1970.

A política externa portuguesa. Intervenção do Vice-Primeiro-Ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, Prof. Diogo Freitas do Amaral, no debate parlamentar do Programa do VI Governo Constitucional, 15 de Janeiro de 1980, Secretaria de Estado da Comunicação Social, Direcção-Geral da Divulgação.

Mário Soares, «A construção da Europa e o futuro de Portugal». Discurso pronunciado no Clube Diplomático de Genebra, em 25 de Janeiro de 1984. Fonte: Fundação Mário Soares.

Silva, Aníbal Cavaco (1991). *Ganhar o Futuro (discursos proferidos durante a vigência do XI Governo Constitucional)*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Silva, Aníbal Cavaco (1995). *Manter o Rumo (discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional)*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

O ATOR NORMATIVO NA ERA DO NOBEL: *QUO VADIS* UE?

Ana Isabel Xavier

xavier.anaisabel@gmail.com

Professora Auxiliar Convidada no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública (RIAP), Escola de Economia e Gestão (EEG), Universidade do Minho (Portugal). Investigadora de Pós Doutoramento do NICPRI – Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais. Presidente da Direcção da DECIDE – Associação de Jovens Auditores para a Defesa, Segurança e Cidadania

Resumo

A ideia de uma união política paralela à união económica, da Europa dos cidadãos para lá da Europa da livre circulação de bens e mercadorias, esteve sempre presente nos ideais da construção europeia. No entanto, a sua formalização *de jure* só surge com a entrada em vigor, a 01 de novembro de 1993, do Tratado de Maastricht e a institucionalização de uma nova personagem político-estratégica: a União Europeia (UE).

Desde então, a literatura académica tem vindo a “rotular” a União Europeia em sucessivas tentativas de clarificar o que é ou o que pode vir a ser o que Jacques Delors designava, nos anos 90, de OPNI – Objeto Político Não Identificado. Uma das aceções que tem contribuído para a discussão é o de “ator normativo” (Manners, 2001; 2002) que defende que a União Europeia tem caminhado numa progressiva normatividade, quer para vigorar internamente, quer com o intuito de ser exportável para a sua vizinhança próxima e pautar as suas relações com o resto do mundo.

Ora, a presente reflexão pretende desde logo contribuir para a discussão sobre a qualidade ou condição europeia de prescrição de normas, iniciando pela sistematização de uma série de concretizações que, pela leitura da tese de Manners, fazem culminar a tríade democracia, Direitos humanos e boa governação na assinatura do Tratado de Lisboa, a 13 de dezembro de 2007 e posterior entrada em vigor a 1 de dezembro de 2009. No entanto, o presente artigo não ignora que a noção de “ator normativo” tem sido (re)trabalhada e aperfeiçoada pelo próprio e por outros autores, em função de algumas críticas e estudos empíricos, tendo conhecido alguma evolução, enriquecimentos e contradições.

Por isso, num segundo momento, iremos colocar em evidência algumas teses cuja linha de argumentação nos permitirá contrapor e questionar as dimensões interna e externa do ator União Europeia. Iremos também explorar o poder simbólico que a União emana no desenvolvimento de instrumentos e capacidades para ser reconhecida como um ator capaz de afrontar as ameaças e os desafios atuais, mas cujo perfil pode não ser distintivo de demais atores nas relações internacionais. Concluiremos com uma reflexão sobre o impacto da atribuição do Prémio Nobel da Paz em 2012 na (re)definição de normas, valores e princípios e da atual crise financeira no futuro do “gigante económico mas anão político”.

Palavras chave:

União Europeia; Ator Normativo; Tratado de Lisboa

Como citar este artigo

Xavier, Ana Isabel (2013). “O ator normativo na era do Nobel: *Quo Vadis* UE?”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 1, Maio-Outubro 2013. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n1_art4

Artigo recebido em 1 de Agosto de 2012 e aceite para publicação em 5 de Novembro de 2013



O ATOR NORMATIVO NA ERA DO NOBEL: *QUO VADIS UE?*

Ana Isabel Xavier

Introdução

Deriva da sua génese a ideia de edificar um projeto de paz, Direitos Humanos, Democracia e Boa Governação para a Europa assolada pela segunda guerra mundial (1939-1945), entre e para lá das suas fronteiras. Por isso, deparada com as “novas guerras”¹ nas fronteiras da Europa no início da década de 90, a então Comunidade Económica Europeia (CEE) viu-se compelida a responder aos novos desafios e responsabilidades morais exigidos pela Comunidade Internacional.

Nesse sentido, ao herdar esta conjuntura internacional, o Tratado de Maastricht configura um “modelo de templo grego” e introduz um segundo pilar dedicado exclusivamente à PESC – a Política Externa e de Segurança Comum, começando a delinear-se a afirmação da União como ator político comprometido com a tríade Democracia, Direitos Humanos e Boa Governação como corolário da manutenção da paz e reforço da segurança internacional à *la* UE. E é nos objetivos da PESC estatuidos no art. J-1, n.º 2 TUE que o reforço da segurança internacional aparece associado ao objetivo maior do desenvolvimento e reforço da Democracia e do Estado de Direito, bem como ao respeito dos direitos e liberdades fundamentais.

Ex ante, a 19 de junho 1992, o Conselho da União da Europa Ocidental viria a adotar as missões de Petersberg (nome da localidade alemã perto de Bona onde se situa o Palácio de Petersberg e onde a reunião decorreu) e que o Tratado de Amesterdão, em 1999, viria a incluir no art. 17.º, parágrafo 2. As Missões de Petersberg são especializadas em missões de caráter humanitário ou de evacuação de cidadãos; missões de manutenção de paz (*peace-keeping*) e missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (o que incluirá a dimensão de *peace-enforcing*). Veremos na última parte deste artigo, como é que o Tratado de Lisboa estende este escopo, considerando-as parte das atuais missões da União Europeia.

Paralelamente, no mesmo ano em que o Tratado de Maastricht entra em vigor, em 1993, são formulados no Conselho Europeu de Copenhaga e posteriormente reforçados no Conselho Europeu de Madrid em 1995, os três critérios que viriam a pautar a apresentação da candidatura de um dado Estado para aderir à União Europeia. Deste modo, os critérios de Copenhaga pressupõem que se devem respeitar as condições impostas pelo artigo 49.º e os princípios do n.º 1 do artigo 6.º do Tratado da UE, cumprindo um critério político (instituições estáveis que garantam a Democracia, o Estado de direito, os Direitos do Homem, o respeito pelas minorias e a sua proteção),

¹ Vide a este respeito Kaldor, 2001 (1999) e a sua análise a partir do estudo de caso da Bósnia-Herzegovina na dicotomia entre novas e velhas guerras.



um critério económico (economia de mercado que funcione efetivamente e capacidade de fazer face às forças de mercado e à concorrência da União) e um critério jurídico (subscrição do acervo comunitário).

Assumindo a tríade Democracia - Direitos Humanos - Boa Governação como uma preocupação muito notória com as necessidades dos indivíduos e comunidades com tónica na prevenção de situações de conflitualidade e enfoque nas raízes estruturais das fragilidades, a União Europeia tem vindo então a trilhar um caminho de normatividade que é paralelo e complementar ao plasmado em letra de Tratado e alargado às dimensões do ator de política externa para lá do ator de segurança e defesa.

Neste sentido, uma das referências mais emblemáticas prende-se com a criação, a 1 de março de 1999, do serviço oficial da Comissão Europeia responsável pela assistência humanitária² aos países terceiros afetados por conflitos ou desastres naturais e/ou causados pelo Homem, em todo o mundo. De facto, a missão do serviço de ajuda humanitária da UE é particularmente relevante através de duas variantes interdependentes. A primeira, salvar e preservar vidas humanas em situações de emergência e de pós-emergência, reduzir ou impedir o sofrimento e salvaguardar a integridade e a dignidade das populações afetadas por catástrofes naturais ou conflitos com causas humanas. A segunda, facilitar, em conjunto com outros instrumentos de ajuda, a recuperação das populações à situação anterior à crise e a sua autonomia, implementando estratégias não só de emergência, mas também de reabilitação e desenvolvimento.

De interesse igualmente relevante, destaquem-se os inúmeros Comunicados sobre Direitos Humanos e Boa Governação e a Iniciativa da Comissão para a Prevenção de Conflitos, datada de 11 de abril de 2001, tendo em vista a melhoria das capacidades de intervenção civil da UE. Esta vem no seguimento do Relatório conjunto da Comissão e do Alto Representante para a PESC sobre a prevenção de conflitos, apresentado no Conselho Europeu de Nice de dezembro de 2000, e antecede o Programa Europeu para a prevenção de conflitos, adotado no Conselho Europeu de Gotemburgo de junho de 2001. Uma das tónicas desta Comunicação da Comissão reside no reforço da capacidade da União para reagir atempadamente a conflitos “nascentes”, bem como aumentar a capacidade de deteção e luta contra as causas profundas dos conflitos numa fase precoce e não só de tratar dos “sintomas” em situações de crise.

É também em 2001 que a Europa se confronta consigo mesma com as seguintes questões: qual é e/ou deverá ser o novo papel da Europa num mundo globalizado? Como é que a PESC/PESD pode projetar a União enquanto ator de segurança no xadrez internacional? «Não deverá a Europa, agora que está finalmente unida, desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos?». A questão citada da Declaração de Laeken sobre o futuro da Europa, que saiu do Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2001, encontra a sua resposta no mesmo documento: «o papel que deve desempenhar é o de uma potência que luta decididamente contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo, mas que também não fecha os olhos às injustiças gritantes que existem no mundo».

² Em Inglês, *European Community Humanitarian Offices - ECHO*



No entanto, tratando-se de uma Declaração sobre o Futuro da Europa, Laeken também pode ser lida como uma Declaração sobre a Identidade europeia³, no dealbar do século XXI, sob o desígnio da globalização e com a memória muito próxima dos atentados às Torres Gémeas do outro lado no Atlântico. De facto, o que o 11 de setembro parece vir despoletar no processo do ator é a preocupação por um esboço de um conceito estratégico que prima pelo diálogo e negociação, pela prevenção e estabilização dos conflitos regionais, bem como pela integração de todos os países num sistema mundial equitativo de segurança, prosperidade e desenvolvimento. É um mundo de Paz, Direito(s) e tolerância que a UE pretende edificar, sobretudo quando o combate ao terrorismo aparece como um dos objetivos prioritários de ação da União.

Caberá a Javier Solana, então Alto Representante para a PESC, clarificar o contributo e potencial da União enquanto comunidade produtora e promotora de normas e valores. De facto, proclamada e aprovada pela Conclusão 83 do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de dezembro de 2003, a Estratégia Europeia de Segurança defende que a União Europeia «que reúne 25 Estados com mais de 450 milhões de habitantes, com uma produção que representa um quarto do produto nacional bruto (PNB) mundial, e com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor, é forçosamente um ator global». (Solana, 2003: 1)

Para responder a este desafio, a EES define três grandes objetivos estratégicos para a defesa e segurança da promoção dos valores europeus. Assentes numa lógica de simultaneamente “pensar em termos globais e agir a nível local”, os três objetivos estratégicos deste documento são (Solana, 2003: 6-9): primeiro, enfrentar as velhas e novas ameaças, como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada; segundo, promover estabilidade, Boa Governança e segurança dos vizinhos próximos da Europa (Balcãs, Cáucaso, Mediterrâneo...); por fim, contribuir para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo, reforçando a legitimidade das Nações Unidas, o fomento da relação transatlântica e parcerias estratégicas com a OSCE, o Conselho da Europa, a ASEAN, o Mercosul e a União Africana, bem como a Organização Mundial do Comércio.

Através destes três objetivos, a Estratégia de Solana simbolizava o que a União exportava, fosse para a sua vizinhança próxima, fosse para o resto do mundo. Com o enquadramento legal devido, em termos de Direito Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional, a EES dava assim uma primeira luz verde para uma União mais normativa. De facto, na sua Estratégia, Solana parece não ter dúvidas que a UE tem vindo a trilhar um caminho em matéria de prevenção destas novas ameaças globais, reforçando a democracia, a boa governação e a primazia dos Direitos Humanos como alicerces de segurança.

Quando, em 2008, quase em vésperas de se despedir do cargo de Alto Representante, Solana apresenta um *amendment* à sua Estratégia “original”, são preteridas as referências explícitas ao ator global em benefício da projeção do ator normativo e *peace-settler*, enquanto ator ativo na comunidade internacional, consciente das suas responsabilidades e pró-ativo na sua ação estratégica. Nas palavras de Solana, a União é um «pólo de estabilidade» (2008: 1), pelo que «a nível

³ Já a 14 e 15 de dezembro de 1973, a Cimeira de Copenhaga adota uma espécie de bilhete de identidade europeia - A “Declaração sobre a Identidade Europeia” – que definia as então comunidades europeias como um farol ético-normativo e uma potência civil.



mundial, a Europa deve conduzir um processo de renovação da ordem multilateral» (Solana, 2008: 2).

Também em 2003, foi lançada, no contexto do alargamento da União Europeia a 25, a Política europeia de vizinhança. A PEV foi concebida como um novo enquadramento para as relações entre a Comunidade alargada e os países vizinhos a leste (Arménia, Azerbeijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia) e a sul (Argélia, Autoridade Palestiniana, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia). Deste modo, o seu objetivo consiste na criação de uma zona alargada de estabilidade, segurança e prosperidade, na qual se estabeleça uma relação de paz e cooperação entre a UE e os seus vizinhos, através da liberalização adicional das trocas comerciais e da perspetiva de um maior relacionamento dos países do Mediterrâneo com o Mercado Único Europeu, bem como uma maior assistência técnica e financeira. Mais uma vez, Democracia e Direitos Humanos pautam transversalmente as relações da União com a sua vizinhança próxima, seja a leste, seja a sul.

Por fim e mais recentemente, em junho de 2012, a Comissão aprovou uma Estratégia sobre Direitos Humanos e Democracia, com especial ênfase para os direitos das mulheres e das crianças em todas as áreas das relações externas da União. Esta estratégia foi acompanhada por um plano de ação concreto, tendo em vista a promoção da Democracia e a Igualdade de Género e será acompanhado pela nomeação de um enviado especial de Direitos Humanos que acompanhe os assuntos de género em situações de conflito.

O *Acquis* normativo da União: de Maastricht a Lisboa

As referências citadas anteriormente exemplificam, em grande medida, a «força importante de mudança positiva» (Hirschman, 1963: 4) que a União tem vindo a ensaiar e cujo embrião da sugestão de normas como pauta para a condução da política remontaria a Carr quando este resguarda que «a ação política deve ser baseada numa coordenação de moralidade e poder» (2001: 92).

Mas, como se mede a normatividade e quem a define, sobretudo se pensarmos que há diferentes tipos de normas, sejam regulativas, constitutivas ou prescritivas? Um autor que tem tentado responder a estas questões tem sido Manners que define que os conceitos chave de uma União normativa residem na Paz, Democracia, Estado de Direito, Boa Governação e Respeito pelos Direitos Humanos (2001, 2002).

Ora, estes cinco pilares de Manners leva-nos a concluir que a base normativa da UE já existe (retomando aliás as primeiras alusões deste artigo), visto que a União Europeia tem vindo a definir uma arquitetura institucional produtora e promotora de normas e valores que têm sido incorporadas no que poderia ser considerado o *acquis* normativo da União:



Esquema 1 - O *acquis* normativo da União segundo Manners

<i>Princípios fundadores</i>	<i>Missões e objetivos</i>	<i>Instituições estáveis</i>	<i>Direitos Fundamentais</i>
Liberdade, Democracia, Respeito pelos Direitos Humanos e Liberdades fundamentais, Estado de direito	Progresso social Discriminação (positiva) Desenvolvimento sustentável	Garantia de Democracia, Estado de direito, Direitos Humanos e liberdades fundamentais Proteção das minorias	Dignidade Liberdade Igualdade Solidariedade Cidadania Justiça
Base de Tratado – Art. 6.º TUE	Base de Tratado – Arts. 2 TCE e TUE Arts. 6 e 13 TCE	Critérios de Copenhaga – conclusões do conselho europeu de junho de 1993	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Fonte: Manners (2001: 11-12)

De todos os elementos preceituados por Manners e a que já fomos fazendo referência ao longo deste artigo, faz sentido debruçarmo-nos apenas num dos elementos que, até agora, não tinha sido ainda desenvolvido: a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, formalmente adotada em Nice, em dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia.

De facto, a Carta foi elaborada por uma convenção composta por um representante de cada país da UE e da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais e compreende um preâmbulo e 54 artigos repartidos em sete capítulos: dignidade; liberdades; igualdade; solidariedade; cidadania; justiça e disposições gerais e, como tal, faz uma compilação de uma série de jurisprudência que estava espalhada e que é agora compilada num só documento. Em dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta foi investida de efeito jurídico vinculativo. Para o efeito, a Carta foi alterada e proclamada pela segunda vez em dezembro de 2007.

Tendo em conta a proposta conceptual de Manners, esquematizada na imagem 1, podemos então concluir que, com o Tratado de Lisboa, a UE parece estar mais normativa, desde logo porque a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada politicamente no Conselho Europeu de Nice, de dezembro de 2000, só encontrou valor vinculativo neste último Tratado.

Por isso, e tendo em conta que a proposta de Manners é de 2001 e, por isso, não contempla muitos dos elementos que falámos a título introdutório, sugere-se o seguinte modelo para reflexão:



Esquema 2 - O aquis normativo da União adaptado, tendo em conta os preceitos do Tratado de Lisboa

Valores, Direitos, Liberdades e princípios	Missões e objetivos	Democracia e Instituições estáveis	Relações com o resto do mundo	Missões da União Europeia no âmbito da PCSD
<p>Respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito, Direitos do Homem (...).</p> <p>Conforme reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e garantidos pela adesão à Convenção Europeia para a proteção dos direitos do Homem e das Liberdades.</p>	<p>Promoção da paz, valores e bem-estar dos povos</p> <p>Espaço de liberdade, segurança e justiça</p> <p>Desenvolvimento sustentável</p> <p>Coesão económica, social e territorial</p>	<p>Democracia representativa</p> <p>Relações com os parlamentos nacionais</p> <p>Garantia de democracia</p> <p>Estado de direito</p> <p>Direitos Humanos e liberdades fundamentais</p> <p>Proteção das minorias</p>	<p>Paz e Segurança</p> <p>Erradicação da pobreza</p> <p>Direito Internacional</p> <p>Multilateralismo</p> <p>Respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas</p> <p>Relações privilegiadas com os países vizinhos</p>	<p>Missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares e que incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos.</p> <p>Todas estas missões podem contribuir ainda para a luta contra o terrorismo.</p>
<p>Art. 2.º TUE</p> <p>Art. 6.º TUE</p>	<p>Art. 3.º TUE,</p> <p>Art. 13.º TUE</p>	<p>Art. 10º TUE</p> <p>Art. 11º TUE</p> <p>Critérios de Copenhaga – conclusões do conselho europeu de junho de 1993</p>	<p>Art. 3.º TUE</p> <p>Art. 8.º TUE</p> <p>Art. 21 TUE</p> <p>Política Europeia de Vizinhança EES 2003 e Amendment 2008</p>	<p>Art. 42 TUE</p> <p>Art. 43 TUE</p>

Fonte: Autoria própria

Tendo em conta o esquema 2 e para além dos aspetos a que já fomos fazendo referência, há alterações significativas no Tratado de Lisboa a respeito do ator



normativo com implicações significativas na gestão das suas relações externas. De facto, é introduzida uma base jurídica específica para a ajuda humanitária (art. 214.º TUE) que sublinha a especificidade desta política e da aplicação dos princípios do direito humanitário internacional, nomeadamente os princípios da imparcialidade e não discriminação. Para além disso, a política de desenvolvimento torna-se um serviço de desenvolvimento único dentro da Comissão com um comissário responsável pela cooperação para o desenvolvimento e os assuntos humanitários que também é membro da Comissão.

Destarte, com a identificação da cooperação para o desenvolvimento como área independente e com competências para agir nas relações com os países em desenvolvimento e a consequente separação dos orçamentos para o desenvolvimento e assistência humanitária, todas as políticas europeias que afetam os países em desenvolvimento passam a necessitar do apoio transversal das políticas de desenvolvimento em todos os seus objetivos. Em todas as reformas que são postas em prática é ainda definida uma hierarquia e mecanismos que promovem o desenvolvimento e a erradicação da pobreza como principal objetivo desta política⁴ (art. 208.º).

Por fim, uma referência às missões da União Europeia enquanto tal, que veem o seu escopo de gestão de crises alargado para lá das tradicionais missões de Petersberg, projetando um ator comprometido com as grandes questões internacionais. A este respeito, importa sublinhar que a UE tem em curso, no momento da escrita deste artigo, 12 missões ao abrigo da PCSD (Política Comum de Segurança e Defesa), três de índole militar e nove de índole civil, em três continentes diferentes⁵ e prepara já o lançamento de mais três missões: a EUAVSEC Sudão do Sul (missão civil de apoio e formação na segurança do aeroporto contra riscos externos); a EUCAP NESTOR (missão de reforço das capacidade na área da segurança marítima dos países na região do Corno de África e Índico Ocidental para o combate à pirataria) e a EUCAP SAHEL Níger (missão civil de reforço das capacidades de luta contra o terrorismo e criminalidade organizada na região do Sahel).

Mais do que um ator de segurança e defesa, a União surge-nos, nesta aceção de Manners como um ator *sui generis* que desenvolve relações externas (nas suas várias dimensões) e nos diversos contextos do sistema internacional. Segundo o autor, estas suas relações externas (política internacional ou externa do ator) e a sua presença e ação na cena internacional revestem características específicas, quando comparadas com as políticas externas de outros atores internacionais (relevantes ou/e semelhantes), sendo certo que tais características têm muito a ver com as suas características de ator interno, o que teria a ver com «as suas realizações a longo prazo como um modelo de cooperação regional, um ator múltiplo e decisores políticos, bem como sobre a sua espécie incipiente e sem precedentes de poder» (Telò, 2009: 1).

⁴ Um sinal claro do compromisso da União Europeia com os Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM), definidos em 2000, na Cimeira do Milénio, pelas Nações Unidas, tendo-se comprometido a aderir a um projeto mundial de redução, até 2015, da pobreza extrema sob todas as suas formas. Neste sentido, a UE reivindica para si o estatuto de principal entidade financiadora da ajuda pública ao desenvolvimento mundial, cerca de 55%, no total dos seus Estados-Membros.

⁵ Na Europa/Cáucaso: EUFOR Althea (militar); EULEX Kosovo; EUBAM Moldávia-Ucrânia; e, EUMM Geórgia. Em África: EUSEC RD Congo; EUPOL RD Congo; EUNAVFOR Atalanta (militar); e EUTM Somália (militar). Na Ásia e no Médio Oriente: EUPOL Afeganistão; EUJUSTLEX Iraque; EUBAM Rafah/Palestina; e EUPOL COPPS Palestina.



No entanto, é exatamente a argumentação do carácter distintivo da União enquanto ator de política externa que tem vindo a ser questionada nos últimos anos (Tocci, 2008a; 2008b), dando-nos espaço para um olhar crítico sobre esta tese.

Um olhar crítico sobre a normatividade distintiva

Não obstante a União Europeia assegurar hoje uma importante presença internacional e assumir-se como um dos atores centrais da cena internacional contemporânea, a literatura académica tem vindo a dar ecos de uma multiplicidade de propostas analítico-conceptuais, no intuito de definir (não necessariamente na perspetiva latina de *definire* enquanto «dar um fim») a União Europeia hoje.

Nessa linha, Ginsberg defende desde logo que «os académicos concordam que a UE tem uma “presença” internacional (é visível nos fora regional e global) e que exhibe alguns elementos do “ator em processo” (é um ator internacional em algumas áreas mas não em outras)» (1999: 437). Este conceito de *actorness* atribuído a Hettne e Soderbaum (2005), em construção, sempre inacabado, com um complexo de Instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis ou pilares (até ao enunciado de Lisboa), denuncia também a persistência de um enorme défice entre o “querer” e o “poder” em termos de projeção internacional (Hill, 1993: 306, 315; Toje, 2008: 139).

Hill dá seguimento a esta ideia (1993) e considera que a Comunidade Europeia desempenhava então quatro funções no sistema internacional que eram fortemente influenciadas pelas dinâmicas da guerra-fria (*idem ibidem*: 310-311): a estabilização da Europa ocidental (nomeadamente os países do sul em transição para a democracia, como a Grécia, Portugal e Espanha e a entente Franco-Alemã); a gestão do comércio internacional (a Comunidade Europeia como o mais importante ator único na negociação do processo no GATT e, depois, na OMC); ser a principal voz do mundo desenvolvido nas relações com o sul (referência às Convenções de Lomé e aos acordos preferenciais com o Mediterrâneo); e assumir-se como a segunda voz ocidental da diplomacia internacional (a diplomacia europeia coletiva como alternativa à dos Estados Unidos, nomeadamente na reconstrução da Europa Oriental depois de 1989).

Ainda tendo como referência o ano de 1993, Hill acreditava que a União Europeia podia ter a potencialidade de, no futuro próximo, assumir seis funções na arena internacional (*idem ibidem*: 312-315): ser um substituto da URSS no equilíbrio de poder (a CE como candidata para preencher o *vacuum* deixado pela hegemonia soviética num mundo bipolar); ser um pacifista regional (agir como mediador/árbitro coercivo quando a paz regional e a estabilidade de uma determinada região está sob ameaça de se espalhar a uma escala global); ser um interveniente global (interveniente na crise global com os instrumentos económicos e políticos e onde a instabilidade de um Estado ou região pode ameaçar os interesses económicos e os valores e princípios da comunidade internacional); ser um mediador de conflitos (ação diplomática, incluindo coerção e medidas de condicionalidade para levar as partes terceiras a resolver os seus conflitos e evitar a regressão às plataformas não democráticas); servir de ponte entre ricos e pobres (devido a uma relação especial, uma herança das ligações coloniais, com um vasto número de países condenados a fracas condições de riqueza de poder); ser um supervisor conjunto da economia mundial (capacidade para agir de forma coerente e



consistente com o FMI, Banco Mundial, cimeiras do G7 ou outras instituições onde a CE negocia diretamente com os Estados Unidos ou o Japão).

Por outro lado, é a Bretherton e Vogler que se deve a primeira referência à União enquanto "ator global" (1999), conceito que pressupõe três elementos essenciais: oportunidade (para agir no mundo), presença (capacidade efetiva para se deslocar e permanecer fora das suas fronteiras, influenciando o desenvolvimento dos outros Estados) e capacidade (para aproveitar todas as oportunidades para marcar presença).

Por fim, ao aceitarem a proposta de "ator internacional" atribuída à UE, Caporaso e Jupille (1998) avançaram também com quatro pré-requisitos para a União alcançar um estatuto maior com presença internacional: reconhecimento, autoridade, autonomia e coesão.

Sem querer alimentar a plêiade de propostas que se ofereceriam à nossa reflexão, parece importante convergir para a ideia de que «[...]a UE se distingue de outros atores, porque não é apenas um poder civil (no sentido de que não dispõe de instrumentos militares à sua disposição), mas (também) um poder normativo, civilizatório ou éticos dentro do sistema internacional» (Sjursen, 2006: 170).

Também Javier Solana adianta que «a forma distinta em que a UE exerce o poder, seja ele civil ou militar, é cada vez mais colocada em termos de uma "maneira europeia" de conduzir as suas relações internacionais, o que implica a existência de um sistema emergente de valores europeus que determina as regras que regem a ação externa» (2005).

Uma certa maneira europeia de perspetivar normas, princípios e valores parece unir todas estas propostas conceptuais, mas o próprio Manners, na sua teoria inicial, salienta uma certa dimensão transcendente do ator considerando que «a noção de uma Europa potência normativa situa-se na discussão de uma ideia-chave, o "poder sobre a opinião", o "poder ideológico", ou o "poder simbólico" e o desejo de ir além do debate sobre a projeção do ator como um Estado através da compreensão da identidade internacional da UE» (2001: 7).

Assim se percebe, aliás, porque Manners considera que o poder normativo da União é perceptível por cinco vias: por contágio (a difusão intencional); pela via informacional (comunicações estratégicas e declaratórias); por via procedimental (institucionalização das relações da UE); por transferência (troca de benefícios entre a UE e países terceiros); pela evidência (a presença real da UE em países terceiros e Organizações) e pelo filtro cultural (difusão cultural e aprendizagem política em países terceiros e Organizações) (2001: 13).

Mas se pensarmos no poder simbólico que Manners defende, vale a pena pensar na dupla dinâmica que este parece encerrar: primeiro, este poder simbólico deve ser perceptível internamente, exigindo à União olhar para dentro e assegurar que a tríade democracia, boa governação e direitos humanos vigore nos seus próprios Estados-membros; segundo, este poder deve ser externalizado, exigindo da parte da União capacidade e credibilidade para estar à altura das expectativas e poder assumir-se efetivamente como ator normativo. É aliás esta dupla dimensão que confere ao ator o seu carácter *sui generis*. Mas será que a União subscreve integralmente este duplo entendimento? A União é hoje um ator unificado na capacidade de expressão externa ou é um ator de gestão de crises que atua quando lhe é solicitado sobretudo em



dimensões de pós conflito mais do que de prevenção? Existe uma cultura estratégica verdadeiramente europeia? Basta partilhar valores? A existência de uma cultura estratégica europeia é inequívoca e resiste, por exemplo, à divisão transatlântica?

Na tentativa de responder a algumas destas questões, a literatura académica tem notado como a intensidade do ator normativo de Manners tem diminuído, questionando por exemplo a perversidade da internacionalização da União, em que a criação de uma zona de estabilidade e paz serviria apenas os interesses europeus. No fundo, estaríamos perante “um lobo em pele de cordeiro” que advoga a segurança como bem público global através do uso de instrumentos de *soft power*, mas que tem entre mãos o mais eficaz instrumento de *hard power*: o processo de alargamento.

Nesse sentido, Aggestam propõe pensarmos nos limites da ambição de formatar o mundo à imagem e semelhança da Europa, o que facilmente poderia ser confundido com uma autopresunção moral de superioridade. A autora alerta que este cenário de criação de protetorados a nível internacional poderia «facilmente conduzir a um discurso de identidade entre “nós” e “eles” e poderia ser entendida como um imperialismo cultural incipiente» (2008: 7). Por isso, a sugestão de Aggestam de uma “Europa de poder ético” representaria «uma mudança conceptual no papel da UE e nas aspirações do que “é” para o que “faz”»: de simplesmente representar um “poder de atração” e um modelo positivo para trabalhar proativamente para mudar o mundo em direção à sua visão do “bem comum global”» (2008: 1).

Para além disso, há ainda que ter alguma cautela ao assumirmos a UE como um ator normativo distintivo, porque «se uma política externa normativa significa perseguir objetivos normativos de política externa através de meios normativamente implantados e ter um impacto normativo perceptível, então o que emerge, talvez inevitavelmente, é que a UE não é sempre normativa, como acontece com qualquer outro ator internacional⁶» (Tocci, 2008b: 3). Perante esta reserva, Tocci (2008a: 5) propõe a definição de um quadro baseado em três dimensões que formatariam então o rótulo de “política externa normativa”: o que um autor quer (os seus objetivos), como age (a mobilização de meios políticos) e o que consegue atingir (o seu impacto). Também Manners aprimora a sua tese inicial e reconhece a importância de se perceber em que condições se está perante um ator normativo o que, no caso da União Europeia, residiria «na forma como a UE promove tais princípios substantivos, em virtude dos princípios de “viver pelo exemplo”, pelo dever de suas ações em “serem razoáveis” e, por consequência, do seu impacto em “fazer menos mal”» (2008).

Considerações finais

Ao longo deste artigo, retomámos alguns elementos fundamentais que reforçariam a tese de Manners de que a União Europeia é um ator normativo e, por isso, concluímos que na letra do Tratado de Lisboa, esta dimensão sai reforçada.

Identificámos ainda vários elementos que concorrem para a ideia da União enquanto ator relevante (e até distintivo) nas relações internacionais, mesmo que na encruzilhada de múltiplos rótulos conceptuais. Um aspeto que foi sugerido pelos autores citados é que a União Europeia é essencialmente um “poder civil”, uma

⁶ A autora desenvolve este argumento com os exemplos de Rússia, China e Índia (2008a).



designação atribuída originalmente a Duchêne, quando conceptualiza a UE como um modelo natural de estabilização, reconciliação e paz para outras regiões do mundo. Mesmo sem uma dimensão militar pura, um poder civil assumiria a capacidade para influenciar outros atores internacionais e lograr por uma presença política, diplomática, jurídica⁷ e económica de relevo.

Mas essa presença tem também passado em muito pelo que Karl Deutsch apelidou de “comunidade de segurança” (1961), uma comunidade unida em torno de um processo de integração económica e política comum, historicamente coincidente, desenvolvendo-se expectativas recíprocas, valores partilhados e perspetivas semelhantes sobre como é que a segurança pode ser atingida (Adler; Barnett, 1998: 30).

Por sua vez, já Weiler defende que a União Europeia, não é um Estado no sentido clássico, mas nem uma comunidade, visto que «a ideia da comunidade procura ditar um tipo diferente de relação entre os atores que pertencem a isso, um tipo de autolimitação na sua autoperceção, um autointeresse redefinido e, até, objetivos políticos redefinidos [o que] condiciona o discurso entre os Estados, mas também estende-se às pessoas dos Estados, influenciando as relações entre os Estados. (1991: 2479)

No entanto, e em conclusão, importa questionar todas estas referências e resgatá-las para pensar na atribuição do prémio Nobel da paz no último trimestre de 2012. Segundo o júri do Nobel, o prémio pretendia galardoar o contributo dado pela União Europeia durante as últimas seis décadas para a paz, a reconciliação entre os povos e a consolidação da democracia e os direitos humanos.

Na declaração conjunta do Presidente do Conselho Europeu e Presidente da Comissão Europeia, Van Rompuy e Barroso recordaram os valores que a União continua a promover enquanto maior doador em termos de assistência ao desenvolvimento e ajuda humanitária, sempre na vanguarda dos esforços globais para lutar contra as alterações climáticas e na afirmação da promoção da paz e segurança como bens públicos globais.

Mas as reações à atribuição do Nobel divergiram: para alguns, a distinção constituiu mais uma nota de obituário e recordam que a União só conseguiu ser um projeto de paz negativa (ausência de guerra) ficando por cumprir o modelo de paz positiva (de Estado social); para outros, constituiu uma oportunidade para os Estados voltarem a pensar no que querem para o projeto de integração europeia, como evitarem a desagregação e como continuarem a perseguir a tríade de democracia-direitos humanos e boa governação. Uma tríade a ter em conta quer no interior dos seus Estados (onde os movimentos extremistas antieuropa ganham cada vez mais força), quer externamente como ator de segurança reconhecido no mundo, com mais de 20 missões civis, militares e civilo-militares conduzidas desde 2003 em três continentes diferentes (mesmo com os constrangimentos financeiros atuais que obrigam os Estados a fazerem mais e melhor com menos recursos pela via, por exemplo, do *pooling & sharing*).

⁷ Sobre as regras de conduta da ação externa, Morel e Cameron percecionam a União como uma «potência de direito» (2009:81), referindo-se à integração nas leis nacionais das leis europeias que diariamente são adotadas em Bruxelas.



Não, admira, por isso, que nesta altura de questionamento identitário do “gigante económico mas anão político”, os defensores dos preceitos federalistas se assumam, questionando o impacto que a falta de consolidação de uma união económica (que se esperava já consolidada com a moeda única e um mercado comum) pode ter numa união política, na qual, embora mais recente e em processo permanente, residem os alicerces da Europa normativa que os pais fundadores idealizaram e que o Nobel vem reconhecer.

Em suma, recordemos Jean Monnet quando afirmava: “Não coligamos Estados. Unimos pessoas”. Mas em 2013, ainda com o Nobel presente, onde nos encontramos? Numa utopia renovada? À procura de uma ideia para a Europa? Na expectativa de uma ‘comunhão’ (Manners, 2011) que faz convergir integração e cooperação simultaneamente como uma constelação de comunidades, um espaço cosmopolita e um exemplo de coexistência cosmopolítica⁸, ou seja uma comunidade e uma união integradas?

Mesmo com o apoio das ferramentas analíticas que aqui partilhámos, são seguramente mais as perguntas que permanecem, deixando as respostas fadadas à filosofia das ideias e aos cenários mais ou menos federalistas agudizados pela crise financeira atual. Por isso também, mantém-se ainda a questão fundadora do projeto europeu: *quo vadis* Europa?

Referências bibliográficas

- Aggestam, Lisbeth (2008). «Introduction: ethical power Europe?». *International affairs*. 84 (I-II), Blackwell Publishing Ltda/The Royal Institute of International Affairs
- Archibugi, Daniele (2003). «Cosmopolitical Democracy». In Archibugi, Daniele (ed.), *Debating Cosmopolitics*, London: Verso
- Bretherton, Charlotte; Vogler, John (1999). *Europe as a Global Actor*. London: Routledge.
- Caporaso, J.; Jupille, J (1998). «States, Agency, and Rules: the EU in Global Environmental Politics». In C Rhodes (ed), *The European Union in the World Community*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- Carr, Edward Hallett (2001). *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations (with new introduction by Michael Cox)*. New York: Palgrave Publishers
- Deutsch, Karl W. (1961). «Security communities». In James Rosenau (ed), *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free Press of Glencoe
- Diez, Thomas (2009). EU Superpower Temptations and the beauty of complexity. [Consult. em 30/07/2012]. Disponível em www.rj.se/60f7-c2d3e838aa-15457c435ec1298c.
- Duchêne, Francois (1973). «Europe's role in World peace». In R Mayne (ed), *European Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, 217-220

⁸ O conceito de democracia cosmopolítica é desenvolvido também por Archibugi, 2003.



Ginsberg, Roy H. (1999). «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-expectations Gap». *Journal of Common Market Studies*: 429-454.

Grabbe, Heather (2002). The implications of EU enlargement. In Center for European Reform. [Consult. em 30/07/2012]. Disponível em www.cer.org.uk/pdf/grabbe_CEE_oct02.pdf

Hettne, Bjorn; Soderbaum, Fredrik (2005). «Civilian Power or Soft Imperialism?». *European Foreign Affairs Review*. 10 (4): 535-552

Hill, Christopher (1993). «The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role». *Journal of Common Market Studies*. 31 (3).

Hirschman, Albert O. (1963). *Journeys toward progress. Studies in Economic policy-making in latin America*. New York: the twentieth century fund

Kaldor, Mary [2001 (1999)]. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

Manners, Ian (2011), European communion: political theory of European union. Paper prepared for the Biennial Conference of the US European Union European Studies Association (EUSA), Boston 3-5 March 2011

Manners, Ian (2008), «The normative ethics of the European Union». *International Affairs* 84: 1, 65-80

Manners, Ian (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*. 40 (2), 235-58

Manners, Ian (2001). Normative power Europe: The international role of the EU". In European Community Studies Association. Biennial conference. Madison, Wisconsin, USA

Morel, Jean-François; Cameron, Alastair (2009). *L'Europe de la Défense – le coeur du débat*. Paris: L'Harmattan

Sjursen, Helene (2006). «What kind of power?». *Journal of European public policy*, 13 (2): 169-181

Solana, Javier (2008). Relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança – garantir a segurança num mundo em mudança. [Consult. em 30/07/2012]. Disponível em www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/Reports/104638.pdf

Solana, Javier (2005). Shapping an effective EU foreign policy. Speech at the Konrad Adenauer Foundation, Brussels.

Solana, Javier, (2003). Estratégia Europeia em matéria de segurança. Uma Europa segura num mundo melhor. [Consult. em 30/07/2012]. Disponível em www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=pt

Telò, Mario (2009). «Introduction: the EU as a model, a global ator and an unprecedented power». In Mario Telò (ed.) *The European Union and Global Governance*. New York: Routledge



Tocci, Nathalie (2008a). «Profiling Normative foreign policy: the European Union and the global partners». In Tocci, Nathalie (ed.) *Who is a normative foreign policy ator? The European Union and its global partners*. Centre for European Policy Studies: Brussels.

Tocci, Nathalie (2008b). *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?*. ESF WORKING PAPER NO. 29, Joint initiative of CEPS – IISS – DCAF – GCSP

Toje, Asle (2008). «The consensus expectations gap: explaining Europe's Ineffective Foreign Policy». *Security Dialogue*. 39 (1). SAGE Publications

Weiler, J. H. H. (1991). «The Transformation of Europe». *The Yale Law Journal*. 100 (8): 2403-2483.

REGRESSO AO FUTURO: A GUERRA AÉREA NA LÍBIA

João Paulo Nunes Vicente

joao.vicente.6@gmail.com

Docente no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM, Portugal). Investigador do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM. Licenciatura em Ciências Militares e Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea (1995), Mestrado em Estudos da Paz e da guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (2007). *Master of Military Operational Art and Science*, pela *Air University*, Alabama, EUA (2009). Doutorando em Relações Internacionais, Especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

Resumo

Um século volvido após a primeira missão de bombardeamento aéreo, uma nova intervenção no mesmo espaço geográfico, revelou inequivocamente a transformação ocorrida no Poder Aéreo. A Guerra Aérea na Líbia alterou radicalmente o rumo de uma guerra civil, dando cumprimento a um mandato da ONU para proteger a população líbia, impor uma zona de exclusão aérea e um embargo de armas. Neste sentido, a Operação *Unified Protector* tornou-se numa das campanhas com maior sucesso na história da NATO. Pretende-se avaliar neste ensaio a eficácia operacional do emprego do Poder Aéreo no conflito da Líbia, destacando os desafios de uma Guerra essencialmente aérea. Apesar dos resultados militares obtidos e da concretização dos objetivos políticos estabelecidos para a operação é possível identificar algumas tendências preocupantes, que se não forem corrigidas, podem no futuro influenciar negativamente as operações da NATO. Nesse sentido, não se pretende extrair conclusões gerais e universais sobre o valor estratégico do Poder Aéreo a partir da análise de um caso concreto, mas acima de tudo identificar algumas lições que influenciaram a eficácia operacional da OUP. Assim, teremos de observar alguns fatores determinantes como a abrangência dos objetivos, a tipologia de ação adversária e a estratégia aérea empregue pela coligação, fazendo depois emergir os desafios resultantes da OUP..

Palavras chave:

Poder Aéreo, Guerra da Líbia, Operação *Unified Protector*, NATO

Como citar este artigo

Vicente, João Paulo Nunes (2013). "Regresso ao futuro: a guerra aérea na Líbia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 1, Maio-Outubro 2013. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n1_art5

Artigo recebido em 13 de Setembro de 2012 e aceite para publicação em 24 de Janeiro de 2013



REGRESSO AO FUTURO: A GUERRA AÉREA NA LÍBIA

João Paulo Nunes Vicente

Introdução

A história tem formas curiosas de se repetir. Em outubro de 2011 completou-se o primeiro século da Guerra Aérea, curiosamente, do mesmo modo e no mesmo local onde começou o segundo – com aeronaves militares a bombardearem o deserto da Líbia.

Em 15 de outubro de 1911, apenas oito anos após o primeiro voo tripulado dos irmãos Wright, nove aeronaves e 11 pilotos italianos aterram na Líbia para apoiarem o conflito entre o Exército italiano e o turco-otomano. No primeiro dia de novembro, o jovem piloto Giulio Gavotti apresentou ao mundo a ideia da Guerra Aérea, inaugurando a era do bombardeamento aéreo e abrindo caminho a todos os horrores que dela adviriam. Numa carta ao seu pai, Gavotti escreveu:

“Hoje chegaram duas caixas de bombas. Esperam que as larguemos do ar. É estranho que os nossos superiores não nos tenham dito nada sobre isto. Por isso nós vamos levá-las a bordo com muito cuidado. Será muito interessante experimentá-las sobre os turcos” (Johnston, 2011).

Continuando na primeira pessoa, Gavotti descreve o momento histórico. “Junto do assento, dentro de um saco, coloquei três bombas pequenas com um quilo e meio. No bolso do casaco coloquei outra. Quando avistei o alvo, umas tendas num oásis, coloquei as bombas no colo, retirei a cavilha de segurança e atirei-as, evitando atingir a asa do avião” (Idem).

Segundos após a largada, efetuou a avaliação de danos resultantes do primeiro bombardeamento aéreo da história. Apesar da destruição negligível, Gavotti mostrou que as missões das aeronaves não se limitavam ao reconhecimento do campo de batalha, como meros observadores avançados das forças terrestres. Longe da sua imaginação estava porém, tanto a destruição imposta nas décadas seguintes, como a evolução das capacidades aéreas, transformando o Poder Aéreo no principal instrumento de coação militar.

Um século volvido, uma nova intervenção no mesmo espaço geográfico, revelou inequivocamente a transformação ocorrida no Poder Aéreo, suscitando o comentário do



Secretário-Geral da Aliança¹ de que “nenhuma operação aérea na história foi tão precisa e tão cuidadosa em evitar sofrimento aos civis” (Rasmussen, 2011a).

A derradeira missão de ataque na Líbia ocorreu na cidade de Sirte às 08:30 de 20 outubro de 2011. O veículo não-tripulado *Predator* em patrulha de combate, controlado via satélite a partir dos Estados Unidos da América (EUA), detetou uma coluna de 75 veículos armados a abandonar a cidade. O disparo de mísseis *Hellfire* a partir do *Predator* americano levou à dispersão da coluna. Momentos depois, uma parelha de caças-bombardeiros Mirage F1CR e Mirage 2000D franceses foi dirigida para o local por uma aeronave de comando e controlo E-3D AWACS inglesa. O Mirage 2000D largou uma bomba guiada GBU-12 que destruiu 10 veículos. A interdição desta coluna de viaturas permitiu a captura de Qadafi, pondo termo a um conflito que teve início em 19 de março do mesmo ano (NATO, 2011a).

A Guerra Aérea alterou radicalmente o rumo de uma guerra civil, dando cumprimento a um mandato da Organização das Nações Unidas (ONU) para proteger a população líbia, impor uma zona de exclusão aérea e um embargo de armas. Neste sentido, a Operação *Unified Protector* (OUP) tornou-se numa das campanhas com maior sucesso na história da NATO (Rasmussen, 2011b). Na sequência da operação, o emprego do Poder Aéreo reemergiu como um instrumento predominante para coagir o adversário sem incorrer em riscos e custos demasiado elevados, nomeadamente em baixas humanas. É esta capacidade de dissuadir e influenciar potenciais adversários, afetando diretamente as suas fontes de poder e vontade de lutar, sem que para isso tenha de depender exclusivamente do combate direto, que tornam esta opção militar politicamente atrativa.

Pretende-se avaliar neste ensaio a eficácia operacional do emprego do Poder Aéreo no conflito da Líbia, destacando os desafios de uma Guerra essencialmente aérea. Apesar dos resultados militares obtidos e da concretização dos objetivos políticos estabelecidos para a operação é possível identificar algumas tendências preocupantes, que se não forem corrigidas, podem no futuro influenciar negativamente as operações da NATO. Nesse sentido, não se pretende extrair conclusões gerais e universais sobre o valor estratégico do Poder Aéreo a partir da análise de um caso concreto, mas acima de tudo identificar algumas lições que influenciaram a eficácia operacional da OUP. Assim, teremos de observar alguns fatores determinantes como a abrangência dos objetivos, a tipologia de ação adversária e a estratégia aérea empregue pela coligação, fazendo depois emergir os desafios resultantes da OUP.

O Poder Aéreo: vetores de um conceito

Seguindo o preconizado por Clausewitz, de que a Guerra é a continuação da política por outros meios, facilmente se compreende que qualquer campanha militar tenha o seu início com a determinação política do estado final desejado². A NATO classifica as operações de acordo com temas predominantes de campanha³, os quais exigem diferentes aproximações e capacidades militares. Todos estes temas requerem, em maior ou menor grau, de forma simultânea ou sequencial, as mesmas modalidades de

¹ NATO - North Atlantic Treaty Organization.

² Situação política e/ou militar a ser alcançada no fim de uma operação (AAP-6, 2010).

³ Combate; Segurança; Operações de apoio à paz; Envolvimento militar em tempo de paz (AJP 3(B), 2011:1-3).



atividades militares⁴. A predominância de certas modalidades em detrimento de outras define o carácter de cada campanha. Por exemplo, uma campanha de combate consiste primariamente de atividades ofensivas. Por outro lado, uma campanha de segurança tem uma mistura complexa das quatro modalidades. No sentido de contribuir para os diversos temas de campanha, através das várias atividades militares, as componentes militares exploram as características e capacidades do Poder Aéreo, incluindo o meio espacial, para criarem efeitos⁵ letais e não letais no sentido de alcançar os objetivos⁶ conducentes à obtenção do estado final desejado.

Desde o advento do voo tripulado que os teóricos do Poder Aéreo têm defendido a sua eficácia. Contudo, ao longo da história, declarações extremas acerca dos resultados decisivos do emprego do Poder Aéreo têm esbatido o valor concetual e real deste inestimável instrumento de Poder. A concetualização do Poder Aéreo, enquanto instrumento de combate à distância, remonta à visão original de ultrapassar o cruel combate travado na superfície. As características intrínsecas de altura, velocidade e alcance, fornecem ao Poder Aéreo vantagens operacionais distintas dos restantes instrumentos militares, permitindo uma perspetiva mais alargada do espaço de batalha, maior rapidez e distância percorrida, assim como o movimento tridimensional sem restrições, alterando de forma fundamental as dinâmicas do conflito.

A flexibilidade das capacidades aéreas, expressa segundo as dimensões geográfica, operacional e de efeitos, permite que estas respondam a múltiplos desafios (Sabin, 2010). A flexibilidade geográfica resultante da capacidade de evitar os exércitos e marinhas adversárias, minimizando o impacto da geografia, permite atuar em diversos teatros e mover-se rapidamente entre eles, atacando alvos em profundidade sem que para isso tenha de ganhar vantagem no ambiente terrestre. A flexibilidade operacional revela a capacidade de operação de forma transversal ao espectro de conflitos, ao mesmo tempo que minimiza os riscos de emprego de força militar. A fragilidade de meios aéreos, como os helicópteros e veículos não tripulados, é compensada pela exploração da altitude e velocidade para evitar o envelope de ameaças. A flexibilidade de efeitos, resultante de melhorias na consciência do espaço de batalha, sobrevivência e precisão do armamento, é expressada pela possibilidade de obtenção do efeito de massa sem ter de massificar forças e uma melhor adequação de efeitos ao ambiente de combate.

Neste âmbito, poderemos encarar o Poder Aéreo como fornecedor de liberdade de ação política e militar (Dalton, 2010). Ao nível político, fornece a capacidade de defesa aérea do território, assim como alternativas estratégicas para emprego da força, no sentido de exercer influência global, de forma gradual e sustentada. No plano militar, fornece a capacidade de alcançar o controlo do ar, pré-requisito para qualquer operação militar expedicionária moderna. Todavia, na perspetiva política, a Guerra, em particular quando combatida por interesses que não vitais, terá sempre restrições e constrangimentos que influenciarão a estratégia e eficácia do Poder Aéreo. Essas limitações ou condicionantes ao uso da força podem incluir entre outras medidas, restrição de alvos, minimização de danos colaterais, duração do conflito, números de

⁴ Ofensiva; Defensiva; Estabilização e Facilitadores (AJP 3(B), 2011: 1-3).

⁵ São um estado físico ou comportamental de um sistema em resultado de uma ação, um conjunto de ações, ou outro efeito (JP 5-0, 2011: xxi).

⁶ Os objetivos são importantes para o comandante da força conjunta porque ligam o propósito da operação ao estado final desejado, orientando os esforços da campanha no sentido de priorizar o emprego dos recursos disponíveis. Ajudam, por isso, a organizar as tarefas e efeitos no tempo e espaço.



meios empregues, área de operações, ou adesão estrita às Regras de Empenhamento (ROE).

Análise operacional do emprego do Poder Aéreo na Guerra da Líbia

Um dos exemplos históricos que sintetiza a eficácia do Poder Aéreo para coagir uma alteração de comportamento adversário foi o ataque à Líbia em 1986. A Operação *El Dorado Canyon* tinha objetivos limitados, foi empregue contra um adversário convencional, atacou infraestruturas críticas do sistema e foi integrada com outros instrumentos de poder. Os objetivos políticos visaram punir Qadafi pelo ataque efetuado contra forças americanas em Berlim, assim como dissuadir o regime de patrocinar ações terroristas. Apesar dos constrangimentos políticos obrigarem à redução de risco para as forças americanas e minimização de danos colaterais, foi possível criar efeitos substanciais no comportamento de Qadafi (Stanik, 2003: 151). No entanto, convém lembrarmos que esta alteração foi efémera, já que dois anos depois de sofrer o ataque, o regime de Qadafi foi responsável pelo atentado de Lockerbie, atingindo um avião comercial e vitimando 270 pessoas. Todavia, esta operação mostrou que a aplicação do Poder Aéreo, em combinação com medidas económicas e diplomáticas, pode influenciar e facilitar a obtenção de objetivos de política externa, pelo menos a curto prazo. Cinco anos depois, as lições aprendidas nesta operação foram aplicadas em larga escala no conflito do Golfo Pérsico.

Vinte e cinco anos depois do primeiro ataque, uma nova operação aérea contra Qadafi, com objetivos também limitados, impôs efeitos mais decisivos e duradouros. Quando os analistas perspetivavam o fim dos conflitos inter-estatais e após uma década de envolvimento em duas Guerras irregulares com elevados custos humanos e materiais, a história repete o sucesso do Poder Aéreo como instrumento de coação. À semelhança do conflito no Kosovo, a recente operação na Líbia veio confirmar a eficácia operacional do Poder Aéreo. Ao contrário da perceção sobre as Guerras terrestres como dispendiosas, com baixas elevadas e que se arrastam no tempo, a operação da Líbia fez despertar, novamente, o interesse político pelas campanhas aéreas.

Na sequência da Guerra civil travada na Líbia, e segundo o paradigma de “responsabilidade de proteger”, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a 17 de março de 2011 a Resolução 1973, autorizando a utilização de todas as medidas necessárias para proteger os civis, mas excluindo a ocupação do território. A 19 de março de 2011, uma coligação multinacional liderada pelos EUA⁷, iniciou a intervenção militar com o objetivo de implementar o mandato da ONU.

A 31 de março, a NATO assumiu o comando das operações, estendendo a coligação a 18 países⁸, mantendo como objetivo primário da OUP a proteção dos civis e das áreas povoadas sob ameaça de ataques, garantindo a exclusão de emprego da componente terrestre. A missão era composta por um embargo naval, uma zona de exclusão aérea e ações ofensivas para cumprir os objetivos do mandato. Após 214 dias de operações aéreas por cerca de 260 aeronaves, em que foram realizadas mais de 26.500 saídas, das quais mais de 9.700 de ataque, que destruíram mais de 5.900 alvos incluindo 400

⁷ Foram estabelecidas diferentes nomenclaturas para as operações consoante o participante: Operação *Harmattan* pela França; Operação *Ellamy* pela Inglaterra; Operação *Mobile* pelo Canadá e Operação *Odyssey Dawn* pelos EUA. Posteriormente, a Operação *Unified Protector* liderada pela NATO.

⁸ Entre os quais a Jordânia, Qatar, Emirados Árabes Unidos e Suécia.



posições de artilharia e lançadores de *rockets* e mais de 600 blindados, a OUP foi terminada a 31 de outubro de 2011, tornando-se uma das campanhas com maior sucesso na história da Aliança (NATO, 2011b). Até porque, durante as operações aéreas apenas se registou a perda de três aeronaves (umas das quais um helicóptero não tripulado), não se tendo verificado quaisquer baixas humanas na coligação.

Este conflito renovou a tendência recente das operações militares com pegada operacional reduzida, combinando forças especiais em apoio de forças rebeldes e doses precisas de Poder Aéreo, fazendo lembrar o sucesso do “Modelo Afegão” na fase inicial da Operação *Enduring Freedom* no Afeganistão. Neste modelo operacional, o Poder Aéreo, uma vez mais, eliminou a eficácia de um exército regular e providenciou uma capacidade assimétrica e esmagadora a um grupo rebelde mal treinado e equipado, para derrotar as forças leais ao regime. Nesse sentido, a campanha aérea limitada, com recurso exclusivo a munições de precisão, revelou-se como a operação aérea mais precisa da história (Rasmussen, 2011a).

Contudo, para avaliarmos a eficácia operacional do emprego do Poder Aéreo e retirarmos algumas lições sobre esta operação, teremos de nos debruçar sobre alguns fatores essenciais, nomeadamente a natureza dos objetivos, tipologia de adversário e estratégia aérea.

Os objetivos políticos da intervenção foram definidos pelo mandato da ONU. No entanto, à medida que a operação se foi desenrolando, também foi crescendo a ambiguidade dos objetivos políticos. Para os EUA, a intervenção na Líbia enquadrou-se nos parâmetros da doutrina Obama, segundo a qual os interesses humanitários justificam a ação militar, estritamente limitada, sem envolvimento de forças terrestres e num esforço partilhado multilateral, incluindo a liderança das operações (Biddle, 2011). Nesta perspetiva de política externa, o Poder Aéreo constitui-se como uma opção irresistível, porque mais precisa, menos dispendiosa e com menor risco político e operacional. Talvez isto ajude a explicar o facto de apenas 10 dias após a decisão de intervir tivessem ocorrido as primeiras missões sobre a Líbia⁹.

Enquanto para os rebeldes líbios, esta foi uma luta vital, para a NATO, a OUP foi mais uma operação limitada, sujeita a interesses políticos diversos e segundo um mandato da ONU que restringia a aplicação da estratégia aérea mais eficaz. A ambiguidade, ou melhor a dessincronia de objetivos, residia nas diferenças entre os propósitos elencados pela NATO e as declarações políticas dos países participantes. Alguns dos países, como a Inglaterra e a França, elencaram a remoção de Qadafi como um objetivo da operação, mas nunca o demonstraram explicitamente. O próprio comandante da OUP, General Bouchard, apontou para estas diferenças entre a comunicação estratégica da NATO e as relações públicas dos países. Segundo ele, o facto dos objetivos da operação não coincidirem frequentemente com os objetivos nacionais, o tempo reduzido para planeamento da operação (cerca de três semanas para preparar os planos de operações), assim como as reduzidas capacidades no terreno e o ambiente caótico que se fazia sentir, aumentaram a complexidade do planeamento e execução (Gomes, 2011).

⁹ Comparativamente com os 11 meses que demoraram na intervenção no Kosovo em 1999, desde a aprovação do mandato da ONU até à primeira missão de implementação da zona de exclusão aérea (Shanker; Schmitt, 2011).



Relativamente à natureza do adversário e das suas táticas podemos dizer que as forças militares líbias adotaram inicialmente uma postura convencional. A geografia do espaço de batalha favoreceu o emprego dos meios aéreos e de fogos navais contra forças convencionais que se movimentassem em espaços abertos, impedindo o abastecimento logístico e a massificação das forças. A mudança gradual para táticas irregulares por parte do Exército líbio foi uma consequência natural dos ataques aéreos. Ao copiarem as táticas dos rebeldes, como o uso de veículos civis, transportando diverso armamento, e o abandono dos uniformes militares, tornaram as operações aéreas ainda mais complexas. Da mesma forma, o emprego pelas forças rebeldes de material capturado contribuiu para aumentar o “nevoeiro da Guerra”, sendo um dos motivos explicativos para um dos incidentes de danos colaterais em que foram atacados blindados líbios, mas operados pelos rebeldes (Svendsen, 2011: 56).

No que concerne à estratégia aérea colocada em prática pela coligação e em face dos inúmeros constrangimentos, o emprego do Poder Aéreo foi orquestrado segundo uma aproximação gradualista e seguindo uma preocupação de minimizar os danos colaterais. O ataque inicial, a 19 de março, efetuado por aeronaves francesas, ocorrido contra veículos blindados nos arredores de Benghazi, levou alguns observadores a apontar para um desvio na estratégia aérea tradicional. Porém, este foi apenas um ato isolado, politicamente motivado e com intuito de causar impacto imediato no terreno. Nessa mesma noite, uma salva de 112 mísseis *Tomahawk* foi lançada de navios americanos e ingleses contra elementos críticos do sistema de defesa aérea líbio, seguida do ataque de bombardeiros furtivos B-2 a aeródromos (Anrig, 2011: 91)¹⁰. Estava em marcha uma campanha de luta aérea ofensiva, fundamental nos momentos iniciais de cada conflito para conquistar o controlo do ar. Esta modalidade de ação confirmou uma das lições mais óbvias e intemporais, retirada de outros conflitos, é de que o sucesso depende do estabelecimento do controlo do ar de forma antecipada. Foi isto que se verificou nos momentos iniciais da Operação *Odyssey Dawn* em que a capacidade de defesa aérea líbia foi rapidamente destruída, abrindo caminho para o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea.

Após a obtenção do controlo do ar assistiu-se a uma mudança no processo de seleção de alvos. A estratégia inicial incidia no ataque a concentrações de forças, linhas de comunicações, depósitos de armamento e pontos-chave da estrutura de Comando e Controlo (C2) (Bouchard, 2012). Em meados de abril, apenas 10% das missões diárias atacavam alvos planeados. As restantes 90% eram dedicadas a alvos dinâmicos (Anrig, 2011: 99)¹¹. Na prática, as aeronaves efetuavam patrulhas sobre determinadas áreas, nomeadamente vias de comunicação, para detetarem eventuais alvos de oportunidade. Esta tipologia de missões de reconhecimento e coordenação de ataque¹² fornecia o

¹⁰ Na primeira noite da operação, três bombardeiros B-2 descolados dos EUA atacaram 45 alvos num aeródromo líbio e regressaram à base de origem, reafirmando a capacidade americana de ataque global à semelhança do ocorrido na Sérvia em 1999, no Afeganistão e Iraque (Tirpak, 2011: 37).

¹¹ Nos ambientes complexos característicos da conflitualidade moderna, o *targeting* dinâmico (em oposição ao deliberado) designa o processo de identificação, seleção e atribuição de alvos imprevistos, ou seja, aqueles alvos que foram identificados tarde demais para serem incluídos no processo normal de planeamento. De acordo com a doutrina NATO, um alvo é “uma área geográfica, objeto, capacidade, pessoa ou organização (incluindo a sua vontade, compreensão e comportamento), que pode ser influenciada como parte da contribuição militar para o estado final político”. O processo de *Targeting* visa determinar os efeitos necessários para alcançar os objetivos do comandante, identificando as ações necessárias para criar os efeitos desejados, tendo por base os meios disponíveis, a seleção e priorização de alvos e a sincronização de fogos com outras capacidades militares, e avaliando posteriormente a sua eficácia (AJP-3.9, 2008: 1-1).

¹² *Strike Coordination and Reconnaissance* (SCAR).



apoio de fogo essencial às forças rebeldes quando em contacto com forças líbias. Assim, nestas ações aéreas em proximidade de forças amigas e com restrições ao emprego da força letal, para garantir a minimização de danos colaterais, o fator humano assumiu importância idêntica às tecnologias de aquisição de alvos (Baker, 2011).

As operações aéreas (cinéticas e não cinéticas) procuraram influenciar os Centros de Gravidade (CoG)¹³ estabelecidos para a campanha (Bouchard, 2012). Na prática foram eleitos três CoG correlacionados com os atores primordiais no conflito. Assim, Benghazi foi eleita como o CoG dos rebeldes tendo em consideração a importância enquanto bastião da resistência. Trípoli foi designada como CoG das forças do regime, já que concentrava o poder líbio e a fonte de ordens militares. Finalmente, na perspetiva da NATO, o CoG era a própria coligação, cuja integridade deveria ser protegida no sentido de manter a unicidade de comando e ação.

Neste sentido, a queda do regime foi o efeito último e necessário que permitiu alcançar a situação política e/ou militar para declarar o término da OUP. Este facto pode levar alguns comentadores a equiparar a queda do regime como o estado final desejado. Contudo, a condição definida no início da operação previa alcançar uma situação em que as hostilidades estivessem terminadas, a remoção de todos os sistemas de armas de grandes dimensões da área de concentração e permitir a livre movimentação da assistência humanitária (Bouchard, 2012).

Apesar de globalmente se poder considerar a operação como um sucesso militar indiscutível, é possível destacar alguns desafios decorrentes desta Guerra essencialmente Aérea. Como se verifica em qualquer conflito, as opiniões não são unânimes.

Os críticos alertam para a sobrestimação da eficácia do Poder Aéreo resultante da análise errada da operação. Robert Farley (2011) aponta essas lacunas, nomeadamente a concentração excessiva em alvos táticos, em detrimento dos princípios históricos de ataque a alvos estratégicos, que guiaram o emprego do Poder Aéreo no passado. Após vários meses de combates, ainda existiam alvos fixos importantes para atacar, como centros de C2 e comunicações estatais. Numa estratégia ideal, estes alvos teriam sido atacados nas fases iniciais da campanha aérea. Nesta perspetiva, as campanhas táticas, em que os meios aéreos são atribuídos aos comandantes no terreno, neste caso forças especiais e rebeldes líbios, transformam o Poder Aéreo em artilharia bastante dispendiosa, desperdiçando o seu real potencial. Contudo, a destruição de blindados, veículos de abastecimentos e forças entrincheiradas, encaradas por muitos como irrelevantes e desprovidas do efeito multiplicador associado a alvos estratégicos, como as redes de comunicações e centros de comando, contribuem para diminuir de forma direta a ameaça aos civis, em estrito cumprimento com o mandato da ONU. Para além disso, os alvos de valor estratégico, essenciais à consecução do objetivo de estabelecimento da zona de exclusão aérea, foram amplamente afetados nas horas iniciais do conflito.

Grande parte das críticas à ineficácia da operação assenta na excessiva duração da campanha, resultante da inadequada estratégia aérea e tendo em consideração a assimetria entre as forças de Qadafi e a NATO. Cenciotti (2011) salienta a demora da

¹³ *Center of Gravity* - Característica, capacidade ou local a partir do qual uma nação, aliança, força militar ou outro grupo gera a sua liberdade de ação, força física ou vontade de combater (AJP 01(D), 2010: 5A1).



coligação em decidir atingir a capacidade do regime reabastecer as suas forças em vez de atacar os recursos na linha da frente, quando estes estão prontos a ser empregues. Também a dispersão de ataques aos inúmeros depósitos de armamento em vez da concentração nos mais importantes nas fases iniciais do conflito, pode ter contribuído para que as forças leais ao regime pudessem ter continuado a lutar por mais de sete meses.

Estas críticas confundem porém, alvos com efeitos, esquecendo que o emprego do Poder Aéreo, numa operação limitada, está sujeito a vastas restrições e constrangimentos militares e políticos. Teremos de perceber que numa Era de conflitos limitados, em coligação de países com interesses divergentes, fortemente constrangidos e submetidos a ROE restritivas para evitar danos colaterais e brechas na coligação, a aplicação de uma estratégia aérea em condições ideais raramente ocorrerá. Neste caso, a interpretação do mandato da ONU sugeria a impossibilidade de atacar alvos que não ameaçassem diretamente a população. Desta forma, o imperativo de evitar sofrimento e danos a civis, como salientado pelo Secretário-Geral da NATO, condicionou o processo de seleção de alvos. De igual forma, os *caveats* impostos pelas nações relativamente aos ataques acrescentou complexidade adicional ao processo de *targeting*. Por exemplo, algumas nações apenas conduziam missões de ataque se as forças de Qadafi estivessem em movimento para posições rebeldes (Book, 2012: 69).

Para além disso, a implementação de uma estratégia aérea adequada está diretamente associada ao conhecimento do ambiente operacional e do adversário. Neste sentido, a escassez de meios de vigilância e reconhecimento¹⁴, comparativamente com outros conflitos recentes, pode ajudar a explicar algumas das deficiências. Por exemplo, durante a última década de operações no Afeganistão, a NATO habituou-se a dispor de uma centena de saídas diárias de ISR, o que contrastou com apenas três missões dedicadas diariamente na Líbia, um território três vezes maior (Tillyard, 2012: 23). Esta insuficiência obrigou a uma priorização do emprego operacional dos meios dedicados, ao mesmo tempo que provocou divergências de análises acerca da forma mais adequada de afetar o regime líbio.

Por outro lado, a contribuição do Poder Aéreo para as operações terrestres só poderá ser maximizada, em particular em atividades de apoio de fogo, se existir uma integração detalhada com as forças de superfície. Com o decorrer do conflito, os requisitos e a complexidade do apoio aéreo obrigavam a uma maior integração e rapidez na resposta. Todavia, as dificuldades de integração ar-solo, nomeadamente de coordenação com as forças rebeldes, podem ter afetado o ritmo e a intensidade de emprego do Poder Aéreo.¹⁵ Isto porque, as limitações operacionais das forças rebeldes, mal equipadas e treinadas, desprovidas de coordenação, de C2 e comunicações adequadas, impediram uma sincronização detalhada das operações, aumentando tanto a complexidade das missões de ataque como a probabilidade de danos colaterais. No entanto, mesmo que fosse aplicado um modelo de ataques aéreos massivos e esmagadores, semelhante ao empregue nas Guerras do Golfo, não existiria forma de explorar no terreno os efeitos obtidos.

¹⁴ *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* – ISR.

¹⁵ Em comparação, nos 78 dias de duração da campanha aérea na Sérvia em 1999, foram efetuadas 38.004 saídas, das quais 14.112 de ataque (Cenciotti, 2011).



A natureza do processo dinâmico de seleção de alvos, associada à reduzida persistência dos meios aéreos tripulados, bem como a escolha criteriosa dos momentos adequados para a largada de armamento no sentido de evitar danos colaterais, podem servir de justificação para grande parte das missões de ataque não terem empregue armamento. Com o decorrer das operações, o recurso a conselheiros militares estrangeiros e forças especiais, separadas da estrutura de comando da NATO, por forma a não comprometer o mandato da ONU, foi essencial para efetuar guiamentos de aeronaves de ataque, recolha de informações e acima de tudo para transformar um grupo de rebeldes mal equipados e treinados numa força organizada para capturar Trípoli (Svendsen, 2011: 58).

Para além dos fatores acima discutidos, é possível identificar lições adicionais que distinguem a Guerra na Líbia de conflitos passados, mas que por outro lado, repetem algumas tendências preocupantes.

Em primeiro lugar, a iniciativa partiu da Inglaterra e da França, tendo estes países despendido a maior parte do esforço. Os Aliados europeus da NATO disponibilizaram grande parte dos meios de combate, enquanto os EUA se reservaram para um plano secundário após a transição do comando da operação para a NATO. Ou seja, apesar de na fase inicial os EUA terem efetuado a maioria das missões de combate, após a transferência do comando das operações para a NATO, a divisão do esforço foi visível, ao ponto dos restantes membros terem efetuado 90% das missões de ataque (Hebert, 2011: 4).

A complexidade de orquestrar operações aéreas de 18 países, originadas de bases espalhadas pela Europa e EUA, sem qualquer baixa da coligação qualifica também o sucesso desta operação. Durante a fase inicial assistiu-se à falta de clareza acerca das relações de comando entre os participantes. Por um lado, da perspetiva americana, o Comando Africano (AFRICOM) dirigia as operações da coligação, enquanto do lado europeu os meios eram comandados por cada nação. Esta situação ambígua levou mesmo à suspensão da participação norueguesa até que fossem esclarecidas as relações de C2 (Anrig, 2011: 91). Este relacionamento só se clarificou com a transição do comando das operações para a NATO.

Por outro lado, a eficiência, e em certa medida a eficácia das campanhas aéreas depende em grande parte da proximidade dos meios aéreos das áreas de operação. Caso contrário, os sistemas tripulados terão graves restrições à permanência alargada na zona de operações, implicando também um recurso excessivo a capacidades de reabastecimento aéreo. A opção de utilização de meios aéreos embarcados colmatou inicialmente esta vulnerabilidade, mas foi severamente afetada com o afastamento dos EUA das missões de ataque, revelando a importância histórica do Poder Aéreo baseado em navios¹⁶ e ao mesmo tempo, a lacuna existente no *portfolio* europeu de porta-aviões¹⁷. Nesse sentido, o emprego de Poder Aéreo embarcado proporcionou maior

¹⁶ Transformando o porta-aviões num recurso fundamental para o sucesso das operações militares. Vários exemplos demonstram a importância destes meios para projeção de força a grandes distâncias e em locais onde seja difícil estabelecer aeródromos. Veja-se os casos do ataque a Pearl Harbour, ou a dependência de meios aéreos embarcados nas operações do Afeganistão e Iraque.

¹⁷ Em junho, os italianos retiraram o seu porta-aviões do teatro de operações. Mais tarde, o porta-aviões francês Charles de Gaulle abandonou a área de operações. Os ingleses apenas dispunham de um porta-helicópteros manifestamente insuficiente para a envergadura das operações.



rapidez e flexibilidade de resposta, assim como um menor dispêndio de recursos associados ao baseamento a longas distâncias¹⁸.

Outra das lições mostra que apesar do esforço suportado por alguns países e da OUP ser comandada pela NATO, apenas metade dos membros da Aliança forneceu contribuição militar. Esta situação veio confirmar a perspetiva da NATO como uma "Aliança dos dispostos", onde a inexistência de uma ameaça esmagadora como no caso da Guerra-Fria, expõe as divergências das agendas políticas dos seus membros (UK Parliament, 2011). Isso ficou revelado no facto de apenas seis países europeus, dos 26 da NATO, terem contribuído com capacidades de ataque. Na realidade, o conflito na Líbia acentua o fosso crescente existente na NATO, demonstrando a ambição europeia em partilhar da teoria e conceitos de operações americanos, mas também a sua incapacidade para despende o esforço financeiro necessário para aplicar o modo americano de fazer a Guerra. Este paradigma ficou revelado pela inaptidão de satisfazer áreas de missão essenciais para sustentar um conflito aéreo limitado, em particular reabastecedores aéreos e meios não tripulados. Este fosso transformacional será, no futuro, ainda mais acentuado, em conflitos geograficamente distantes, sem o apoio massivo dos EUA ou perante adversários mais capazes.

A postura americana adotada, no sentido de oferecer a liderança e esforço ofensivo a países europeus, contribuiu para minimizar o debate político e escrutínio público acerca de mais uma intervenção prolongada num país muçulmano. Todavia, esta postura secundária não correspondeu a um decréscimo da importância dos EUA nesta campanha, na medida em que teve de suprimir grande parte das lacunas da coligação em determinadas áreas de missão. Como lembrou o então Secretário de Defesa americano, Robert Gates (2011) "os caças mais avançados são inúteis se os Aliados não dispuserem dos meios para identificar, processar e atacar alvos como parte duma campanha integrada". A dependência das capacidades americanas foi também notória nas atividades de reabastecimento aéreo e ISR (entre os quais se realçam o emprego de plataformas não tripuladas), uma vez que 75% das missões de ISR e de reabastecimento aéreo foram executadas pelos EUA (Hebert, 2011: 4).

Sem estes meios de alto valor, a OUP teria sido severamente afetada na sua eficácia. Por exemplo, as missões efetuadas de bases europeias mais afastadas do teatro tinham a duração de oito horas, envolvendo cinco reabastecimentos aéreos, para apenas uma hora disponível sobre o objetivo (Tirpak, 2011: 36). Aludindo a outras dificuldades, Gates (2011) salientou que os EUA tiveram de fornecer grande parte dos analistas de *targeting* para guarnecerem o Centro de Operações Aéreas. Para além disso, este Centro de Operações, preparado para gerir 300 saídas por dia, debateu-se para conseguir gerir apenas 150 saídas diárias (cerca de um terço do esforço diário efetuado na Operação *Allied Force* em 1999).

Este conflito mostra também o impacto da austeridade na Guerra, em que vários países se debatem pela definição das capacidades adequadas e acima de tudo a preços acessíveis. A especialização num determinado espetro de capacidades, pressupondo que outro membro da coligação disponibilize as capacidades deficitárias, comporta riscos porque poderá nem sempre se verificar. Mesmo dispondo de uma capacidade de

¹⁸ Segundo um estudo sobre o emprego do Poder Aéreo inglês na OUP, é referido que a utilização de aeronaves baseadas em terra foi seis vezes mais onerosa quando comparada com os efeitos equivalentes provocados por meios estacionados em navios (UK Parliament, 2011).



ataque substancial, aos países europeus faltam os meios facilitadores para uma operação eficaz, nomeadamente reabastecedores, guerra eletrónica, ISR e elementos humanos especialistas em tarefas de *targeting* e de análise de informações.

Para além das lacunas mencionadas, dois meses após o início da operação, já se verificavam falhas no abastecimento de munições guiadas (Gates, 2011). Isto porque, o recurso exclusivo a armamento de precisão esgotou o *stock* de alguns países. Por exemplo, os F-16 dinamarqueses largaram mais de 500 munições guiadas até meados de junho, expondo o desafio logístico associado a esta tipologia de conflito, em particular para forças aéreas de pequena dimensão (Anrig, 2011: 96). Todavia, isto não reflete uma relação direta entre quantidade de sistemas de armas empregues e os efeitos provocados. Por exemplo, a Noruega e Dinamarca forneceram apenas 12% dos meios aéreos de ataque mas atingiram um terço dos alvos (Gates, 2011).

O teatro de operações da Líbia possibilitou o teste e a validação operacional das capacidades militares dos membros da Aliança. Para além disso, constituiu-se como uma oportunidade de *marketing* económico, militar e político para os defensores do Poder Aéreo e Naval. A disputa pelos mercados de exportação de sistemas de armas¹⁹ pressiona os participantes a demonstrarem a panóplia de capacidades, muitas das vezes aumentando a complexidade da modalidade de ação²⁰. A capitalização deste sucesso, por parte dos defensores do Poder Aéreo, está já em marcha, usando o conflito da Líbia como justificação para maior investimento em caças, bombardeiros, reabastecedores e aeronaves não tripuladas. Para além disso, a mudança de ênfase da estratégia de defesa americana para a zona do pacífico aumenta a relevância do Poder Aéreo nomeadamente na sua vertente de operação naval. Tal como em conflitos anteriores, as lições retiradas do conflito da Líbia irão moldar o sistema de forças e o processo de aquisição de novas capacidades militares das grandes potências. Para além disso, será a partir dessas lições que serão planeadas futuras intervenções militares.

Poderemos afirmar que a campanha da Líbia constitui um exemplo de sucesso em como empregar o Poder Aéreo para desequilibrar a balança de poder, em favor de um movimento de resistência, contra uma força superior (Anrig, 2011: 104). A aferição da eficácia, tendo em consideração o custo despendido, revela que esta operação representou uma fração dos gastos dos conflitos no Afeganistão e Iraque.²¹ Porém, mais importante do que o custo financeiro é o número de baixas amigas e os danos colaterais provocados²². Mesmo concordando que a aplicação do Poder Aéreo neste conflito poderia ter sido otimizada, a verdade é que se revelou um instrumento político adequado para dar cumprimento a uma resolução da ONU, concretizando os objetivos políticos estabelecidos, com um custo substancialmente menor do que as alternativas militares disponíveis. E isso, é por si só revelador da utilidade estratégica do Poder Aéreo enquanto instrumento de coação. Contudo, em vez de considerarmos a influência

¹⁹ Convém não esquecermos que durante esse período tanto o *Typhon* inglês, como o *Rafale* francês eram candidatos para uma proposta de venda de aeronaves à Índia e ao Brasil.

²⁰ Por exemplo, o emprego de aeronaves *Tornado* equipadas com mísseis de última geração *Storm Shadow*, em missões de longa duração a partir de Inglaterra, é indicador da capacidade de projeção global inglesa, mas também valida a existência dessa tecnologia em futuras atualizações do sistema de forças. É difícil de compreender a necessidade operacional, após 100 dias de campanha aérea, para efetuar missões de oito horas de duração para empregar um míssil de 900.000€ (Cenciotti, 2011).

²¹ A contribuição americana durante sete meses (cerca de 1.1 biliões de dólares) equivaleu ao custo de operação numa semana no Afeganistão (Schwartz, 2012).

²² Os conflitos do Afeganistão e Iraque, causaram até à data, ferimentos em mais de 46.000 militares americanos e mais de 6.200 mortos (US DoD, 2012: 7). Os danos colaterais são incontabilizáveis.



aérea como decisiva, julgamos não existirem dúvidas de que a vitória foi, em grande parte, tornada possível através da contribuição do Poder Aéreo.

Conclusão

Ao equacionarmos as Guerras futuras deveremos ter em consideração que nem todas poderão ter um custo humano e material tão reduzido. Existirão casos em que uma ocupação terrestre prolongada e com custos humanos elevados será a única solução para alcançar o estado final desejado. No entanto, os defensores de uma intervenção terrestre na Líbia, salientando as vantagens operacionais de acelerar a capitulação do regime, não equacionaram na sua crítica os efeitos estratégicos adversos da ocupação por forças ocidentais, doutro país muçulmano, originando um novo conflito irregular prolongado.

As críticas efetuadas acerca da reduzida eficiência do emprego do Poder Aéreo, ou mesmo um elevado rácio de custo-eficácia ou valor, refletindo o aumento do custo unitário dos sistemas de armas aéreos, podem ser rebatidas segundo uma perspetiva de capacidades e efeitos. Ou seja, a evolução tecnológica permitiu um aumento substancial das capacidades dos sistemas de armas atuais e consequentemente um custo por efeito desejado menor, quer seja em número de alvos destruídos por aeronave, quer seja em aumento da consciência do espaço de batalha através do uso de sensores mais evoluídos, muitas das vezes na mesma plataforma. Isto multiplica as capacidades de uma força, com um número mais reduzido de sistemas de armas. Nesse sentido, a avaliação do sucesso de uma campanha através da quantidade de meios envolvidos não parece adequada, uma vez que são os efeitos obtidos que realmente importam.

Em suma, apesar das inúmeras críticas, o que normalmente falta nestas análises é uma apreciação acerca das crescentes restrições políticas impostas ao emprego do Poder Aéreo, assim como da aplicação cada vez mais precisa e rigorosa do uso da força aérea. A imposição legítima de constrangimentos e restrições políticas combinada com limitações intrínsecas ao emprego do Poder Aéreo, assim como à onnipresença do “nevoeiro e fricção”, impedem uma solução simples para o fenómeno da Guerra. No entanto, para ser eficaz, o Poder Aéreo não necessita de ganhar as guerras por si só. Apenas necessita de fornecer opções flexíveis para serem empregues pelos decisores políticos quando necessitem de usar a força para coagir uma alteração de comportamento adversário. Nesse sentido, a eficácia do Poder Aéreo deve ser medida tendo em consideração a contribuição para a consecução dos objetivos políticos. Isto significa que o Poder Aéreo pode alcançar efeitos políticos recorrendo a um espetro alargado de meios, quer seja através de dissuasão, ataque a longas distâncias, ISR persistente, forças especiais, ou mesmo transporte aéreo, operações de informação, apoio humanitário, construção de parcerias e desenvolvimento económico.

Contudo, não poderemos esquecer que a conflitualidade contemporânea demonstra a verdade histórica de que o Poder Aéreo, *per si*, não constitui uma panaceia para a resolução de um conflito armado, revelando que o emprego deste instrumento terá forçosamente de ser integrado com outras componentes militares e numa aproximação mais abrangente, mediante uma orquestração de outros instrumentos de poder. Nesse sentido, apesar do brilhantismo operacional da OUP, ainda é cedo para confirmar os efeitos estratégicos de longo prazo que garantam uma paz duradoura. Apenas



poderemos afirmar a nossa convicção de que este objetivo supremo vai muito para além das potencialidades do instrumento militar, requerendo uma aproximação mais alargada ao fenómeno da conflitualidade hostil. Tal como no passado, este é o desafio que continuará a confrontar o uso futuro da força.

Referências bibliográficas

- AAP-6 (2010). *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: NATO Standardization Agency.
- AJP 01(D), 2010. *Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO.
- AJP 3(B) (2011). *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Brussels: NATO.
- AJP-3.9 (2008). *Allied Joint Doctrine for Joint Targeting*. Brussels: NATO.
- Anrig, Christian (2011). "Allied Air Power over Libya: a preliminary assessment". *Air & Space Power Journal*, Winter 2011:89-109.
- Baker, Berenice (2011). Close air support – 2011 in review. In Airforcetechnology.com. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://www.airforce-technology.com/features/featureclose-air-support-2011-in-review/>
- Biddle, Stephen (2011). The Libya dilemma: The limits of Air Power. In The Washington Post. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em http://www.washingtonpost.com/opinions/the-libya-dilemma-the-limits-of-air-power/2011/03/25/AffTVUYB_story.html
- Book, Timothy (2012). *NATO'S Air War in Libya: A Template for Future American Operations*. Fort Leavenworth: US Army Command and General Staff College.
- Bouchard, Charles (2012). *Coalition Building and the Future of NATO Operations*. Washington DC: The Atlantic Council of the United States.
- Cenciotti, David (2011). Operation Unified Protector (was Odyssey Dawn) explained: Final Report. In The aviationist.com. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://theaviationist.com/2011/10/26/libya-final-report/>
- Dalton, Stephen (2010). "Meeting the Challenge". London: Royal Air Force Air Power Conference.
- Farley, Robert (2011). Over the Horizon: Drawing the Right Lessons on Airpower from Libya. In World Politics Review [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/10458/over-the-horizon-drawing-the-right-lessons-on-airpower-from-libya>
- Gates, Robert (2011b). Transcript of Defense Secretary Gates's Speech on NATO's Future. In The Wall Street Journal. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/06/10/transcript-of-defense-secretary-gatess-speech-on-natos-future/>
- Gomes, João (2011). "Operação *Unified Protector*: Reunião informal de RP's com Gen. Charlie Bouchard". Bruxelas: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Hebert, Adam (2011). "Libya: victory through airpower". *Air Force Magazine*. December. Vol. 94, no. 12:4.



Johnston, Alan (2011). Libya 1911: How an Italian pilot began the air war era. In BBC News. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13294524>

JP 5-0 (2011). *Joint Operation Planning*. Washington DC: Joint Chiefs of Staff.

NATO (2011a). NATO Statement Oct. 20 Operation in Sirte, Libya. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/NATO-Statement-111021.pdf>

NATO (2011b). Operation Unified Protector Final Mission Stats. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf

Rasmussen, Anders (2011a). Monthly press briefing. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_77640.htm

Rasmussen, Anders (2011b). NATO Secretary General statement on end of Libya mission. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-2F1C3004-34E7DD49/natolive/news_80052.htm?mode=pressrelease

Sabin, Philip (2010). *The Current and Future Utility of Air & Space Power*. Centre for Air Power Studies. Royal Air Force.

Schwartz, Norton (2012). Air Force Priorities for a New Strategy with Constrained Budgets. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://www.af.mil/shared/media/document/AFD-120201-027.pdf>

Shanker, Thom; Schmitt, Eric (2011). Seeing Limits to 'New' Kind of War in Libya. In The New York Times. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em <http://www.nytimes.com/2011/10/22/world/africa/nato-war-in-libya-shows-united-states-was-vital-to-toppling-qaddafi.html>

Stanik, Joseph (2003). *El Dorado Canyon: Reagan's Undeclared War with Qaddafi*. Annapolis: Naval Institute Press.

Svendsen, Adam (2011). "NATO, Libya operations and Intelligence co-operation: a step forward?" *Baltic Security and Defence Review*, vol 13, Issue 2: 51-68.

Tillyard, M (2012). *Airpower over Libya: coercion's finest hour?* Shrivenham: Joint Services Command and Staff College.

Tirpak, John (2011). "Bombers over Libya". *Air Force Magazine*. Vol. 94, no. 7:36-39.

UK Parliament (2011). HC 950 Operations in Libya. [Em linha]. [Consult. em 5 de fevereiro de 2013]. Disponível em http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/writev/950/li_b09.htm

US DoD (2012). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington DC: Department of Defense.

COMUNIDADES EPISTÉMICAS: ESTUDO SOBRE A REGULAÇÃO DO USO DE CÉLULAS-TRONCO NO BRASIL

Lourrene de C. Alexandre Maffra

lomaffra@gmail.com

Professora Assistente do curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal do Amapá (Brasil).
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina
Prolam da Universidade de São Paulo (USP)

Resumo

O objetivo deste artigo é fazer uma revisão da literatura sobre comunidades epistémicas, analisando o seu conceito e estabelecendo os principais argumentos dos autores. Na primeira seção, delinea-se uma demonstração do conceito e dos principais argumentos sobre comunidades epistémicas. Na segunda seção, é feita uma análise sobre o papel desempenhado pela elite académica. Na terceira e última seção apresenta-se um estudo de caso sobre a regulamentação do uso de células-tronco no Brasil e a participação dos cientistas.

Palavras chave:

Comunidades Epistémicas; Compartilhamento de Crenças; Brasil; Células-Tronco

Como citar este artigo

Maffra, Lourrene (2013). "Comunidades epistémicas: estudo sobre a regulação do uso de células-tronco no Brasil". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 1, Maio-Outubro 2013. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n1_art6

Artigo recebido em 3 de Fevereiro de 2013 e aceite para publicação em 16 de Abril de 2013



COMUNIDADES EPISTÉMICAS: ESTUDO SOBRE A REGULAÇÃO DO USO DE CÉLULAS-TRONCO NO BRASIL

Lourrene de C. Alexandre Maffra

I. Introdução

A análise das comunidades epistémicas para a área de Relações Internacionais é de imensa relevância na medida em que congrega aspectos normalmente empregados em segundo plano, ou não empregados no estudo internacional, tais como o compartilhamento de ideias, a estruturação de redes e a informação como forma de poder.

A informação, no sentido mais amplo do termo, tornou-se com a profissionalização das burocracias uma decisiva fonte de poder e, conseqüentemente, o seu controle e/ou monopólio provocou uma intensa busca para adquiri-la.

Atualmente, as comunidades epistémicas são consideradas por muitos analistas internacionais como um ator relevante nas relações internacionais e que atuam de forma sistêmica através de redes do conhecimento, as quais impactam nacional e internacionalmente.

No Brasil, fizemos um estudo de caso sobre a atuação de comunidades epistémicas na aprovação da lei que regulava o uso das células-tronco para pesquisa. Nosso artigo está dividido em três seções: na primeira, fazemos um histórico do estudo das comunidades epistémicas na teoria das Relações Internacionais; na segunda, elucidamos um breve estudo sobre a intereção e práticas entre comunidades epistémicas e elites acadêmicas; e na terceira seção, exploramos o caso sobre a a provação da lei de regulação do uso de células-tronco no Brasil.

II. O Estudo das Comunidades Epistémicas nas Relações Internacionais

O termo *comunidades epistémicas* tem sua origem relacionada à palavra grega *epistemè*, que significa conhecimento justificado e verdadeiro, ciência. O estudo da *epistemè*, a *epistemologia*, se origina em Platão, que opunha o conhecimento verdadeiro e justificado (*epistemè*) à crença ou opinião (*doxa*).

Em Relações Internacionais, a importância das redes baseadas no conhecimento foi inicialmente apontada por Ernst Haas no livro *“When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations”*, no qual o autor discute como o conhecimento pode fazer diferença nas discussões dentro de Organizações



Internacionais, configurando-se, assim, como um tipo de poder brando (*soft power*) bastante efetivo na política internacional.

No entanto, a sistematização e o aprofundamento do estudo dessa subárea nas RI foi elaborada por um conjunto de autores influenciados pela abordagem construtivista, em que foca na epistemologia social, no papel do conhecimento coletivo na vida social internacional e nas comunidades, nas quais o conhecimento se origina e pelas quais se difunde político e institucionalmente (Adler, 2005: 3).

A abordagem construtivista se configurou como uma alternativa às abordagens tradicionais que se mostraram incapazes de interpretar os mecanismos de intermediação de interesses, de compreender a diversificação e a complexificação de processos

“... muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores...” (Faria, 2003: 21)

A definição de comunidades epistêmicas construída por Haas no artigo intitulado *“Introduction: epistemic communities and international policy coordination”* (1992: 4-7) agrega diversas características. A primeira refere-se a um grupo de profissionais de diversas disciplinas e com diferentes experiências, ou seja, em uma rede, os especialistas não precisam necessariamente ser da mesma área; é possível, por exemplo, na discussão sobre o aquecimento global reunirem-se biólogos, químicos, ambientalistas, internacionalistas e cientistas sociais.

A segunda característica é que os membros de uma comunidade epistêmica compartilham crenças causais, que são derivadas de suas análises práticas, conduzindo ou contribuindo para um conjunto de problemas centrais no seu domínio e, em seguida, que servirá de base para elucidar as múltiplas ligações entre as ações políticas possíveis e resultados desejados. Isto é, os especialistas de uma comunidade conseguem elucidar os problemas que realmente são fundamentais para a resolução de uma situação específica, a qual produzirá um produto esperado.

A próxima característica refere-se ao compartilhamento pelos membros da comunidade de conjuntos de princípios normativos e crenças, que fornecem um valor de base racional para a ação social dos membros da comunidade. Esta característica está relacionada à legitimidade que é concedida à autoridade dos especialistas através de princípios comuns que eles têm de adotar.

A quarta característica relaciona-se ao compartilhamento de noções de validade pelos membros da comunidade, ou seja, os especialistas adotam “testes de validade” que servirão como padrão para os próximos estudos que forem feitos.

De forma sintética, a definição de comunidades epistêmicas pode ser encontrada no seguinte trecho



"(...) a professional group that believes in the same cause-and-effect relationships, truth tests to assess them, and shares common values."
(Haas, 1990: 55)

Em uma interpretação particular, definimos comunidade epistêmica como um conjunto de especialistas que demonstram discurso comum, conhecimento compartilhado e diagnóstico comum sobre determinada área-problema por meio de artigos publicados, conferências e outros tipos de comunicações orais proferidas, formais ou não, relatórios para agências de governo e possui capacidade de, através desse tipo de comunicações citados, influenciar uma agenda de políticas públicas.

Segundo Haas, a lógica da coordenação da política internacional por meio das comunidades epistêmicas ocorre porque as incertezas presentes no *policymaking* tendem a estimular demandas por informações, aquelas pelas quais surge a forte dependência dos Estados entre si e as opções políticas para o sucesso na obtenção de metas, e as que envolvem múltiplas e apenas parcialmente estimáveis consequências da ação. As comunidades epistêmicas são um possível fornecedor desse tipo de informação e de aconselhamento.

Já para Emanuel Adler (2005), as ideologias podem ser poderosas porque elas dizem aos atores quais os objetivos mais relevantes, quais podem ser concretizados, e a importância desses objetivos comparados a outros, ao mesmo tempo em que identificam aliados e opositores à causa valorizada pelos atores. As ideologias são variáveis importantes para a compreensão do comportamento político e econômico, porque elas têm suas origens não reduzidas ao desenvolvimento material e podem ter efeitos substanciais e independentes, podendo se transformar em potente força política.

O argumento de Adler é que as ideologias podem formar consensos e estes servem como uma "luz" para entender o comportamento de pessoas dentro de grupos e instituições. Dentro de instituições, há uma tendência a entendimentos coletivos e estes últimos ajudam na concretização de objetivos, tornando esses entendimentos pré-condições para mudanças institucionais.

Em relação à capacidade de influenciar políticas, as comunidades epistêmicas, conforme argumento de Haas, devem institucionalizar essa influência e insinuar seus pontos de vistas na política internacional. Elas influenciam *decision-makers*, que podem influenciar interesses e comportamentos de outros Estados. O que pode levar a um aumento na probabilidade de haver convergência nos comportamentos e da coordenação política. As comunidades podem, então, contribuir também para a criação e manutenção de instituições sociais que guiam o comportamento internacional.

A figura a seguir resume o processo de influência de comunidades epistêmicas nas burocracias.



Expansão da profissionalização de burocracias e crescimento da natureza técnica dos problemas



Aumento da expertise técnica, particularmente, a científica



Autoridade cognitiva (Comunidades Epistémicas)



"Permissão" da comunidade científica



Polymaking mais racional

É possível observar na figura anterior que se estabelece um papel de intermediador das comunidades epistémicas no processo de racionalização do *polymaking*, agindo como um legitimador de políticas.

Para Goldstein e Keohane (1993: 3), uma comunidade epistêmica se forma com a produção de consensos sobre determinado assunto junto a uma comunidade de especialistas. Esse consenso é decisivo para dar unidade para a atuação desse ator, e reforçar sua influência na definição e condução de políticas nacionais, influenciando os *polymakers* sobre a viabilidade de uma determinada política.

Estudos baseados na abordagem sobre comunidades epistémicas são representativos. O livro *"Communitarian International Relations"* de Emanuel Adler apresenta estudos caso feitos pelo autor na década de 1990, como a constituição da indústria brasileira de computadores e controle de armas nucleares nos EUA.

No caso da indústria brasileira de computadores, Adler aponta que o comportamento dos atores políticos relevantes para a formulação das políticas no Brasil poderia ser assemelhado à formação daquilo que ele chamou de *"guerrillas"*, um comportamento bastante previsível por que ideologicamente orientado. A partir de um pequeno grupo de atores radicalmente comprometidos com uma ideologia anti-dependente, o processo de discussão dessas políticas induziu e cooptou as elites econômicas e políticas tanto do Brasil como da Argentina a cerrarem fileiras em torno da proposta de uma política de reserva de mercado que protegesse a indústria local e permitisse o seu desenvolvimento.



III. Comunidades Epistémicas e Elites Acadêmicas

Pode-se dizer, então, que o comportamento das elites é fortemente influenciado por fatores cognitivos e ainda que balizado pelos constrangimentos impostos pela estrutura institucional. Nesse sentido, Adler (2005: 147) afirma que

"Ideological elites such as Brazil's pragmatic anti-dependency guerrillas have the ability to mobilize the collective beliefs, expectations, and concepts that are ultimately responsible for institutional action."

Deste modo, *decisionmakers* tem se voltado para os especialistas para diminuir as incertezas, ajudá-los a entender as questões-agendas (*issues*) correntes e antecipar tendências. Sem a ajuda dos especialistas, eles arriscam fazer escolhas que não somente ignoram as ligações com outras *issues*, mas também uma alta incerteza do futuro com o resultado que a escolha política traz consigo que poderia comprometer escolhas futuras e ameaçar futuras gerações. (Haas, 1992: 4)

O conceito de incerteza é importante na análise de Haas. Primeiro, porque, diante da incerteza, muitas das condições que facilitariam o foco no poder estão ausentes. E segundo porque condições mal-entendidas podem deixar as instituições sem funções, impraticáveis. Nem poder, nem pistas institucionais para o comportamento estarão disponíveis, e novos padrões de ação podem se suceder.

Para Nelkin (1975: 36), os cientistas desempenham um papel ambivalente na área política, sendo ao mesmo tempo "indispensáveis" e "suspeitos", pois o seu conhecimento técnico é uma fonte de poder. Conforme a autora, a autoridade dos cientistas reside na racionalidade com que são feitos seus diagnósticos, suas interpretações e suas previsões, porque julga-se que suas ações estariam baseadas em dados objetivos obtidos por meio de processos racionais, avaliados pela comunidade científica através de um rigoroso processo de controle.

Haas também propõe que a racionalidade científica passa a ser um paradigma alternativo de conhecimento como modelo para *decisionmaking*. Esse processo teve origem com a proliferação dos ministérios e agências governamentais, as quais tinham a função de coordenar diversas novas tarefas, tornando a regulação uma importante função burocrática e a expertise passou a ser requisitada em muitas disciplinas, como nunca antes (Haas, 1992: 8).

Alguns *policymakers*, de acordo com Nelkin, avaliam que é mais eficiente e confortável definir decisões como técnicas, mais do que políticas, tornando, então, o conhecimento científico base para um planejamento substantivo, ou mais especificamente, um "defensor" da legitimação de decisões específicas. A autora ainda aprofunda seu argumento afirmando que a viabilidade de uma burocracia depende muito mais do controle e monopólio do conhecimento em uma área específica (Nelkin, 1975: 36-37).

Já para Amitav Acharya, as elites são importantes no processo que ele denomina de *localização*, o qual se refere ao processo de difusão de normas em que agentes locais reconstroem normas estrangeiras para assegurar que as normas adquirem forma com as prioridades as identidades dos agentes. As elites atuam, assim, como os



intermediadores nesse processo, fornecendo a informação necessária para a concretização dele (Acharya, 2004: 241-242).

No entanto, há a necessidade de se considerar que, em conformidade com o argumento de Haas, o conhecimento transmitido pelos especialistas não é necessariamente a *verdade* e sim um conhecimento consensual. Isto é, o aconselhamento de especialistas traz consigo as interpretações do conhecimento deles, baseadas nas visões de realidade e nas noções de validade deles (Haas, 1992: 21).

Discutir comunidades epistémicas é discutir também o potencial poder que possui a elite do conhecimento em moldar políticas. Deste modo, a capacidade de influenciar políticas da elite do conhecimento torna-se um tipo de *Soft Power*, servindo como balizador na condução e na estruturação de novas políticas.

IV. Estudo de Caso: A regulação do uso de células-tronco no Brasil

Em março de 2005, a Lei que regulamentava o uso de células-tronco no Brasil foi aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. A Lei de Biossegurança, como foi chamada, autorizou e regulamentou as investigações com células-tronco embrionárias de seres humanos e liberou o plantio e comercialização de organismos geneticamente modificados, popularmente conhecidos como transgênicos. No entanto, o processo não foi tão simples, envolveu diversas discussões com cientistas, sociedade civil e mídia.

Considerado um tema de fronteira, o uso de células-tronco vem sido alvo de diversas pesquisas no mundo todo. No Brasil, especificamente, a comunidade científica tem buscado junto aos políticos a regulamentação de suas pesquisas com o intuito também de evitar que se faça mal uso do potencial das células-tronco e evitar excessos. “É preciso evitar experiências de fundo de quintal e ao mesmo tempo dar infra-estrutura para os cientistas”, afirma Mayana Zatz, Coordenadora do Centro de Estudos do Genoma Humano e pró-reitora de Pesquisa da Universidade de São Paulo (USP), em entrevista à jornalista Karla Bernardo para o site *Ghente*.

De acordo com a geneticista (Zatz, 2004¹), as células-tronco são

[...] células progenitoras que mantêm a capacidade de diferenciar nos inúmeros tecidos (sangue, músculos, nervos, ossos etc..) do corpo humano.

São totipotentes quando tem a capacidade de diferenciar-se em qualquer um dos tecidos humanos e pluripotentes quando conseguem diferenciar-se em alguns, mas não em todos os tecidos humanos.

Essa capacidade que estas células possuem pode ser aproveitada no tratamento de doenças genéticas, tais como diabetes, mal de Alzheimer, mal de Parkinson. Conforme o cientista Radovan Borojevic,

“... pode-se (sic) utilizar células-tronco embrionárias para corrigir um organismo geneticamente defeituoso. Ao implantar estas células



embrionárias dentro do organismo (após manipulação em laboratório), potencialmente elas terão capacidade de se diferenciar em outras células e terão a capacidade de promover uma regeneração por que elas não vão ter o defeito genético que o resto do organismo tem”².

Assim como em outros países, o Brasil passou por um processo longo de regulamentação desse tipo de pesquisa. Vários atores se envolveram na discussão da aprovação da lei que regulamentava o uso de células embrionárias. O principal ator que se mobilizou na aprovação da Lei de Biossegurança no Congresso Nacional foram os cientistas.

Os principais meios de envolvimento dos cientistas foram audiências públicas, com apresentação de forma didática de esquemas sobre os procedimentos do emprego de células embrionárias, conversas informais com senadores, além de confecção de artigos e da presença dos próprios cientistas e pacientes nas sessões de votação da lei.

A especialista em células-tronco umbilicais da faculdade de Farmácia e de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Patrícia Pranke declarou que esteve em Brasília no mínimo umas 20 vezes durante a tramitação do projeto de Lei no Congresso para fazer, segundo ela, “um trabalho de formiguinha”³.

E em depoimento à *Revista de Pesquisa FAPESP* de 15 de agosto de 2008, a geneticista Mayana Zatz declarou

“Teve início a minha peregrinação em Brasília. Comecei a participar de audiências públicas e a conversar com senadores, porque a lei voltou ao Senado para ser reescrita. Nós visitamos os senadores, um por um, para tentar explicar a importância dessa lei. E ela acabou aprovada no Senado no final de 2004 com 96% dos votos favoráveis”

a respeito da rejeição da Lei na primeira vez que foi à votação na Câmara de Deputados em fevereiro de 2004.

A proposta, então, aprovada no Senado voltaria para a Câmara para ser novamente apreciada pelos deputados. E na época, Severino Cavalcanti, presidente da Câmara dos Deputados, hesitou em colocar o projeto na pauta para ser votado, pois era ligado à ala católica do Congresso. Alguns cientistas, liderados por Mayana se reuniram com o deputado e explicaram minuciosamente quais seriam as potencialidades das pesquisas na cura de doenças crônicas. E, deste modo, os cientistas saíram da reunião com a promessa do presidente da Câmara que ele colocaria a lei para ser votada.

As principais dificuldades enfrentadas para aprovação da lei eram a sua abrangência e o medo relativo à clonagem humana. A primeira versão da lei que foi enviada ao Congresso reunia a problemática do uso dos transgênicos e a questão das células embrionárias. Diante da resistência das bancadas evangélicas e católicas em relação ao uso de células-tronco e da bancada ambientalista em relação aos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), o autor do relatório Renildo Calheiros (deputado do PCdoB-CE) vetou a clonagem terapêutica e limitou a competência da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) à autorização para pesquisas, conferindo



ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) poder para decidir sobre o plantio e comercialização de OGMs.

Entretanto, a questão da clonagem reprodutiva humana, que seria a tentativa de produzir uma cópia de um indivíduo, é condenada por todos os cientistas. O documento *A Propósito da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei que Autoriza a Pesquisa em Células-Tronco Embrionárias* (2005: 5) reflete claramente este ponto de vista quando pontua

“Em consonância com as diretrizes defendidas pela comunidade acadêmica do mundo todo, também a comunidade científica brasileira reprovava explicitamente experimentos que tenham por meta a clonagem reprodutiva em humanos”.

Visando demonstrar a posição brasileira sobre a questão da clonagem humana em nível mundial, a Academia Brasileira de Ciências pediu que Mayana Zatz ajudasse a escrever um documento que estava sendo redigido por pesquisadores de vários países sugerindo o banimento da clonagem reprodutiva. Junto com outros cientistas, Zatz ajudou a escrever um documento, que foi ratificado por 63 países, condenando a clonagem humana, mas defendendo as pesquisas com células-tronco embrionárias

Os principais argumentos que a comunidade científica utilizou se referiam a possível utilização das células-tronco na cura de doenças genéticas, à terapia preventiva (no caso de pais que decidem congelar células-tronco do embrião de seus filhos para posterior utilização caso necessário) e, entre outros, a situação das pesquisas sobre o assunto no resto do mundo. O argumento do andamento das pesquisas do mundo pode ser observado no quadro abaixo que está no documento redigido por Mayana *et al* (2005).

Quadro 1 – Resumo do status das pesquisas com células-tronco em diversos países

Resumo da situação da derivação de linhagens de células-tronco embrionárias e transferência de núcleo em alguns países
Países que permitem a derivação de linhagens de células-tronco embrionárias e a transferência de núcleo (clonagem terapêutica)
<i>Reino Unido, China, Bélgica, Israel, Japão, Coreia do Sul, Singapura</i>
Países que permitem a derivação de linhagens de células-tronco embrionárias, mas não permitem a transferência de núcleo (clonagem terapêutica)
<i>Austrália, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irã, Letônia, Holanda, República Checa, Rússia, Eslovênia, Espanha, Taiwan, Suíça</i>

A chefe do Laboratório de Genética Molecular do Instituto de Biociências da USP, Lygia Pereira acrescenta à lista dos argumentos apresentados a questão da reprodução assistida, a qual é praticada no Brasil desde 1978, [...] talvez sem nos darmos conta, ao aceitarmos as técnicas de reprodução assistida em 1978, aceitamos a destruição



deste embrião, desta forma de vida humana. Sim, há quase 30 anos que em todo mundo esta prática médica gera embriões humanos (“bebês de proveta”) que não são utilizados para fins reprodutivos e acabam sendo congelados ou simplesmente descartados – e viemos convivendo com este fato com muita tranquilidade.

A cientista refere-se ao aspecto da Lei de Biossegurança que permite a pesquisa com células-tronco apenas com embriões congelados até março de 2005 e que estejam congelados a mais de três anos, resultantes de procedimentos de reprodução assistida que não foram utilizados para a fertilização.

A participação dos cientistas foi decisiva para a aprovação da Lei de Biossegurança pelo Congresso Nacional brasileiro e posterior sanção pelo presidente Luís Inácio. Um dos aspectos que pode ser inferido, seguindo a linha de análise das comunidades epistêmicas, é a questão do compartilhamento de crenças causais, pois a partir das experiências cotidianas dos cientistas com pesquisas e com seus pacientes, eles definem quais os problemas centrais das suas pesquisas e contribuem para o estabelecimento de links com ações políticas na área, produzindo determinado resultado. Por exemplo, a Mayana Zatz declara que decidiu se envolver em pesquisa sobre células-tronco a partir de sua experiência com pacientes com doenças neurológicas, especificamente doenças com degeneração progressiva da musculatura⁴.

Outro aspecto importante que configura o caso da regulamentação do uso de células-tronco no Brasil como passível de ser compreendido por meio do estudo das comunidades epistêmicas é o tópico do “teste de validade”. Ao se referir a resultados sobre a identificação de células-tronco na medula óssea adulta com propriedades semelhantes às das células-tronco embrionárias pelo grupo de Catherine Verfaillie e não conseguindo ser reproduzidos por nenhum outro pesquisador no mundo, os cientistas brasileiros ligados à área escreveram o seguinte comentário.

Porém mais importante ainda é informar que os estudos da Dra. Verfaillie não puderam ser reproduzidos por vários laboratórios de eminentes cientistas no mundo todo, colocando este achado naquela situação em que a ciência exige comprovação por, e concordância de vários grupos de pesquisa para que o resultado passe a ser aceito como verdade científica. De qualquer forma, no momento, essa população de células, se existe, não pode ser separada e estudada praticamente, e por isso a viabilidade de sua utilização para tratamentos é nula⁵.

Há, portanto, indicadores de que se formou uma comunidade epistêmica em torno do debate sobre o uso de células-tronco no Brasil. O primeiro indicador refere-se a diversidade de atores participante do grupo que buscava a aprovação da Lei de Biossegurança. O fato de o grupo ser interdisciplinar, no qual há profissionais de diversas áreas: médicos, informatas, biólogos, estatísticos, matemáticos, educadores, físicos, dentre outros. Essa é a primeira característica importante de uma comunidade epistêmica: ser composta de membros originários de diferentes áreas de formação acadêmicas.

O segundo indicador está relacionado à influência no planejamento de políticas de públicas e na formação de agenda para a área. Ou seja, o grupo consegue influenciar o policymaking da área no país. Este indicador pode ser comprovado quando recordamos toda a trajetória dos cientistas de idas ao Congresso Nacional Brasileiro na tentativa de convencer os parlamentares brasileiros da importância da aprovação da Lei de Biossegurança, por meio de palestras educativas e apresentação de estudos de caso.



O terceiro indicador é de formar agendas de discussões internacionais, ou até mesmo, influenciar diretamente o uso de técnicas brasileiras do uso de células-tronco para tratamento de doenças degenerativas em outros países, promovendo soluções simples para problemas que ainda não tinham sido resolvidos.

O quarto indicador é a presença do consenso nas decisões e estratégias do grupo de cientistas de convencimento dos *policymakers* aprovação da lei. Originalmente nos trabalhos relacionados às comunidades epistêmicas, o consenso é apontado como fundamental para o processo de influência no policymaking. O consenso é decisivo para dar unidade para a atuação do ator comunidade epistêmica, e reforçar sua influência na definição e condução de políticas nacionais, influenciando os policymakers sobre a viabilidade de uma determinada política.

V. Considerações Finais

Um importante legado do estudo sobre o papel das ideias e das comunidades epistêmicas, especificamente, é que ideias inspiram políticas. E as comunidades epistêmicas funcionariam como canais pelos quais novas ideias circulam da sociedade para os governos, assim como de país para país.

A informação, nesse processo, consiste na descrição de processos físicos ou sociais, suas inter-relações com outros processos, e as prováveis consequências para ações que requerem aplicações de expertises científicas ou técnicas. A informação não é, assim, nem palpites, nem dados brutos. É o produto de interpretações humanas de fenômenos sociais e físicos. As comunidades epistêmicas são um possível fornecedor desse tipo de informação e de aconselhamento.

A partir de uma análise retrospectiva e bibliográfica sobre a atuação comunidades epistêmicas, logramos vincular quatro características atribuídas a esses atores à comunidade profissionais ligados à utilização de células-tronco para pesquisa no Brasil, o que nos permite afirmar que existe uma comunidade epistêmica no país quando a área de estudo é células-tronco.

VI. Referências Bibliográficas

Acharya, Amitav (2004). "How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism". *International Organization*, Vol. 58, Spring, pp. 239-275.

Adler, Emanuel (2005). *Communitarian International Relations – The Epistemic foundations of International Relations*. New York: Routledge Editions.

Diaféria, Adriana (s.d.). *Proposta de regulamentação sobre células-tronco embrionárias para usos científicos e terapêuticos no Projeto de Lei de Biossegurança (versão aprovada na Câmara dos Deputados) – necessidade de ponderação acerca dos preceitos constitucionais*. Disponível em <http://www.ghente.org> <Acesso em 18 de dezembro de 2009>

Diniz, Debora and Avelino, Daniel (2009). "Cenário internacional da pesquisa em células-tronco embrionárias". *Rev. Saúde Pública* [online]. vol. 43, n. 3 [cited 2013-04-25], pp. 541-547. Available from:



<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102009000300019&lng=en&nrm=iso>. Epub Apr 17, 2009. ISSN 0034-8910.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102009005000026>.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (2003). "Ideias, conhecimento e políticas públicas – Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n° 51, fevereiro.

Haas, Peter (2002). "Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-operation". In: Rittberger, Volker. (Editor). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

_____ (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter), pp. 1-35

_____ (1990). *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. New York.

Nelkin, Dorothy (1975). "The political impact of technical expertise". *Social Studies of Science*. Vol. 5, pp. 35-54.

Pereira, Lygia (s.d.). *As células-tronco, o embrião e a constituição*. Publicação eletrônica. Disponível no site www.ghente.org.br <Acesso em 20 de dezembro de 2009>

Zatz, Mayana et al (2005). *A Propósito da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei que Autoriza a Pesquisa em Células-Tronco Embrionárias*. Documento elaborado em dezembro de 2005 por membros titulares da Academia Brasileira de Ciências.

Goldstein, Judith. Keohane, Robert (eds.) (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Changes*. Ithaca: Cornell University Press.

Jönsson, Christer (2002). "Cognitive Factors in Regime Dynamics". In: Rittberger, Volker. (ed). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

VII. NOTAS

- ¹ Artigo disponível no site http://www.ghente.org/temas/celulas-tronco/artigos_mayana.htm <Acesso em 18 de dezembro de 2009>
- ² Entrevista concedida ao site *Ghente*. Células-tronco: O Brasil a um passo da criação de órgãos em laboratório. Disponível em http://www.ghente.org/temas/celulas-tronco/artigos_radovan.htm <Acesso em 18 de dezembro de 2009>
- ³ Entrevista concedida à Shirley de Campos. Nova lei autoriza pesquisas com células-tronco e libera comercialização de transgênicos. Disponível em www.drashirleydecampos.com.br/noticias/15201 <Acesso: 10 de dezembro de 09>
- ⁴ In: Revista de Pesquisa FAPESP. *op cit*.
- ⁵ Marco Antonio Zago, Mayana Zatz e Antonio Carlos Campos de Carvalho. *A Propósito da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei que Autoriza a Pesquisa em Células-Tronco Embrionárias*. (p.5) Dez de 2005. Disponível em www.ghente.org/temas/celulas-tronco/abc_prol_cel_tronco.pdf <Acesso em 10 de dezembro de 09>