

### **Nota Introdutória**

Mateus Kowalski e Patrícia Galvão Teles - *Justiça Penal Internacional: Um diálogo entre Duas Culturas* (1-8)

### **Artigos**

Miguel de Serpa Soares - *A Justiça Penal Internacional e a Erosão da Soberania* (9-38)

Maria Francisca Saraiva - *As violências (crimes) graves de relevância para a Comunidade Internacional* (39-63)

Filipe Vasconcelos Romão - *O carácter multidimensional dos nacionalismos centrípetos e centrífugos* (64-73)

Paloma González del Miño e Concepción Anguita Olmedo - *Transformaciones del Estado en una Sociedad Internacional globalizada. El multilateralismo como enfoque teórico* (74-89)

Gisela Pereyra Doval - *La Perspectiva de la Tradición en la identidad nacional. El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil* (90-109)

Daniel Rodrigues - *Considerações sobre o papel do federalismo na gestão da pluralidade étnica em Estados multinacionais e na prevenção de conflitos* (110-124)

### **Notas e Reflexões**

Eugénio Costa Almeida - *África no Século XXI; que prospectivismo e que causas; efeitos nos Estados africanos* (125-131)

## **Nota Introdutória**

### **JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL UM DIÁLOGO ENTRE DUAS CULTURAS**

**Mateus Kowalski**

[mateuskowalski@ces.uc.pt](mailto:mateuskowalski@ces.uc.pt)

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional e Licenciado em Direito. Autor de artigos e comunicações sobre teoria do Direito Internacional, o sistema das Nações Unidas, direitos humanos e assuntos de segurança. Docente convidado na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal), onde é investigador na área da justiça penal internacional (Observatório de Relações Exteriores), e na Universidade Aberta. Conselheiro jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, no domínio do Direito Internacional. Delegado a diversas organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas, a União Europeia ou o Conselho da Europa

**Patrícia Galvão Teles**

[pgalvaoteles@gmail.com](mailto:pgalvaoteles@gmail.com)

Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Mestre e Doutora em Direito Internacional pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Genebra, Suíça; Docente da Universidade Autónoma de Lisboa; Investigadora e Membro do Conselho Científico do *Observare* e do Conselho Editorial da *Janus.Net*; Conselheira Jurídica da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, em Bruxelas (Bélgica)

### **A Justiça Penal Internacional – um enquadramento**

A implementação da ideia de que qualquer indivíduo onde quer que se encontre independentemente do seu estatuto oficial pode ser responsabilizado por crimes de relevância para toda a humanidade é uma rutura com o paradigma vestefaliano de que cabe a cada Estado julgar (ou não) os “seus”. Após a Guerra Fria foram criados diversos tribunais penais internacionais, designadamente os tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, e um tribunal penal de carácter permanente, o Tribunal Penal Internacional (doravante “TPI”). O poder deixou de constituir um escudo de impunidade como anteriormente. Os líderes envolvidos em conflitos aprenderam a temer a justiça penal internacional como uma “espada de Dâmocles”. Por outro lado, a criação de jurisdições penais internacionais, nas suas diversas formas, passou a ser um método para a consolidação da paz em situações de pós-conflito enquanto mecanismo de justiça restaurativa.



A constituição do TPI, em 2002 – e a consequente preferência pela jurisdição permanente por comparação com os tribunais *ad hoc* –, representa o expoente da evolução da justiça penal internacional. O Tribunal é mesmo referido como a instituição paradigmática da concepção universalista do Direito Internacional, que pretende uma ordem pública internacional reforçada e que se inscreve no quadro mais abrangente da construção liberal dominante que marca atualmente quer o Direito Internacional quer as Relações Internacionais. Conforme referem Bogdandy e Dellavalle, «no contexto global, o progresso deste projeto de uma verdadeira ordem pública internacional e de um verdadeiro Direito Internacional assenta atualmente e em larga medida no destino do Direito Penal Internacional» (2008: 2). A criação do TPI deve ser perspectivada não apenas como uma inovação mas, acima de tudo, como uma conquista civilizacional em prol da defesa da dignidade da pessoa humana e da promoção da paz.

Contudo, as críticas que são apontadas ao universalismo, nomeadamente no que respeita à imposição global de instituições e padrões normativos liberais, têm também reflexo no TPI. Têm, pois, persistido algumas críticas duras ao TPI relativas aos seus fundamentos e que, de alguma forma, refletem uma preocupação com a imposição de soluções ético-normativas “ocidentais” de matriz liberal. Elas são essencialmente de duas ordens: estatutária e factual. Em particular, têm-lhe sido apontadas um conjunto de críticas essenciais, de que são exemplo representativo a dependência face ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, sugerindo ingerência política num órgão penal, ou o facto de até ao presente apenas terem sido submetidas ao Tribunal situações relativas a África, o que por sua vez induz a desconfiança sobre a sua seletividade. Estas são críticas que põe em causa os fundamentos do TPI.

O TPI vive ainda um certo estado de graça. Contudo, o risco de marginalização tem vindo a aumentar (Kowalski, 2011). A conferência de revisão de Kampala de 2010 foi um aviso: o sol ainda não se tinha posto no Lago Vitória no último dia da conferência e já existiam divergências quanto à aplicação do que havia sido aprovado. Até hoje apenas 14 Estados se vincularam às emendas então adotadas<sup>1</sup>, incluindo no que toca à relativa à tipificação do crime de agressão.<sup>2</sup> Após 10 anos da entrada em vigor do Estatuto do TPI, em 2012, o Tribunal proferiu a sua primeira condenação: Thomas Lubanga Dyilo foi condenado a 14 anos de prisão pelos crimes de recrutar e alistar crianças com menos de 15 anos e usá-las para a participação em hostilidades na região de Ituri, na República Democrática do Congo. Se a primeira condenação do TPI foi recebida com um “finalmente!” generalizado, não deixou igualmente de servir para avivar o debate sobre a demora nos julgamentos e, no fundo, sobre a eficácia de uma justiça penal lenta.

Ao mesmo tempo que se assiste à universalização da justiça penal, surge também o fenómeno da promoção de formas alternativas de justiça em situações em que tenham sido praticados crimes graves de relevância internacional. No Ruanda, a justiça foi assumida como fator essencial para a reconciliação. A prova disso mesmo é que perante o papel limitado do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda e as limitações do sistema judicial clássico ruandês, recorreu-se a estruturas comunitárias tradicionais

<sup>1</sup> Ilhas Maurícias, Noruega, São Marino, Trindade e Tobago, Estónia, Liechtenstein, Luxemburgo, Samoa, Alemanha, Botsuana, Andorra, Chipre, Eslovénia e Uruguai.

<sup>2</sup> Trindade e Tobago, Estónia, Liechtenstein, Luxemburgo, Samoa, Alemanha, Botsuana, Andorra, Chipre, Eslovénia e Uruguai.



de modo a permitir a ampla realização da justiça na situação de pós-genocídio (os tribunais Gacaca). O caso do Ruanda é, pois, um bom exemplo de como estruturas comunitárias tradicionais podem ser mobilizadas para realizar a justiça, nomeadamente na sua dimensão restaurativa, ainda que de forma pragmaticamente imperfeita (Kowalski, 2009). Algo que deve também alimentar um debate sobre a justiça penal internacional e sobre o seu papel jurisdicional complementar.

A reflexão sobre os ideais que sustentam a justiça penal internacional deve ser permanente de modo a criar um discurso de legitimação ética que lhe confira efetiva capacidade de resistência e de transformação. Mas para que haja legitimação, é preciso antes de tudo que aconteça a crítica, a desconstrução e a desocultação. Por isso também, a esperança na justiça penal internacional – e em particular no tribunal Penal Internacional – possa estar ligada à esperança na reflexão crítica e na vontade de todos os atores internacionais nela participarem.

### **A Justiça Penal Internacional entre “Duas Culturas”**

A paz e o Direito são conceitos e domínios de teorização e construção social antigos. A sua autonomização científica, o seu desenvolvimento conceptual ou a sua aquiescência académica e prática nunca foram, nem nunca serão, absolutamente gémeos. Contudo, as suas ambições são semelhantes: o bem-estar material e emocional dos seres humanos. Os debates entre realismo e idealismo/liberalismo têm informado pelo menos nos últimos cem anos quer as Relações Internacionais (Richmond, 2008) quer o Direito Internacional (Koskeniemi, 1992), neste caso também no domínio das construções teóricas da paz. No que concerne à “paz”, este é um conceito material estruturado e extraordinariamente multifacetado. Já no que respeita ao Direito Internacional, o seu vasto âmbito material e pessoal, bem como o elevado grau de imperatividade de algumas das suas normas indicam o caminho em direção a um “Direito da Humanidade” (Pureza, 2002). A paz é um conceito que tem evoluído desde a noção da mera paz negativa até à mais atual paz positiva e estruturada (Galtung, 1975; Richmond, 2008). Paz esta, que é composta por vários elementos dos mais diversos domínios e que traduz uma aspiração de bem-estar holístico num ambiente de não-violência. O Direito Internacional pode desempenhar um papel de normatização dos elementos da paz e de garantia da sua efetiva e justa concretização.

A “insularidade académica” entre Relações Internacionais e Direito Internacional (Beck, 1996) redundando no que Young (1992: 174) apelidou de “síndrome das duas culturas”. Ambos os domínios científicos sofrem de um certo desalinhamento promovido pelo discurso de autores de cada um dos ramos do saber e também da prática político-diplomática que tende (embora de forma mais moderada) a ter uma perspectiva cartesiana entre discursos diplomáticos jurídicos e políticos. Do lado das Relações Internacionais, em particular no que respeita à teoria da paz, certos autores tendem a olhar para o Direito Internacional como marginal ou como um mito perigoso (Kewenig, 1973). A supremacia dos Estados e a falta de estatuição normativa por impossibilidade de garantir a aplicação de sanções tornariam a normatividade jurídica irrelevante. Outros interrogam-se sobre o verdadeiro contributo do Direito para a paz (Boasson, 1968), designadamente no que respeita à atividade dos tribunais penais internacionais (Meernik, 2005) ou às convenções sobre direitos humanos (Hafner-Burton e Tsutsui, 2007).



Também existe o discurso oposto: a ordem internacional só será verdadeiramente uma ordem, e a sociedade internacional só será uma comunidade quando as relações sociais internacionais forem adequadamente reguladas pelo Direito (Tomuschat, 1993; Fassbender, 1998). Abbott (2005) chega mesmo a descrever os jusinternacionalistas como “arquitetos da governação global”. Pelo lado do Direito Internacional, é um facto que as Relações Internacionais são por vezes perspetivadas como um discurso político de contemplação e sem vocação para edificar ou transformar, antes se cingido à apologia da análise *ad nauseam* das relações entre os Estados e das relações de poder a que aqueles estariam condenados em participar. Ainda, é a espaços referido que sendo que a história do Direito pode ser traçada com algum rigor até ao Direito Romano e a do Direito Internacional em especial até aos “teólogos juristas” e Grócio nos idos dos séculos XVI e XVII, as Relações Internacionais são um domínio novo e ainda imaturo dos anos 1950. Numa perspectiva mais subjetiva, todo este discurso alimenta igualmente um ascendente corporativo pelos cultores do Direito Internacional relativamente às Relações Internacionais. O que, por sua vez, reforça uma reação pelos cultores das Relações Internacionais acenando com a irrelevância do Direito Internacional. Em todo o caso, e conforme observa Pureza, este “síndrome das duas culturas” «encontra alicerces consistentes na distinta focagem que cada um dos dois olhares perfilha: expositivo e analítico o das Relações Internacionais, prescritivo ou normativo o do Direito Internacional» (1998: 79-80).

A “justiça penal internacional” tem sido objeto de intensa análise. É, aliás, um tema que suscita uma abordagem de grande angular comportando temáticas, que tradicionalmente são objeto de estudo de ramos do saber distintos, como sejam: a tipificação dos crimes graves de relevância para a comunidade internacional; o funcionamento dos tribunais; o contributo para o desenvolvimento do Direito Internacional; a promoção e a proteção de direitos fundamentais (direitos humanos); a relevância do indivíduo no espaço internacional; o impacto na prevenção / resolução de conflitos; ou a política externa dos Estados relativamente ao TPI. Trata-se de uma análise que é tradicionalmente compartimentada em ramos específicos do saber, com poucos vasos comunicantes entre si, sendo certo que a “justiça penal internacional” tem recebido maior atenção pelo Direito Internacional do que pelas Relações Internacionais.

Existe contudo, espaço para e relevância num discurso que traduza uma abordagem multidisciplinar à temática. Desde logo, várias das problemáticas atuais quer do Direito Internacional quer das Relações Internacionais encontram na “justiça penal internacional” um caso de estudo. Depois, a “justiça penal internacional” pode tornar-se um elemento de discurso que congregue aquelas duas áreas do saber, teimosamente afastadas no que tem sido apelidado de “síndrome das duas culturas”. Ainda, a “justiça penal internacional” pode beneficiar de uma abordagem integrada pelo Direito Internacional e pelas Relações Internacionais, enriquecendo-a e conferindo-lhe novos enfoques.

### **O projeto “A Justiça Penal Internacional”**

O projeto “Justiça Penal Internacional”, desenvolvido no âmbito do Observatório das Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa, pretende assim ser um espaço de investigação que reúna investigadores, experiências e metodologias que



conceptualmente se situem em cada um destes dois ramos do saber. Quando pertinente, poderá ser pedido a investigadores de Direito Internacional que saiam um pouco da sua área de conforto e que, mantendo o seu *background* científico, tratem temas normalmente analisados no âmbito das Relações Internacionais (e vice-versa). Nesta linha, serão convidados autores, incluindo autores estrangeiros, que provenham de enquadramentos disciplinares diferentes e que tenham quer uma visão académica sobre cada uma das temáticas quer tenham experiência prática no âmbito da justiça penal internacional.

Os objetivos deste projeto de investigação são quatro. O primeiro é o de elaborar um discurso sobre a “justiça penal internacional” que congregue leituras do Direito Internacional e das Relações Internacionais relativamente a temáticas comuns, contribuindo para respostas mais criativas e sustentadas. Em segundo lugar, identificar convergências / divergências (e suas consequências) nas abordagens por cada uma daquelas áreas do saber a temáticas comuns. O terceiro objetivo é o de suscitar novas propostas para algumas das problemáticas que atualmente se colocam no âmbito da justiça penal internacional. Finalmente, é também objetivo deste projeto criar resultados de investigação que traduzam uma visão abrangente da justiça penal internacional que possa beneficiar investigadores, agentes diplomáticos, agentes da justiça internacional ou estudantes.

Tendo presentes os objetivos delineados, o projeto encontra-se dividido em várias temáticas de atualidade enunciadas de modo a permitirem uma abordagem multidisciplinar coerente, suscitando reflexões complementares. Assim, a delimitação de cada uma das temáticas é feita de acordo com os seguintes critérios: (i) cada temática congregue preocupações comuns do Direito Internacional e das Relações Internacionais relativamente à justiça penal internacional; (ii) cada temática possa beneficiar de contributos de investigadores de áreas científicas diferentes; (iii) cada temática tenha potencial para por em evidência convergências / divergências na abordagem à justiça penal internacional entre Direito Internacional e Relações Internacionais. Neste sentido, foram delineadas as seguintes quatro temáticas aglutinadoras: “Questões Conceptuais”; “Os Tribunais Penais Internacionais”; “A Justiça Penal Internacional, Direitos Humanos e Resolução de Conflitos”; e “Justiça, Poder e Política Externa”.

Os contributos, em forma de artigo, serão publicados em português (ou noutra língua em que tenham sido escritos) e em inglês na *JANUS.NET e-Journal of International Relations*. Uma vez concluído o projeto de investigação, pretende-se publicar uma monografia que colija aqueles artigos.

### **“Questões Conceptuais”**

Os primeiros dois contributos que agora se publicam são um bom exemplo do “diálogo entre duas culturas” que o projecto “Justiça Penal Internacional” pretende promover. O primeiro, intitulado “A justiça penal internacional e a erosão da soberania” é da autoria de Miguel de Serpa Soares, jurista, ex-Director do Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, tendo representado nessa qualidade Portugal na Conferência de Kampala e na Assembleia de Estados Parte do TPI, e recentemente nomeado Subsecretário-Geral para os Assuntos Jurídicos e Conselheiro Jurídico das



Nações Unidas. O segundo, com o título “As violências (crimes) graves de relevância para a comunidade internacional”, foi escrito por Maria Francisca Saraiva, especialista em relações internacionais e docente universitária, trabalhando não só na área dos direitos humanos, mas também da resolução de conflitos, estratégia, geo-estratégia e políticas públicas de segurança. Ambos os contributos analisam o impacto da criação do TPI, de um ponto de vista conceptual, na ordem jurídica e política internacional, em termos da soberania dos Estados e da geopolítica das grandes potências.

No seu artigo, Miguel de Serpa Soares, destaca o facto de o TPI ser ainda uma “criatura adolescente” na ordem jurídica mundial, mas que, pelo facto de afectar equilíbrios institucionais e a constelação de poderes vigente desde 1945, revela de forma exemplar as tensões entre supranacionalismo e erosão da soberania dos Estados, que o autor perspectiva de forma diferente para os grandes e pequenos/médios Estados, enquanto questão de “soberania judicial”. O texto analisa, em detalhe, o processo que levou à inclusão da definição do crime de agressão, o mais grave crime internacional, e das condições do exercício da jurisdição no Estatuto de Roma (a jurisdição sobre o crime já havia sido incluída em 1998) na Conferência de Kampala de 2010, concluindo que o compromisso obtido revela as diferenças de posição entre, por um lado, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança que pretendiam manter as prerrogativas que a Carta das Nações Unidas lhes concede para a determinação das situações de agressão e, por outro, um conjunto de alianças diferenciadas entre grupos de países cujo elemento comum era a defesa de uma independência do TPI face ao Conselho de Segurança, bem como uma autonomia da determinação judicial da existência de um crime de agressão. O autor considera que o compromisso obtido em Kampala representa uma derrota para os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e, tal como o próprio Estatuto de Roma, abriu brechas definitivas no monopólio punitivo dos Estados e do Conselho de Segurança. Conclui o artigo que a existência de uma justiça penal internacional é contrária à ideia de soberania estatal, mas que as relações entre ambas não devem ser vistas de forma apenas antagonística, mas de complementaridade e transformação da noção da própria soberania. Contudo, para que o TPI se possa afirmar, sobretudo perante os Estados mais poderosos, Miguel de Serpa Soares defende que este terá de consolidar uma jurisprudência irrepreensível, tal como aconteceu com o Tribunal de Justiça da União Europeia ou o Tribunal Internacional de Justiça, sendo por isso necessário dar tempo a esta nova instituição.

Francisca Saraiva, no seu contributo, argumenta que o TPI permitiu dotar a comunidade internacional de um mecanismo jurídico permanente de dissuasão e repressão de actos de barbárie e crueldade extrema. No entanto, o resultado alcançado pelo Estatuto de Roma em 1998 e pela definição do crime de agressão na Conferência de Kampala em 2010 não deixou de ser influenciado, para a autora, pelas estratégias negociais dos grandes poderes, estruturadas em torno dos seus interesses de longo prazo, resultando num multilateralismo selectivo, ou seja, com possibilidade de um controlo político. Em particular, a autora defende que a maior hostilidade ao TPI, proveniente dos Estados Unidos da América, emana não de uma vitalidade do poder norte-americano, mas sim de uma estratégia de sobrevivência política que visa protelar no tempo a ascensão de novas potências hegemónicas, que tomarão o lugar dos EUA no sistema internacional, considerando, por exemplo, que a história da negociação do crime de agressão mostrou que o que estava em disputa no TPI era o direito das





grandes potências conservarem a sua liberdade de acção estratégica (e bélica) e de proteger a sua agenda humanitária.

A análise dos dois artigos, numa perspectiva de *realpolitik*, é coincidente no que toca à apreciação que fazem do facto de, do ponto de vista das grandes potências, a definição do crime de agressão ter ficado aquém das suas expectativas em relação ao papel do Conselho de Segurança nesta matéria, pois os seus cinco membros permanentes defendiam a necessidade de uma autorização prévia daquele órgão para que se iniciasse um processo por iniciativa de um Estado Parte ou pelo Procurador *proprio motu*.

A solução a que se chegou foi, evidentemente, uma típica de compromisso, em que a comunidade internacional conseguiu defender a integridade e independência do Tribunal, mas manteve-se a possibilidade de o Conselho de Segurança poder suspender eventuais processos criminais, incluindo no caso de agressão. Se, por um lado, como sustenta Francisca Saraiva, será difícil o TPI julgar crimes de agressão envolvendo as grandes potências, a definição abrangente do crime consagrada permite um julgamento adequado dos casos que cheguem ao seu conhecimento.

Resta ver, na nossa opinião, como continuará a operar o TPI, agora que tem completo o menú de crimes sob sua jurisdição e emitida já a sua primeira condenação, cumprido assim um ciclo judicial pleno, para podermos fazer um balanço mais definitivo do seu lugar na ordem jurídico-política mundial. As restantes análises que se promoverão no âmbito do presente projecto de investigação do OBSERVARE "Justiça Penal Internacional", contribuirão, certamente, para tal desiderato.

Setembro de 2013

## Referências Bibliográficas

Abbott, Kenneth (2005). "Toward a Richer Institutionalism for International Law and Policy" *Journal of International Law and International Relations*. 1, 9-34.

Beck, Robert (1996). "International Law and International Relations: the Prospects for Interdisciplinary Collaboration" in Beck, Robert et al. (eds.) *International Rules: Approaches From International Law and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 3-30.

Boasson, Charles (1968). "The Place of International Law in Peace Research" *Journal of Peace Research*. 5, 28-43.

Bogdandy, Armin; Dellavalle, Sergio (2008). "Universalism and Particularism as Paradigms of International Law" *IILJ Working Paper 2008/3*, [www.iilj.org/publications/documents/2008-3.Bogdandy-Dellavalle.pdf](http://www.iilj.org/publications/documents/2008-3.Bogdandy-Dellavalle.pdf) [21 de agosto de 2012].

Fassbender, Bardo (1998). *UN Security Council Reform and the Right of Veto: a Constitutional Perspective*. The Hague: Kluwer Law International.

Galtung, Johan (1975) *Essays in Peace Research*. Copenhagen: Christian Ejlertsen.





Hafner-Burton, Emilie; Tsutsui, Kiyoteru (2007). "Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most" *Journal of Peace Research*. 44(4), 407-425.

Kewenig, Wilhelm (1973). "The Contribution of International Law to Peace Research" *Journal of Peace Research*. 10, 227-234.

Koskenniemi, Martti (1992). "Introduction" in Koskenniemi, Martti (ed.) *International Law*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company, xi-xxxii.

Kowalski, Mateus (2009). "Justiça e Reconciliação ao Nível Comunitário no Ruanda" *Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Cabo dos Trabalhos 3*, [http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n3/documentos/5\\_Mateus\\_Kowalski.pdf](http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n3/documentos/5_Mateus_Kowalski.pdf) [5 de maio de 2013].

Kowalski, Mateus (2011). "O Tribunal Penal Internacional. Reflexões para um Teste de Resistência aos seus Fundamentos" *JANUS.NET: e-Journal of International Relations*. 2(2), 119-134.

Meernik, James (2005). "Justice and Peace? How the International Criminal Tribunal Affects Societal Peace in Bosnia" *Journal of Peace Research*. 42(3), 271-289.

Pureza, José Manuel (1998). "O Lugar do Direito num Horizonte Pós-Positivista" *Política Internacional*. 2(18), 79-91.

Pureza, José Manuel (2002). "Ordem Jurídica, Desordem Mundial: um Contributo para o Estudo do Direito Internacional" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 64, 3-40.

Richmond, Oliver (2008). *Peace in International Relations*. Abingdon: Routledge.

Tomuschat, Christian (1993). "Obligations Arising for States Without or Against their Will" in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, Tomo 241 – 1993 (IV)*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 194-374.

Young, Oran (1992). "International Law and International Relations Theory: Building Bridges – Remarks" *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law*. 86, 172-175.

#### Como citar esta Nota

Kowalski, Mateus e Teles, Patrícia Galvão (2013). "Justiça Penal Internacional. Um diálogo entre duas culturas". Nota Introdutória, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_not1](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_not1)

## A JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL E A EROSÃO DA SOBERANIA

**Miguel de Serpa Soares**

[joao.soares@mne.pt](mailto:joao.soares@mne.pt)

Diretor Geral do Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Portugal). Representou Portugal na Conferência de Kampala e na Assembleia de Estados-Partes do Tribunal Penal Internacional. O presente artigo reflete exclusivamente as opiniões pessoais do autor e não corresponde a qualquer posição oficial da Instituição a que pertence. Em 8 de Agosto de 2013 foi nomeado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, *Under Secretary General for Legal Affairs and Legal Counsel to the United Nations*.

### Resumo

O autor argumenta que qualquer forma de justiça internacional representa sempre uma forma de limitação das soberanias estatais. No caso do Direito Penal Internacional esta limitação torna-se ainda mais evidente ao colocar em causa elementos essenciais do paradigma clássico do Direito Internacional, como por exemplo o monopólio punitivo dos Estados ou a noção de uma soberania estatal quase-absoluta. Os instrumentos penais internacionais, crimes, penas, jurisdições, são suscetíveis de constituir, pelo menos parcialmente, uma alternativa judicial ao método exclusivamente político e diplomático de manutenção da paz e seguranças internacionais. A construção desta alternativa produz, inevitavelmente, tensões com uma estrutura de poder que se mantém relativamente inalterada desde 1945. No entanto para que esta alternativa judicial penal se possa afirmar será necessário um longo período de maturação assente, entre outros, numa credibilidade técnica e jurídica inquestionável.

### Palavras chave:

Soberania; Crimes Internacionais; Tribunal Penal Internacional; Conselho de Segurança/Agressão

### Como citar este artigo

Soares, Miguel de Serpa (2013). "A justiça penal internacional e a erosão da soberania". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art1](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art1)

**Artigo recebido em 27 de Maio de 2013 e aceite para publicação em 8 de Outubro de 2013**



## A JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL E A EROSÃO DA SOBERANIA

Miguel de Serpa Soares

### Introdução

O Direito Penal Internacional e o Tribunal Penal Internacional são criaturas adolescentes na ordem jurídica mundial. Com dez anos de existência efetiva, o Tribunal Penal Internacional é uma instituição que ainda não teve tempo para provar a credibilidade de um discurso penal internacional na prevenção dos crimes internacionais que "*afetam a comunidade internacional no seu conjunto*" e que "*constituem uma ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da Humanidade*" parafraseando o preâmbulo do Estatuto de Roma. Todos os órgãos judiciais internacionais são limitações à soberania judicial e mesmo constitucional dos Estados. Contudo as relações entre estas instituições de supranacionalismo judicial e os Estados não têm necessariamente de organizar-se em termos de antagonismo e concorrência. A afirmação de qualquer ordem jurídica supranacional, regional ou universal, passará sempre por períodos de conflito e de rivalidade que representam o tempo necessário de adaptação das soberanias nacionais às novas realidades. No caso do Tribunal Penal Internacional esta tensão é exacerbada porque, inevitavelmente, são afetados equilíbrios institucionais e uma determinada constelação de poderes vigentes desde 1945.

Os próximos tempos serão tempos de observação e ainda não de explicação. Observação de como o Tribunal irá construir uma linguagem judicial contra a impunidade e de como serão definidas as relações de complementaridade com as jurisdições nacionais.

### 1. Soberania estadual: um conceito maleável

Antes de proceder à análise de alguns dos episódios concretos que permitam uma reflexão sobre a emergência do Direito Penal Internacional e a erosão da soberania é importante proceder a algumas constatações básicas.

A primeira é a constatação da coexistência na ordem jurídica internacional da atualidade de duas realidades distintas e sobrepostas, as quais correspondem a dois paradigmas de pensamento igualmente distintos. O paradigma "*Grociano*" (ou "*Hobbesiano*"), assente numa visão estatista das relações internacionais, por oposição a um paradigma "*Kantiano*", cosmopolita e universalista<sup>1</sup>. No primeiro caso, os Estados

---

<sup>1</sup> Antonio Cassese (2005) *International Law*, Oxford: University Press, p.20 e em particular textos de M. Wight e H.Bull referidos nota 11.



Soberanos desenvolvem relações de cooperação com o objetivo único de melhor prosseguirem os interesses identificados como interesses nacionais. No segundo caso, os Estados desenvolvem também relações de cooperação no interesse de uma comunidade internacional distinta dos próprios Estados.

Em 2013, o Estado continua a ser o sujeito de Direito Internacional por excelência e a sociedade internacional resulta fundamentalmente da interação de comunidades políticas de base territorial, independentes, protegidas por uma igualdade jurídica formal e dotadas de determinados atributos essenciais. Em simultâneo, a dinâmica recente das relações internacionais e o desenvolvimento espetacular do Direito Internacional, em especial a partir de 1945, obrigam à constatação da existência de condicionantes efetivas, porventura limitações, no exercício de poderes soberanos pelos Estados. Neste último caso, a eclosão do multilateralismo, o surgimento de outros sujeitos internacionais, como organizações internacionais, algumas dotadas de verdadeiros elementos supranacionais, as limitações do *jus ad bellum*, a relativização do princípio da imunidade dos Estados<sup>2</sup>, a consolidação de um Direito Internacional Humanitário e um Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como a noção de crimes internacionais e a criação de um tribunal penal internacional permanente, concorrem para noção de uma Soberania relativa, maleável, em todo o caso obrigada a adaptar-se a fatores externos aos seus poderes próprios, sejam eles normas jurídicas, sejam eles centros concorrente de poder político ou judicial.

Para esta observação e constatação não interessa reter o conceito de soberania como uma mera emanção o pensamento realista em que a *power politics* adquire uma centralidade relacional, mas, sobretudo, identificar no discurso normativo internacional, *in casu*, no Direito Penal Internacional, a expressão concreta destas possíveis condicionantes.

É conveniente assentar numa noção de base: a soberania manifesta-se em poder e independência. Identificada como atributo do Estado territorial, a soberania é essencialmente a possibilidade de exercer todos os poderes de autoridade sobre um determinado território e sobre todos os indivíduos que aí se encontrem. Estes poderes concretizam-se na adoção de normas e na sua aplicação (administrativa ou judicial) e na capacidade de restauração do Direito, seja pela possibilidade de execução coerciva de sentenças, seja pelo *jus punendi*. Em consequência, o Estado soberano tem o direito de excluir o exercício de poderes de autoridade por qualquer outro Estado no seu território, o qual por sua vez tem o dever de não-ingerência. A escolha deste conceito chave, a qual corresponde a um paradigma soberanista absoluto e realista, serve um propósito meramente analítico, para a desconstrução desse mesmo conceito.

Em 1928, o árbitro Max Huber afirmava:

*"La souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance"*<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sobre a jurisprudência portuguesa em matéria de imunidade de jurisdição de Estados ver Margarida Salema D' Oliveira Martins (2011) *Comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa relativo ao Processo 135/06.2TVLB.L1-7* in Anuário Português de Direito Internacional 2011, M.N.E. p.119.

<sup>3</sup> Decisão de 4 de Abril de 1928 « *L'Île des Palmes* », Recueil des Sentences Arbitrales II-838.



Independência afirmada contra os outros sujeitos de Direito internacional e consequência fundamental da personalidade jurídica internacional reconhecida exclusivamente pelo Direito Internacional, de acordo com a fórmula de imediatismo normativo referida por Allain Pellet (Pellet, 2002: 424). Em 1758, Vattel escrevia:

*"Un nain est aussi bien un homme qu'un géant: une petite republique n'est pas moins un État souverain que le plus puissant royaume" (Vattel, 1863: 100).*

Na tradução formal e jurídica deste princípio nada de fundamental mudou desde o século XVIII: o artigo 2º, nº 1 da Carta das Nações Unidas consagra este princípio de igualdade formal de Estados e, em consequência, adota vários princípios que são a garantia desta mesma igualdade e independência.

É na perspetiva destes elementos, *potestas* ou autoridade interna e independência, que deve observar-se a soberania como capacidade de os Estados exercerem as suas prerrogativas habituais, na esfera interna e externa, bem como capacidade de influenciar a produção da norma internacional.

A análise atual das condições sob as quais os Estados exercem a sua soberania, não pode ignorar o processo histórico de formação dos Estados modernos, o qual se confunde com o processo de formação do Direito das Gentes. A reivindicação dos Estados como entes *superiores non recognescentes* parte essencialmente da revolta dos príncipes contra a dupla autoridade do Imperador ou do Papa e da recusa do reconhecimento de uma autoridade secular universal de ambos (*potestas directa*). A aspiração de cada comunidade política de exercer poderes soberanos no seu território e de relacionar-se, sem interposição de outras autoridades seculares, com outras comunidades políticas corporiza esta primeira noção "agressiva" de soberania, a qual tem de se afirmar contra outros poderes constituídos. De forma curiosa, os portugueses estão também na origem do exacerbamento das reações contra a autoridade secular do papa e na aceleração do fenómeno de criação do Estado Moderno. O Tratado de Tordesilhas de 1494, baseado na entrega de novos territórios e mares exclusivamente a Portugal e Espanha por édito papal, alimentou a revolta de outras nações europeias contra o poder papal e antiga ordem da *civitas christianna*. A soberania foi esgrimida como reivindicação de um espaço de liberdade, liberdade de aquisição de territórios, liberdade de navegação e comércio, contra uma autoridade secular com fundamento transcendente<sup>4</sup>.

A destruição da ordem medieval, simbolizada na Paz de Vestefália de 1648, assinala a formação do Estado moderno e a criação do Direito Internacional. No entanto num momento inicial a soberania do Estado é ainda assimilada à soberania do príncipe e apenas com o constitucionalismo liberal, surgido a partir de finais do século XVIII, os súbditos passam a ser considerados cidadãos e a "soberania do príncipe" é convertida na soberania do Estado. A afirmação da soberania-poder, entendido como jurisdição exclusiva e supremacia de poderes públicos sobre cidadãos e território, e da soberania-independência, como capacidade de relação direta e autónoma com as outras

<sup>4</sup> Sobre a evolução histórica do conceito ver H. Steinberger (2000) *Sovereignty* in *Encyclopedia of Public International Law*- IV, R. Bernhardt ed. North holland: Max Planck Institute.



potências, tem o seu apogeu num cenário de positivismo jurídico do Século XIX, o qual não teve o seu termo definitivo antes de 1945.

Nesta ordem jurídica internacional, a qual basicamente consiste numa ordem jurídica pública europeia, no concerto das "*nações civilizadas*", o princípio da soberania dos Estados, de natureza quasi-absoluta, tornou-se a base de todas as relações e Direito internacionais<sup>5</sup>. O processo histórico lento que leva à desintegração desta ideia de soberania absoluta inicia-se logo a partir da 2ª metade do século XIX.

As primeiras intervenções do Direito Internacional na definição de limites à soberania estadual têm lugar no Direito da Guerra. A liberdade de guerra, como um atributo essencial do Estado soberano, é limitada, em primeiro lugar, pelas primeiras tentativas de regulamentação do *jus in bellum*, processo iniciado com a fundação da Cruz Vermelha Internacional e pelo Direito de Haia. O *jus ad bellum* permanece mais ou menos incólume até ao Pacto de Briand-Kellog de 1928.

A partir de 1945, dá-se início à formação e consolidação de todo o acervo jurídico internacional e de todo o quadro institucional multilateral, no qual a soberania dos Estados passará a exercer-se. A Carta das Nações Unidas e o princípio da proibição da ameaça do uso da força como meio de resolução de conflitos, o Direito Internacional Humanitário, incluindo, designadamente as Convenções de Genebra, a proteção jurídica do indivíduo, mesmo que incipiente, pela adoção de diferentes tratados universais e regionais de direitos humanos, as fórmulas sofisticadas de exercício conjunto de soberania, como a União Europeia, e por último a emergência de um Direito Penal Internacional, criam uma realidade multifacetada contra a qual é impossível afirmar uma ideia de soberania absoluta<sup>6</sup>. Todos estes desenvolvimentos criam condicionantes específicas no modo de exercício da soberania estadual, assentes em larga medida em normas jurídicas que disciplinam a liberdade dos Estados.

Procurando refletir sobre a natureza atual da soberania, será também necessário determinar qual a noção exata de soberania que está em causa. Uma soberania militar, monetária, económica ou judicial? Uma soberania como poderes de autoridade exclusivos sobre cidadãos e território? Uma soberania jurídica como uma impermeabilidade do ordenamento jurídico internacional ao Direito Internacional ou como uma capacidade para influenciar definitivamente a produção de normas internacionais? Uma soberania como um conjunto exclusivo de direitos e prerrogativas ou uma soberania que inclua igualmente deveres dos Estados?

Para o autor deste texto, cidadão português, em março de 2013, a seguinte constatação impõe-se: Portugal é membro da União Europeia, para a qual transferiu vários dos seus poderes soberanos, nomeadamente a soberania monetária,

---

<sup>5</sup> E sobretudo, segundo Martti Koskeniemi (2008) uma justificação do Direito Internacional, produto da história e cultura europeias, como forma de justificar a expansão colonialista em África através de uma distinção entre civilizados e não-civilizados, sendo que estes últimos eram desprovidos de Soberania como atributo exclusivo das nações civilizadas in *The Gentle Civilizer of Nations – The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: University Press. p. 127.

<sup>6</sup> Para os estritos efeitos desta exposição, utilizam-se fórmulas artificialmente simplificadas de conceitos. A noção de soberania absoluta não pode em si mesma ser reconhecida em termos teóricos senão como uma negação do próprio Direito Internacional, asserção aceite desde há muito pela Doutrina jus-internacionalista. Como já em 1932 afirmava G. Scelle "*La notion de souveraineté est donc incompatible avec celle de droit objectif comme avec celles de sujet de droit. C'est une tâche vaine de vouloir construire le Droit, et en particulier le Droit international, sur la notion de la souveraineté de l'Etat. Là encore, le concept ne peut aboutir pratiquement qu'à soustraire la volonté des gouvernements à l'emprise du Droit, à détruire la notion de compétence et, avec elle, celle de légalité*" (Scelle, 1932: 14).



encontrando-se, neste momento, intervencionado por uma *troika* de entidades estrangeiras ao abrigo de um programa de assistência financeira. Esta intervenção importa numa limitação relativa dos seus poderes soberanos para realizar escolhas fundamentais de natureza política. Portugal subscreveu, entre muitos outros tratados, o Tratado da União Europeia que incluiu várias disposições sobre cidadania europeia. Portugal aceita a jurisdição compulsória do Tribunal Internacional de Justiça, está submetido à jurisdição dos tribunais do Luxemburgo e Estrasburgo e subscreveu o Estatuto de Roma. Portugal não tem moeda própria, nem poder militar relevante e possui uma Constituição que é, no essencial, amiga do Direito Internacional<sup>7</sup>, procedendo, inclusivamente, a uma receção automática do Direito Internacional geral. Portugal não é membro permanente do Conselho de Segurança, não possui recursos naturais significativos, para além de uma ampla ZEE, tem uma diplomacia com meios materiais limitados e uma população reduzida em termos mundiais.

A apreensão daquilo que possa ser o fenómeno de erosão da soberania nacional não pode desligar-se da perspetiva nacional de cada observador, nem das estratégias de adaptação de cada Estado de pequena ou média dimensão. Um membro permanente do Conselho de Segurança avaliará o potencial de erosão da sua soberania de forma essencialmente diferente do autor. O exercício da soberania de Portugal assenta, em larga medida, numa ancoragem no sistema multilateral, no exercício conjunto de poderes soberanos, nomeadamente no quadro da União Europeia e numa abertura ao exterior do seu ordenamento jurídico. Um cidadão norte-americano ou chinês tenderá a olhar para o mesmo fenómeno na perspetiva das limitações efetivas que a participação plena no sistema multilateral poderá trazer aos seus poderes. E esta asserção é particularmente verdadeira no domínio do Direito e do Direito Penal internacional em especial. Através da observação do que tem sido o relacionamento dos membros permanentes do Conselho de Segurança com o Tribunal Penal Internacional, procurará demonstrar-se, abaixo, esta asserção.

## **2. O Fim do monopólio punitivo dos Estados: crime e castigo no Direito internacional**

Em 1919, o artigo 227º, nº 1 do Tratado de Versalhes, estabelecia o seguinte:

*"Art. 227 - Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités.*

*Un tribunal spécial sera constitué pour juger l'accusé en lui assurant les garanties essentielles du droit de défense. Il sera composé de cinq juges, nommés par chacune des cinq puissances suivantes, à savoir : les États-Unis d'Amérique, la Grande Bretagne, la France, L'Italie et le Japon.*

---

<sup>7</sup> Cfr. Jorge Miranda (2010) *O artigo 8º da Constituição e o Direito Internacional* in Augusto de Athayde/João Caupers/Maria da Glória F. P. D. Garcia (eds.) *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*. Coimbra: Almedina: 415.





*Le tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que la morale internationale.*

*Les puissances alliées et associées adresseront au Gouvernement des Pays-Bas une requête le priant de livrer l'ancien empereur entre leurs mains pour qu'il soit jugé»<sup>8</sup>.*

O final desta história é conhecido: O Kaiser Guilherme II refugiou-se nos Países-Baixos, cujo Governo recusou a sua extradição, invocando a inexistência de um tribunal internacional competente, bem como de norma incriminatória prévia. Não obstante, é interessante atentar na linguagem utilizada em Versalhes ("*moral internacional*", "*princípios elevados da política entre nações*"), bem como no facto absolutamente inédito, até então, de se designar um Soberano como réu, acusado de "*offense suprême*" (infração suprema contudo não qualificada como crime), da "*moral internacional*"<sup>9</sup>. É igualmente interessante atentar na subtil e progressiva alteração da linguagem jurídica internacional que emerge no período anterior ao surgimento do Direito Penal Internacional e que acompanha as sucessivas tentativas de regulamentação e limitação da soberania "guerreira" dos Estados.

Em 1814, A Declaração de Viena contra o Comércio de Escravos, refere-se às "*nações civilizadas*", no essencial às nações da Europa, iniciando o lento processo de transformação de um discurso moral, no essencial um discurso moral das potências europeias, num discurso de Direito Internacional, traduzido progressivamente em regras de natureza jurídica. As Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907 assinalam o primeiro processo de codificação das leis da guerra e a designada "Cláusula Martens"<sup>10</sup>, inserida no preâmbulos das Convenções II de 1899 e IV de 1907 declarava:

*"até que seja adotado um código mais completo de leis da guerra, as altas partes contratantes entendem adequado declarar que, nos casos não incluídos nas disposições por si adotadas, as populações e os beligerantes mantêm-se sobre a proteção e a observância do Direito das Gentes, na medida em que decorrem dos usos estabelecidos entre as nações civilizadas, das leis da humanidade e das exigências da consciência pública"*<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> «*Pages d'Histoire -1914-1919*» (1919). Paris: Librairie Militaire Berger-Levrault. 108.

<sup>9</sup> Em 1932, Hans Kelsen, no seu curso na Academia de Haia, utilizava o exemplo das normas de Versalhes sobre a responsabilidade do Kaiser para demonstrar que a ideia que somente os Estados poderiam ser sujeitos de Direito internacional seria falsa in Robert Kolb (2003) *Les Cours Généraux de Droit International Public de l'Académie de la Haye*. Bruxelles: Bruylant. 82.

<sup>10</sup> O mesmo Fyodor Martens, Professor na Universidade de S.Petersburgo, definia em 1883 o Direito Internacional da seguinte forma: "*Les États indépendants jouissant de la civilisation européenne constituent le domaine régi par le droit international et jouent un rôle actif dans la communauté internationale (...) C'est de cette action des États civilisés que provient le droit international* » (Martens, 1883: 307)

<sup>11</sup> Cfr. Mateus Kowalski/Miguel de Serpa Soares (2011) *Cláusula Martens* in Manuel de Almeida Ribeiro/Francisco Pereira Coutinho/ Isabel Cabrita (eds) *Enciclopédia de Direito Internacional*. Coimbra: Almedina, p. 91.



Note-se ainda que alguma desta linguagem sobreviveu na nova ordem mundial pós-1945: o artigo 38º, nº 2, alínea c) do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça continua a referir-se aos princípios gerais de Direito reconhecidos pelas "nações civilizadas" como uma fonte do Direito internacional.

A paz de Versalhes deu origem aos primeiros fenómenos de institucionalização do multilateralismo, como a malograda Sociedade das Nações, bem como à importação de um discurso penal para a esfera internacional. O Comité Consultivo de Juristas, nomeado pela Sociedade das Nações, recomendou em 1920, a criação de um Supremo Tribunal Internacional de Justiça com competência para julgar crimes cometidos contra a ordem pública internacional e a lei universal das nações. A este mesmo tribunal seria atribuída a competência para definir o catálogo de crimes, as penas aplicáveis, os meios de as executar, bem como o respetivo regulamento de processo. Em 1920, Elihu Root formulava a seguinte questão a propósito deste projeto:

*"Are the Governments of the world prepared to give up their individual sovereign rights to the necessary extent?" (Ferencz 2000: 40)<sup>12</sup>.*

A questão, obviamente de natureza retórica em 1920, não teve uma resposta positiva, ainda que parcial, antes da adoção do Estatuto de Roma de 1998.

Os julgamentos de Nuremberga e de Tóquio desencadearam, de forma irreversível, o processo de desintegração do monopólio punitivo do Soberano e constituem um momento de rutura no processo de erosão, *rectius* de adaptação, da soberania estatal. Vários olhares são possíveis sobre estes julgamentos históricos: desde a consideração de que tudo se tratou de uma mera justiça de vencedores até uma grande catarse judicial de encenação de culpa e redenção, enfim, os historiadores, os politólogos e os juristas dificilmente terão a mesma leitura destes eventos<sup>13</sup>.

No rescaldo da vitória das potências aliadas em 1945, colocaram-se duas hipóteses perante os vencedores: a simples execução ou encarceramento dos vencidos ou a sua punição após um julgamento. Benjamim Ferencz, o mais jovem membro da equipa americana de acusação em 1945, relata, num registo humorado e simultaneamente ácido com os britânicos, que

*"In fact, the Foreign Office still did not favor war crimes trials. To avoid long legal proceedings, that might become a propaganda forum for Nazi leaders, the United Kingdom preferred a «political disposition». Always noted for their «fair play», the British argued that «execution without*

<sup>12</sup> Elihu Root foi *Secretary of War* (1899-1904) e *Secretary of State* (1905-1909) norte-americano com o Presidente Theodore Roosevelt. Prémio Nobel da Paz em 1912, Root presidiu também ao Carnegie Endowment for International Peace. Parte importante do seu pensamento encontra-se vertido na obra Elihu Root (1927) *Politique Exterieur des États-Unis et Droit International: Discours et Extraits*. Paris: A. Pedone.

<sup>13</sup> Para uma leitura crítica contemporânea de Nuremberga e Tóquio ver Guénaél Mettraux (ed.) (2008) *Perspectives of the Nuremberg Trial*. Oxford: University Press e Yuma Totami (2009) *The Tokyo War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of World War II*. Harvard: University Press.



*trial is the preferable course». Exactly who was to shoot whom and when to stop shooting was not made clear" (Ferencz 2000: 42).*

O Acordo de Londres de 8 de agosto de 1945, conducente à criação do tribunal de Nuremberga, foi no essencial o produto de uma visão norte-americana, a qual, com o apoio soviético, se conseguiu impor aos restantes aliados. No discurso vagamente grandiloquente do Juiz Robert Jackson, *Chief Prosecutor* da equipa americana em Nuremberga, sobre o julgamento:

*"That four great nations, flushed with victory and stung with injury, stay the hand of vengeance and voluntarily submit their captive enemies to the judgement of the law is one of the most significant tributes that Power as ever paid to Reason" (Ferencz 2000: 37).*

A Carta do Tribunal Internacional Militar, estabeleceu como crimes da sua competência, suscetíveis de dar origem a uma responsabilidade penal individual os crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, desta forma criando, pela primeira, um catálogo penal de natureza internacional que se encontra verdadeiramente nas origens da codificação do Direito Penal Internacional. O artigo 6º tipifica determinadas condutas ("*the following acts or some of them*") como "*crimes coming within the jurisdiction of the Tribunal for which there shall be individual responsibility*": crimes contra a paz (o antecedente directo do "crime de agressão" adotado na Conferência de Kampala em 2010); crimes de guerra ("*namely the violations of the laws or customs of war*"); crimes against humanity ("*namely murder, extermination, enslavement, deportation and other inhumane acts*"). A um penalista nacional dos dias de hoje não deixa de causar estranheza a natureza aberta da tipificação dos crimes.

Existe uma literatura profusa sobre os julgamentos de Nuremberga e Tóquio e uma crítica contundente, nomeadamente norte americana, sobre a natureza excecional de uma justiça *ex post facto*. O desconforto de alguns magistrados da época, nomeadamente relativamente aos crimes contra a paz, tinha como origem a constatação de que os Tribunais Internacionais Militares de Nuremberga e Tóquio operaram fora do quadro de princípios fundamentais do Direito Penal, nomeadamente os princípios do *nullem crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*. O juiz William Douglas comentou criticamente a incriminação dos "crimes contra a paz" da seguinte forma:

*"(I) thought and still think that the Nuremberg trials were unprincipled. Law was created ex post facto to suit the passion and clamor of the time" (Glennon 2010: 75).*

O Juiz Federal Charles E. Wyzansky comentava em 1946, a propósito da criminalização da guerra de agressão:



*"The body of growing custom to which reference is made is custom directed at sovereign states and not individuals. There is no Convention or Treaty which places obligations explicitly upon an individual not to aid in waging an aggressive war" (Glennon 2010: 76).*

E interrogando-se se a fundamentação de Nuremberga poderia residir nos princípios gerais de Direito Criminal comuns às "nações civilizadas", respondia:

*"(...) it would be a basis that would not satisfy most lawyers. It would resemble the universally condemned law of June 28, 1935 which provided: 'Any person who commits an act which the law declares to be punishable or which is deserving of penalty according to the fundamental conceptions of the penal law and sound popular feeling, shall be punished'. It would fly straight in the face of the most fundamental rules of the criminal justice – that criminal laws shall not be ex post facto and there shall be nullum crimen et nulla poena sine lege – no crime and no penalty without an antecedent law" (Glennon 2010: 76).*

Este debate esteve igualmente presente de forma aguda no julgamento de Tóquio, tendo dois juizes votado vencido na decisão final de condenação. A *dissenting opinion* do juiz indiano Radhabinod Pal, absolvendo todos os acusados de Tóquio é um texto da maior importância na história recente do Direito Internacional, representando sob a aparência de um confronto entre naturalismo e positivismo, a primeira contestação séria de uma ordem jurídica internacional dos impérios ocidentais e merece a todos os títulos ser relido hoje<sup>14</sup>.

No entanto, Nuremberga e Tóquio, constituem um ponto de rutura para o Direito Internacional. Apesar de todas as imperfeições, estes julgamentos assinalam a entrada definitiva de um discurso penal na esfera do Direito internacional. As ofensas à moral suprema ou às leis e costumes das "nações civilizadas" são expressamente qualificadas como condutas criminais, ainda que *ex post facto*, geradoras de uma responsabilidade individual. O enforcamento de alguns dos responsáveis nazis condenados em Nuremberga e a condenação de Hideki Tojo, Primeiro Ministro do Japão à data do ataque de Pearl Harbor, constituem momentos altamente simbólicos desta rutura. A soberania do Estado deixou de ser a proteção última e definitiva dos seus cidadãos, *maxime* dos seus altos responsáveis políticos e militares. A ordem jurídica internacional, mesmo considerando que em 1945 essa ordem era principalmente constituída pelos vencedores da II Guerra Mundial, sobrepõe-se ao filtro da soberania estatal e dirige-se diretamente ao individuo responsabilizando-o criminalmente por uma conduta. Fazendo o paralelo com a doutrina anglo-saxónica da desconsideração da personalidade jurídica, em Nuremberga e Tóquio operou-se um *lifting of the sovereignty veil*, desconsiderando a personalidade jurídica do Estado, como sujeito de

<sup>14</sup> A documentação relativa aos processos de Tóquio pode ser acedida em <http://avalon.law.yale.edu/imt/imtconst.asp> Sobre a doutrina de Pal ver Kirsten Sellars (2011) *Imperfect Justice at Nuremberg and Tokyo*. European Journal of International Law. 21: 1095.



responsabilidade internacional, para se chegar ao líder político e militar, como sujeito de responsabilidade criminal individual, tradicionalmente protegido pelo filtro da soberania estatal. O enforcamento dos condenados de Nuremberga e Tóquio acaba com o monopólio punitivo do Estado: o crime e o seu castigo deixam de ser exclusivamente definidos e administrados pelo Soberano. Inclusivamente com a supressão física do indivíduo.

Algo mudou desde o exílio do Kaiser Guilherme II nos Países Baixos: o jurista apropriou-se de parte do domínio do historiador e do diplomata, no momento em que a narrativa da Guerra deixa de ser da exclusiva responsabilidade da história e dos fazedores dos tratados de paz. Pela mão dos juízes, a narrativa da Guerra passa também a ser uma narrativa jurídica e judicial, como atestam os milhares de páginas de atas dos julgamentos de Nuremberga e Tóquio. E nada atesta melhor a apropriação pelo Direito de domínios reservados aos Estados soberanos, como o irromper de um discurso penal no domínio internacional com a definição de crimes e a aplicação de castigos. Com todas as imperfeições, criticadas desde a altura, a entrada do discurso penal na esfera internacional e as fissuras no monopólio punitivo dos Estados tornaram-se irreversíveis.

No período pós-1945, a noção de responsabilidade penal individual perante o Direito Internacional subtraída ao poder exclusivo dos Estados na punição dos seus nacionais, iniciou o seu lento processo de consolidação. Desde logo com a adoção da Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio, adotada pela Assembleia-Geral em 1948<sup>15</sup>. Note-se que o termo "genocídio" era inexistente antes de 1946<sup>16</sup>, tendo, por exemplo, o extermínio do povo judeu sido incriminado e punido em Nuremberga como crime de guerra ou crime contra a humanidade. A própria narrativa do Direito sofreu uma renovação na nova ordem instaurada em 1945: genocídio, jurisdição universal, crime internacional e castigo universal são termos inexistentes ou quase inexistentes no período das soberanias onipotentes<sup>17</sup>.

Em 11 de Dezembro de 1946<sup>18</sup>, a primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas adotou um conjunto de Resoluções com impacto significativo para o desenvolvimento posterior do Direito Penal Internacional. Em especial a Resolução 95 reafirmou os princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nuremberga, criando uma Comissão com o encargo de preparar um Código Penal Internacional.

A criação dos tribunais penais internacionais ad hoc, para a Jugoslávia e Ruanda, são um patamar fundamental em todo este processo. A desagregação do Império Soviético, expressivamente assinalada com a Queda do Muro de Berlim, produziu um novo ambiente político acompanhado por um ciclo de crescimento económico significativo. Segundo Henry Kissinger, em 1990: *"The world was entering a post-sovereign era"*

<sup>15</sup> Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (aprovada por Resolução da Assembleia da República nº 37/98, de 14 de Julho in DR, 1ª Série-A, nº 160).

<sup>16</sup> Termo criado em 1946 pelo jurista polaco Raphael Lemkin, autor do anteprojeto da Convenção de 1948. V. Miguel de Serpa Soares/Mateus Kowalski (2011), *Crime de Genocídio*, in Manuel de Almeida Ribeiro/Francisco Pereira Coutinho/Isabel Cabrita (eds) Enciclopédia de Direito Internacional. Coimbra: Almedina, p. 143 e Larry May (2010) *Genocide: a Normative Account*, Cambridge: University Press, 2010.

<sup>17</sup> Exceto talvez o crime de pirataria marítima.

<sup>18</sup> Resoluções AG 94(I), 95(I) e 96 (I) relativas à (i) criação de uma Comissão de Estudo da Codificação do Direito Internacional, à (ii) afirmação dos princípios de Direito internacional consagrados na Carta de Londres e ao mandato concedido a uma nova Comissão para a elaboração de um Código Penal Internacional e à (iii) condenação do genocídio e mandato para elaboração de uma convenção sobre a matéria.



caracterizada *"by the rule of law aspects of international law over traditional State sovereignty"*. É neste ambiente geral de optimismo (Kissinger, 2011: 454) (a *"mood of triumphalism"* ainda Segundo Kissinger falando do espírito político dominante em Washington), ou neste *"espírito ingénuo e um pouco obtuso"* (Cutileiro, 2003: 12), segundo as palavras do Embaixador José Cutileiro, Coordenador, em 1992, da Conferência de Paz da Jugoslávia da Comunidade Europeia, presidida por Lord Carrington, que são ressuscitados os princípios de Nuremberga. O conceito de justiça global, corporizado na ideia de Nuremberga de competência sobre crimes internacionais, surgiu com grande intensidade neste período de *"global optimism"* (Koh 2003: 1503), o qual vigorou entre 1989 e 2001. E este optimismo generalizado numa justiça global manifestou-se, para além da criação dos Tribunais ad hoc da Jugoslávia e Ruanda, na criação dos tribunais mistos para a Serra Leoa e o Camboja, o julgamento Lockerbie, as acusações produzidas em Espanha e no Chile contra Pinochet. O seu ponto alto situou-se com a assinatura pelo Presidente Clinton do estatuto de Roma, em 2001, antes que os EUA iniciassem um período de franca hostilidade com o Tribunal Penal Internacional.

William Schabas<sup>19</sup> assinala que a ideia de uma justiça penal internacional foi vagamente afluída por George Bush e Margaret Thatcher, por volta de 1990, a propósito da invasão do Kuwait pelo Iraque, citando estudos preliminares produzidos no exército americano. A ideia teria tido algum eco junto de líderes europeus mas sem consequências.

Os EUA foram, a partir de meados de 1992, os grandes patrocinadores da iniciativa que levou à adoção da Resolução do Conselho de Segurança 827 (1993) de 25 de maio de 1993. E esta Resolução, adotada por consenso, possui ainda a originalidade de ter sido criada com base no artigo VII da Carta, em particular nos seus artigos 39º e 41º, numa interpretação inteiramente nova da Carta das Nações Unidas: Como assinala Paula Escameia a Carta

*"não foi provavelmente pensada com base nas premissas de que a impunidade de criminosos internacionais constituía uma ameaça ou quebra da paz e segurança mundiais e de que o Conselho poderia, por isso, criar tribunais que se encarregassem de os julgar. Assim embora me pareça que tal interpretação seja possível, ela só foi viável num momento em que a bipolarização mundial desaparecera(...)"* (Escameia 2003: 34).

Este consenso relativamente inédito entre os cinco membros permanentes que permitiu a adoção da Resolução 827, foi de certa forma um consenso sobre o papel do direito internacional na limitação das prerrogativas soberanas dos Estados. No entanto como expressão de uma justiça seletiva é um consenso de "alguns" para ser aplicado a "outros".

Um episódio concreto é particularmente expressivo da tensão entre justiça penal internacional e soberania: aquando da discussão no seio do Conselho de Segurança da

---

<sup>19</sup> W. Schabas (2004) *United States Hostility to the International Criminal Court: It's All about the Security Council*, European Journal of International. 15: 707.





Resolução 955 (1994) de 8 de novembro 1994 para a criação do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda, o próprio Ruanda, membro não-permanente do Conselho votou contra.

A análise do papel desempenhado pelos dois Tribunais Penais *ad hoc* supra referidos transcende o objeto deste apontamento. No entanto, dois aspetos devem ser realçados: (i) numa perspetiva estritamente jurídica, estes tribunais, deram um contributo fundamental para o desenvolvimento de um *corpus juris* penal internacional e (ii) prepararam a consagração de uma justiça penal não seletiva e de carácter permanente (e independente) com a adoção do Estatuto de Roma<sup>20</sup>.

### 3. O Estatuto de Roma: uma jurisdição permanente e independente

Diversas tentativas de codificação do Direito Penal Internacional foram empreendidas a partir de 1946<sup>21</sup>.

O projeto de 1994 da Comissão de Direito Internacional possuía uma abordagem extremamente conservadora e, no essencial, definia um modelo de justiça penal absolutamente integrado no sistema das Nações Unidas e, em particular, dependente do Conselho de Segurança. Este projeto desembocava num modelo de tribunal largamente inspirado nas versões *ad hoc* para a Jugoslávia e o Ruanda, quase que, de forma paradoxal, como um tribunal segundo o figurino *ad hoc* embora com natureza permanente.

Entre os seus aspetos mais distintivos contavam-se a subordinação total ao Conselho de segurança, único órgão com competência para despoletar a jurisdição do tribunal (*trigger mechanism*), e a inexistência de um Procurador com poderes independentes de investigação e de submissão de casos ao tribunal (*proprio motu*).

A história da negociação do Estatuto do Tribunal, durante a Conferência Inter-Governamental ocorrida no verão de 1998 em Roma, constitui em si mesmo um processo com muito significado para o tema em análise.

É fundamental ter uma noção clara da dinâmica própria dos processos de negociação em ambiente multilateral alargado. Em junho de 2010 o autor fez parte da delegação portuguesa à Conferência Inter-Governamental destinada a aprovar as emendas ao Estatuto de Roma relativas ao crime de agressão, a qual teve lugar em Kampala no Uganda. As negociações desta natureza constituem uma formidável máquina diplomática, envolvendo largas centenas de pessoas com o encargo de negociar textos de natureza jurídica, destinados a serem adotados pelo maior número possível de Estados. Durante as duas longas semanas de negociação em Kampala o compromisso definitivo sobre o texto das emendas foi obtido à 25<sup>a</sup> hora do último dia de

<sup>20</sup> Para uma avaliação do contributo destes tribunais ver Fausto Pocar (2010) *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* in Roberto Bellelli (ed) *International Criminal Justice*. UK: Ashgate, p. 67 e E. Mose (2005) *Main Achievements of the ICTR*. Journal of International Criminal Justice. 3: 920.

<sup>21</sup> A Comissão Especial da Assembleia Geral para a Jurisdição Penal internacional apresentou em 1951 um projeto de estatuto de Tribunal Penal Internacional. Em 1953 pela Resolução AG 697(VII) de 5 de dezembro de 1952 a Assembleia Geral criou duas novas Comissões com o encargo de criar um tribunal penal internacional e uma outra Comissão Especial destinada a estabelecer uma definição de agressão. Na sequência da adoção da resolução AG 3314, em 14 de dezembro de 1974, relativa à definição de agressão, a Comissão de Direito Internacional iniciou os trabalhos de redação de um código penal internacional e jurisdição correspondente. Em julho de 1994 a Comissão apresentou o seu projeto de estatuto do Tribunal e em 1996 apresentou um projeto de Código Penal.





Conferência, após a data oficial de conclusão da mesma. Estas negociações são uma sucessão de momentos de maior ou menor intensidade dramática, onde alianças se formam e desfazem a uma velocidade impressionante, com uma multitude de reuniões informais bilaterais, por grupos geográficos, por agrupamentos espontâneos de Estados com afinidades efêmeras ou permanentes, com textos alternativos, propostas e contra-propostas.

Este aspeto não deve ser negligenciado: O processo de negociação de textos desta natureza é também um exercício de soberania diferenciada. A capacidade de orientar processos negociais, de agregar interesses e constituir alianças e, no fundo, a capacidade de influenciar o conteúdo definitivo da norma é uma expressão de poder e revela o interesse específico dos Estados em determinadas soluções. Em Kampala, tal como em Roma, esta dinâmica ficou absolutamente patente: imagine-se o contraste entre a delegação dos EUA, constituída por dezenas de delegados, promotora de inúmeras reuniões bilaterais, polo aglutinador do Grupo Informal dos cinco permanentes, autor de propostas escritas adotadas na ata Final da conferência e a delegação portuguesa constituída por dois representantes efetivos durante as duas semanas. E tudo isto considerando que os EUA nem sequer são Estado Parte do Estatuto.

E não obstante, nem um Estado como os EUA, tem a capacidade suficiente para influenciar o sentido definitivo de uma norma produzida em ambiente multilateral. A história do processo negocial de Roma é uma ilustração particularmente expressiva desta afirmação.

Philip Kirsch<sup>22</sup>, relembra que no início da negociação, em 15 de Junho de 1998, o projeto redigido pelo PrepCom chegou à sala de negociação com cerca de 1400 pontos de desacordo, textos de articulado incompletos e centenas de propostas alternativas. Apesar do Estatuto não ter sido aprovado por consenso constitui um quase milagre a sua adoção mesmo considerando que

*"The Statute is nor a perfect instrument; no internationally negotiated instrument can be. It includes uneasy technical solutions, akward formulations and fully satisfied no one" (Kirsch 1999: 2).*

A agenda negocial dos cinco membros permanentes em Roma era fortíssima. Confiando no testemunho direto de David Scheffer<sup>23</sup>, os EUA tinham como objetivos principais um tribunal próximo de um modelo *ad hoc*, com um papel preponderante do Conselho de Segurança, sem poderes independentes de investigação e submissão de casos, com um regime apertado de complementaridade e com um catálogo penal bastante restrito. Em suma, um Estatuto que acautelasse o fato de

*"United States has special responsibilities and special exposure to controversy over our actions. This factor cannot be taken lightly when*

<sup>22</sup> Jurisconsulto do Ministério de Estrangeiros do Canadá, presidiu à "Comissão de Conjunto" durante a Conferência de Roma.

<sup>23</sup> Chefe da Delegação Americana em Roma e *Ambassador-at-Large* para os Crimes de Guerra.



*issues of international peace and security are at stake. We are called upon to act, sometimes at great risk, far more than any other nation. This is a reality in the international system" (Scheffer 1999: 12).*

Ainda segundo Sheffer

*"Throughout the Rome Conference our negotiators struggled to preserve appropriate sovereign decision making in connection with obligations to cooperate with the court" (Scheffer 1999: 15).*

O resultado final ficou longe das expectativas negociais americanas, queixando-se esta delegação da falta de transparência do processo<sup>24</sup> e, rompendo o consenso desejado, pediu a votação formal do projeto final, tendo votado contra.

A França, único Estado que apresentou um projeto próprio de Estatuto do TPI (em Agosto de 1995), adotou um ponto de partida extremamente restritivo assente num Tribunal Permanente sem qualquer independência e sobre a tutela exclusiva do Conselho de Segurança. O Governo de Alain Juppé propunha um sistema de triplo consentimento para desencadear a jurisdição do Tribunal (do Estado do território do crime, do Estados de nacionalidade do autor e vítima), tendo o processo interno político de concertação entre os diversos Ministérios franceses sido particularmente espinhoso. O voto favorável da França teve como contrapartida a introdução do artigo 124º, com a possibilidade de *opt-out* por um período de sete anos da jurisdição do Tribunal sobre crimes de guerra cometidos por nacionais franceses (a França e a Colômbia foram os únicos Estados a utilizar a possibilidade permitida pelo artigo 124º)<sup>25</sup>.

O Reino Unido infletiu a sua posição e após a eleição de Tony Blair abandonou a aliança dos P5 para se juntar ao Grupo dos *like minded countries*, o qual constituía a base de apoio fundamental ao projeto do TPI.

<sup>24</sup> Segundo o relato de Scheffer *"The process launched in the final forty-eight hours of the Rome Conference minimized the chances that these proposals and amendments to the text that the U.S. delegation has submitted in good faith could be seriously considered by delegations. The treaty text was subject to a mysterious, closed-door and exclusionary process of revision by a small number of delegates, mostly from the like-minded group, who cut deals to attract certain wavering governments into supporting a text that was produced at 2:00 A.M. on the final day of the Conference, July 17. Even portions of the statute that had been adopted by the Committee of the Whole were rewritten. This 'take it or leave it' text for a permanent institution of law was not subject to the rigorous review of the Drafting Committee or the Committee of the Whole and was rushed to adoption hours later on the evening of July 17 without debate"* (Scheffer 1999:20). Noutra ocasião, perante uma plateia de juristas do Exército norte-americano, Scheffer, a propósito do resultado final de Roma, refere-se da seguinte forma às limitações do poder diplomático americano: *"A negotiating room is not a conventional battlefield, but it is a theater of diplomatic conflict and cooperation. Within the negotiating arena, as in the courtroom, overwhelming force is defined by logic (...) Our superpower status and the magnitude of our military forces mean very little in these settings. That is the hard reality today. We need to adjust and turn that reality to our own advantage with winning strategies and not self-righteous tactics that impress no one but ourselves"* (Scheffer 2001: 9).

<sup>25</sup> *"La position de la France a évolué au rythme d'un double arbitrage, difficile, entre le ministère de la Défense, le Quai d'Orsay et le ministère de la Justice d'une part (c'est à dire in fine de la décision du Premier ministre, ce que M. Lionel Jospin a fait pour les plus importants d'entre eux en avril 1998), et entre Matignon et l'Elysée d'autre part (son histoire et en grande partie secrète et reste à écrire, sauf à rappeler que les changements de premier ministre n'ont pas empêché que l'Elysée et le ministère de la Défense soient globalement sur la même ligne). L'article 124 a été l'une des exigences du Ministère de la Défense et de l'Elysée »* (Bourdon, 2000: 297).



Quatro aspetos consagrados no Estatuto de Roma encerram o essencial desta tensão dialética entre soberania e supranacionalismo judicial, ilustrando ao mesmo tempo o sentido essencial da discussão ocorrida em 1998<sup>26</sup>.

O primeiro respeita às condições prévias ao exercício de jurisdição do Tribunal, consagradas no artigo 12º do Estatuto. Pelos critérios estabelecidos neste preceito o tribunal poderá exercer a sua jurisdição nos casos dos Estados (que forem partes no Estatuto ou tenham feito a declaração avulsa de aceitação de jurisdição, a que se refere o nº 3 do artigo 12º): (i) em que ocorra a conduta (tipificada como crime no artigo 5º) ou (ii) da nacionalidade da pessoa a quem é imputada a conduta criminosa. Deste preceito resulta a possibilidade para o Tribunal exercer a sua jurisdição quanto a nacionais de Estados que não sejam Estados-Partes do Estatuto de Roma. Sendo um dos critérios de atribuição de jurisdição o local da prática do crime, o recurso à alínea a) do artigo 12º, nº 1 do estatuto permite, de facto, o exercício de jurisdição relativamente a nacionais de Estados fora do Estatuto. Numa abordagem conservadora, este preceito é um desvio inaceitável ao princípio fundamental de que as obrigações internacionais se criam na base do consentimento de Estados segundo os princípios gerais do Direito dos Tratados (tendo inclusivamente sido suscitadas dúvidas sobre a compatibilidade do preceito com o artigo 36º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969), sendo igualmente inaceitável o seu elemento de "jurisdição universal" permitindo a punição de nacionais de Estados que não aceitaram vincular-se pelo Tratado. Numa abordagem progressista, o preceito ficaria aquém das expectativas por justamente requerer alguma forma de consentimento (do Estado em cujo território o crime seja praticado ou do Estado da nacionalidade do autor), pela sua natureza de tratado entre Estados e pela própria ideia de complementaridade (*infra*).

O segundo aspeto respeita aos poderes do Procurador no artigo 15º. Nos termos do nº 1 deste preceito o Procurador "*poderá, por sua própria iniciativa, abrir um inquérito com base em informações sobre a prática de crimes da competência do Tribunal*". No âmbito dos seus poderes de investigação e caso entenda existirem indícios sérios que fundamentem a abertura de um inquérito o Procurador pedirá autorização para tal ao juízo de instrução. A intervenção do Conselho de Segurança neste esquema de funcionamento apenas poderá ser feita nos termos do artigo 16º. Os artigos 15º e 16º constituem os aspetos inovatórios essenciais: pela primeira vez, no plano internacional, existe um poder de natureza judicial verdadeiramente independente (mesmo considerando todas as condicionantes inseridas) de interferência política e, em especial, da interferência do Conselho de Segurança. O controlo dos poderes de investigação e inquérito do Procurador é exercido por um órgão de natureza judicial, o juiz de instrução, numa alteração fundamental do modelo anterior.

O terceiro aspeto respeita, conexo com o aspeto dos poderes do Procurador, ao papel do Conselho de Segurança nas suas relações com o Tribunal. Apesar do Conselho de Segurança deter uma posição processual privilegiada (nos termos do artigo 13º, a submissão pelo Conselho de Segurança de determinada situação ao Procurador, dispensa o requisito do consentimento dos Estados implicados), o contraste com a solução dos anteriores tribunais *ad hoc* e com o projeto de 1994 da Comissão de Direito internacional é enorme. No projeto de 1994 a investigação do Procurador só

---

<sup>26</sup> O conteúdo do Estatuto representaria um compromisso entre a rutura e a continuidade com o legado de Vestefália de acordo com José Manuel Pureza (2001) *Da Cultura da Impunidade à Judicialização Global: o Tribunal Penal Internacional*. Revista Crítica de Ciências Sociais. 60: 129.



poderia ter início com autorização expressa do Conselho de Segurança, enquanto que no atual artigo 16º o poder do Conselho de Segurança se transformou num mero poder de suspensão de investigações entretanto iniciados. Na versão da comissão de direito internacional, tal como nos anteriores tribunais ad hoc, o exercício de jurisdição penal internacional estava absolutamente condicionado aos poderes do Conselho e, em consequência, ao direito de veto de qualquer um dos cinco membros permanentes. E esta alteração de equilíbrio é fundamental: um Estado membro permanente que deseje suspender o início ou a prossecução de um inquérito do Procurador tem de simultaneamente garantir 9 dos 15 votos no Conselho, bem como o voto favorável dos restantes membros permanentes.

Por último, o quarto respeita ao compromisso relativo ao binómio complementaridade/cooperação e ao funcionamento global do sistema penal internacional. A ideia de complementaridade, consagrada desde logo no preâmbulo e no artigo 1º do Estatuto é a fórmula de conciliação de uma ideia de soberania judicial com a ideia de justiça supranacional ou transnacional. Recordando o debate agudo na União Europeia sobre a afirmação do princípio do primado e a afirmação do sistema de federalismo judicial, muitas em ambiente de conflito declarado com os tribunais constitucionais de alguns Estados Membros, no sistema penal internacional proposto pelo Estatuto de Roma, as jurisdições penais nacionais têm um primado sobre a jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Este último não pode intervir senão subsidiariamente, em casos descritos no próprio Estatuto, contrariando qualquer ideia de jurisdição universal. Os artigos 17º a 19º contêm regras de grande detalhe sobre esta dinâmica do diálogo entre jurisdições nacionais e a jurisdição internacional. Os artigos 86º e seguintes estabelecem diferentes obrigações específicas de cooperação, temperando, de forma relativa, este primado da jurisdição penal nacional. Segundo Marten Zwanenburg:

*"The principle of complementarity constitutes a deference to national sovereignty, which is contrary to a development in international law away from broader notions of sovereignty" (Zwanenburg 1999: 130).*

As discussões que ocorrem no momento atual quanto à aplicação do princípio da complementaridade nos casos do Quênia e à Líbia possuem o maior interesse na perspetiva da aplicação da complementaridade.

Considerando o pacote global de compromisso adotado em Roma, William Schabas, observa:

*"The adoption of the Rome statute on the international Criminal Court represents a singular defeat for American diplomacy. The world's only superpower found itself outmanoeuvred by a constellation of small and medium powers, including some of its closest friends and allies (...) Faced with an accelerated pace of ratification and entry into force, the United States took several aggressive measures directed against the Court" (Schabas 2004: 720).*



O grau de hostilidade, senão mesmo de agressividade ativa, demonstrado durante a administração Bush contra o tribunal só pode ser compreendido à luz da percepção pelos EUA de que uma justiça penal internacional, permanente e independente, constitui uma ameaça a interesses estratégicos, uma verdadeira investida contra a soberania nacional. O Presidente Clinton procedeu à assinatura do tratado no último dia disponível para tanto, numa eventual estratégia de reforma do texto enquanto Estado Parte, tendo essa assinatura sido imediatamente retirada pela nova administração, no célebre episódio do "*unsigned*" (o que em português daria o neologismo expressivo de "*desassinatura*") de um tratado internacional<sup>27</sup>.

Esta escalada de hostilidade tem em 2002 um momento de grande intensidade com a adoção de American Service-members' Protection Act (ASPA). Independentemente da clivagem entre republicanos e democratas, a abundante literatura jurídica e jurídico-política norte-americana encontra-se muito dividida sobre o assunto<sup>28</sup>.

Em Portugal, como em vários outros Estados, o debate relativo à adesão ao Estatuto de Roma centrou-se na perspetiva da constitucionalidade da transferência de soberania. O ponto de partida do constitucionalista é, no essencial, um ponto de vista soberanista: a Constituição nacional preserva a capacidade de comando de uma determinada comunidade política sobre o seu território e a maior ou menor abertura do ordenamento constitucional ao exterior é em si mesma uma questão de natureza constitucional. A adesão ao Estatuto de Roma (aliás como as sucessivas adesões aos Tratados de integração europeia) é pressentida como cedência de soberania<sup>29</sup>, a qual tem de previamente acomodada pelo texto constitucional interno, se necessário com a sua alteração. Vital Moreira<sup>30</sup> refere a questão da adesão ao Estatuto como uma questão de soberania judicial: a capacidade de investigar e julgar os crimes ocorridos no seu território é um atributo essencial de soberania estatal (sendo que no caso português, as normas constitucionais, caracterizam os tribunais como órgãos de soberania), pelo que, determinadas normas do Estatuto de Roma representam efetivamente derrogações da "Constituição Penal" ou "judicial". Para um Estado como Portugal, a soberania judicial, como qualquer outra soberania, possui uma estratégia de adaptação que passa pela permeabilidade do ordenamento constitucional. O artigo 7º da Constituição Portuguesa, alterado em 1997, resolve o conflito com uma solução de abertura, de soberania dialogante suscetível de aceitar esquemas limitados de supranacionalismo ou de verdadeiro federalismo jurídico.

<sup>27</sup> Ver o interessante artigo de Edward Swaine (2003) *Unsigned*. Stanford Law Review. Vol 55: 2061, no qual o autor disserta sobre o significado desta prática no domínio do Direitos dos Tratados, a sua legalidade face à Convenção de Viena de 1969 e efeitos possíveis na prática de negociação e conclusão de tratados multilaterais.

<sup>28</sup> Ver por exemplo Ruth Wedgwood (1999) *The International Criminal Court: an American View*. European Journal of International Law. 10: 93, Casey (2002) *The Case against the International Criminal Court*. Fordham International Law Journal. 25: 840, Monroe Leigh (2001) *The United States and the Statute of Rome*. American Journal of International Law. 95: 124.

<sup>29</sup> O processo de afirmação do princípio do primado pelo Tribunal do Luxemburgo foi um processo de conflito latente que durou décadas, com os tribunais constitucionais e governos dos Estados Membros. Ver a este propósito Karen Alter (2001) *Establishing the Supremacy of European Law – The making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: University Press.

<sup>30</sup> Vital Moreira (2004) *O Tribunal Penal Internacional e a Constituição* in Vital Moreira/Leonor Assunção/Pedro Caeiro/Ana Luisa Riquito, *O Tribunal Penal Internacional e a Ordem Jurídica Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 20.



#### 4. Da Guerra Ilícita ao Crime de Agressão.

Em 12 de Junho de 2010, em Kampala, Uganda, foram adotadas as primeiras emendas ao Estatuto de Roma, relativas à criminalização de determinado tipo de armamento e ao crime de agressão, em especial às condições de exercício de jurisdição do tribunal penal internacional.

Este desenvolvimento introduz linhas de discussão muito interessantes para o tema em análise e alimentará muitas discussões futuras sobre o Direito penal internacional.

O artigo 6º da Carta de Londres sobre o Tribunal Militar Internacional que procedeu aos julgamentos de Nuremberga, estabelecia entre os crimes submetidos à jurisdição do Tribunal os

*"Crimes against peace: namely , planning, preparation, initiation or waggig of a war of agression, or a war in violation of international treaties, agreements and assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing".*

A Carta do Tribunal Internacional para o Extremo Oriente, de 19 de janeiro de 1946, continha uma disposição quase idêntica a esta.

A acusação e condenação por crime de agressão, "*the supreme international crime*" foi um dos aspetos mais revolucionários e controversos dos processos de Nuremberga e Tóquio, num grande confronto entre normativistas e jus naturalistas, em termos que permanecem de atualidade.

O sistema de segurança coletiva consagrado pela Carta das Nações Unidas, proclamou solenemente a proibição da ameaça do uso da força e, nos termos do artigo 39º da Carta, atribuiu competência ao Conselho de Segurança para determinar, entre outros, a existência de um ato de agressão, bem como as medidas adequadas para restaurar a paz e segurança coletiva.

No período que antecedeu o Estatuto de Roma, algumas tentativas de codificação do Direito Penal Internacional, incluíram a questão do crime de agressão. A adoção da Resolução 3314 da Assembleia Geral, de 14 de dezembro de 1974, é um dos marcos significativos neste processo em particular a inclusão no seu artigo 5º da declaração que "*a war of agression is a crime against international peace*". O Tribunal Internacional de Justiça apreciou questões relativas à ilicitude de casos de agressão no caso Nicarágua<sup>31</sup>, tendo-se referido a algumas das disposições da Resolução 3314. A progressiva afirmação da ilicitude da agressão, com base no sistema da Carta das Nações Unidas, foi sendo feita mas ainda sem que uma tipificação de atos de agressão como crime internacional fosse estabelecida de forma suficientemente clara. Apesar de parte das acusações de Nuremberga e Tóquio se basearem nesta presunção de existência de um crime internacional de agressão (ou crime contra a paz na terminologia da época), a questão não ficou definitivamente encerrada antes de 1998.

---

<sup>31</sup> Decisão de 27 de junho de 1986 Nicarágua c. Estados Unidos da América, em especial parágrafos 187 a 201.



As razões que levaram à não inclusão definitiva do crime de agressão no Estatuto de Roma são sobejamente conhecidas e visaram apenas viabilizar o compromisso, já de si bastante delicado, diferindo a discussão para um momento posterior. O artigo 5º, nº 1 incluiu o crime de agressão como submetido à jurisdição do tribunal mas, nos termos do nº 2 do mesmo preceito, tal jurisdição só poderia ser exercida com a adoção de emendas posteriores contendo a definição do crime e as condições de exercício de jurisdição pelo Tribunal.

Entre 2002 e 2009, o Grupo Especial de Trabalho sobre o Crime de Agressão, criado pela primeira Assembleia de Estados Partes do Tribunal Penal Internacional com o encargo de elaborar um projeto de emendas, procedeu a uma série de reuniões formais e informais destinadas a atingir o desiderato referido no artigo 5º, nº 2<sup>32</sup>. Os trabalhos deste Grupo serviram de base à Conferência Diplomática de 2010. O texto adotado em Kampala enferma do mesmo tipo de vício, frequentemente encontrado nos textos jurídicos preparados, discutidos e "esquartejados" em ambiente multilateral, tal como referido a propósito de Roma. Em resultado do choque de interesses absolutamente diferentes e de culturas jurídicas diferenciadas, os textos de compromisso final revestem-se de uma opacidade técnica e de zonas de ambiguidade, muitas vezes permitindo interpretações distintas sobre o que teria sido realmente acordado. O pacote final de Kampala abrange alterações ao artigo 8º (constituídas pela criminalização da utilização de três novas categorias de armamento) , o acrescento do novo artigo 8ºbis, contendo a definição do crime de agressão e o acrescento dos novos artigos 15º bis e 15º ter relativos ao exercício de jurisdição.

As emendas de 2010 assentam ainda num sistema complexo que separa a (i) entrada em vigor do (ii) exercício de jurisdição pelo Tribunal e ainda da (iii) possibilidade de ativação diferenciada de jurisdição nas situações de reenvios pelo Conselho de Segurança ou submissões por Estados e investigações *proprio motu* pelo Procurador<sup>33</sup>. Este todo ainda com uma possibilidade limitada de *opt out* para algumas situações de jurisdição e submetido a uma decisão final da Assembleia de Estados-Parte a tomar após 1 de Janeiro de 2017.

A entrada em vigor das emendas será feita nos termos do artigo 121, nº 5 do Estatuto, ou seja, as mesmas entrarão em vigor individualmente para cada um dos Estados que as ratificar, um ano após a data de ratificação. Contudo, a entrada em vigor das emendas não produz automaticamente qualquer efeito na jurisdição do Tribunal sendo ainda necessário duas etapas de condições suplementares, de natureza geral e especial. No conjunto de condições gerais necessárias à ativação da jurisdição do

<sup>32</sup> Estes trabalhos foram muito positivamente influenciados pelo carácter informal de várias reuniões realizadas em ambiente académico, naquilo que ficou designado como *Princeton Process*. Estes trabalhos estão documentados em Stefan Barriga/Wolfgang Danspeckgruber/ Christian Wenaweser (eds.) (2009) *The Princeton Process on the Crime of Agression*. Princeton: The Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University. Sobre as negociações técnicas no Grupo Especial ver Stefan Barriga (2010) *Against the odds: The Results of the Special Working Group on the Crime of Agression* in Roberto Bellelli (ed.) *International Criminal Justice*. UK: Ashgate, p. 621 e ainda Roger Clark (2009) *Negotiating Provisions Defining the Crime of Agression, its Elements and the Conditions for ICC Exercise on Jurisdiction over it*. European Journal of International Law. 20: 1103.

<sup>33</sup> Uma explicação clara do acordado em Kampala e das diferentes questões de interpretação relativas à entrada em vigor e condições de exercício de jurisdição pode ser encontrada em Stefan Barriga (2012) *Exercise of Jurisdiction and Entry into Force of the Amendments on the Crime of Agression* in Gérard Dive/ Benjamin Goes/ Damien Vandermeersch (eds.) *From Rome to Kampala: the first 2 Amendments to the Rome Statute*. Bruxelles: Bruylant, p.31 e também em Roger Clark (2010) *Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court Considered at the First Review Conference of the Court, Kampala, 31-May-11 June 2010*. Goettingen Journal of International Law. 2: 689.





Tribunal será ainda necessário um número mínimo de 30 ratificações (de preferência até ao final de 2015) e uma decisão final da Assembleia de Estados Parte (após 1 de Janeiro de 2017) permitindo que o Tribunal inicie o exercício da sua jurisdição (por 7/8 dos membros da Assembleia). A estas condições acresce um conjunto de condições especiais, em função do tipo de iniciativa processual que estiver em causa. No caso de reenvios pelo Conselho de Segurança, o tribunal poderá exercer, sem mais condicionantes, a sua jurisdição para qualquer um dos quatro crimes do catálogo de Roma e sem qualquer necessidade de consentimento pelos Estados envolvidos. Nos restantes dois casos de submissões por Estados ou investigações *proprio motu* pelo Procurador as seguintes condições devem ser observadas: todas as situações de agressão envolvendo Estados não-Partes são excluídas da jurisdição do Tribunal. Para as situações de agressão que envolvem Estados-Partes no Estatuto de Roma pelo menos um dos Estados (autor ou vítima da agressão) tem de ter em vigor as emendas no seu território e não pode ter feito uma declaração de *opt out* quanto à aceitação de jurisdição nestes casos (em momento anterior aos alegados atos de agressão). A tudo isto acrescem obrigações específicas no relacionamento entre o Procurador e o Conselho de Segurança e os poderes desde último como filtro de jurisdição, bem como a capacidade de sustentar investigações em curso nos termos do artigo 16º do Estatuto.

Tomando em consideração que a descrição supra é feita de forma simplificada e sem cuidar de questões específicas de interpretação sobre a aplicação do regime 121º, nº 5 do Estatuto e do sistema de *opt out* para algumas situações, fica-se com uma noção muito clara da verdadeira selva interpretativa criada por este tipo de textos. O caminho para o pleno funcionamento da jurisdição do Tribunal relativamente ao crime de agressão vai ser muito sinuoso. Em março de 2013 constata-se que apenas cinco Estados ratificaram as emendas de Kampala, o que não deixa antever que seja desde já garantida a jurisdição do Tribunal relativamente ao crime de agressão após 2017.

Para além dos aspetos processuais referidos, alguns dos aspetos substantivo das alterações introduzidas em 2010, possuem uma importância particular para o tema em análise.

O aspeto mais fundamental do compromisso de Kampala respeita às relações entre o Conselho de Segurança e o Tribunal, quanto às condições do exercício de jurisdição por este último. Este foi, aliás, o ponto fulcral do processo de negociação e a linha de divisão entre dois campos opostos. Esta linha é fácil de descortinar: por um lado os cinco membros permanentes do Conselho em defesa das prerrogativas que a Carta das Nações Unidas lhe concede para a determinação de situações de agressão e por outro, um conjunto de alianças diferenciadas entre grupos de países cujo elemento comum era a defesa de uma independência do Tribunal face ao Conselho de Segurança, bem como a autonomia da determinação judicial da existência de um crime de agressão.

De acordos com o estabelecido nos nºs 6 a 8 do novo artigo 15º bis<sup>34</sup>:

*"6- Se concluir que existe fundamento suficiente para abrir um inquérito em relação a um crime de agressão, o procurador deverá certificar-se primeiro que o conselho de segurança verificou a existência da prática*

<sup>34</sup> Tradução em língua portuguesa realizada no Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério em 2011, a partir dos originais em língua inglesa.



*de um ato de agressão pelo estado visado. O procurador deverá notificar o secretário-Geral das Nações Unidas do caso levado a tribunal, bem como de quaisquer informações ou documentos pertinentes.*

*7- Quando o conselho de Segurança verificou a existência da prática de um acto de agressão, o procurador pode abrir um inquérito em relação ao crime de agressão.*

*8- Sempre que não se verifique a prática de um ato de agressão no prazo de seis meses a contar da data de notificação, o procurador pode abrir um inquérito em relação a um crime de agressão desde que a secção de instrução tenha autorizado a abertura do inquérito em relação a um crime de agressão segundo o procedimento previsto no artigo 15º, e salvo decisão em contrário do Conselho de Segurança em conformidade com o artigo 16º".*

A obtenção do texto supra implicou um tremendo volume de energia negocial e representa sobretudo uma derrota da posição dos cinco membros permanentes. Estes últimos advogavam a ativação da jurisdição do tribunal com base numa, assim designada, *green light proposal*: nos casos apresentados pelos estados ou pelo Procurador, este último só poderia prosseguir na investigação com um pedido expresso do Conselho de Segurança para tanto<sup>35</sup>. A proposta que vingou apresenta-se mais próxima de uma, assim designada, *red light proposal*: em caso de inação do Conselho de segurança, o Procurador pode prosseguir com a investigação (autorizado pelo juiz de instrução), exceto se o Conselho de Segurança decidir o contrário (nos termos do artigo 16º).

As implicações são bastante significativas: na designada *green light proposal* a jurisdição do Tribunal é totalmente subordinada a uma decisão prévia do Conselho. Na segunda, próxima do texto definitivo de Kampala, apesar de existirem condicionantes importantes no exercício de jurisdição do tribunal quanto ao crime de agressão, está-se perante uma jurisdição concorrente, mesmo que parcialmente, das prerrogativas do Conselho para determinar a existência de uma situação de agressão (independentemente da sua qualificação como conduta criminal). É certo que a prossecução das investigações pelo Procurador possui desde logo um filtro (autorização pelo juiz de instrução), o qual é, no entanto, de natureza judicial e independente e um travão político, dado que o Conselho de Segurança pode suspender por um período de 12 meses (renováveis) a continuação de uma investigação, no entanto o impacto nas prerrogativas deste último é evidente.

Em primeiro lugar, a inação do Conselho de Segurança na determinação da existência de agressão não conduz fatalmente a um impasse sem solução. Essa inação passa a ter um limite temporal, seis meses, e o esgotamento desse limite permite acionar os poderes independentes do Procurador, embora com controlo judicial. Caso o Conselho de Segurança pretenda travar uma investigação (e esse travão tem ele próprio um limite temporal), terá de reunir 9 votos no seio do Conselho e garantir que nenhum dos membros permanentes aponha o seu veto.

<sup>35</sup> Sobre a história e documentação da negociação e as diferentes propostas apresentadas consultar Stefan Barriga/Claus Kreß (eds.) (2012) *Crime of Agression Library: the Travaux Préparatoires of the Crime of Agression*. Cambridge: University Press.



A dinâmica da ação ou inação do Conselho de Segurança na determinação da existência de situações de agressão, vai ser necessariamente afetada pela existência de uma alternativa judicial, para efeitos penais, que pode ser acionada em caso de inação. Enquanto a apreciação da agressão for exclusivamente um exercício de natureza política pertencendo apenas ao Conselho de Segurança, a inação deste não possui quaisquer consequências. O Conselho não adota nenhuma resolução e a partir daí, nada pode ser feito. Neste momento, o Conselho não tem um monopólio exclusivo quanto à determinação da agressão, dado que o Procurador e o Tribunal podem determinar a existência de um crime de agressão. E os equilíbrios específicos do voto e do veto no seio do Conselho de Segurança passam a ser fundamentais para impedir a jurisdição e não para permitir a jurisdição do Tribunal, a qual lhe é atribuída pelo tratado internacional que é o Estatuto de Roma.

Outra situação particularmente interessante é a que surgir quando o Conselho de Segurança, interpelado pelo Procurador determinar expressamente por meio de resolução a inexistência de uma situação de agressão. Na prossecução da investigação o Procurador, ou posteriormente o Tribunal chegam a uma conclusão oposta, declarando que foi praticado um crime de agressão. Ou a situação inversa: ao abrigo das suas prerrogativas o Conselho de Segurança procede à determinação da existência de uma situação de agressão e o Procurador ou o Tribunal, chegam á conclusão inversa de que não foi praticado um crime de agressão. Talvez estas hipóteses sejam de natureza mais teórica do que qualquer outra coisa mas as duas possibilidades resultam efetivamente das emendas introduzidas ao Estatuto. E nesses casos não adiantará grandemente invocar que o Conselho de Segurança realiza um exercício essencialmente político enquanto o Tribunal realiza um exercício judicial. Mesmo que com uma natureza diferente – política e judicial – a possibilidade de os mesmos fatos poderem ser qualificados como agressão ou não (situação ou crime de agressão) não deixa de ser perturbadora<sup>36</sup>.

A história da determinação da existência de agressão pelo Conselho de Segurança pode facilmente ser resumida, dado o muito reduzido número de casos relativamente aos quais o mesmo se pronunciou neste âmbito. Na verdade o Conselho de Segurança apreciou a existência de uma situação de agressão apenas em cinco casos: Rodésia do Sul, África do Sul, Benim, Tunísia, Ilhas Malvinas/Falkland e Iraque/Koweit. Nos casos da Rodésia do Sul e África do Sul, o Conselho adotou diferentes resoluções ao longo dos anos, constatando a existência de "atos de agressão" contra Estados vizinhos como situações constatando ameaças contra a paz e estabilidade internacionais. No caso do Benim, as incursões de mercenários ocorridas em 1977, foram igualmente qualificadas como atos de agressão armada. No caso da Tunísia o Conselho qualificou ataques de Israel como atos de agressão, condenando-os expressamente. No caso das ilhas Malvinas/Falkland, o Conselho exprimiu a sua preocupação com a incursão militar argentina no arquipélago, não tendo qualificado a mesma como ato de agressão. Por último no caso mais exemplar da invasão do Koweit pelo Iraque, sem dúvida o caso mais evidente de uma situação de agressão dos últimos tempos, as diferentes resoluções adotadas nunca qualificaram a invasão militar do Koweit e mesmo a sua anexação territorial como ato de agressão.

<sup>36</sup> Sean Murphy (2012) *The Crime of Aggression and the ICC*. George Washington University Law School, Legal Studies Research Paper 50: 39, suscita o receio de a existência e expansão da jurisdição do Tribunal Penal Internacional, limitar a capacidade de gestão, pelo Conselho de Segurança, de situações de conflito armado.



Não é temerário afirmar que a tendência natural do Conselho de Segurança é a inação: o Conselho tende naturalmente para não se pronunciar sobre a existência de uma situação de agressão. E este facto não deriva tanto dos equilíbrios específicos dos votos e vetos mas sobretudo da natureza do silêncio do Conselho. No quadro do exercício dos poderes do Conselho ao abrigo do artigo 39º, de certa forma o silêncio pode ser em si mesmo uma decisão: não determinar que em determinada situação fáctica houve atos de agressão pode ser uma opção consciente com motivações possíveis muito diferenciadas. O Conselho pode mesmo, pelo silêncio, pretender não recorrer a nenhuma das medidas possíveis ao abrigo do Capítulo VII da Carta, insistindo em soluções de natureza político e diplomática para eventos que efetivamente integrem ato ou atos tipificados como condutas de agressão. Quaisquer que sejam as motivações do Conselho a verdade é que, no momento em que às emendas de Kampala for dada plena execução, existe uma alternativa a essa inação.

O tema em si mesmo encerra uma questão de natureza "constitucional" para a ordem pública internacional a qual, em última análise, se prende com a natureza exclusiva ou não exclusiva dos poderes do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta, bem como o exato alcance do artigo 103º.

Antes de tratar desta questão, é útil passar em revista alguns comentários sobre as emendas de Kampala. Parece interessante citar Zhou Lulu<sup>37</sup>, por várias ordens de razões, por não ser muito divulgado no Ocidente um pensamento jurídico internacional chinês, mas também porque Lulu integrou a delegação chinesa na Conferência de Kampala.

Zhou Lulu avalia globalmente o compromisso de Kampala sobre as condições do exercício de jurisdição como um fator de desestabilização para a paz e segurança internacionais, ao introduzir impactos negativos no sistema jurídico e político internacional atual.

A faculdade concedida ao Tribunal para apreciar situações de agressão em situações de inação do conselho, não é compatível com os poderes que o artigo 39º que a carta atribui a este e o sistema de competências concorrentes entre estes dois órgãos afeta todo o sistema de segurança coletiva em vigor após 1945. A autora exprime ainda grande preocupação com a possibilidade de as duas entidades (uma das quais, o Tribunal, independente do sistema das Nações Unidas) poderem chegar a conclusões diametralmente opostas quanto à existência de uma agressão na mesma situação de facto. Nesta situação que tipo de obrigações decorreriam para os Estados do artigo 103º? A autora refere de forma implícita que o preceito imporia aos Estados o desrespeito por uma sentença do Tribunal se a mesma contrariasse uma prévia constatação pelo Conselho de Segurança. E o resultado final da existência de constatações divergentes entre o Conselho e o Tribunal seria que

*"(...) not only will the international community be faced with the disorder brought on by the lack of clear right-or-wrong standards, the fragmentation of international law will be exacerbated which may stimulate states to go more on their own ways. In the long term, this*

<sup>37</sup> Zhou Lulu (2012) *Brief Analysis of a Few Controversial Issues in Contemporary International law* in Morten Bergsmo/ Ling Yan (eds.) *State Sovereignty and International Criminal Law*. Beijing: Torkel Opshal Academic EPublisher, p. 21.



*will be harmful to preventing acts of aggression and maintaining international legal order" (Zhou 2012: 35).*

Guo Yang ilustra o possível conflito de decisões:

*"(...) to authorize the Prosecutor to proceed with the case in disregard of the decisions of the Council will put the reputation and credibility of both institutions at risk if their decisions conflict each other. It will also put the States into a dilemma when faced with conflicting decisions because they are required to give priority to the obligations from the Council under Article 103 of the Charter, which could hinder their co-operation with the Court (...) The intervention of the Court under these circumstances might not be a contribution to peace and security" (Guo 2012: 97).*

Muito deste debate pressupõe a qualificação dos poderes do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta (ou melhor da interpretação cruzadas dos artigos 24º, 25º e 39º da Carta) como poderes exclusivos no âmbito da paz e segurança internacionais e, em consequência, excluindo quaisquer outros poderes concorrentes. Esta natureza exclusiva dos poderes do Conselho assenta numa visão segundo a qual a determinação da agressão é na sua essência uma determinação de natureza política e diplomática e, por conseguinte, apenas o Conselho como órgão político é apto a fazer essa determinação. É um discurso de exclusão de qualquer tentativa de judicialização da agressão, de exclusão de um qualquer juízo técnico-jurídico sobre a apreciação de condutas. É no fundo um discurso agressivo à existência de poderes judiciais independentes do Conselho, visando eliminar a existência de alternativas ao Conselho de Segurança em matérias de segurança internacional. Várias formas de contrariar esta ideia de exclusividade de poderes do Conselho seriam possíveis mas bastaria refletir que a defesa intransigente deste monopólio criaria de facto a distinção entre Estados Gigantes e outros Estados a que se referia Vattel, numa situação em si mesma incompatível em termos jurídicos com a igualdade soberana consagrada no artigo 2º da Carta. Em última análise, fazer depender a jurisdição do Tribunal (ou de qualquer tribunal ad hoc) da dinâmica do veto criaria uma imunidade absoluta de jurisdição a favor de cinco Estados para qualquer um dos crimes internacionais.

Existe qualquer coisa de irreconciliável entre independência judicial e Conselho de Segurança e entre uma avaliação política, largamente discricionária e que não é em si mesma sindicável, e uma avaliação judicial objetiva sobre a existência de determinadas condições que são tipificadas como condutas criminosas numa norma pré-existente. Estas avaliações têm objetivos distintos: o Conselho de Segurança avalia a existência de "situações" de agressão para efeitos de determinar ameaças à paz e seguranças internacionais, enquanto o Tribunal avalia a prática de "crimes de agressão" para efeitos de imputação de responsabilidade penal individual e aplicação de uma possível pena<sup>38</sup>. No entanto, até 1998, ambas se mantiveram no estrito controlo do Conselho: a

<sup>38</sup> O texto do artigo 15º-bis, nº 4, torna difícil sustentar esta exclusividade como observa David Sheffer "However, in order for the pre-trial Division to authorize the investigation of a crime of aggression, it will



criação dos tribunais *ad hoc* permitiu que num primeiro momento, o Conselho se apropria-se também da administração da justiça penal internacional, enfim dos crimes e dos seus castigos. Os dois momentos recentes 1998 e 2010 abrem duas brechas definitivas num monopólio punitivo que a ordem de 1945 retirou progressivamente à soberania dos Estados para colocar nos Super-Soberanos do Conselho de Segurança.

A expansão da jurisdição do Tribunal para domínios da reserva absoluta do Conselho de Segurança, como a apreciação da legalidade (criminal) da Guerra, poderá, caso seja conduzida segundo padrões judiciais irrepreensíveis sob o ponto de vista técnico, trazer ligeiras alterações nos equilíbrios existentes. Como afirmam Kreß e von Holtzendorff, se o Tribunal

*"(...) succeeds, it is not unreasonable to assume that world opinion will begin to slowly exert its soft power towards the expansion of the ICC's jurisdictional reach" (Kreß/ Holtzendorff 2010: 1179).*

## 5. Conclusões

A existência de uma justiça penal internacional, com natureza permanente e independente, é contrária à ideia de soberania estatal, nas suas manifestações concretas de soberania judicial e punitiva. No entanto não parece correto afirmar que as relações entre soberania e justiça penal internacional se organizem apenas em termos de antagonismo, não se impondo uma escolha absoluta entre soberania ou justiça internacional<sup>39</sup>. As soberanias nacionais, sujeitas atualmente a inúmeros fatores de erosão, possuem estratégias próprias de adaptação e transformação, as quais podem, inclusivamente, passar por cedências consentidas e pontuais de parcelas de poder e independência. Convém ter presente que o próprio Conselho de Segurança já submeteu à apreciação do Tribunal situações concretas de agressão.

No plano da justiça penal, as dificuldades de adaptação não virão de pequenos e médios Estados, cujo processo de adaptação a esta erosão progressiva de soberania, se encontra em curso com base em consensos políticos internos mais ou menos pacíficos, mas sim dos grandes Estados, em particular dos Super Soberanos com assento permanente no Conselho de Segurança. E, em segunda linha, essas dificuldades virão de outros Grandes Soberanos, sem uma expressão de soberania tão militarizada e sem as prerrogativas concedidas pelo estatuto jurídico formal diferenciado adveniente da qualidade de membro permanente.

Após 1945, o consenso entre os Super Soberanos permitiu a entrada de instrumentos judiciais penais na ordem pública internacional com os julgamentos de Nuremberga e Tóquio. Este modelo de justiça penal internacional seletiva possui uma função essencialmente retributiva e punitiva em detrimento de uma função geral de prevenção de crimes internacionais destinada a contribuir para a paz e segurança internacionais.

---

*need to determine(...) that a crime of aggression arises from an act of aggression. That requirement challenges the view that the Security Council has the exclusive authority to determine an act of aggression" (Scheffer 2010: 16).*

<sup>39</sup> Ver a observação certeira de Robert Cryer: *"An excess of sovereignty and state power can lead to international crimes, as in the Holocaust, but so can a lack of sovereign powers, as in Somalia or Sierra Leone. Ironically, we act through state sovereignty in order to restrict actions justified in the name of sovereignty" (Cryer 2005: 1000).*





A sobrevivência do modelo de Nuremberga nas experiências da ex-Jugoslávia e do Ruanda continua a ser uma proposta interessante para os Super Soberanos que decidem quando, para quem e como são atribuídos os castigos. Apenas em 1998 e agora em 2010 este modelo de justiça seletiva escapa ao controlo dos seus criadores, criando realmente novas possibilidades, mesmo que muito limitadas, de alternativas a um determinado esquema de poder consagrado na composição do Conselho de Segurança. O incómodo e mesmo a hostilidade demonstrada pelos cinco membros permanentes perante o Tribunal Penal Internacional atestam, de forma evidente, que a justiça penal internacional é uma possibilidade de contra poder judicial e pressentida como uma condicionante indesejada de soberania. E esse incómodo pode ser visto como um resultado da subtil transição de um modelo de justiça internacional que é ainda na sua essência um sub-produto de um modelo interestadual de inspiração vestefaliana para um modelo, porventura mais sofisticado, de maior pendor cosmopolita e universalista. Esse incómodo é também resultado de uma relativa dificuldade de comunicação entre diplomatas e juristas: a essência do método diplomático é o segredo, a cedência, a composição de interesses mesmo que feita *contra legem* ou *proeter legem*, enquanto o jurista não pode trabalhar fora de um quadro de normas pré-determinadas e publicitadas. E no entanto, a paz e a segurança internacionais exigem seguramente as intervenções paralelas da Diplomacia e do Direito como os seus instrumentos essenciais. O jurista internacional não pode ficar acantonado a uma mera função de redator de fórmulas previamente acordadas pelos diplomatas, da mesma forma que o Direito Internacional não se resume ao Direito dos Tratados.

A alternativa judicial está criada apenas de modo formal: o Tribunal Penal Internacional só poderá afirmar-se pela credibilidade técnica e pela consolidação de uma jurisprudência de aplicação absolutamente irrepreensível. O carácter rudimentar do direito penal internacional deverá ser progressivamente corrigido e idealmente aproximado dos métodos de interpretação a aplicação de normas penais utilizados pelo criminalista nas ordens jurídicas internas, procurando definir um conjunto de padrões próprios da administração de justiça penal, baseado em preceitos determináveis e claros, numa operação saudável de "positivação" da "consciência e moral" universais.

E os juízes devem ter um voto de confiança. É necessário relembrar que sem os juízes do Luxemburgo, muitas vezes acusados de ativismo judicial, não existiria integração europeia, da mesma forma que sem os juízes de Estrasburgo não existiria uma ordem jurídica europeia de direitos humanos. E alguém consegue realisticamente imaginar uma ordem jurídica mundial sem o Tribunal Internacional de Justiça? Todos estes tribunais operaram na construção de um acervo jurídico em ambiente de conflito declarado com os Estados preocupados com a preservação da maior margem possível de soberania judicial e mesmo constitucional. Basta pensar nas relações tensas entre os tribunais constitucionais europeus e o tribunal do Luxemburgo ou na relação difícil dos grandes Estados, nomeadamente França e Estados Unidos, com a jurisdição compulsória do Tribunal Internacional de Justiça.

Os acontecimentos dos próximos anos serão determinantes para avaliar da credibilidade desta alternativa judicial para a paz e segurança mundiais e para o objetivo da luta contra a impunidade: a implementação das emendas de Kampala, a dinâmica das discussões relativas à complementaridade e o processo de maturidade de um corpo de regras de Direito Penal Internacional serão testes fundamentais a esta





mesma credibilidade. Apesar de tudo é necessário ter em mente que em março de 2013 o Estatuto de Roma possui 122 Estados Partes e que, portanto, o objetivo de universalidade não constitui nenhuma manifestação de angelismo ou de pacifismo lírico, mas sim uma meta perfeitamente realista.

É necessário dar tempo ao Tribunal Penal internacional. E por isso ainda estamos no tempo de observar e ainda não no tempo de explicar.

## Referências Bibliográficas

- Alter, Karen (2001). *Establishing the Supremacy of European Law – The making of an international Rule of Law in Europe*. Oxford: University Press.
- Barriga, Stefan Ed. (2009). *The Princeton Process on the Crime of Agression*. Princeton : The Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University.
- Barriga, Stefan (2010). "Against the Odds: The results of the Special Working Group on the Crime of Agression" in Roberto Bellelli (ed.) *International Criminal Justice*. UK: Ashgate, p. 621.
- Barriga, Stefan (2012). "Exercice of Jurisdiction and Entry into Force of the Amendments on the Crime of Agression" in Gérard Dive/ Benjamin Goes/ Damien Vandermeersch (eds.) *From Rome to Kampala : the first 2 Amendments to the Rome Statute*. Bruxelles: Bruylant, p. 31.
- Barriga, Stefan ed. (2012). *Crime of Agression Library: the Travaux Préparatoires of the Crime of Agression*. Cambridge: University Press.
- Bourdon, William (2000). *La Cour pénale internationale*. Paris: Éditions du Seuil
- Cassese, Antonio (2005). *International Law*. Oxford: University Press.
- Casey, (2002). *The Case against the International Criminal Court*. Fordham International Law Journal. 25: 840.
- Clark, Roger (2009). *Negotiating Provisions Defining the Crime of aggression, its Elements and the Conditions for ICC Exercise of Jurisdiction Over it*. European Journal of International Law.20: 1103.
- Clark, Roger (2010). *Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court at the First Review Conference of the Court, Kampala 31-May-11 June 2010*. Goettingen Journal of International Law. 2: 689.
- Cryer, Robert (2005). *International Criminal Law vs State Sovereignty: Another Round?* European Journal of International Law.16: 979.
- Cutileiro, José (2003). *Vida e Morte dos Outros: a Comunidade Internacional e o fim da Jugoslávia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Escameia, Paula (2003). *O Direito Internacional Público nos Princípios do séc.XXI*. Coimbra: Almedina.
- Ferencz, Benjamin (2000). "The Crime of Agression" in Gabrielle Kirk McDonald/Olivia Swaak-Goldman (eds.) *Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law – The Experience of International and National Courts*. The Hague: Kluwer Law International. Separata.



- Glennon, Michael (2010). *The Blank-Prose Crime of Aggression*. Yale Journal of International Law. 35: 71.
- Guo, Yang (2012). "International criminal Court: A Judicial Guarantee for International Peace and Security" in Morten Bergsmo/ Ling Yan (eds.), *State Sovereignty and International Criminal Law*. Beijing: Torkel Opsal Academic EPublishers, p. 97.
- Kirsch, Philip (1999). *The Rome Conference of an International Criminal Court: the Negotiating Process*. European Journal of International Law. 93:2.
- Kissinger, Henry (2011). *On China*. London: Allen Lane.
- Koh, Harold (2003). *On American Exceptionalism*. Stanford Law Review.55:1479.
- Kolb, Robert (2003). *Les Cours Généraux de Droit International public de l'Académie de la Haye*. Bruxelles: Bruylant.
- Koskenniemi, Martti (2008). *The Gentle Civilizer of Nations – The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: University Press
- Kowalski, Mateus (2011). "Cláusula Martens" in Manuel de Almeida Ribeiro/ Francisco Pereira Coutinho/ Isabel Cabrita (eds. ) *Enciclopédia de Direito Internacional*. Coimbra: Almedina, p.91
- Kress Claus e Leonie von Holtzendorff (2010). *The Kampala Compromise on the Crime of Aggression*. Journal of international Criminal Justice. 8: 1179.
- Leigh, Monroe (2001). *The United States and the Statute of Rome*. American Journal of International Law. 95: 124.
- Zhou, Lulu (2012). "Brief Analysis of a Few Controversial Issues in Contemporary International Criminal Law" in Morten Bergsmo/ Ling Yang (eds.) *State Sovereignty and International Criminal Law*. Beijing: Torkel Opshal Academic EPublisher, p. 21.
- Martens, Fyodor (1883). *Traité de Droit International I*. Paris : Maresq Ainé.
- May, Larry (2010). *Genocide: A Normative Account*. Cambridge: University Press.
- Mettraux, Guénaél Ed. (2008). *Perspectives of the Nuremberg Trial*. Oxford: University Press.
- Miranda, Jorge (2010). "O Artigo 8º da Constituição e o Direito Internacional" in Augusto de Athayde/ João Caupers/ Maria da Glória F.P.D. Garcia (eds.) *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*. Coimbra: Almedina, p. 415
- Moreira, Vital (2004). "O Tribunal Penal Internacional e a Constituição" in Vital Moreira/ Leonor assunção/ Pedro Caeiro/ Ana Luisa Riquito , *O Tribunal Penal Internacional e a Ordem Jurídica Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Edições, p. 20
- Mose, E. (2005). *Main Achievements of the ICTR*. Journal of International Criminal Justice. 3: 1990.
- Monroe, Leigh (2001). *The United States and the Statute of Rome*. American Journal of International Law. 95: 124.
- Murphy, Sean (2012). *The Crime of Aggression at the ICC*. The George Washington University Law School: Legal Studies Research Paper 2012-50.
- Pellet, Alain/Daillier, Patrick (2002). *Droit International Public*. Paris: LGDC.



- Pocar, Fausto (2010). *"The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia"* in Roberto Bellelli (ed.), *International Criminal Justice*. UK: Ashgate, p. 67
- Pureza, José Manuel (2001). *Da cultura da impunidade à judicialização global: o tribunal Penal internacional*. Revista Crítica de Ciências sociais. 80: 121.
- Root, Elihu (1927). *Politique Exterieur des Etats Unis et Droit International – Discours et Extraits*. Paris : Pedone.
- Salema d'Oliveira Martins, Margarida (2011). *"Comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa relativo ao Processo 135/06.2TVLB.L1-7"* in Anuário Português de Direito Internacional. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, p. 119.
- Scelle, Georges (1932). *Précis du Droit des Gens I*. Paris : Recueil Sirey.
- Schabas, William (2004). *United States Hostility to the International Criminal Court: It's All About the Security Council*. European Journal of International Law. 15: 701.
- Scheffer, David (1999). *The United States and the International Criminal Court*. European Journal of International Law. 93: 12.
- Scheffer, David (2001). *A Negotiator's Perspective on the International Criminal Court*. Military Law Review. 167: 1.
- Scheffer, David (2010). *States Parties Approve New Crimes for International Criminal Court*. American Society of international Law – Insight. 14: 16.
- Sellers, Kirsten (2011). *Imperfect Justice at Nuremberg and Tokyo*. European Journal of International Law 21: 1095
- Serpa Soares, Miguel (2011). *"Crime de Genocídio"* in Manuel de Almeida Ribeiro/ Francisco Pereira Coutinho/ Isabel Cabrita (eds.), *Enciclopédia do Direito Internacional*. Coimbra: Almedina, p. 143.
- Steinberger, H. (2000). *"Sovereignty"* in R. Bernhardt (ed.) , *Encyclopedia of Public International Law – IV*. North Holland: Max Planck Institute, p. 500.
- Swaine, Edward (2003). *Unsigning*. Stanford Law Review. 55: 2061.
- Totami, Yuma (2009). *The Tokyo War Crimes Trial: The Pursuit of Justice in the Wake of World War II*. Harvard: University Press.
- Vattel (1863). *Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle I*. Paris : Guillaumin Libraires.
- Wedgwood, Ruth (1999). *The International Criminal Court: an American View*. European Journal of International Law. 10: 93
- Zwanenburg, Marten (1999). *The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers under Fire?* European Journal of International Law, 10: 124.

## **AS VIOLÊNCIAS (CRIMES) GRAVES DE RELEVÂNCIA PARA A COMUNIDADE INTERNACIONAL**

**Francisca Saraiva**

[msaraiva@iscsp.utl.pt](mailto:msaraiva@iscsp.utl.pt)

Licenciada e mestre em Relações Internacionais e doutorada em Ciências Sociais, na especialidade de Relações Internacionais, com uma tese na área dos Estudos Estratégicos, pelo ISCSP-UTL. É professora auxiliar no ISCSP-UTL (Portugal) trabalhando as áreas da Estratégia, Geoestratégia, Políticas Públicas de Segurança, Resolução de Conflitos e Direitos Humanos. É investigadora no Instituto da Defesa Nacional (Portugal) nas áreas dos Estudos Estratégicos e Estudos Geopolíticos. É também investigadora integrada no CAPP, no Grupo de Sociedade, Comunicação e Cultura.

### **Resumo**

A criação do TPI em 1998 e a entrada em vigor do seu Estatuto, em 2002, permitiu dotar a comunidade internacional de um mecanismo jurídico permanente de dissuasão e repressão de actos de barbárie e crueldade extrema. Contudo, a alteração do ambiente internacional ocorrida após o desmembramento da URSS, caracterizada pelo aumento da violência política - guerra preventiva/guerra preemptiva – e a afirmação de políticas de excepção, teve um considerável impacto na negociação do Estatuto e mais tarde na definição do crime de agressão, aprovada na Conferência de Kampala. Os grandes poderes estruturaram as suas estratégias negociais em torno da defesa dos seus interesses de longo prazo, que verteram com grande sucesso para os textos aprovados, nomeadamente a possibilidade de uma securitização dos direitos humanos e a preferência por um multilateralismo selectivo que o Estatuto e a declaração de Kampala não conseguiram impedir, levantando sérias interrogações sobre os fundamentos do Tribunal e o seu futuro. O texto defende que esta arrogância não pode ser lida como uma manifestação da vitalidade do poder norte-americano capaz de por em causa a legitimidade do TPI. Esta hostilidade corresponde, na verdade, a uma estratégia de sobrevivência política que visa manter liberdade de acção estratégica, num ambiente estratégico crescentemente dinâmico e exigente.

### **Palavras chave:**

Tribunal Penal Internacional; Direito Internacional; Teoria da Estabilidade Hegemónica; Revolução nos Assuntos Militares

### **Como citar este artigo**

Saraiva, Francisca (2013). "As violências (crimes) graves de relevância para a comunidade internacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art2](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art2)

**Artigo recebido em 27 de Maio de 2013 e aceite para publicação em 12 de Setembro de 2013**



## **AS VIOLÊNCIAS (CRIMES) GRAVES DE RELEVÂNCIA PARA A COMUNIDADE INTERNACIONAL**

**Francisca Saraiva**

### **Introdução**

A vida internacional apresenta fenómenos crescentemente complexos, como é o caso das atrocidades cometidas contra civis inocentes e as violações sistemáticas das leis e costumes da guerra por parte de forças armadas regulares e forças de resistência.

Para muitos, a justiça penal internacional é o principal instrumento no combate à impunidade e iniquidade destes comportamentos, na medida em que nos tribunais se procura ressarcir as vítimas dos actos de violência e outras arbitrariedades através de julgamentos justos e imparciais dos acontecimentos e da dissuasão de futuros ilícitos.

É esta justiça que a partir da década de 90 do século XX vai construindo um regime complexo com dimensões nacionais, regionais e globais que tem levado à barra dos tribunais internacionais indivíduos que se suspeita terem cometido graves ilícitos contra a sociedade no seu todo e por isso considerados crimes ao abrigo do Direito Internacional.

A entrada em vigor do Estatuto de Roma, em 2002, dotou a comunidade internacional de uma justiça penal permanente com capacidade para prevenir e reprimir a guerra e punir os seus responsáveis. No entanto, as circunstâncias particularmente adversas em que o Estatuto foi negociado (e entrou em vigor) determinaram um reduzido grau de autonomia do Tribunal o que, no entender de muitos, se traduziu numa crescente inadequação dos objectivos do Tribunal e das concepções subjacentes à sua criação.

Em particular, os equilíbrios estabelecidos no texto do Estatuto do Tribunal e na emenda aprovada na Conferência de Kampala não oferecem garantias perante a necessidade de resguardar o Tribunal das políticas intervencionistas das grandes potências. As crescentes evidências empíricas de um aumento no número dos conflitos internos, que se começou a observar em 2005 e que ainda não atingiu o seu ponto de inflexão, por um lado, e a política de envolvimento selectivo nos mecanismos multilaterais que acompanha o envolvimento norte-americano nestes conflitos, por outro, criaram uma turbulência no sistema internacional cujo alcance ainda não é totalmente conhecido.

As respostas práticas que se têm encontrado para as dificuldades apontadas não têm sido respostas satisfatórias, nem parece que o possam vir a ser no curto prazo. Estas soluções, defendidas em primeira linha pelos pequenos poderes, apresentam défices de



mobilização por incapacidade de atrair as grandes potências e mesmo as médias potências, que procuram organizar-se nas questões relativas ao Tribunal de forma autónoma, em torno da agenda dos *like-minded*.

Na verdade, a oposição declarada dos Estados Unidos à jurisdição do Tribunal (que já provocou alguns embaraços diplomáticos) indicia, do nosso ponto de vista, que a política seguida é uma opção contraproducente porque põe em perigo os próprios interesses de longo prazo dos Estados Unidos e de outras potências tecnologicamente avançadas. Neste sentido, a análise dos acontecimentos sugere que se trata aqui, sobretudo, de uma estratégia de sobrevivência de Washington perante um sistema internacional em acelerada mutação que este já não controla inteiramente. É certo que muitos outros Estados têm também resistido ao Tribunal Penal Internacional, na maioria dos casos grandes potências, como a China, a Índia, o Paquistão a Indonésia, a Malásia, e a Turquia (que não assinaram; note-se que os três primeiros são potência nucleares) ou a Federação Russa (que assinou mas não ratificou), para apenas nomear os mais óbvios. Tal como é certo que pequenas e médias potências – designadamente, mas não apenas, em África – se lhe têm oposto, com maior ou menor vigor, motivações e resultados: da Líbia à Arábia Saudita, de Cuba a El Salvador, à Mauritânia e ao Sudão<sup>1</sup>. É, porém, nosso argumento, que os EUA são quem o tem feito de modo mais consequente (dada a escala do poder norte-americano), mais fundamentado (porque mais explicado por autores como Henry Kissinger e virtualmente todos os *Secretaries of State for Defense* norte-americanos, Democratas como Republicanos) e mais explícito e transparente, no sentido de mais publicitado pelos próprios. Vale a pena, por isso, que nos debrucemos sobre a administração norte-americana com uma boa parcela da nossa atenção, o que aqui fazemos – sem embargo, naturalmente, de uma remissão para explicações futuras mais completas e menos “*ad hominem*” e reducionistas que podem (e devem) ser levadas a cabo.

## 1. O contrato social e a violência política

A violência existe desde tempos imemoriais mas foi assumindo novas formas à medida que o homem foi construindo novas sociedades. Neste sentido a violência é uma construção política e social transversal a todas as sociedades organizadas.

Regra geral, os governos tomam para si a responsabilidade de proteger os cidadãos que vivem sob sua jurisdição. O Estado mediador de conflitos é, na verdade, o principal garante da estabilidade social e da paz interna. Em tempo de guerra, o Estado reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física para preservar o espaço político da comunidade e o bem mais essencial, a vida humana, posta em causa por ameaças externas e internas à comunidade<sup>2</sup>.

Os mecanismos da justiça penal internacional são, no sentido explanado, uma consequência do falhanço do contrato social celebrado entre governantes e governados e uma necessidade de defender os direitos humanos fundamentais face à violência, barbárie e impunidade.

<sup>1</sup> <http://www.iccnw.org/>, acedido em 3 de Março de 2013.

<sup>2</sup> Jean Bodin (1530-1596) contribuiu definitivamente para a conceptualização do Estado como poder soberano, dotado de soberania interna e externa. Mais tarde coube a Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1712-1778) a teorização do contrato social e a sua relação com a soberania, nomeadamente a utilidade do contrato social para a contenção do caos social em comunidades politicamente organizadas.



Hannah Arendt clarificou como ninguém a relação entre poder e violência, que muitos consideram umbilical. Arendt concluiu de forma inovadora que o exercício do poder político corresponde ao reconhecimento da autoridade do Estado e não à afirmação do poder pela violência. Após anos de estudo, demonstrou que o exercício da autoridade não só não se confunde com a violência como prescinde da violência para se afirmar (Arendt, 1969a). Esta posição contradiz claramente a conhecida tese de Carl Schmitt sobre o conflito como elemento constitutivo do poder (de que a guerra é uma manifestação extrema) (Schmitt, 1932) – sem prejuízo de Arendt reconhecer, como Schmitt, que o poder é a essência do governo. Vendo o poder desta forma, a autoridade deve manter a ordem afastando-se o mais possível da violência como estratégia de afirmação de poder.

Isto não quer dizer que o poder não necessite pontualmente da violência, enquanto instrumento de acção política. Mas segundo Arendt, quando o poder é exercido de forma plena a violência deixa de ser necessária. O corolário deste argumento é que, para Arendt, o emprego da violência simboliza, mais do que tudo, a falência do poder e não a essência desse mesmo poder (Arendt, 1969b).

Para um número significativo de governos o carácter essencialmente conflitual da política sobrepõe-se à noção de que o poder se deve converter em autoridade para legitimar a política. Por esta razão os pais fundadores das Nações Unidas entenderam que o mundo necessitava de um novo contrato social, baseado no princípio da ilicitude da violência como mecanismo de resolução de conflitos, excepto em legítima defesa ou ao abrigo do mecanismo de segurança colectiva global. Neste sentido, o dispositivo normativo da Carta das Nações Unidas dissocia intencionalmente o conceito de poder da noção de violência reiterando o entendimento da violência como instrumento que embora esteja à disposição do poder não é o cerne do poder.

Em tese, a institucionalização da segurança colectiva realiza o sonho cosmopolita de substituir as alianças e os equilíbrios de poder por uma paz indivisível conseguida através da submissão do interesse nacional ao interesse colectivo.

A segurança colectiva funciona sobretudo como um instrumento de redução dos abusos do poder e de prevenção de ocorrências futuras de violência internacional organizada ao serviço de um objectivo permanente, garantir a estabilidade e a previsibilidade do sistema internacional (Saraiva, 2001).

Por isso, o mandato alargado da Carta da Nações Unidas - consubstanciado no tríptico segurança/direitos humanos/desenvolvimento - é na verdade uma fórmula que enfatiza a vertente da segurança, que surge no texto fundador em grande destaque, praticamente divorciada das outras componentes.

Os sujeitos do Direito Internacional por excelência foram sempre os Estados. Mas aos poucos e poucos, foi emergindo a noção de que os governantes que planeiam e comandam actos bárbaros e atrozes que ferem o bem comum da humanidade têm o dever de responder perante a comunidade internacional no seu conjunto.

A tese da inimizabilidade dos governantes começou a modificar-se depois da I Guerra Mundial, perante as indizíveis atrocidades cometidas pelos exércitos durante o conflito. Esta nova fase do Direito Penal consagra, para além dos crimes comuns, os crimes mais atrozes e hediondos, caracterizados pela violência, crueldade e barbaridade. Assim, a noção de crime internacional, caracterizado como





*“Um acto universalmente reconhecido como criminoso, sendo um assunto grave que gera preocupação internacional e que por alguma razão não pode ser considerado de jurisdição exclusiva do Estado que teria, em condições normais, controlo sobre ele” (Military Tribunal V 1947-1948, caso Hostage).*

Passa a estar no centro da governança internacional como uma tipologia de crimes contra a ordem internacional cometidos por indivíduos concretos, podendo-se assacar a estes indivíduos responsabilidade penal individual pelos seus actos.

Do ponto de vista da segurança internacional, é indiscutível o contributo decisivo do Tribunal Militar Internacional de Nuremberga e do Tribunal Militar Internacional de Tóquio para a limitação da liberdade dos governantes. Estes julgamentos são um primeiro esboço de uma justiça cosmopolita que reprime os mais graves crimes de carácter internacional de responsabilidade penal individual de líderes políticos e militares, no caso alemães e japoneses. Tratou-se, no entanto, de tribunais *ad hoc*, que por isso desapareceram mal resolvidos os casos concretos para que tinham sido criados.

Mas no pós II Guerra Mundial e durante as décadas seguintes da Guerra Fria o expressivo aumento de crimes internacionais fez com que a comunidade internacional estabelecesse como meta a criação de um tribunal internacional permanente dotado de poder suficiente para aplicar o Direito Internacional aos indivíduos acusados de cometer graves violações do Direito Internacional Humanitário.

O final do século XX viria a criar condições propícias à concretização do projecto.

Os anos 90 começaram com a desagregação da antiga União Soviética e a aceleração da globalização, que gerou novas formas de violência e terror e a “civilinização” dos conflitos. A característica essencial dos conflitos armados no final do século XX é o esbatimento da distinção entre combatentes e não combatentes. O resultado é um aumento da pressão sobre aqueles que não têm vínculo ao conflito, os civis – vítimas directas das hostilidades ou dizimados pela fome ou doença na sequência dos conflitos armados<sup>3</sup>. Verifica-se também um profundo impacto das tecnologias na (nova) morfologia dos conflitos e nos efeitos globais que estes provocam no sistema internacional. Finalmente, um terceiro elemento, o discurso sobre a insegurança do sistema internacional - a “guerra ao terrorismo”, apresentada como uma resposta à nova ameaça do terrorismo, é talvez a mais significativa construção narrativa da política externa norte-americana na fase pós bipolar – impregnou de tal modo o debate político que acabou por ter uma influência considerável na criação de um tribunal penal internacional permanente com capacidade de repressão efetiva de pessoas responsáveis pelos crimes internacionais mais graves.

Estes sinais de mudança no sistema internacional, que se integram numa tendência de longo prazo, sugerem o esgotamento do paradigma soberanista e a progressiva

---

<sup>3</sup> Sobre a evolução deste problema ver (2009) *Human Security Report 2009/2010*. Oxford: Oxford University Press.



afirmação de uma soberania limitada por uma cultura de responsabilidade em situações de violação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Uma das conquistas do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), concluído em 1998, foi justamente a inclusão na sua jurisdição do crime de agressão (*jus ad bellum*), ausente dos Estatutos do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia e do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda, a par do crime de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (*jus in bello*). Neste sentido, o Tribunal é uma instituição internacional que tem por missão dissuadir e reprimir a barbárie e crueldade extremas desincentivando tanto quanto possível o recurso à guerra como mecanismo de transformação social e de controlo político sobre as populações e recursos.

A verdade é que o novo Tribunal tem mandato para prevenir e reprimir a guerra e punir os seus responsáveis mas não pode ignorar que há outras instituições com capacidade de limitar a soberania externa dos Estados. Não se está, portanto, perante uma instituição que age sozinha. Está-se perante uma necessidade prática de articulação do TPI com o CSNU, na medida em que este tem a responsabilidade de zelar pelo cumprimento da norma geral que impede o emprego estratégico da coacção armada fora do (restritivo) quadro da legítima defesa.

## **2. Segurança colectiva e responsabilidade penal individual por crimes internacionais**

Nesta secção pretende-se analisar a decisão tomada pelas grandes potências no final da II Guerra Mundial de dotar o sistema internacional de um mecanismo de segurança colectiva.

Como se disse, o desenvolvimento de um modelo de segurança colectiva global adoptado pelas Nações Unidas em 1945 procura garantir a ordem, estabilidade e continuidade no mundo do pós guerra. O modelo que foi institucionalizado está fortemente alavancado nos poderes conferidos aos membros permanentes do CSNU, com capacidade material e vontade política para manter um sistema global capaz de funcionar a favor de todos os Estados do sistema internacional.

Em teoria,

*“a condição sine qua non da segurança colectiva é a auto-regulação colectiva: um grupo de Estados tenta reduzir as ameaças à segurança acordando punir colectivamente qualquer Estado que viole as normas do sistema” (Downs e Lida, 1994).*

Nesse sentido, distingue-se da defesa colectiva por três ordens de razões.

Em primeiro lugar, os problemas relacionados com a segurança interna do espaço político são mais importantes que os desafios externos a este grupo de países. Segundo, a coligação de Estados que compõem o espaço dispõem, no seu conjunto, de um poder agregado preponderante em relação aos eventuais opositores. Finalmente, os participantes do sistema estão unidos em torno de um desígnio comum: reagir contra



qualquer emprego da força armada considerada ilegal à luz do Direito Internacional (Downs e Lida, *idem*).

O mecanismo que foi institucionalizado é, na origem, essencialmente reactivo apostando numa vigilância dos Estados não membros do CSNU apenas e quando estes perturbam o sistema e ferem os interesses colectivos mais fundamentais, nomeadamente a salvaguarda do *status quo* internacional.

No entanto o princípio, outrora basilar, de não intervenção nos assuntos internos dos Estados incorpora hoje novos parâmetros de análise a que o CSNU deve necessariamente atender.

Não pertence aos objectivos deste texto a previsão do sentido que virão a tomar as novas tendências no CSNU, nem tão pouco seria avisado fazê-lo, sendo suficiente realçar que estes parâmetros têm implicações decisivas para o futuro deste órgão.

Um dos aspectos mais importantes da discussão sobre os limites do emprego da força armada é a hipótese de intervenção humanitária armada em caso de catástrofe humanitária (ao abrigo da doutrina da responsabilidade de proteger, ou R2P). Outras possibilidades avançadas são de legalidade duvidosa, como o (r)estabelecimento de regimes democráticos pela força ou o uso preventivo da força no caso de suspeita de posse ou desenvolvimento de armas de destruição massiva (Saraiva, 2009: 97).

Em 1945 parecia viável construir um sistema de segurança colectiva global que assentasse na convergência normativa e na expansão de consensos ao nível internacional. Isto era possível porque existia uma coligação de Estados suficientemente fortes para impor a sua vontade aos outros membros do sistema. No período da Guerra Fria a correlação de forças Estados Unidos/URSS inviabilizou qualquer entendimento mútuo que permitisse ao CSNU agir contra Estados prevaricadores. Mas neste caso, como se sabe, havia pouco interesse em agir e não falta de capacidade para actuar.

A questão crucial da geopolítica pós-bipolar é inteiramente diferente: a histórica tensão entre direito e poder acentuou-se após o colapso da URSS em virtude dos Estados Unidos, país que mantém a ordem no sistema internacional desde que ganhou a II Guerra, pretender manter a sua posição dominante recorrendo ao poder militar para continuar a ditar as regras do jogo e eventualmente contrariar a ascensão de uma nova potência hegemónica.

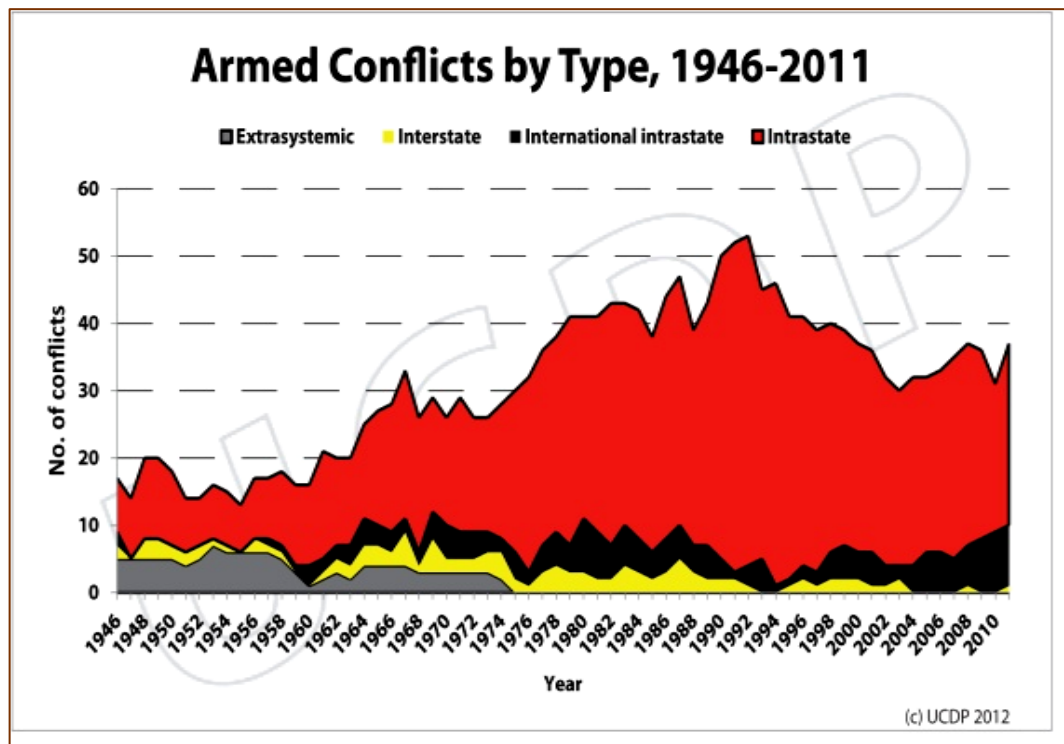
Um dos principais garantes desta estratégia é a enorme capacidade militar e tecnológica dos Estados Unidos que resulta da "revolução nos assuntos militares", processo ligado às novas tecnologias referentes à precisão dos tiros de longo alcance e à informação permanente sobre as forças presentes e alvos eventuais. A "guerra limpa" permite uma estratégia de prevenção de ameaças potenciais ancorada na percepção de que a hegemonia (americana ou qualquer outra) é uma condição passageira no sistema internacional. Onde, não se trata apenas de enfrentar os que desafiam o poder norte-americano mas de uma necessidade de protelar no tempo a perda do estatuto hegemónico, que se sabe ser inevitável (Saraiva, 2009: 113).

Com efeito, o fim da Guerra Fria teve um papel importante na mudança da agenda internacional. A mudança ocorreu a dois níveis: em relação aos temas que integram a agenda e sobretudo na importância atribuída às questões internacionais.



Desde logo, a dinâmica desencadeada pela implosão da URSS teve tradução na ocorrência dos conflitos armados não internacionais, que começou a baixar de forma sustentada a partir de 1989. Os conflitos entre Estados não foram afectados, mantendo-se quase sem expressão estatística, como se pode observar no gráfico que a seguir se reproduz e que representa a conflitualidade armada registada no período 1946-2011.

Gráfico 1 – Conflitos Armados por Tipo (1946-2011)



Fonte: Uppsala Data Program

[http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/122/122554\\_conflict\\_type\\_2011.jpg.jpg](http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/122/122554_conflict_type_2011.jpg.jpg)

Em relação à importância dada aos problemas na década que se seguiu à fragmentação da URSS e que coincidiu com a negociação do Estatuto de Roma, ocorreu uma alteração profunda da percepção internacional dos assassinatos, genocídios, pilhagens e crimes de guerra ocorridos na ex-Jugoslávia, Ruanda, República Democrática do Congo e em tantos outros lugares esquecidos do mundo.

Mas nem por isso se pode dizer que os actuais equilíbrios estratégicos são o resultado do novo discurso sobre a importância dos direitos humanos. O que a realidade estratégica tem mostrado é uma complexificação da agenda internacional que decorre de uma importante revalorização estratégica da violência política e uma maior fluidez das regras que proíbem o emprego da força armada. Como atrás de insinuou e se pode observar no gráfico, a partir do ano de 2005 é observável um incremento da conflitualidade armada que como tendência global ainda não deu verdadeiramente sinais de abrandamento.



Paralelamente, é notória a tendência para uma violação mais sistemática das leis e costumes da guerra – tanto no caso dos poderes instituídos como em relação aos actores não estaduais – acompanhando a flexibilização das regras do *jus ad bellum*.

No que diz respeito à superpotência sobranceira, a omnipresença dos Estados Unidos nos principais palcos dos conflitos armados é uma crescente evidência que deve ser tomada em devida conta pois, como já deixámos dito, o relaxamento das normas contra a guerra e do *jus in bello* (em termos de armas e estratégias de guerra) é, em grande parte, o resultado de uma opção política deliberada das potências militares mais avançadas que beneficiam de uma panóplia de armamentos e equipamentos militares inovadores produzidos pelo complexo militar-industrial das potências ocidentais. É-o em grande parte, insistimos, embora possa (e deva) ser encarada num quadro maior; este artigo toma como ponto focal o caso dos EUA, mas, por conseguinte, uma explicação mais exaustiva e completa só pode ser encontrada por via de uma série de análises complementares de outras grandes potências, bem como de agrupamentos de pequenas e médias potências, como as africanas, e das suas formas alternativas de “resistência”. Esperamos, assim dar aqui um passo (mas apenas um passo) nessa direcção.

Outro aspecto importante do novo ambiente estratégico, nem sempre notado, é o acesso às novas tecnologias por alguns grupos armados de oposição, o que os transformou em movimentos globais e informacionais com comportamentos similares aos Estados tecnologicamente avançados. O assunto é da maior importância, pois o que aqui está em causa é uma verdadeira simetria estratégica no relacionamento dos grupos de oposição com os poderes instituídos, embora no quadro de uma forte dissimetria de capacidades (Saraiva, 2009: 156).

Todas estas alterações no ambiente estratégico tiveram reflexos na negociação do Estatuto do TPI. As diferenças de opinião entre grandes e pequenas potências sobre estes e outros temas exigiram longos debates e negociações que culminaram quase sempre em concessões políticas aos interesses dos grandes poderes.

Apenas num caso houve interesse comum em flexibilizar a jurisdição do TPI. Em matéria de crimes de guerra. As potências militares queriam preservar os avanços tecnológicos da guerra centrada em rede (*Network Centric Warfare*), assente no domínio da informação, na superioridade aéreo-espacial, utilização de veículos aéreos não tripulados (UAVs) e operações no ciberespaço, mas tinham consciência de que o novo paradigma do conflito alterava por completo os conceitos tradicionais de guerra e combate. Já os regimes não democráticos, naturalmente preocupados com a necessidade de neutralizar os movimentos internos de oposição armada, também só viam vantagens em apoiar a consagração de um período transitório para os crimes de guerra (Escameia, 2003: 18).

A discussão da jurisdição do Tribunal em relação ao crime de genocídio e crimes contra a humanidade foi mais acalorada mas as divisões políticas, embora se possam considerar importantes, não atingiram um patamar crítico. O crime de agressão foi, pelo contrário, unanimemente considerado como a questão política mais controversa. De tal modo que em Roma esteve a um passo de ser afastado da competência material do Tribunal.



### 3. Violência, crueldade e poder

A violência e a crueldade têm uma dimensão universal e intemporal constituindo o cerne dos desafios que o espaço político enfrenta na actualidade.

Os crimes internacionais e sua tipificação correspondem a violações sistemáticas dos direitos humanos em conflitos armados e a práticas de regimes arbitrários, que se consubstanciam em atrocidades e actos de violência e crueldade sobre as vítimas. Esta banalização da violência está frequentemente associada a uma necessidade de afirmação dos perpetradores no quadro de projectos de poder mais ou menos difusos, de natureza política ou económica.

Não existe uma definição precisa de atrocidade. O mesmo acontece em relação às noções de crueldade, violência e poder, embora tenham sido avançadas algumas propostas de clarificação das suas diferenças.

No que reporta à noção de crueldade, vários autores colocam a hipótese da crueldade se situar num patamar diferente das noções de violência e poder, por aquela envolver a completa negação da existência do outro (Rundell, 2012).

No entender de Rundell, a violência, aqui entendida num sentido essencialmente físico, é um instrumento do poder. Mais precisamente corresponde a uma relação que é estabelecida entre sujeitos, numa perspectiva em que o poder reconhece a existência do outro, embora a crueldade seja muitas vezes o traço dominante destes antagonismos, que se estabelecem entre coactor e coagido dentro e fora do campo de batalha.

Pode assim concluir-se que a tortura, a violação, o aniquilamento do outro a quem negamos existência é mais difícil quando existe uma relação de poder, que acaba por limitar a crueldade inútil, embora a relação continue dominada por uma lógica de soma nula (Rundell, *idem*).

Os crimes mais graves de importância para a sociedade como um todo são uma tentativa de limitar as manifestações de crueldade e de violência nas sociedades politicamente organizadas onde o direito e o poder são basicamente realidades antitéticas.

Os crimes contra a população civil, genocídio e crimes contra a humanidade, são a face visível de um Estado bárbaro e cruel que persegue e mata cidadãos comuns como estratégia política para manter o poder, no contexto de conflitos armados ou simplesmente no quadro de políticas de repressão. São igualmente formas de violência praticadas por grupos armados irregulares sobre populações indefesas. O espaço da violência generalizada contra civis está instalado no quotidiano de muitos povos, o que facilita uma articulação perversa destas violências com dinâmicas da conflitualidade externa e transnacional, produzindo assim uma complexa mistura de tensões conflituais que destroem as sociedades.

Os crimes de guerra constituem outra faceta da violência e crueldade. Sendo violações das leis e dos costumes de guerra incluem actos cometidos durante os conflitos militares que são condenados e proibidos tanto pelo costume internacional como pelo direito de Haia, direito de Genebra e mais recentemente pelo direito de Nova Iorque. Estes crimes estão balizados por normas que regulam o modo de emprego da força



armada, em termos de armas e métodos de combate permitidos, uma vez tomada a decisão de recorrer à violência armada por parte de Estados ou grupos de resistência.

Finalmente há a assinalar importantes progressos na institucionalização do crime de agressão, que reporta à responsabilidade de indivíduos envolvidos na decisão de recorrer ao uso da força para concretizar objectivos políticos no exterior.

O acordo alcançado em Nuremberga a propósito deste crime, então designado “crime contra a paz”, tornou bastante clara a profunda interdependência entre paz, segurança e justiça mas também as consideráveis discordâncias quanto à sua tipificação. Volvido meio século, verificamos que as tensões político-estratégicas associadas ao crime não foram totalmente ultrapassadas, apesar dos esforços das delegações presentes em Roma e Campala, como adiante se verá em maior detalhe.

### O crime de genocídio

É um crime sem nome e um crime internacional ao abrigo do costume internacional.

De todos os crimes elencados no Estatuto do TPI, é dos crimes com maior densificação política, a par do crime de agressão.

O genocídio ocorreu em todos os períodos da história e está intimamente ligado à intolerância perante a diversidade humana (Nersessian, 2007: 243). O genocídio manifesta-se através de um plano premeditado destinado a destruir ou debilitar (destruir no todo ou na parte) grupos de carácter nacional, religioso, racial ou étnico. O plano tem por finalidade acabar com as instituições políticas e sociais, com a cultura, língua, sentimentos de nacionalidade, religião e a própria existência económica dos grupos nacionais.

Deste modo,

*“O genocídio é um estado de criminalidade sistemático e realiza-se em duas fases: a primeira consiste na destruição do modelo nacional do grupo oprimido e a segunda na imposição do modelo nacional do opressor sobre a população oprimida que ficou no território.”*  
(Nersessian, idem: 246)

O termo tem origem num tratado de 1944 sobre o nacional-socialismo e a sua política de ocupação escrito por um judeu, Raphael Lemkin, polaco e professor de direito. Nos julgamentos de Nuremberga nenhum acusado foi condenado pelo crime de genocídio *per se* porque nessa altura o genocídio integrava a categoria dos crimes contra a humanidade (Nersessian, idem: 243).

Com efeito, no final da II Guerra, o léxico jurídico existente não dispunha de uma categoria que exprimisse o acto inominável de exterminação massiva do povo judeu. Alguns anos mais tarde, uma convenção de 1948<sup>4</sup> autonomizava e positivava uma nova

---

<sup>4</sup> *Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes*, Assembleia-Geral das Nações Unidas, 10 de Dezembro de 1984.





categoria de crime internacional, o “genocídio”, que designa crimes contra o género humano, contra a dignidade da raça humana no seu todo.

O seu carácter particularmente bárbaro e cruel fere de tal modo o princípio de humanidade que para os governos democráticos ocidentais é politicamente insustentável ignorá-lo, não havendo qualquer possibilidade de recuar perante as opiniões públicas depois de se ter admitido que o crime aconteceu.

Neste sentido, a tipificação do crime no Estatuto do TPI, que se limita a reproduzir a definição do crime de genocídio adoptada na **Convenção** para a **Prevenção** e Repressão do **Crime de Genocídio** (supracitada) tranquilizou a generalidade dos Estados envolvidos na criação do TPI, pelo facto do crime continuar limitado à destruição (física e biológica) intencional de um grupo nacional, religioso, racial ou étnico (Cardoso, 2012: 48). A concepção adoptada exclui, por exemplo, fenómenos de perseguição e destruição intencional de grupos políticos, permitindo aos governos eximir-se de maiores responsabilidades perante estes crimes que embora se considerem graves não parecem ferir tão profundamente o bem geral.

Com estas observações pretendemos sublinhar um ponto importante, que os conceitos jurídicos ganham muitas vezes no discurso político um estatuto meramente instrumental de manipulação da realidade. Esta referência serve portanto para lembrar que a realidade é interpretada em função dos interesses da política, entendida como capacidade de optar em cada momento por um determinado curso de acção em nome do bem comum.

No caso do crime de genocídio a sua negação denota, quase sempre, um desinteresse político em punir este tipo de crime. Já a opção contrária, a denúncia internacional de actividades genocidas, não significa forçosamente uma vontade política de reprimir e punir tais actos.

Um só exemplo, dos vários possíveis: veja-se a convicção com que os Estados Unidos se apressaram a condenar os acontecimentos no Darfur como actos genocidas, numa altura em que o Relatório da Comissão Internacional de Inquérito sobre a Situação no Darfur-Sudão<sup>15</sup>, criada por vontade do CSNU e presidida por Antonio Cassese, não conseguira obter provas contundentes da intenção de destruir grupos no todo ou na parte, concluindo que não existia uma política genocida no Darfur mas actos militares para eliminar acções rebeldes vindas de um grupo político (Hamilton, 2011). Com os meios ao seu alcance, teria sido muito fácil aos Estados Unidos apoiar a recomendação da Comissão, que ia no sentido do CSNU referir o caso ao TPI permitindo desta forma o julgamento dos responsáveis pelas atrocidades perpetradas no Darfur. Em vez de apoiar esta proposta, os Estados Unidos sugeriram a criação de um tribunal híbrido africano.

A crise do Darfur evidencia a existência de uma dualidade moralista no pensamento político norte-americano (como, noutros casos, de intervenções semelhantes de grandes potências), ao mesmo tempo particular e universal, e que esta dualidade cria dificuldades políticas no momento em que é preciso tomar decisões.

No início de Setembro de 2004, na sequência da investigação promovida pelo governo americano aos crimes cometidos no Darfur, o secretário de Estado Colin Powell

---

<sup>15</sup> International Commission for Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, UN Doc, S/2005/60, Jan, 25, 2005.



descreveu os crimes ocorridos no Darfur como genocídio e o presidente George W. Bush usou o termo num discurso nas Nações Unidas algumas semanas depois (Hamilton, 2011). Na crise do Darfur, a política externa norte-americana quebrou a tradição de manter o silêncio sobre este tipo de atrocidades. Porém a referência explícita ao processo de desumanização em curso no Sudão não desencadeou uma acção decisiva face à gravidade dos acontecimentos.

Deste modo, a prática discursiva dos Estados Unidos não confirma a assumpção de responsabilidades deste país na repressão internacional do crime de genocídio. Bem pelo contrário. A resolução do CSNU que denunciou a situação ao TPI só foi aprovada porque se sabia que uma maioria de 9 países (do grupo dos *like-minded*) votaria favoravelmente o texto, colocando os Estados Unidos numa posição ingrata: somente o veto americano permitiria chumbar a resolução.

A administração norte-americana preferiu abster-se e viabilizar a resolução 1593 que denunciou o caso ao TPI (Mackeod, 2010). Esta decisão, que parecia sinalizar um compromisso com a justiça penal internacional, não amarra verdadeiramente o país ao regime de protecção internacional dos direitos humanos porque a administração exigiu contrapartidas pela viabilização da resolução, nomeadamente imunidade de jurisdição perante o TPI dos cidadãos americanos envolvidos em operações militares naquela região.

Já que envolve os Estados Unidos, uma grande potência com um discurso muito *sui generis*, este episódio que aqui tomámos como exemplo põe a nu um discurso contraditório e ambivalente que procura conciliar o discurso identitário da promoção dos direitos humanos, focado no princípio da centralidade da dignidade da pessoa, e a reafirmação do estatuto de nação excepcional, que neste sentido muito particular isenta o país do cumprimento das regras prescritas pelo regime internacional de protecção dos direitos humanos.

Conclui-se, neste caso, que do ponto de vista da grande estratégia dos Estados Unidos os instrumentos de justiça internacional têm forte ligação a uma estratégia nacional de promoção de regime democráticos, no quadro de uma agenda securitária mais ampla e integrada que inclui, entre outros aspectos, a definição de esferas de influência, a manutenção do estatuto de hegemonia e preocupações com a segurança energética do país. Tudo indica que intervenções de outras grandes potências sigam um padrão similar de duplicidade.

## **Os crimes contra a humanidade**

Desde o final da II Guerra que assistimos à violência patrocinada pelos governos.

Os governos que matam intencionalmente civis socorrem-se de políticas letais como genocídios e politicídios.

Como acabou de se ver, o genocídio compreende a uma política de assassinatos organizada em que as vítimas são escolhidas em função da sua pertença a um grupo particular.

Já os politicídios seguem um padrão diferente, em que as vítimas são definidas primordialmente em termos da sua posição hierárquica ou oposição política ao regime e grupo dominante. Politicamente, este conceito reflete a necessidade de reunir numa



mesma categoria um conjunto de práticas dos regimes autoritários a que não corresponde uma categoria autónoma no Direito Penal Internacional (Krain, 2005: 364).

Nos dois crimes, há uma intenção da parte do agressor em destruir o grupo alvo, no todo ou na parte (Krain, *idem*). Onde, o que verdadeiramente separa os dois crimes não é a intenção mas os grupos alvo.

O assassinato em massa é tipicamente um crime de Estados mas também se aplica a perpetradores não estaduais, no pressuposto de que estes controlam a região onde o massacre acontece e operam como se fossem o próprio Estado, exercendo funções de autoridade na região (Krain, *idem*).

Para o Direito Penal Internacional a perseguição de grupos políticos é um crime contra a humanidade, no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque<sup>6</sup>, no quadro de conflitos armados ou fora deles.

Mas, como recorda Cassese, continua a não existir acordo sobre as práticas a incluir neste tipo de crimes. O Tribunal de Nuremberga foi confrontado com esta dificuldade e decidiu considerar nesta categoria os “actos desumanos” cometidos pelos alemães. Apesar das divergências sobre o alcance do conceito, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia, o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda e o TPI concordaram genericamente com esta conceptualização que define o crime em função da desumanidade dos actos em causa.

Na opinião de Cassese, trata-se de um conjunto de ofensas odiosas que constituem um ataque sério à dignidade humana ou uma grave humilhação ou degradação da dignidade (Mackeod, 2010: 283). O Estatuto do TPI considera neste grupo os crimes de violência sexual e o crime de apartheid, por exemplo.

A inclusão e caracterização dos crimes de violência sexual no Estatuto do TPI foi uma das mais significativas vitórias da diplomacia portuguesa e em particular do empenho de Paula Escameia<sup>7</sup>, que muito contribuiu para o aprofundamento e ampliação destas temáticas durante as negociações do Estatuto e dos Elementos dos Crimes.

O impacto dos crimes de violência sexual nos conflitos armados não tem parado de crescer. Forças de segurança dos governos, forças militares, empresas militares ao serviço de governos ocidentais e grupos armados na oposição, todos recorrem à guerra psicológica com a intenção de humilhar o inimigo e destruir a sua moral e a da população, como ficou amplamente provado no Afeganistão e Iraque (Zawati, 2007). Isto porque as ofensas sexuais têm sempre resultados devastadores nas comunidades e os responsáveis por estes actos esperam que o estigma social impeça as vítimas de falar publicamente reduzindo-se drasticamente a possibilidade dos seus autores serem punidos.

A violência sexual praticada de modo sistemático é, portanto, uma forma de enfraquecer a sociedade civil, já que as suas consequências vão muito para além de cada um dos indivíduos envolvidos.

---

<sup>6</sup> Estatuto do TPI, artigo 7.º.

<sup>7</sup> Enquanto Conselheira Jurídica da Missão de Portugal junto das Nações Unidas.



A violência sexual tem atingido homens, mulheres e crianças. A violação de homens em tempo de guerra é essencialmente uma manifestação de poder e de agressão e não uma satisfação dos desejos sexuais dos perpetradores. O vencedor faz questão de violar estes homens como forma de garantir que não poderão voltar a combater ou a comandar. Homens submetidos a esses abusos são especialmente marginalizados.

Nas sociedades contemporâneas, o contrato social não se tem mostrado capaz de contrariar esta e outras violências contra civis. As respostas práticas que se têm encontrado para esta dificuldade não têm obtido resultados muito satisfatórios.

Uma das soluções mais discutidas é o emprego da força armada num cenário extremo de emergência humanitária em que por acção humana a integridade física e a sobrevivência da população civil se encontram em risco. Todavia a consagração de um modelo mais flexível de soberania não parece ser, pelo menos por agora, viável devido ao facto de boa parte da comunidade internacional se opor a esta evolução.

Confirma-se, assim, a necessidade de encontrar outras soluções. Mas, como se viu, as dificuldades técnico-jurídicas e reservas políticas quanto à tipificação de alguns comportamentos como crimes contra a humanidade tornam mais difícil concretizar uma justiça penal internacional assente unicamente numa instituição de jurisdição universal permanente. É, pois, evidente, que é preciso pensar melhor a inter-relação entre o domínio do Direito e da política internacional.

Os crimes contra a humanidade tratam da criminalização das atrocidades humanas que colocam em perigo a segurança das comunidades atingidas por tais indignidades e ultrajes. Deste modo, a responsabilidade internacional não se esgota na capacidade de julgar estes crimes, é de facto na arena política que a defesa da dignidade humana encontra a sua última fronteira.

## Os crimes de guerra

Os crimes de guerra foram definidos pelo Estatuto do TPI tendo como base as violações graves do Direito Internacional Humanitário contidas no Direito de Haia e nas Convenções de Genebra e seus Protocolos adicionais de 1977.

Os elementos dos crimes de guerra são dois: que os crimes sejam cometidos dentro de um contexto de conflito armado e que o crime tenha relação com esse conflito. O que diferencia os crimes de guerra dos crimes contra a humanidade é a necessidade de existência de um conflito armado, internacional ou não internacional<sup>8</sup>.

Apesar da primazia que o TPI concede ao Estado-nação, permitindo-lhe julgar os seus cidadãos em caso de violações graves dos direitos humanos e evitando que esses casos possam chegar ao TPI (princípio da complementaridade) foi a França, um país ocidental, que exigiu (e conseguiu já em Roma, no artigo 124.º do Estatuto) que um Estado que se tornou parte do Estatuto possa diferir, por um período de 7 anos após a entrada em vigor do mesmo, a aceitação da jurisdição do Tribunal em relação a estes crimes, sempre que praticados por seus nacionais ou no seu território (Escameia, 2003: 18).

---

<sup>8</sup> Estatuto do TPI, artigos 7.º e 8.º.



Actualmente a França já não se encontra abrangida pelo período transitório mas a verdade é que esta cláusula pode ser usada por outros Estados partes do Tribunal que foi concebido para actuar num contexto territorial o mais amplo possível e com uma jurisdição que deveria ser geral e uniforme.

Por outro lado, a dinâmica desencadeada pela França foi aproveitada pelos Estados Unidos que tratou de por em marcha uma política, com várias frentes, destinada a proteger as suas forças militares estacionadas no exterior, em missões de paz ou intervenções armadas mais musculadas (Escameia, *idem*).

Todos estes desenvolvimentos indiciam uma securitização dos direitos humanos e uma crescente disponibilidade dos grandes poderes para executar intervenções humanitárias como justificação para as suas acções militares unilaterais.

Voltemos, então, ao exemplo escolhido, o norte-americano. É esta lógica que justifica que os EUA tivessem procurado limitar a jurisdição do TPI aos crimes que ocorressem no território de um Estado parte “e” fossem cometidos por um nacional de um Estado parte. O que aconteceu foi que os delegados chegaram a um consenso radicalmente diferente, convictos que o “ou” disjuntivo (Lindberg, 2010: 17) fortaleceria a ideia do indivíduo como foco normativo do Direito Internacional e o paradigma cosmopolita de uma justiça ao serviço da unidade da comunidade humana.

Perante esta conquista da ordem pública internacional os Estados Unidos redobram esforços para encontrar alternativas ao Estatuto pois em tese os militares americanos envolvidos em operações de paz ou noutras missões militares no exterior podem vir a estar sujeitos à jurisdição do TPI se cometerem crimes no território de Estados partes e estes não quiserem ou não puderam julgá-los<sup>9</sup>.

A defesa da soberania não é incompatível com vínculos internacionais firmados pelos próprios Estados, numa clara extensão do contrato social, mas já poderá ser posta em causa quando um cidadão de um Estado que não é Estado parte do Estatuto é entregue ao TPI para ser julgado. Cientes deste facto, os Estados Unidos têm contornado a jurisdição do Tribunal por várias vias.

No CSNU, Washington tem-se empenhado em garantir imunidade de jurisdição aos militares a cumprir missões de paz no exterior, apesar da generalidade dos países considerar estas cláusulas contrárias à letra e ao espírito do Estatuto de Roma. As tensões atingiram um nível crítico quando os Estados Unidos comunicaram que pretendiam renovar as garantias de imunidade de todas as suas forças que faziam parte das missões das NU ou missões autorizadas pelas NU, como a coligação de forças presente no Iraque após 30 de Julho de 2004 (Birdsall, 2010: 460, Johansen, 2006: 308-310).

O Conselho reagiu mal à proposta da Casa Branca porque se tratava de forçar, uma vez mais, a aprovação de um estatuto de excepção para os militares americanos num momento particularmente delicado em que se discutia a legalidade da intervenção no Iraque. Nessa altura, só os russos, angolanos e filipinos apoiaram a pretensão dos Estados Unidos, o que os deixou isolados e obrigou à retirada da resolução (Johansen, *idem*, 310).

---

<sup>9</sup> Uma vez que o Estatuto do TPI não admite reservas.



Washington reagiu a este desaire com a retirada de 9 soldados americanos das missões de *peacekeeping* da Etiópia e Kosovo, Estados que não tinham firmado tratados bilaterais com os Estados Unidos (Johansen, idem) e que também não eram Estados partes do TPI.

A política dos Estados Unidos perante os mecanismos multilaterais não é um factor novo nas relações internacionais: o que preocupa os Estados Unidos é o TPI ter capacidade de projecção de normas internacionais ao nível global, condicionando deste modo o desenho das políticas nacionais das grandes potências, neste caso a sua própria (May et al, 2006: 354).

Outro exemplo da política seguida é a rede de tratados bilaterais celebrados entre os Estados Unidos e um conjunto alargado de países que determinam que os países que são Estados partes do Estatuto não deverão entregar ao TPI os nacionais americanos ou de outros países que não são partes do Estatuto, incluindo pessoas ligadas ao departamento de Defesa e CIA, civis incluídos.

Outro aspecto importante deste período é o *American Servicemember's Protection Act* (ASPA), legislação que proíbe a assistência militar a países que ratificaram o Estatuto a não ser que mantenham acordos bilaterais com os Estados Unidos (Johansen, 2006: 313-314).

Estas políticas já começaram a mostrar-se contraproducentes na América Latina. O que aconteceu na América Latina foi que os países da região que recusaram assinar acordos bilaterais com os Estados Unidos resolveram celebrar contratos de assistência militar com a China. Confrontado com a perda destes contactos privilegiados, o Congresso aprovou em Setembro de 2006 uma alteração legislativa que contempla a exclusão dos programas de treino militar da lista de sanções a aplicar aos países que se recusam a assinar estes acordos (Birdsall, 2010: 462) deixando de existir qualquer impedimento à celebração deste tipo de acordos de cooperação militar.

Um problema adicional para a agenda crescentemente intervencionista das grandes potências é o poder do Procurador do TPI de iniciar um processo por si próprio.

Importa, no entanto, reconhecer que o Procurador se tem mostrado prudente no exercício das suas funções. No caso da intervenção no Iraque, o Procurador recebeu várias missivas pedindo-lhe que julgasse Blair, Bush e Rumsfeld (Lindberg, 2010, 24-25). Numa carta que foi tornado pública, o Procurador reconheceu que os soldados norte-americanos (pertencentes a um Estado que não é Estado parte, o mesmo sucedendo com o Iraque) contaram com a cumplicidade dos soldados ingleses (que pertencem a um Estado parte) na forma como trataram os prisioneiros no Iraque. Não obstante, o Procurador entendeu que o RU estava a investigar internamente os factos pelo que, do seu ponto de vista, não fazia qualquer sentido envolver o TPI na polémica<sup>10</sup>.

Para além de tudo o que foi dito até aqui, os Estados Unidos abriram um outra frente de conflito com a justiça internacional a propósito da proibição da tortura, princípio consolidado no Direito Internacional consuetudinário e nos tratados internacionais como

---

<sup>10</sup> OTO, Policy Paper, *On the Interests of Justice*, September of 2007.





*jus cogens*. Trata-se de uma prática banida por todos os povos e criminalizada no Estatuto do TPI como crime de guerra, crime contra a humanidade e genocídio<sup>11</sup>.

A Amnistia Internacional, entre outras organizações, acusaram o antigo presidente norte-americano Bush, o antigo vice-presidente Dick Cheney, o antigo secretário de estado para a Defesa Donald Rumsfeld, bem como o antigo director da CIA, George Tenet, de terem ordenado o recurso a práticas legalmente consideradas como tortura contra presos no contexto da "guerra contra o terrorismo"<sup>12</sup> em centros de detenção secretos geridos pela CIA<sup>13</sup>. As declarações feitas na televisão pelo ex-presidente George W. Bush reconhecendo que autorizou a tortura e documentos oficiais entretanto relevados confirmam a ocorrência destas práticas (Guantánamo, Abu Grahb) (Ross, 2007).

A tortura pratica-se sempre em nome da segurança nacional. A principal característica da tortura é a sua especialização como instrumento rotineiro nos interrogatórios sobre actividades de oposição aos regimes militares e outras formas não democráticas de governo.

A tortura em democracia não é assumida como política oficial e resume-se a um método de obtenção de informações de modo ilegal. Por esta razão é particularmente difícil entender porque reconheceu George W. Bush que autorizou a **tortura** de presos sob custódia dos Estados Unidos. A administração Bush colocou abertamente em causa a aplicação universal da proibição de tortura, plasmada no artigo 2.º da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, pondo em cheque os fundamentos do liberalismo político e a ideia de que as pessoas são um fim em si mesmo. A relativização da imoralidade e da ilegalidade da tortura e a sua institucionalização no aparelho de estado democrático representa uma falha do sistema de informações, em particular da HUMINT, que é inaceitável por se tratar de um país com enormes responsabilidades internacionais e interesses globais.

Obama tentou remediar a situação e aprovou uma nova Estratégia de Segurança Nacional que condena cabalmente o recurso à tortura como método de combate ao terrorismo sugerindo que os Estados Unidos estarão dispostos a abolir de uma vez por todas esta prática nefasta<sup>14</sup>. Mas a verdade é que a discussão doutrinária em torno da legitimidade da tortura em casos excepcionais não se pode dissociar da doutrina da guerra preventiva, que a Estratégia de Segurança Nacional de 2010 manteve integralmente. Esta circunstância tem dificultado objectivamente a consolidação dos princípios do direito e da justiça internacional.

Em síntese, a tentação do unilateralismo e as políticas de excepção agravam as dificuldades da ordem pública internacional e do Direito Internacional em matéria de

<sup>11</sup> Artigo 8.º, ii), artigo 7.º, f) e artigo 6.º b) do Estatuto do TPI.

<sup>12</sup> Amnesty International (2012). *USA Human Rights Betrayed, 20 Years After the Ratification of ICCPR, Human Rights Principles Sideliend by "Global War" Theory*. UK, p.3

<sup>13</sup> Muitos sectores continuam pouco convencidos de que existia um conflito armado com a Al Qaeda. De qualquer modo, com já se viu, o Estatuto de Roma permite julgar actos de tortura no quadro de crimes contra a humanidade.

<sup>14</sup> Segundo a Estratégia de Segurança Nacional de 2010, a administração americana "prohibit torture without exception or equivocation: brutal methods of interrogation are inconsistent with our values, undermine the rule of law, and are not effective means of obtaining information. They alienate the United States from the world. They serve as a recruitment and propaganda tool for terrorists. They increase the will of our enemies to fight against us, and endanger our troops when they are captured. The United States will not use or support these methods". In USA (2010). *National Security Strategy*. Washington: the White House, p.36.





protecção e promoção dos direitos humanos potenciando as contradições conceptuais do texto aprovado em Roma. Com efeito, a heterogeneidade de perspectivas têm permitido aos países partes (e não partes) do Estatuto explorar as insuficiências apontadas permitindo-lhes, em última análise, projectar os seus interesses e não os valores da sociedade global que o Estatuto visa defender.

### **Crime de agressão**

O crime de agressão é um crime contra a principal instituição internacional que promove a paz e protege os direitos humanos, o Estado soberano.

O crime de agressão é central na construção normativa do TPI, na medida em que cabe ao Tribunal por cobro aos “abusos de poder”, desencorajar a competição violenta e promover a paz através da prevenção e julgamento dos crimes de agressão no ordenamento jurídico internacional.

É relativamente consensual que o Pacto de Briand-Kellog (1928) foi o primeiro documento jurídico a introduzir a ideia, revolucionária à época, de que a guerra já não é a solução para todos os problemas internacionais. Antes desta data o enfoque era completamente diferente, o uso da força e a agressão armada eram meros conceitos políticos que serviam para descrever a conduta dos Estados fortes e poderosos (Meddi, 2008: 658).

As atrocidades cometidas na II Guerra alertaram a comunidade internacional para a necessidade de julgar a guerra de agressão. O julgamento de Nuremberga é o primeiro marco na codificação do Direito Penal Internacional e um importante compromisso político com o novo regime internacional assente na regra geral de proibição do uso da força nas relações internacionais.

Mas apesar da sua importância, o julgamento de Nuremberga não escapou às contradições da política internacional do final da II Guerra. Bass (2002: 173-174), por exemplo, sustenta que as negociações preparatórias do julgamento mostram que os interesses nacionais de Americanos e Ingleses se sobrepuseram às responsabilidades da comunidade internacional na punição dos crimes perpetrados pela cúpula política e militar nazi. Os trabalhos preparatórios do Tribunal de Nuremberga permitem, de facto, perceber a importância das marcas da guerra na sociedade americana e a necessidade de reparar o sofrimento infligido ao povo americano. Esta circunstância nacional acabaria por remeter para segundo plano a memória do nacional-socialismo e o sofrimento judeu no holocausto (Bass, 2002: 173-174)<sup>15</sup>.

Este aspecto particular da política interna norte-americana ajuda a perceber a extrema importância dos “crimes contra a paz” na fase do pós-guerra:

*“Na Conferência Internacional sobre Tribunais Militares, reunida em Londres entre 26 de Junho e 8 de Agosto de 1945, o assunto mais polémico continuava a ser a questão da criminalidade da guerra agressiva. Os EUA insistiam em patrocinar a ideia da guerra agressiva*

---

<sup>15</sup> Talvez esta posição ajude a explicar a necessidade de outros tribunais, em Israel e na Alemanha Ocidental, julgarem o holocausto.



*como crime internacional que gera responsabilidade penal para os seus autores. O crime de agressão foi inclusivamente apresentado na Conferência no mesmo dia em que a Conferência de São Francisco ilegalizava o uso da força na Carta das Nações Unidas” (Saraiva, 2009: 221).*

Cinquenta anos volvidos sobre estes acontecimentos, os Estados Unidos mudaram radicalmente de posição no que diz respeito à criminalização da agressão no quadro das negociações do Estatuto do TPI, tendo exercido considerável influência no sentido de se excluir o crime da jurisdição do Tribunal.

Mas apesar das pressões americanas e dos outros membros permanentes do CSNU, o crime de agressão foi incluído no texto do Estatuto, graças ao sentimento partilhado pelos delegados à Conferência de Roma de que a agressão constitui a maior ameaça à paz e à segurança colectiva. Ainda assim, por falta de tempo e consenso político - recorde-se que os grandes poderes viabilizaram a referência ao crime já na recta final da conferência-, a sua definição ficou adiada para futuras conferências de revisão.

A primeira conferência de revisão ocorreu em Kampala, em 2010. Conforme se esperava, a discussão da definição do crime de agressão encontrou inúmeros obstáculos políticos, o que não permitiu afinar vários aspectos da solução final adoptada, que acabou por reflectir o essencial das prioridades estratégicas dos grandes poderes.

O crime de agressão é, de facto, o crime sob jurisdição do TPI que melhor reflecte a actual distribuição de poder do sistema internacional que é uma distribuição assimétrica entre os Estados.

Os sucessivos entraves colocados pela potência dominante a todo este processo evidenciam a sua profunda desconfiança em relação às normas internacionais vigentes que regem o emprego da força armada, na medida em que estas funcionam como uma barreira defensiva da integridade territorial das unidades políticas mais frágeis do sistema internacional (Saraiva, idem). O movimento dos não-alinhados (NAM) tem questionado a posição dos P5 e já fez notar que não está disposto a viabilizar a agenda intervencionista das potências ocidentais como solução concreta para as emergências humanitárias que deflagram nos seus territórios, que as autoridades locais não conseguem debelar ou de que são as primeiras responsáveis. Neste sentido, os NAM sempre favoreceram as propostas da UE no seio do grupo dos *like-minded*, batendo-se pela inclusão do crime de agressão e a ampliação das prerrogativas do Tribunal, contra a opinião declarada dos grandes poderes.

Apesar da rigidez inicial das posições, à medida que a negociação avançava ia-se tornando claro que os pequenos e médios poderes teriam de ceder e admitir o papel do CSNU nesta matéria, o que faz deste crime o único crime no Estatuto que estabelece como pré-condição para que um indivíduo seja responsável por um crime de agressão que essa pessoa tenha planeado, preparado, iniciado ou executado um acto de agressão que cria responsabilidade ao Estado (área de actuação do CSNU).

Seja como for, no final, a resolução adoptada em Kampala sobre o crime de agressão é uma emenda ao Estatuto do TPI que define finalmente o crime e as condições de exercício de jurisdição.



Mas como se disse, o texto final evidencia um consenso muito frágil e a ambivalência dos grandes poderes em relação ao multilateralismo. A arquitectura final do crime de agressão tomou em linha de conta as doutrinas estratégicas em vigor nos Estados Unidos, NATO e outros países ocidentais fortemente sustentadas na Revolução dos Assuntos Militares, na Transformação e em conceitos conexos que procuram compatibilizar as forças militares com a era da informação em que vivemos.

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm um efeito multiplicador de força que 'permite às Forças Armadas que já incorporaram os requisitos tecnológicos da RMA começarem a pensar adoptar uma postura estrategicamente mais pró-activa, de prevenção militar das "novas ameaças" '(Saraiva, 2009: 338).

Esta opção estratégica dos Estados Unidos, que foi materializada pela administração Bush e não foi interrompida por Obama, apoia-se na doutrina da guerra preventiva por se tratar de uma estratégia de longo prazo que "é, por definição, uma estratégia que se desenvolve num quadro de superioridade estratégica, pois só em condições de grande vantagem militar é possível inviabilizar a ascensão de potenciais rivais (Saraiva, idem: 2029). Neste sentido, a ideia de que uma superioridade tecnológica seria decisiva em futuros conflitos, que os tornaria mais curtos no tempo, menos intensos e com menores baixas (Espírito Santo, 2007) conquistou os outros membros permanentes do CSNU, o que permitiu a adopção de uma posição comum dos P5 em relação ao crime de agressão.

A história da negociação do crime de agressão mostra, assim, que o que está em disputa no TPI é o direito das grandes potências conservarem a sua liberdade de acção estratégica e de prosseguirem a sua agenda humanitária.

Durante a negociação do crime foram muitas as estratégias seguidas para atingir o objectivo traçado. Por exemplo, em 1999, no rescaldo da intervenção da NATO no Kosovo, a delegação alemã defendeu que o sentido restrito do crime afasta as categorias de crime exteriores à noção de "ataque armado que tem como objectivo ou efeito a ocupação militar ou a anexação do território do outro Estado"<sup>16</sup> Isto é, os bombardeamentos aéreos e os bloqueios navais não constituiriam actos de agressão (Saraiva, 2009: 295). Como se sabe, o argumento não foi aceite pela Comissão Preparatória (PrepCom), pois não parecia razoável ilibar, por esta via, eventuais responsabilidades da NATO na campanha aérea em território kosovar<sup>ii</sup>.

A questão, muito controvertida, da legalidade/legitimidade das "intervenções humanitárias" no Kosovo, Afeganistão, Iraque e Geórgia voltou a estar em cima da mesa na reunião de Kampala. Mas uma posição definitiva relacionada com a licitude/ilicitude da intervenção humanitária armada unilateral *bona fide* (Trahan, 2011: 75-76) acabou por ser afastada do texto final, por ser uma matéria não estabilizada e que permanece em discussão na comunidade jurídica (e entre os estudiosos das relações internacionais), essencialmente ao abrigo da R2P. Não obstante ter sido este o sentido da decisão, o articulado final não deixa de abrir a porta a abordagens indirectas a este assunto.

No que reporta à noção de ilegalidade excepcional das intervenções humanitárias armadas, tal como foi proposta por Franck, Chesterman e Byers (2003), há uma sólida percepção, sobretudo entre os NAM, da sua natureza ilegal o que motivou mais de 130

---

<sup>16</sup> Proposta alemã (PCNICC72000/DPPP-139 (1999), *Discussion Paper* PCNICC/2000/WGCA/DP.4 (2000)



declarações unilaterais ou conjuntas de países opondo-se formalmente à sua consagração (Leckerer-Gagné e Byers, 2009: 380).

Todavia, em Kampala as iniciativas diplomáticas dos Estados Unidos conseguiram vencer a resistência dos países afro-asiáticos. De acordo com a redacção do texto final aprovado, os crimes cometidos no território de Estados não partes e por nacionais de Estados que não são partes ficam excluídos da competência do Tribunal. Esta formulação implica que os crimes de agressão cometidos por nacionais americanos no território de um Estado parte já não poderão ser julgados pelo Tribunal, facilitando ainda a intervenção de coligações militares em que participam os Estados Unidos (Estado não parte) e um Estado parte do Estatuto (RU ou França, por exemplo) no território de um Estado não parte, pois neste caso o TPI não poderá julgar o crime de agressão (Trahan, 2011: 91-93).

Recorde-se que um dos propósitos da criação do TPI foi evitar julgamentos de situações particulares e de áreas geográficas específicas. A questão que se coloca em relação aos Estados partes é que o artigo 15 bis (4) prevê uma declaração de exclusão que permite a estes Estados declarar que não aceitam a competência do Tribunal em relação ao crime de agressão mediante o depósito de uma simples declaração junto do Secretariado (Arribas, 2011)

A situação é agravada pelo facto de a solução encontrada não permitir a possibilidade de se começar a julgar este crime antes de 2017, isto na melhor das hipóteses<sup>17</sup>.

Conclui-se que o Tribunal e os países que o apoiam não foram capazes de superar a posição soberanista dos Estados na questão do crime de agressão, o que reforça a ideia de que o Tribunal só terá capacidade para julgar indivíduos suspeitos de crimes de agressão em casos relativamente limite.

Em relação à definição do crime, consideramos que o resultado obtido é bastante mais satisfatório embora não particularmente inovador.

O crime de agressão foi definido como o planeamento, a preparação, iniciação ou a execução, por pessoa em posição efetiva para exercer controlo ou dirigir a acção política ou militar de um Estado, de um acto de agressão o qual, pelo seu carácter, gravidade e escala, constitui violação manifesta da Carta das Nações Unidas (Arribas, idem).

Do ponto de vista dos grandes poderes, o texto alcançado ficou aquém das expectativas em relação ao papel do CSNU nesta matéria, pois a certa altura os P5 acreditaram que seria possível inserir no texto a necessidade de uma autorização do Conselho para iniciar um procedimento por iniciativa de um Estado parte ou pelo Procurador motu proprio. Os delegados à conferência de Kampala optaram por defender a integridade e independência do Tribunal mas mantiveram a prerrogativa do CSNU poder suspender, por um ano, prorrogável, o inquérito ou procedimento criminal (artigo 16.º do Estatuto).

A fórmula de compromisso a que se chegou inverte em larga escala a estratégia inicial dos grandes poderes, muito empenhada numa definição restritiva do crime de agressão. Tal estratégia acabaria por ser abandonada em favor de uma outra, centrada

---

<sup>17</sup> Ver emenda ao Estatuto de Roma, Kampala, 11 de Junho de 2010, disponível em <http://www.iccnw.org/?mod=aggression>.



não na definição mas nas condições de exercício da jurisdição do Tribunal. Em termos práticos, o Tribunal será muito selectivo e terá a maior dificuldade em julgar crimes de agressão envolvendo as grandes potências, o que acentua os aspectos de multilateralismo *à la carte* presentes no seu Estatuto. Em contrapartida, a consagração de uma definição abrangente do crime de agressão permite um julgamento adequado dos casos que chegam ao seu conhecimento, na medida em que o crime, tal como foi tipificado, permite colocar sob jurisdição do Tribunal a maioria dos fenómenos agressivos que caracterizam os conflitos da actualidade contribuindo, deste modo, para o reforço da ordem jurídica internacional.

## Conclusão

A criação do TPI é um marco na história do Direito Penal Internacional porque apesar da sua jurisdição não ser, como muitos desejavam, universal o Estatuto permite que um cidadão de um Estado que não é Estado parte possa ser entregue ao Tribunal para ser julgado.

Esta limitação da soberania por uma cultura de responsabilidade constitui uma revolução jurídica mas sobretudo é uma ameaça ao direito das grandes potências conservarem a sua liberdade de acção estratégica e ao prosseguimento da sua ambiciosa agenda humanitária.

Neste sentido, há algum desfasamento entre este aspecto estrutural do Estatuto de Roma e a geopolítica pós-bipolar, que se caracteriza por um significativo aumento da conflitualidade armada e um envolvimento permanente dos Estados Unidos nestes conflitos armados.

Todavia, como de resto tentámos demonstrar ao longo do texto, a estratégia de fragilização institucional do TPI, que envolve diversas grandes potências, mas que, aqui se argumenta, ocorre sob clara liderança americana, não só não altera o carácter profundamente inovador do Tribunal como oferece uma explicação sobre a natureza do sistema internacional e o papel dos Estados Unidos no mesmo.

Como conclusão, podemos dizer que o sistema internacional se encontra em acelerada mutação sem que os grandes poderes consigam (ou sequer desejem, na maior parte dos casos) controlar satisfatoriamente o processo.

## Referências Bibliográficas

- Arendt, Hannah (1969a). *On Violence*. New York: Harcourt, Brace and World.
- Arendt, Hannah (1969b). "Special Supplement Reflections on Violence". In *The New York Review of Books*. 27 Feb 1969 [Em linha], 1969. [Consul, em 20/01/2013]. Disponível em <http://www.nybooks.com/articles/archives/1969/feb/27/a-special-supplement-reflections-on-violence/?pagination=false&printpage=true>.
- Arribas, Gloria Fernandez (2011). "El Compromiso de Kampala sobre el Crimen de Agresión". In Wladimir Brito e Jorge Pueyo Losa (dir.). *Conflitos Armados, Gestão Pós-Conflito e Reconstrução*. Santiago de Compostela: Scientia Iuridica, Andavira Editora pp.625-646.



- Bass, Gary Jonathan (2002). *Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War and Tribunals*. Princeton: Princeton University Press.
- Birdsall, Andrea (2010). 'The "Monster That We Need to Slay"? The United States and the International Criminal Court' '. *Global Governance*. Vol.16, pp.451–469
- Byers, Michael Byers and Chesterman, Simon (2003). "Changing the Rules about Rule? Unilateral Humanitarian Intervention and the Future of International Law". In *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: University Press, pp.177-203.
- Cardoso, Elia (2012). *Tribunal Penal Internacional: Conceitos, Realidades e Implicações para o Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Downs, George W.; Iida, Keisuke (1994). "Assessing the Theoretical Case Against Collective Security". In George W. Downs (ed.). *Collective security Beyond the Cold War*. Ann Arbor: University of Michigan, pp.17-42.
- Escameia, Paula (2003). "Prelúdios de uma Nova Ordem Mundial: O Tribunal Penal Internacional". *Nação e Defesa*. nº104, pp.11-35.
- Espírito Santo, António (2007). "Revolução nos Assuntos Militares e Revolução Militar". In *Jornal do Exército* [Em linha], 18 de Fev 2007 [Consul, em 26/01/2013]. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=164>
- Franck, Thomas M. (2003). "Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention". In J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane (eds.). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: University Press, pp.204-231.
- Hamilton, Rebecca (2011). "Inside Colin Powell's Decision to Declare Genocide in Darfur". In *The Atlantic* [Em linha], Aug 17 2011. [Consul, em 25/01/2013]. Disponível em [http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/inside-colin-powells-decision-to-declare-genocide-in-darfur/243560/?single\\_page=true](http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/inside-colin-powells-decision-to-declare-genocide-in-darfur/243560/?single_page=true)
- Hawkins, Darren, (2008). "Power and Interests at the International Criminal Court". *SAIS Review*, Vol.XXVIII: 2 (Summer-Fall 2008), pp.107-119.
- Jason, Ralph (2005). "International Society, the International Criminal Court and American Foreign Policy". *Review of International Studies*. Vol.31, pp.27-44.
- Johansen, Robert C. (2006). "The Impact of US Policy Toward the International Criminal Court. *Human Rights Quarterly*. Vol.28: 2, pp.301-331.
- Krain, Matthew (2005). "International intervention and the Severity of Genocides and Politicides". *International Studies Quarterly*. Vol.49, pp.363-387.
- Lecker-Gagné, Elise; Byers, Michael (2009). "A Question of Intent: The Crime of Aggression and Unilateral Humanitarian Intervention". *Case W. Rest. J. Int'l L.*. Vol.41, pp.379-390.
- Lindberg, Tom, (2010). "A Way Forward with the ICC". *Policy Review*. Feb/March, pp.15-31.
- Mackeod, Christopher (2010). "Towards a Philosophical Account of Crimes Against Humanity". *EJIL*. Vol.21: 2, pp.281-302.



May, Lary *et al*, (2006). "Crimes Against Humanity/Response to Crimes Against Humanity". *Ethics and International Affairs*. Vol.20: 3, pp.349-382.

Meddi, Vimalen J.(2008). "The ICC and the Crime of Aggression. A Need to Reconcile the Prerogatives of the SC, the ICC and the ICJ". *International Criminal Law Review*. Vol.8, pp.655-686.

Nersessian, David L. (2007). "Comparative Approaches to Punishing Hate: Intersection of Genocide and Crimes Against Humanity". *STAN. J.INT'LL*. Vol.43, pp.221-260.

Ralph, Jason (2005). "International Society, the International Criminal Court and American Foreign Policy". *Review of International Studies*. Vol, 31, pp.27-44.

Rodman, Kenneth A. (2009). "Is Peace in the Interest of Justice? The Case for Broad Prosecutorial Discretion at the ICC". *Leiden Journal of International Law*. Vol.22, pp.99-126.

Ross, James (2007). "Black Letter Abuse: the US Legal Response to Torture since 9/11". *IRRC*. Vol.89: 867.

Rundell, John (2012). "Violence, Cruelty, Power: Reflections on Heteronomy". *Cosmos and History: The Journal of Natural and Social Philosophy*. Vol.8: 2, pp.3-20.

Saraiva, Maria Francisca (2001). *Governance, um Caminho para a Segurança Colectiva*. Lisboa: ISCSP.

Saraiva, Maria Francisca (2009). *Poder Militar e Agressão Armada em Ambiente Pós-Militar: Análise Jurídico-Estratégica das "Guerras High Tech" e das "Novas Guerras" nos Discursos e Práticas sobre Agressão e Legítima Defesa*. Tese de Doutoramento. Lisboa: ISCSP.

Schmitt, Carl (2007, 1932). *The Concept of the Political*. expanded edition. Chicago: University of Chicago Press.

Trahan, Jennifer (2011). "The Rome Statute's Amendment on the Crime of Aggression. Negotiations at the Kampala Review Conference". *International Criminal Law Review*. Vol.11, pp.49-104.

Zawati, Hilmi M. (2007). "Impunity or Immunity: Wartime Male Rape and Sexual Torture as a Crime Against Humanity". *Torture*. Vol.17: 1, pp. 27-47.



## **O CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DOS NACIONALISMOS CENTRÍPETOS E CENTRÍFUGOS**

**Filipe Vasconcelos Romão**

[vasconcelosromao@gmail.com](mailto:vasconcelosromao@gmail.com)

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). Doutoramento em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra. Diploma de Estudos Avançados em Política Internacional e Resolução de Conflitos (2007) e licenciado em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2005). Investigador Integrado no OBSERVARE. Professor assistente na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2010/2011). Investigador na Universidade de Deusto (2008/2009), ao abrigo do *European Doctorate Enhancement in Peace and Conflict Studies* (EDEN). Bolseiro de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2008-2011).

### **Resumo**

Tradicionalmente, os autores centram-se no discurso dos actores políticos e na forma como os mesmos se definem para identificar a presença de correntes políticas nacionalistas. Este artigo pretende apresentar uma grelha de análise mais ampla, visando abranger também a acção como forma de manifestação do nacionalismo. Em linha com esta proposta multidimensional, procura ainda identificar diferenças na forma com os nacionalismo se manifestam em função da sua posição em relação ao poder.

### **Palavras chave:**

Nacionalismo centrípeto; Nacionalismo centrífugo; Estado autonómico; Identidade nacional

### **Como citar este artigo**

Romão, Filipe Vasconcelos (2013). "O carácter multidimensional dos nacionalismos centrípetos e centrífugos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art3](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art3)

**Artigo recebido em 3 de Setembro de 2013 e aceite para publicação em 17 de Outubro de 2013**



## O CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DOS NACIONALISMOS CENTRÍPETOS E CENTRÍFUGOS

Filipe Vasconcelos Romão

### Introdução

O termo nacionalismo tem uma dupla conotação empírica na vida política actual: a violenta, cuja imagem mais forte e mais presente é a dos conflitos jugoslavos da década de 90 do século XX e, em menor medida, a dos grupos violentos independentistas, como a Frente Popular de Libertação da Palestina ou o *Irish Republican Army* (cuja expressão tem vindo a reduzir-se gradualmente); e a aberta e democrática, uma espécie de nacionalismo *light*, cujas reivindicações estão perfeitamente acomodadas e são amortecidas no contexto do sistema político concreto em que se inserem. No segundo caso, a face mais visível são os regimes autonómicos como o catalão, no caso espanhol, ou o escocês, no contexto britânico. Esta classificação, bastante ligeira e mais baseada no senso comum do que numa análise rigorosa dos factos, acaba por ser acolhida em certas abordagens científicas (Kaldor, 2004). Em paralelo, a nível mediático, o nacionalismo parece ser notícia apenas quando se faz sentir como fenómeno ruidoso, através dos mais diversos tipos de manifestação, que podem ir de uma simples cerimónia solene de comemoração de um feriado ou de um evento desportivo que desperte os mais exaltados orgulhos nacionais até grandes mobilizações sociais de defesa ou de contestação do direito à autodeterminação.

Porém, existem acções de cunho nacionalista que, embora mais discretas, podem assumir uma natureza transcendente. As políticas activas de defesa e manutenção da integridade e soberania de um Estado, levadas a cabo a partir do governo central, democraticamente instituído, por um determinado grupo de representantes directa ou indirectamente eleitos, podem ser um destes exemplos, não obstante o seu carácter mais discreto do que o dos nacionalismos reivindicativos ou dos violentos.

Em linha com a problemática identificada, apresentamos, neste artigo, uma proposta de leitura do fenómeno do nacionalismo, a partir de três dimensões distintas, que correspondem às formas como o mesmo se pode manifestar: acção, discurso e autodefinição. No âmbito desta análise, e em função da influência que a materialização política (Estado independente ou não) tem na forma como o nacionalismo se manifesta, recorreremos e explicitaremos outros dois conceitos explicativos, o nacionalismo centrífugo e o nacionalismo centrípeto, para procurar fundamentar este carácter multidimensional.



Finalmente, em termos teóricos, assumimos a influência dos princípios estruturais a partir dos quais se desenvolvem as ideias de “nacionalismo banal” e de “*everyday nationhood*”. Estas são, assim, um ponto de partida para a nossa reflexão e constituem uma base conceptual que assumimos pretender alargar.

## 1. Elementos teórico-conceptuais

Ao propor uma abordagem ao conceito de nacionalismo a partir das formas como este se manifesta, pretendemos, sobretudo, demonstrar a importância da acção como elemento tão válido quanto o discurso ou a forma como um actor político se define a si próprio. Neste contexto, é importante destacar o desenvolvimento dos conceitos de “nacionalismo banal” (Billig, 1995) e de “*everyday nationhood*” (Fox e Cynthia, 2008). No centro destas propostas está a reprodução diária e discreta das nações protagonistas de Estados-nação consolidados, o que remete para uma dimensão quase subconsciente que se faz sentir em acções quotidianas dos cidadãos comuns.

Parece-nos possível ir mais longe do que o denominado nacionalismo banal ou nacionalismo do dia a dia. Como veremos abaixo, julgamos que há acções, por parte do poder político de um Estado, que são conscientes e premeditadas, no sentido de preservar e consolidar uma determinada nação e que vão além do seu carácter discreto, chegando mesmo, em alguns casos, numa atitude aparentemente paradoxal, a negar e a repudiar o próprio nacionalismo. Os laços nacionais ver-se-ão reforçados por outros factores que não os explicitamente nacionalistas, muitas vezes rejeitados pelas opiniões públicas, dada a sua conotação negativa.

Jon E. Fox e Cynthia Miller-Idriss afirmam a importância que têm determinados gestos e acções do dia a dia dos cidadãos comuns na produção e reprodução da nação. Esta não será um mero produto de directrizes estruturais provenientes de elites estatais, incluindo também certas realizações diárias de pessoas comuns (2008: 537). O cerne desta abordagem centra-se no carácter performativo que cada acção assume: não se limita a reflectir a pertença de uma pessoa a uma determinada nação, é ela própria criadora da nação.

Também sublinhando a importância das acções dos cidadãos comuns, Michael Billig introduz no debate a expressão “nacionalismo banal”, com o objectivo de desmistificar o nacionalismo e contrariar a ideia de que este só está presente no comportamento de políticos e grupos de extrema-direita ou nas lutas pela independência nacional levadas a cabo por quem pretenda a secessão de um determinado Estado (1995: 5). Partindo do pressuposto comumente aceite segundo o qual o Estado-nação é, desde finais do século XIX, a principal unidade política dos sistemas doméstico e internacional, Billig manifesta estranheza pelo facto de o nacionalismo ser, regra geral, visto como um fenómeno que não diz respeito às nações ou Estados consolidados (1995: 5). Com efeito, as nações que têm as suas aspirações políticas plenamente enquadradas em Estados independentes continuam a existir e a manifestar-se todos os dias, apesar de o fazerem de forma banal e sem suscitar grandes atenções mediáticas.

Haverá, desta forma, todo um conjunto de comportamentos e de interacções que não são, regra geral, vistos como dizendo respeito ao nacionalismo, comumente mais associado a práticas extraordinárias ou com uma conotação negativa. O autor de “*Banal Nationalism*” considera que o grau de enraizamento do nacionalismo dominante



nos Estados-nação consolidados é tal que os cidadãos repetem determinados gestos sem os associar a manifestações de identidade nacional, citando como exemplo a simples exibição da bandeira dos Estados Unidos da América em locais públicos (1995: 39). Esta realidade presente no dia a dia de milhões de cidadãos é tão natural que nem merece qualquer qualificativo, o que já não acontece com fenómenos radicais violentos. Segundo Billig, além de ignorado pelos cidadãos e pelos políticos, o estudo desta componente do nacionalismo também tem sido negligenciado pelos académicos que se dedicam ao tema (1995: 43). No entanto, é o próprio que assume a sua adesão às teses modernistas, quando sublinha o papel de guia que o nacionalismo tem no desenvolvimento do actual Estado (1995: 19). O Estado-nação estabeleceu padrões que são, hoje em dia, dados como adquiridos desde sempre pela cidadania, que acaba por não ter bem a noção de que o vínculo a uma identidade nacional é algo relativamente novo.

## 2. Nacionalismos centrípetos e centrífugos

No contexto das democracias ocidentais, o nacionalismo democrático assumido acaba por ser quase um monopólio daqueles que Anwen Elias (2009) qualifica como partidos nacionalistas minoritários (por exemplo, a *Convergència Democràtica de Catalunya*), ideia que vai no mesmo sentido do conceito de “pequeno nacionalismo”, empregue por Mary Kaldor (2004). Definitivamente, os grandes partidos e os governos dos Estados afastaram-se deste tipo de linguagem, o que acaba por também ir ao encontro dos conceitos de “nacionalismo banal” de Michael Billig (1995) e de “*everyday nationhood*” de Jon E. Fox e Cynthia Miller-Idriss (2008), quando defendem a valorização de outras manifestações para lá da retórica. O próprio Billig sublinha que, no essencial, os nacionalismos estão associados a ideologias fascistas ou a movimentos separatistas.

Convirá, neste momento, aclarar, diferenciar e justificar a nossa interpretação de dois conceitos estruturais desta abordagem: nacionalismo centrípeto e nacionalismo centrífugo. Por nacionalismo centrípeto entendemos o nacionalismo que procura manter agregada, ou vir a agregar, na mesma entidade política (tipicamente, o Estado), uma ou várias identidades nacionais, no quadro da maior integração possível. Dizemos integração e não homogeneidade (termo empregue com mais frequência nas abordagens tradicionais), porque a dinâmica política das últimas décadas tem demonstrado que existem múltiplas formas concretas de nação, algumas mais abrangentes e tolerantes com a diversidade interna. A integração parece estar a ganhar algum terreno à homogeneidade.

A opção pelo termo ‘centrípeto’ prende-se com a evolução dos sistemas políticos democráticos. No contexto dos Estados autonómicos, o termo ‘centralizador’ tende a perder força. Nestes casos, a descentralização política é perfeitamente compatível com a existência de uma identidade nacional, que, a partir do governo central, procure manter a supremacia sobre outras identidades presentes no mesmo território. Por outro lado, o nacionalismo centrífugo faz o percurso inverso, procurando afastar-se do pólo agregador mais vasto em que está integrado. O seu objectivo final pode ser a independência de uma entidade política ou a obtenção de maior autonomia, no quadro de um Estado autonómico ou federal.

Como em qualquer regime político de um Estado plurinacional, no âmbito de uma democracia, o choque entre nacionalismos centrífugos e centrípetos gera,



necessariamente, uma relação conflitual assimétrica. Para esta assimetria contribui, do lado do nacionalismo centrípeto, toda a estrutura de um Estado central organizado que concede ao actor político mediato que ocupa o poder uma enorme margem de manobra para levar a cabo o seu projecto. Quando os nacionalismos centrífugos optam por respeitar a ordem constitucional estabelecida no Estado em que se encontram inseridos, como, até há pouco, acontecia no caso escocês, o maior nível institucional a que podem aspirar, num primeiro momento, é o das estruturas governamentais regionais ou locais. Obviamente, não pode ser excluída a hipótese de uma revisão da ordem constitucional. Este é, muitas vezes, o objectivo dos nacionalismos centrífugos democráticos, em virtude da protecção constitucional à soberania dos Estados. Sendo, tradicionalmente, o objectivo último do nacionalismo a instituição de um Estado-nação próprio independente, é natural que pretenda subverter a ordem que o impede de atingir este patamar. No entanto, há formas de Estado que induzem a um comportamento mais pragmático e favorecem o estabelecimento de objectivos prévios a uma hipotética independência.

Entre as formas de Estado dotadas de uma organização territorial mais adequada à conjugação de diferentes identidades nacionais dentro de uma mesma unidade política soberana, encontramos o Estado federal e o que Jorge Miranda classifica como “Estado unitário regional” (1994: 259). Este, também conhecido como Estado autonómico ou Estado das autonomias, teve um contributo importante para pôr fim à exclusividade da imagem da nação centralizadora como uma identidade que procura subjugar, através do Estado, as suas congéneres periféricas, sem lhes reconhecer quaisquer direitos específicos. O quadro dicotómico que temos vindo a apresentar pode perfeitamente encaixar neste modelo político: as instituições do Estado central vêm-se maioritariamente preenchidas por provenientes ou partidários da nação centrípeta e as autonomias regionais pelos correspondentes das nações centrífugas. Parece-nos óbvio que poderão coexistir, dentro do mesmo Estado regional, regiões autónomas em que predomine uma identidade nacional centrífuga e regiões sem outra identidade nacional que não a centrípeta, salvaguardadas as respectivas especificidades regionais. Esta adequação entre um determinado sistema político e uma realidade nacional plural não prejudica outros contextos em que o Estado regional esteja instituído em países etnicamente homogéneos ou sem uma identidade nacional predominante.

O Estado contemporâneo já não corresponde à imagem padronizada do modelo jacobino e centralizador que tem nos órgãos de soberania nacionais o único ponto a partir do qual é exercido o poder político. Actualmente, coexistem diversos modelos estatais de organização territorial, podendo o Estado unitário regional ter como grande objectivo a acomodação de aspirações políticas periféricas, através do recurso à criação de novos pólos de poder, geograficamente não coincidentes com a capital, para os quais são transferidas competências tradicionalmente exercidas pelo governo central. Através da aplicação destas formas jurídico-constitucionais, são criados mecanismos de escape que procuram aliviar, pelo menos parcialmente, tensões identitárias através de vias institucionais, o que vai em linha com os teóricos do nacionalismo liberal, quando relativizam o objectivo de independência nacional em favor de processos de autodeterminação cultural e de aprofundamento autonómico ou federal (Tamir, 1995: 69; Miller, 2000: 124).

O Estado federal que, pelas suas características, numa abordagem superficial, poderia ser encarado como a opção mais lógica para os países democráticos com tensões



nacionais internas, acaba por não se revelar muito cativante. É provável que haja algum receio em ir muito longe na descentralização formal, o que não prejudica que um Estado unitário regional, na prática, seja tão ou mais descentralizador do que uma federação, em relação às competências que atribui aos níveis infraestatais. Nas questões relativas à soberania, o simbólico ainda tem muito peso. A título de exemplo, podemos observar que três dos sistemas federais mais relevantes, o norte-americano, o brasileiro e o alemão, não contam com nacionalismos centrífugos com relevância política no seu seio. O sistema federal canadiano, que abarca a província do Quebec (que conta com um forte movimento nacionalista centrífugo), entre as democracias ocidentais, parece constituir uma rara exceção. Por outro lado, há vários Estados com realidades deste género que optam por modelos formalmente unitários, embora descentralizados, como o Reino Unido, Espanha ou Itália.

Sendo o nacionalismo e o poder dois conceitos com uma relação directa, os nacionalismos centrífugos são os óbvios beneficiários da criação de centros de poder periféricos institucionalizados. Este quadro contribui para desmistificar a ideia de proximidade entre nacionalismo e violência, através da normalização e democratização política de conflitos nacionais não violentos ou que, gradualmente, tendam a não violentos. Frente a frente, recorrendo unicamente aos canais democráticos, passam a estar um nacionalismo centrípeto, que se pode definir pela subtilidade do discurso, e um, ou vários, nacionalismos centrífugos, bem definidos e afirmativos.

Neste contexto, a famosa expressão disjuntiva “Independência ou morte”, pronunciada pelo imperador Pedro I aquando da independência do Brasil, que parecia perfeitamente adaptável a décadas de conflitos secessionistas ou expansionistas, deixa de fazer sentido. O objectivo final de independência pode agora ser protelado, pelo nacionalismo centrífugo, para um momento mais oportuno, dando lugar a uma grelha muito mais indefinida e complexa de objectivos intermédios que, uma vez cumpridos, poderão, ou não, dar lugar à secessão. Isto leva a uma alteração de estratégia pelo nacionalismo centrípeto, que pode prescindir do discurso musculado e concentrar-se no menos visível conflito pelos objectivos intermédios. No fundo, este é o debate principal, uma vez que, consoante o que aqui se passe, haverá, ou não, margem para evoluir para o debate final: o da independência nacional.

### **3. Dimensões do nacionalismo: acção, discurso e autodefinição**

Os cidadãos têm um peso fundamental no escrutínio dos agentes políticos. É inevitável que, no contexto dos actuais sistemas democráticos fortemente mediatizados, haja uma aferição permanente da convergência ou divergência entre o discurso e a acção, bem como da conformidade entre estas manifestações e auto-definição dos próprios agentes. No caso da identidade, a questão ganha maior relevância, visto estar em causa a essência de um elemento estrutural da principal unidade política do sistema internacional, o Estado-nação. Assim, por exemplo, a propósito da acção dos governos, podemos assumir que entendemos o nacionalismo como um fenómeno que se manifesta de forma multidimensional, sendo possível isolar e analisar três expressões concretas do mesmo: acção, discurso e autodefinição.

Ao valorizar a acção e ao não considerarmos o discurso como única manifestação indiciadora da presença do nacionalismo, este conceito, em si mesmo, torna-se mais abrangente, passando a tónica a incidir sobre a sua intensidade. A defesa de uma



identidade com objectivos políticos, no contexto da actividade interna e externa do Estado, é mais frequente do que muitas vezes se julga, variando, isso sim, no grau ou intensidade. Um nacionalismo que se limite a sê-lo na dimensão dos seus actos será menos intenso do que outro que, além de actuar, faça uso de um discurso de defesa e de apologia da respectiva identidade o que, por sua vez, será superado pelo nacionalismo que age, discursa e assume a sua opção.

O facto de entendermos o nacionalismo como um fenómeno multidimensional e de considerarmos que a acção deve ser alvo de uma maior atenção em termos analíticos não acarreta uma desvalorização do papel do discurso, provavelmente a componente mais visível e indispensável ao que classificamos como nacionalismo afirmativo. Muitas vezes, é através do discurso que o nacionalismo mobiliza e mantém a coesão das suas bases, em contextos pacíficos e democráticos e em contextos conflituais violentos. Há uma gama muito diversificada de possibilidades discursivas nacionalistas, como o comprovam diversos casos. Por exemplo, nos períodos de ascensão e apogeu das ditaduras fascistas (entre as décadas de vinte e de quarenta do século XX), regimes nacionalistas por excelência, o tipo de discurso destes governos era claramente afirmativo, violento, de exaltação dos respectivos valores identitários e de exclusão do diferente. Paralelamente, o discurso dos regimes democráticos liberais proclamava outro tipo de valores, sem deixar de assumir e exaltar a própria identidade (provavelmente, por considerar que os valores democráticos e liberais lhe eram inerentes). Com base neste quadro terminológico, poderíamos mesmo afirmar que os regimes fascistas foram o exemplo perfeito de um nacionalismo de Estado afirmativo e assumido e que se contrapõem à mencionada prática inexistência deste tipo de nacionalismo nos governos de Estados independentes democráticos contemporâneos.

Um discurso com características semelhantes ao dos fascismos acaba por ser recuperado, mais tarde, pelas diferentes partes em confronto nas guerras dos Balcãs, em plenos anos 90 do século XX. Neste caso, depois de quase cinquenta anos de Guerra Fria (em que a tónica estava colocada no discurso ideológico) e da subsequente descompressão discursiva e prática da democracia liberal, assistiu-se a um regresso a uma dialéctica de agressividade e enaltecimento nacionalista a que o mundo parecia já não estar habituado. Nos últimos anos, com a expansão do sistema democrático liberal e com a estabilização do mapa político, a componente nacionalista do discurso político, na Europa, tendeu a um menor grau de enaltecimento dialéctico e a um mais baixo perfil. Não obstante, menos visibilidade não é necessariamente sinónimo de ausência, podendo uma atitude discreta conduzir a resultados mais efectivos do que uma via afirmativa mais ruidosa.

Regressando ao exemplo do governo que actua com o objectivo de manter o Estado-nação do qual é órgão de soberania, observamos que, frequentemente, as políticas desenvolvidas nesse sentido podem ser acompanhadas por um discurso de enaltecimento identitário que sublinhe a sua importância e a sua função. Nesse caso, poderemos dizer que há uma correspondência entre a acção e o discurso, o que consubstancia uma actuação que qualificaríamos como nacionalismo afirmativo. Por outro lado, também é possível conceber e encontrar exemplos concretos de governos que desenvolvem e aplicam políticas semelhantes, mas que não as fazem acompanhar pelo mesmo tipo de discurso. Na prática, cumprem a sua função de garante dos direitos políticos de uma determinada identidade, mas não são explícitos em relação à materialização destes objectivos. Aqui, poderíamos falar de um nacionalismo subtil.





Convencionalmente, considera-se que há um maior alinhamento entre partidos e ideologias de direita e posicionamentos nacionalistas (McCrone, 1998: 3). Julgamos que para esta ideia também terá contribuído o facto de os partidos de esquerda utilizarem um discurso mais cosmopolita, com menos referências identitárias. Porém, em termos práticos, um quadro de análise que concebe o nacionalismo como um fenómeno pluridimensional exige reajustamentos neste alinhamento, o que nos conduz a identificar uma maior propensão dos partidos, governos e ideologias de direita a enquadrar-se num modelo de nacionalismo afirmativo e dos seus congéneres de esquerda num modelo de nacionalismo subtil. Ambos actuarão em favor de uma identidade e dos seus objectivos e materializações políticas, residindo as diferenças que os separam no discurso e não na acção.

Em relação à terceira dimensão que propomos, a autoafirmação, esta materializa-se na assunção explícita de alguém, ou de alguma estrutura, como nacionalista ou como partidário de políticas nacionalistas ou de defesa declarada de determinada identidade ou nação. Este fenómeno é pouco frequente nos dias que correm, principalmente quando observamos a actuação de governos ou de grandes partidos dos denominados países desenvolvidos. Como tivemos oportunidade de referir, a associação entre nacionalismo e lógicas violentas e excludentes tem uma projecção mediática considerável, o que acaba por gerar receios de conotação negativa entre os agentes políticos.

Não obstante, existem vários partidos, das mais diversas proveniências ideológicas e em vários contextos políticos, a assumir-se explicitamente nacionalistas ou a fazer da defesa dos direitos políticos de uma identidade o ponto central do seu programa. Desde partidos de extrema-direita, que assumem a defesa da nação na acepção étnica mais excludente e totalitária do termo, como o *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), a partidos plenamente democráticos que defendem o alargamento dos níveis de autogoverno da sua região, no quadro do Estado de direito autonómico em que estão inseridos, como a *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC). Obviamente, não pode ser inferido qualquer género de afinidade entre estes dois exemplos, que servem apenas para ilustrar a abrangência do nacionalismo assumido.

#### **4. A dimensão discursiva e a natureza centrípeta e centrífuga do nacionalismo**

No caso da relação entre o discurso e a natureza centrípeta ou centrífuga do nacionalismo, no âmbito dos actuais quadros políticos, o segundo tende a ser mais afirmativo do que o primeiro, como pudemos verificar quando mencionámos o exemplo dos catalães da CDC. Parece haver alguma correlação entre o grau de afirmação discursiva do nacionalismo e a sua posição em relação ao poder (entendendo-se poder na sua materialização máxima de conquista de soberania, ou seja, de um Estado-nação).

Neste sentido, Xosé M. Núñez Seixas afirma que

*a componente nacionalista (...) desempenha um papel de protagonista na agenda dos partidos ou movimentos sociopolíticos cuja nação de referência não goza de um reconhecimento institucional considerado*



*suficiente e, acima de tudo, de soberania (2010: 13-14).*

Tomemos como exemplo o caso da Escócia, região com históricas aspirações independentistas, integrada no Reino Unido: o nacionalismo escocês é claramente afirmativo e assumido, o que se materializa na própria denominação do principal partido nacionalista local, o *Scottish National Party* (SNP), e na sua organização estudantil, a *Federation of Student Nationalists* (FSN). O governo britânico, principal órgão executivo do Reino Unido, provavelmente fruto da comodidade que confere uma posição de poder até há pouco tida como um dado adquirido e pouco contestado, não recorre à mesma terminologia e mantém uma posição formalmente aberta em relação a uma potencial evolução política do estatuto da região, recorrendo a um modelo que estará entre o afirmativo e o subtil.

Outro aspecto digno de nota é a ausência de um movimento nacionalista regional inglês efectivo (English, 2011: 5). Ao contrário da Escócia, do País de Gales e da Irlanda do Norte, Inglaterra é a única região do Reino Unido que não conta com um parlamento regional. O ascendente político de Inglaterra sobre o Estado do Reino Unido é de tal forma significativo que é provável que sejam os próprios ingleses a não querer um parlamento regional, pelo poder simbólico que retiraria ao parlamento da Grã-Bretanha (parlamento estatal do Reino Unido), localizado em Londres, capital inglesa (e britânica). Por outro lado, o nacionalismo britânico abertamente assumido e afirmativo, que preconiza a manutenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte como Estado independente e indivisível, está limitado a personalidades e movimentos claramente conservadores ou de extrema-direita.

Parece, assim, haver um espaço de silêncio discursivo que domina o nacionalismo centrípeto. Esta sua maior propensão para o que denominamos como nacionalismo subtil ou afirmativo (mas não para o assumido) pode não ter como única justificação os receios de conotação com os aspectos mais negativos do discurso identitário. Poderá haver uma tentativa deliberada, por parte de um dado agente nacionalista centrípeto, de centrar as atenções da cidadania noutras questões (por exemplo, nas políticas sociais e económicas), como forma de atingir novas metas ou manter conquistas já alcançadas, em matéria de poder político. Em determinadas circunstâncias, o nacionalismo subtil ou o nacionalismo afirmativo não assumido poderão ser a receita mais adequada para materializar os objectivos políticos de uma identidade, principalmente quando esta já se encontre consubstanciada num Estado.

Em paralelo, os partidários do afastamento da centralidade e da construção de novas unidades políticas à luz de uma ideia nacional e que entendem que estas não se compaginam com uma entidade tão abrangente, tendem a assumir abertamente as suas posições nacionalistas. Uma das causas possíveis para esta diferença pode residir na já referida associação, precipitada e errónea, entre nacionalismo, expansionismo e violência (Evera, 1994: 5). É compreensível que, perante este enquadramento, os nacionalismos centrípetos optem por uma via menos declarativa, visto serem os mais facilmente associáveis a estratégias de expansão e a potenciais consequências conflituais que daí derivem. Somando a esta situação, o nacionalismo centrífugo goza de uma maior aceitação intelectual, como pode ser comprovado quando Mary Kaldor descreve o que classifica como “pequeno nacionalismo” como sendo não violento, aberto e inclusivo (2004: 173).



## Conclusão

A nossa proposta de leitura em relação ao nacionalismo assenta em dois aspectos concretos: na defesa do carácter multidimensional das suas formas de actuação, destacando-se aqui, de forma especial, o papel da acção, muitas vezes ignorado em detrimento de análises superficiais que se centram, sobretudo, no discurso e na autodefinição; e na diferenciação dos diversos nacionalismos em função da sua proximidade ou afastamento em relação ao poder soberano (nacionalismos centrífugos e centrípetos).

Também nos parece possível identificar uma tendência de correlação entre as duas variáveis identificadas. No período em que vivemos, provavelmente fruto de exemplos menos positivos da história recente, os agentes políticos dos Estados soberanos evitam identificar-se explicitamente como nacionalistas, apesar de, no seu dia-a-dia, desenvolverem acções que visam atingir o máximo corolário das ambições nacionalistas: a manutenção da identidade nacional como base do Estado, unidade política soberana por excelência, e do próprio sistema internacional. Por outro lado, os nacionalistas partidários de identidades nacionais não materializadas em Estados soberanos e independentes parecem ter uma propensão clara para assumir o próprio nacionalismo na sua plenitude, inclusivamente nas dimensões discursiva e de auto-definição.

## Referências Bibliográficas

- Billig, Michael (1995). *Banal Nationalism*. Londres: Sage Publications.
- Elias, Anwen (2009). *Minority Nationalist Parties and European Integration*. Oxon: Routledge.
- English, Richard (2011). *Is there an English Nationalism?* Londres: Institute for Public Policy Research.
- Evera, Stephen Van (1994). "Hypotheses on Nationalism and War" *International Security*. 18(4), 5-39.
- Fox, Jon E.; Miller-Idriss, Cynthia (2008). "Everyday Nationhood" *Ethnicities*. 8(4), 536-563.
- Kaldor, Mary (2004). "Nationalism and Globalisation". *Nations and Nationalism*. 10(1/2), 161-177.
- McCrone, David (1998). *The Sociology of Nationalism*. Londres: Routledge.
- Miller, David (2000). *Citizenship and National Identity*. Londres: Polity Press.
- Miranda, Jorge (1994). *Manual de Direito Constitucional – Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Nuñez Seixas, Xosé M. (2010). *Patriotas y Demócratas*. Madrid: Catarata.
- Tamir, Yael (1995). *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press.

## **ESTADO Y MULTILATERALISMO, UN ENFOQUE TEÓRICO. TRANSFORMACIONES EN UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL GLOBALIZADA**

**Paloma González del Miño**

[palomagm@cps.ucm.es](mailto:palomagm@cps.ucm.es)

Profesora Titular de Universidad de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM, España). Coordinadora del Grado Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Directora del Grupo de Investigación "Relaciones Internacionales Siglo XXI" (RIS-XXI) perteneciente al Campus de Excelencia. Investigadora Senior del Instituto Complutense de Relaciones Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid. Directora del Área Magreb-Oriente Medio de Euro-Mediterranean University Institute (EMUI).

**Concepción Anguita Olmedo**

[concepcion.anguita@ccinf.ucm.es](mailto:concepcion.anguita@ccinf.ucm.es)

Contratada Doctor de la Universidad Complutense de Madrid (UCM, España). Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Doctora en Ciencias de la Información (1997). Directora del *Magister en Diplomacia Corporativa: Influencia y Representación de Intereses* (UCM). Coordinadora del *Máster Política Internacional: Estudios sectoriales y de área* (2009-2013), Codirectora del *Magister en Relaciones Internacionales y Comunicación* (2004-2012), Diplomada en *Altos Estudios de la Defensa* (2008). Investigadora Senior del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM). Miembro del equipo investigador Relaciones Internacionales Siglo XXI (UCM). Miembro del equipo de expertos del Observatorio de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza

### **Resumen**

El Estado, actor clásico internacional, ha tenido que readaptarse a las nuevas dinámicas de la Sociedad Internacional y ha cedido protagonismo a otros actores. En esta lógica, es pertinente analizar el papel en el sistema internacional de la postguerra fría para evaluar si sigue siendo un actor capaz de dar respuestas a las necesidades funcionales de la sociedad. Para ello, se reafirma su apuesta por el multilateralismo como respuesta a los principales retos de la agenda internacional. Es decir, se reactiva como una herramienta idónea para gestionar los cambios estructurales, pese a las distintas interpretaciones que del mismo hacen Estado Unidos, la Unión Europea o los BRICS. El presente análisis tiene por objetivo principal contribuir al debate académico y se centra en estudiar las transformaciones del Estado en la sociedad internacional globalizada, donde el multilateralismo se ha convertido en un concepto debatido y en una práctica común discursiva en el ámbito internacional, pese a su complejidad y a las distintas visiones e interpretaciones por parte de los diferentes actores. El multilateralismo concede al Estado una vía de cooperación y entendimiento como principio rector y discurso legitimador de política exterior.

### **Palabras clave:**

Estado, multilateralismo, Estados Unidos, Unión Europea, BRICS, TIMBI

### **Como citar este artículo**

Miño, Paloma González y Olmedo, Concepción Anguita (2013). "Estado y multilateralismo, un enfoque teórico. Transformaciones en una sociedad internacional globalizada". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Noviembre 2013-Abril 2014. Consultado [en línea] en la fecha de la última visita, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art4](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art4)

**Artículo recibido el 2 de octubre de 2013 y aceptado para publicación en 14 de octubre 2013**



## **ESTADO Y MULTILATERALISMO, UN ENFOQUE TEÓRICO. TRANSFORMACIONES EN UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL GLOBALIZADA**

**Paloma González del Miño**  
**Concepción Anguita Olmedo**

### **I. Introducción**

Los cambios acontecidos en la actual Sociedad Internacional evidencian mutaciones, afectando de manera notable al Estado, que se mantiene como el actor clásico del sistema internacional, aunque han ido ganando protagonismo y poder otros actores internacionales. En esta lógica, sigue siendo pertinente perseverar en el análisis del papel que juega el Estado en las Relaciones Internacionales, máxime cuando en la actualidad, en una sociedad globalizada, comparte su tradicional hegemonía con otros actores.

Por tanto, son diversas las razones que contribuyen a mantener estas dinámicas analíticas sobre el papel del Estado en el escenario internacional. En primer lugar, el Estado es la institución que ha logrado el nivel más avanzado de desarrollo como forma de organización socio-política. En segundo lugar, porque siendo el actor clásico de las relaciones internacionales, ha tenido que adaptarse a los cambios de la Sociedad Internacional globalizada. En tercer lugar, porque es el sujeto principal de la soberanía. En cuarto lugar, porque diseña las políticas públicas en función del espacio político-económico de las diferentes Sociedades Internacionales. En quinto lugar, porque ostenta el monopolio legítimo de la violencia; y, en sexto y último lugar, porque la propia evolución de la Sociedad Internacional ha modificado el papel del Estado, pasando de un sistema westfaliano de potencias a otro multipolar, tras un periodo de bipolaridad. En la actualidad, han surgido nuevos actores internacionales que cada vez tienen más poder y protagonismo (Barbé, 2010) y que contribuyen a modificar las reglas de actuación vigentes.

Pese a que el Estado es uno de los actores más estudiados multidisciplinarmente y la palabra Estado es una de las más utilizadas por las distintas Ciencias Sociales, los análisis sobre este actor se polarizan en dos ámbitos principales: nacional e internacional. Sin embargo, se diluye la perspectiva de una realidad indisoluble: la interacción entre los dos planos, debido a las dinámicas de interdependencia generadas en la actual Sociedad Internacional. En este sentido, Ulrich Beck, mantiene dicho planteamiento cuando expone que esta Sociedad Internacional, transformada por la globalización, necesita de un análisis cosmopolita que supere el clásico enfoque de "mirada nacional". Por tanto, es necesario ampliar las lógicas westfalianas para



aprehender las dinámicas actuales que cada vez condicionan en mayor medida la política, la economía y la seguridad.

En las últimas décadas, y debido a los procesos de globalización, se cuestiona la capacidad del Estado para seguir cumpliendo sus funciones básicas: “la noción del Estado como unidad que se gobierna a sí misma parece ser más una demanda normativa, que una descripción de la realidad” (Held, 2002). En este sentido, las relaciones de interdependencia sobrepasan las capacidades y jurisdicción de los Estados, mediante la aplicación de otros marcos de regulación, al igual que la transnacionalización de las finanzas y el proceso económico (producción, distribución y consumo). Así mismo, la emergencia de nuevos actores transnacionales, la aparición de desafíos en distintos planos, de riesgos globales a la seguridad en sentido amplio, el debilitamiento de las identidades nacionales y la erosión de la soberanía son factores decisivos que interpelan el papel del Estado como agente capaz de dar respuestas a las necesidades funcionales de la sociedad.

Igualmente, nos encontramos elementos reactivadores de la vigencia del Estado como actor determinante del escenario internacional, entre los que cabe mencionar la cooperación internacional, el reforzamiento de las organizaciones internacionales y el reciente protagonismo del regionalismo como respuestas del Estado y nuevas alternativas a la gobernanza multinivel. Por tanto, el Estado reafirma su apuesta por el multilateralismo como respuesta a los retos actuales. Es decir, desde finales del siglo XX, se reactiva como una herramienta idónea para gestionar los cambios estructurales del sistema internacional, pese a las distintas interpretaciones que del mismo hacen los actores internacionales.

En este sentido, los actores del sistema internacional afrontan estas mutaciones con respuestas diferenciadas: “Estados Unidos continúa impulsando un multilateralismo hegemónico, la UE promueve un multilateralismo normativo, los países en desarrollo practican un multilateralismo defensivo y los emergentes promueven un multilateralismo revisionista basados en narrativas, legitimaciones discursivas, objetivos y prácticas diferenciadas” (Sanahuja, 2013:27).

Mientras EE.UU. venía participando durante las últimas Administraciones republicanas de una mayor actuación unilateral, o dicho en otros términos una “institucionalización de la unipolaridad”, las Administraciones demócratas de los presidentes Clinton y Obama ejercen una actuación más inclusiva, recurriendo a los foros multilaterales para buscar un mayor amarre de acciones puntuales de su actuación exterior. Para la UE, por su propia experiencia de integración, el multilateralismo se posiciona como un imperativo en virtud de su propia identidad y reconocimiento como actor internacional en un contexto de Estados soberanos (Natorski, 2012). En relación a los países en desarrollo, el multilateralismo se ha convertido en una herramienta decisiva, por su entramado institucional y normativo, canalizado mediante el sistema de Naciones Unidas o en las organizaciones regionales particulares. Por los procesos de cambio de poder, los países emergentes están en mejor situación para demandar reformas institucionales, normativas y un mayor equilibrio en el orden internacional, con el fin de lograr alternativas simétricas de cooperación.

El presente análisis se centra en evaluar las transformaciones del Estado en la sociedad internacional globalizada, donde el multilateralismo se ha convertido en un concepto debatido y en una práctica común discursiva en el ámbito internacional. Pese a su





complejidad y a las distintas visiones e interpretaciones por parte de los diferentes actores, el multilateralismo concede al Estado una vía de cooperación y entendimiento como principio rector y discurso legitimador de política exterior.

Partiendo de una breve narrativa histórica sobre la evolución del Estado en el sistema internacional, el artículo pretende contribuir al debate académico y busca identificar las respuestas según el posicionamiento de los distintos actores estatales del sistema internacional (Estados Unidos, UE y países emergentes -BRICS/TIMBIs<sup>1</sup>-). Es decir, las diferentes respuestas según la concepción que cada uno tiene del multilateralismo, aunando un enfoque multidisciplinar con una amplia base en las Relaciones Internacionales. En esta lógica, la intención es estudiar la correlación entre la estructura internacional y las variaciones en cuanto a epicentros de poder en el actual sistema internacional. Por tanto, el análisis parte de la premisa que el Estado ha tenido que adaptarse a los cambios del sistema internacional para no perder poder y competitividad, incrementando sus capacidades, siendo precisamente el multilateralismo el instrumento que mejor se adecua como estrategia de readaptación, nicho de oportunidad, para ajustar su posición en el sistema internacional.

## **II. Continuidad del Estado como actor central del sistema internacional**

La historia de Europa, producto de distintas transformaciones complejas, es en gran parte la historia del Estado moderno como comunidad política (Truyol y Serra, 1974: 30-41). El Estado moderno es la forma en que las sociedades han construido su organización política. Es el Estado el que cohesiona a la comunidad, puesto que dicha comunidad, como tal, no existe antes. En el orden westfaliano se observa el papel central y exclusivo del Estado como actor del sistema y centro de poder dentro de una estructura todavía anárquica, que sólo podía ser mitigado por el principio de equilibrio de poder, lo que significa que cada Estado tiene que velar por sus intereses y seguridad, o dicho en otros términos, cada cual debe de valerse por sí mismo (Del Arenal, 2002).

Los Estados westfalianos se estructuran fundamentalmente “en torno a la realidad y a la distribución del poder, interpretado puramente en términos relacionales y entendido sobre todo en términos político-militares, y en función al papel que desempeñaban las grandes potencias que actuaban como un directorio en relación al mismo” (Del Arenal, 2002: 23). Por tanto, el orden westfaliano implica dos características fundamentales: el establecimiento de relaciones diplomáticas permanentes y crecientemente sofisticadas, tanto en la práctica como en la codificación; y la dimensión interna y externa de los Estados que ha tenido una amplia influencia en el desarrollo teórico, político y normativo de las relaciones internacionales.

---

<sup>1</sup> Turquía, India, México, Brasil e Indonesia. Desde que se creara el término BRICs para referirse a economías emergentes, se abre un debate en relación a si se debe mantener estos miembros, si hay que incluir nuevos actores internacionales o si se hay que rehacer el grupo. El profesor Jack Goldstone de la Universidad George Mason e investigador del Brookings Institution, en su artículo *Rise of the TIMBIs* (2011), publicado en *Foreign Policy*, mantiene la tesis de que los BRICS deberían dar paso a los TIMBIs y propone la ausencia de China y Rusia en las siguientes década en este nuevo bloque al estar cambiando sus capacidades, principalmente los patrones demográficos y el nivel de exportaciones, junto a un sistema político todavía muy rígido, obstáculos que pueden trabar su progreso.





En este orden de ideas, y a modo de recopilación, podemos reseñar que el concepto del Estado-nación moderno supone, como argumenta Held, una serie de innovaciones al Estado mismo y, por ende, a la Sociedad Internacional, entre las que cabe mencionar la territorialidad, el monopolio de la violencia, la noción de estructura de poder impersonal y la legitimidad. Es decir, Westfalia establece el desarrollo de la soberanía como principio organizativo de los Estados (Barbé, 2007: 165).

Desde el surgimiento del sistema interestatal westfaliano, la estructura ha sufrido importantes cambios, destacando la variación numérica de Estados con capacidad para incidir en el orden internacional. Después del Congreso de Viena, el concierto de grandes potencias incorpora ocho naciones (Austria, Francia, Gran Bretaña, Rusia, Portugal, España y Suecia) que acaban reduciéndose cuando las tres últimas pierden potencialidad en el equilibrio de poder. A finales del siglo XIX y principios del XX, algunos países incrementan sus capacidades, lo que significa mejoras en su posición en la estructura internacional de poder. Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón se incorporan al directorio de las grandes potencias hasta entonces europeas.

Después de la II Guerra Mundial, se produce otro acontecimiento decisivo respecto a la variación numérica de los Estados que integran el directorio de grandes potencias, no por la desaparición o formación de nuevos Estados, sino porque Estados Unidos y la Unión Soviética incrementan sus capacidades, convirtiéndose en superpotencias. En consecuencia, la estructura del sistema internacional se orienta hacia una configuración de poder bipolar, en donde el factor tecnológico, es decir, la potencialidad nuclear, altera profundamente los esquemas de socialización y competencia desarrollados por las unidades del sistema. Con la desaparición de la Unión Soviética, el poder del sistema internacional tiende a desconcentrarse en un mayor número de actores. Sin embargo, no pierde su naturaleza oligopólica, según la terminología de Raymond Aron. En efecto, a pesar de todos estos cambios, permanece un directorio de grandes potencias, que concentran mayores cuotas de poder en relación a una extensa cantidad de Estados.

El Estado se reafirma como actor principal en múltiples ámbitos; eso sí, ha tenido que hacer frente a los nuevos desafíos y riesgos que conlleva la globalización como la desestatalización, la desterritorialización y la reubicación del poder. En este sentido, se han generado nuevas dinámicas internacionales en las que la cooperación interestatal ha difuminado la línea que separa lo nacional de lo internacional. Los Estados se ven obligados a buscar mecanismos formales de cooperación permanente y voluntaria, creando entes independientes destinados a alcanzar objetivos colectivos (Sobрино Heredia, 2006: 43).

Ahondando en esta línea, podemos afirmar que en un mundo cada vez más interdependiente, la multilateralidad se ha convertido en una respuesta apropiada para afrontar las demandas del siglo XXI. Respuesta que "no puede entenderse sin aludir a los Estados-nación y a un orden westfaliano basado en el principio de soberanía nacional" (Sanahuja, 2013:p. 31). Es evidente el progresivo incremento de la actividad estatal en instituciones internacionales, motivada por una causa y que conlleva una consecuencia. En relación a la primera, los Estados son incapaces *per se* de dar satisfacción a las nuevas necesidades colectivas; respecto a la segunda, los Estados se ven avocados a cooperar ante estos procesos de transnacionalización y desarrollo. Por tanto, la multilateralidad se convierte en una herramienta válida que asienta el orden



internacional contemporáneo, con el objetivo permanente de cimentar relaciones pacíficas entre los Estados.

### III. Dialéctica Estado-Globalización

El fenómeno de la globalización ha generado amplios debates desde diferentes disciplinas científicas, en los que el tema del Estado se inserta en estas dinámicas de reflexión por las transformaciones nucleares que este proceso conlleva. Numerosos autores mantienen la hipótesis de que el proceso de globalización ha producido una pérdida significativa de la presencia del Estado en la dinámica social, en una doble vertiente: a nivel nacional y en el ámbito internacional. Sin embargo, resulta apropiado introducir una matización, ya que los cambios que viene experimentando el Estado soberano suponen la necesaria readaptación a esta nueva realidad internacional, en la que el multilateralismo es una variable explicativa que permite una revisión ontológica del poder.

Desde los años 80 del pasado siglo, resulta abundante la producción analítica en torno a la globalización. En este sentido, se explican muchas de las transformaciones que experimentan las sociedades estatales y la propia Sociedad Internacional, para reputar distintos rasgos característicos del orden internacional actual. Sin embargo, la globalización no podría entenderse sin otros fenómenos anteriores, pues coincidiendo con autores como Castells o García Segura, cuatro son los procesos continuos en el tiempo y de diferente naturaleza y efectos que afectan a la Sociedad Internacional: mundialización, creciente interdependencia, humanización y globalización (Castells, 1997 y García Segura, 1999). Por tanto, la nueva Sociedad Internacional post Segunda Guerra mundial es muy diferente a la que caracterizó las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia. El resultado ha sido el nacimiento de una nueva Sociedad Internacional global post-westfaliana, caracterizada por el debilitamiento de algunos actores, como el Estado, que definieron el periodo anterior, y el empoderamiento de otros actores no estatales, como las empresas transnacionales, las Organizaciones Internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y sobre todo el individuo.

A pesar de este debilitamiento, la Sociedad Internacional continua siendo estatocéntrica, donde este actor internacional se confirma como única forma de organización política. "En este sentido, la estatalización constituye la máxima expresión de la mundialización de la lógica y el modelo westfaliano de Sociedad Internacional, al dividir la sociedad mundial en unidades políticas soberanas e iguales en derechos, con fronteras claramente delimitadas, pero manifiestamente desiguales en términos de poder y desarrollo" (Del Arenal, 2008: 21).

En la nueva sociedad internacional, se ha producido un cambio en la naturaleza y distribución del poder. Si en la sociedad westfaliana se identificaba poder y Estado, en la sociedad de la información, el poder es un fenómeno multidimensional, mutante, expresado en términos económicos, pero también, en términos culturales, tecnológicos y de información y, cada vez menos, en términos militares. Además, se produce un cambio en la base tradicional del poder: el territorio, que deja de ser considerado un elemento esencial, para ser sustituido por otros elementos no siempre tangibles, como redes financieras o comerciales, comunicacionales..., (Del Arenal, 2008: 31). Autores como Thomas Risse cuestionan conceptos como la multipolaridad "para describir un



mundo parcialmente globalizado en el que los Estados no son sino uno entre los diferentes centros de poder” (Risse, 2008).

Consecuencia directa del cambio en la distribución del poder es el incremento de nuevos actores, que en tiempos anteriores no detentaban ni el poder político ni el económico, y que en esta nueva Sociedad Internacional emergen tratando de instaurar un nuevo orden internacional inclusivo, a la vez que reclaman cambios institucionales y normativos, junto a un sistema más equilibrado. Nos referimos, a las potencias emergentes, cuya acepción más utilizada sigue siendo el acrónimo BRICS (China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica), creado por Goldman Sachs (Sachs: 2003). Estos Estados concentran un porcentaje importante de la población mundial, el 40%, y están consolidando su posición económica, cuestionando la tradicional hegemonía occidental de la sociedad anterior, desde un posicionamiento más combativo del multilateralismo.

El principal reto con el que se encuentran estos Estados es convertir su relevancia demográfica, su extensión territorial y su potencialidad económica en poder político con capacidad para influir en el sistema internacional, aunque en el espacio regional ya son identificados como actores relevantes. A diferencia del pasado, estas potencias emergentes han buscado potenciar los foros multilaterales que ahora permiten una representación más equitativa. Un ejemplo nítido, es la respuesta a la crisis financiera que encabezó el G-20 foro más representativo que el G-8 ó cualquier otro grupo reducido y selecto que no resultan legítimos o eficaces para la resolución de problemas globales.

Mientras la bilateralidad está definida por los principios de exclusión y negociación, el multilateralismo participa de la lógica de la complementariedad. En este sentido, supone un modelo idóneo para analizar las relaciones múltiples y diversas, aunque todavía no es una realidad generalizada, e incluso se la podría catalogar de embrionaria, pese a algunos procesos ya consagrados -Asamblea General de la ONU, Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo de Río o la Convención sobre el cambio climático de Kioto...-

#### **IV. La multilateralidad como enfoque teórico**

El estudio de las relaciones internacionales conlleva el análisis de estructuras que se transforman. Desde este punto de vista, cabe afirmar que la lógica formal clásica de la Sociedad Internacional post Segunda Guerra mundial se orienta a una configuración de poder bipolar, en donde Estados Unidos y la Unión Soviética se convierten en superpotencias como consecuencia del incremento de sus capacidades, principalmente militares. Las evoluciones del sistema internacional, antes y después de la descomposición de la Unión Soviética, agudiza la atención académica sobre el multilateralismo como instrumento de relación, a la vez que se amplía la participación de los Estados en foros multilaterales, en pos de objetivos o intereses comunes tras la ruptura del encorsetamiento producido por la bipolaridad de la guerra fría. Al debate académico contribuye el artículo ampliado en libro de John Gerard Ruggie, referente clásico aunque controvertido, que se centra en la dimensión normativa de este concepto.



El multilateralismo es una herramienta, en cuanto a la toma de decisiones, en donde el consenso y la negociación entre las partes son esenciales. Para Ruggie, el multilateralismo es “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto” (Ruggie, 1992:14). Por tanto, para este autor lo que prima no es la capacidad de coordinar políticas nacionales entre países, sino que lo hacen en base a ciertos principios de relación. Su concepción se diferencia “de la definición funcional y cuantitativa del multilateralismo utilizada ampliamente, entre otros por Robert Keohane, para quien el multilateralismo es la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados. A través de mecanismos *ad hoc* o por medio de instituciones” (Barbé, 2010).

Caporaso diferencia, en un intento por contribuir al debate intelectual, multilateralismo de multilateral. La distinción de este autor introduce un debate conceptual interesante, por dos motivos; en primer lugar, porque desde la década de los ochenta y a lo largo de los noventa estaban presentes en el discurso político de los principales actores del sistema internacional; en segundo lugar, porque muchos autores principalmente del ámbito académico norteamericano, tratan de delimitar estos términos y construir una definición aplicable a la ciencia política y a las relaciones internacionales.

En este sentido, es pertinente definir ambos términos, en qué consisten y si son útiles para afrontar los nuevos retos que se plantean en el siglo XXI. “The terms multilateral and multilateralism suggest some linguistic consideration. The noun comes in the form of an *ism* suggesting a belief or ideology rather than a straightforward state of affairs” (Caporaso, 1992: 601). “The term “multilateral” can refer to an organizing principle, an organization, or simply an activity. Any of the above can be considered multilateral when involves cooperative activity among many countries. “Multilateralism” as opposed to “multilateral”, is a belief that activities ought to be organized in a universal (or at least a many-sided) basis for a relevant Group, such as the Group of democracies” (Caporaso, 1992: 603).

Aunque ambos términos implican cooperación entre Estados, el multilateralismo hace referencia al conjunto de creencias y valores sobre los que se debe asentar la política internacional, siendo ésta una propuesta en la que coordinar las relaciones internacionales. Por el contrario, multilateral es un principio organizacional, es decir, el funcionamiento de una organización o simplemente una actividad. Igualmente, esta concepción es defendida por un número significativo de politólogos e internacionalistas, reflejada en los trabajos de Ruggie, Martin, Keohane o Cox, quien afirma que “multilateralism appears in one aspect as the subordinate concept. Multilateralism can only be understood within the context in which it exist, and that context is the historical structure of World order. But multilateralism is not just a passive, dependent activity. It can appear in another aspect as an active force shaping World order” (Cox, 1992: 161); es decir, el multilateralismo es un fenómeno dinámico de normas y organizaciones que no permanecen inmutables y que introduce una intención clara de modelar el orden mundial en un marco de entendimiento y cooperación entre Estados.



La evolución del multilateralismo “debe ponerse en relación con la transformación del conjunto de la sociedad internacional: de la estructura de poder, de la naturaleza del Estado, de las relaciones entre Estado y sociedad, de las ideas imperantes. El multilateralismo (o cada tipo de multilateralismo), desde este punto de vista, no es ni más ni menos que el producto de un determinado tipo de sociedad internacional” (Costa, 2013: 11-12). La evolución de la estructura histórica, en terminología de Cox, de la sociedad internacional produce tres tipos, “el multilateralismo de la coexistencia, el de cooperación y el del solidarismo. Cada uno de estos tipos de multilateralismo es expresión de un tipo concreto de sociedad internacional, pero hasta ahora todos ellos se han mostrado suficientemente resilientes y autónomos como para sobrevivir (bien que mal) a las condiciones que los hicieron posibles, de forma que cada una de las fases ha conocido la acumulación de una capa sedimentaria de normas. Estas fases son constructos analíticos, tipos ideales, pero pretenden (tentativamente) tener una correspondencia con la realidad histórica” (Costa, 2013: 12).

En relación al primero, el multilateralismo de la coexistencia, que representa el punto de partida, posee un marcado carácter eurocéntrico en términos de poder, ya que Estados Unidos o Japón se centran en cuestiones domésticas o regionales. Su objetivo es “restringir y coordinar la acción de los Estados para permitir a cada uno la mayor libertad para perseguir sus intereses nacionales con la mínima interferencia o imposición de los demás” (Burley, 1993: 127). Este multilateralismo de coexistencia prima evitar el enfrentamiento más que la resolución de conflictos comunes, mostrando sus debilidades frente a los retos de una sociedad en evolución. En relación al segundo, el multilateralismo de cooperación, se asienta en las nuevas relaciones surgidas entre los Estados tras la II Guerra Mundial, partiendo de un presupuesto: la cooperación interestatal como solución a los problemas internacionales, como recoge el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, Burley considera que el sistema de Naciones Unidas marca un punto de inflexión entre las normas de la coexistencia y los esfuerzos cooperativos por embrionarios que todavía sean en este periodo. El tercer tipo de multilateralismo (solidarismo), que comienza a partir al término de la guerra fría, es decir, finales de los años ochenta, viene marcado por el incremento de las organizaciones internacionales junto a una “promoción cada vez más asertiva de las normas liberales universalizadas por parte de instituciones internacionales y una incipiente sociedad civil global” (Rüland, 2012: 257).

Por último, el multilateralismo comporta dos variables, una dimensión política y otra económica. En este sentido, el multilateralismo en la dimensión política, más general y macro, hace referencia a la arquitectura institucional que nace de la cooperación entre Estados para afrontar los retos comunes (cambio climático, terrorismo, pobreza global, narcotráfico...). En su dimensión económica, limitado al ámbito sectorial de las políticas económicas-comerciales, atiende a la coordinación de los actores que participan en la relación multilateral. En este sentido, Cox se expresa en los siguientes términos: “economic multilateralism meant the structure of World economy most conducive to capital expansion on a World scale; and political multilateralism meant the institutionalized arrangements made at that time and in those conditions for interstate cooperation of common problems” (Cox, 1992: 162). Este planteamiento se puede completar con las aportaciones de Ruggie, que afirma que el multilateralismo posee una dimensión cuantitativa, referente al número de Estados, y una dimensión cualitativa, en virtud de los valores que dichos Estados deben poseer, “in short, the



nominal definition of multilateralism misses the qualitative dimension of the phenomenon that makes it distinct" (Ruggie, 1992: 566).

No cabe duda que el sistema internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial supone un hito en el establecimiento de nuevas formas de cooperación interestatal, junto a la proliferación de instituciones y regímenes multilaterales que han promovido la convergencia de "valores mundiales", nunca antes experimentados (democracia, gobernanza, derechos humanos, reducción de la pobreza...). Sin embargo, en la práctica el sistema multilateral no responde a dichos valores y se evidencia una resistencia por parte de los Estados para actuar de manera multilateral, primando la defensa de sus intereses securitarios y de bienestar. En relaciones internacionales, esta dicotomía (unilateral-multilateral) se plantea como un debate entre ganancias absolutas versus relativas (Mersheimer, 1995). En contra de esta lógica, el propósito altruista del multilateralismo consiste en establecer reglas de comportamiento de satisfacción para los países; así como desarrollar instituciones que favorezcan la cooperación internacional.

## **V. Comportamientos asimétricos frente al multilateralismo: Estados Unidos-Unión Europea**

Son diferentes las visiones que los actores internacionales poseen en relación al multilateralismo, en función del contexto histórico y de los propios intereses de los actores. Estados Unidos, como superpotencia económica y militar ha formado parte de la construcción y diseño de las instituciones que conocemos como foros multilaterales, surgidos tras la Segunda Guerra Mundial. Con la caída de la Unión Soviética, se abre, en el plano teórico, un cuadro propicio para la remodelación del orden internacional al quebrarse el sistema bipolar. Sin remontarnos a épocas pretéritas, y centrándonos en la últimas décadas, se aprecia en Estados Unidos, una evolución en su política exterior. Con el fin del mundo bipolar y la victoria militar en Irak (1991), intervención respaldada por Naciones Unidas, entra en lo que Robert Kagan denomina el *momento unipolar* que "predispuso aún más a Estados Unidos a utilizar la fuerza en el exterior y comportarse como un *sheriff internacional*, basándose en unas capacidades militares sin parangón posible" (Sanahuja, 2008: 302), reafirmando la posición neoconservadora del orden internacional.

En esta lógica, Robert Jervis "ha calificado a Estados Unidos como *hegemon revisionista* al intentar modificar unas instituciones multilaterales y unas reglas que, paradójicamente, son, en gran medida, creación de Estados Unidos, y por ello, le otorgan una mayor cuota de poder. En otras palabras, el *hegemon* ya no se encontraría cómodo en su propio <multilateralismo hegemónico> de postguerra, y por ello pretendería establecer nuevas reglas e instituciones que puedan dar cobertura legal y legitimidad a una actuación esencialmente unilateral –la que ilustraría la conformación de <coaliciones de los dispuestos> (*coalitions of the willing*) en vez de actuar a través de Naciones Unidas, la OTAN u otras organizaciones internacionales- y supongan menos condicionamientos a su libertad de acción" (Sanahuja, 2008: 304).

Para Estados Unidos, el multilateralismo no es una creencia, es un instrumento aplicable a cuestiones puntuales de la agenda global, con independencia de que las Administraciones republicanas o demócratas hayan utilizado esta práctica en mayor o menor medida, provocando un debilitamiento del sistema multilateral, como analiza



Fred Holliday: “la victoria de George W. Bush en 2000, dio fin a década y media del modelo de política exterior de Bill Clinton y de George Bush padre. Un modelo compatible con el multilateralismo y con las normas internacionales, incluso las referidas al uso de la fuerza, que ampararon la primera guerra del Golfo, o las intervenciones en el Kurdistán, Somalia o Haití. Esa política ya había sido rechazada por George W. Bush antes de los atentados del 11-S en Nueva York y Washington. Tras esos atentados, la política exterior de Estados Unidos ha oscilado entre un unilateralismo descarnado, y los intentos de adaptar a sus intereses a las organizaciones internacionales. La guerra de Irak, en particular, mostró que el interés de Washington por las reglas de Naciones Unidas se limitaba a obtener su respaldo y legitimidad, pero si no podía obtenerlo, esto no impediría el ataque. Para la administración Bush bastaba con mostrar un interés simbólico por la voluntad de los aliados, y exaltar sin tapujos el interés nacional de Estados Unidos y el sentimiento patriótico” (Mesa, 2006: 3).

La visión neoimperial que mantiene la potencia estadounidense tiene sus propios límites, límites económicos y políticos, particularmente en el terreno militar y financiero, siendo, además, costoso de mantener. Esto se refleja en periodos como el actual, marcado por un contexto de crisis económica internacional. Para corregir lo que Paul Kenney llama la *desproporción imperial* de Estados Unidos, la evolución hacia un orden multilateral obliga a abandonar la inapetencia hacia el multilateralismo. Será, con el presidente Obama, cuando se aprecia un giro respecto a la política de su predecesor, en donde el multilateralismo es un espacio natural para el mantenimiento del liderazgo, apreciándose, en el plano discursivo, un mayor acercamiento a estos principios, sobre todo, durante su primer mandato. Sin embargo, con la reciente postura de intervenir en Siria ha quedado demostrado que no sólo es un convencimiento, sino una necesidad, pues no es momento de actuaciones unilaterales.

En este sentido, el multilateralismo de Estados Unidos es asertivo. Por un lado, aboga por las organizaciones internacionales, contribuyendo con apoyo financiero (aporta el 22% al presupuesto de la ONU) y, por otro lado, su interpretación está íntimamente ligada a su interés nacional, lo que supone una estrategia, es decir, el medio para alcanzar un fin. En suma, aunque la Administración Obama viene reafirmando el compromiso con el multilateralismo, esto no significa que se posicione como un instrumento clave de su política exterior, a diferencia de Canadá o la Unión Europea.

En conclusión, el multilateralismo para Estados Unidos puede ser una respuesta idónea para contrarrestar el coste que implican las actuaciones unilaterales en diversos ámbitos (cambio climático, seguridad, terrorismo...), pero también para afrontar los nuevos retos de la actual agenda global que de otra forma serían difícilmente solventados de manera unilateral. Para ello, ha reforzado su relación cooperativa en foros como el G-20, que aunque simboliza las dificultades de un orden multipolar, se manifiesta como alternativa a un sistema institucional clásico, siendo un ejemplo relevante Naciones Unidas que resulta ineficaz para prevenir violaciones de las reglas básicas de juego; o lo obsoleta de su estructura, principalmente del Consejo de Seguridad, pues, responde a un modelo posguerra mundial muy diferente al actual; o la carencia de medios eficaces para satisfacer las necesidades de la agenda mundial, marcada por desafíos transversales.





La Unión Europea ocupa un rol relevante en relación al multilateralismo. Desde el periodo posguerra fría, e incluso antes, “el compromiso de la Unión Europea con la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza, los procesos de paz y el multilateralismo contribuyeron a conformar una poderosa imagen positiva de la Unión como actor *progresivo y civil* (...) Se afianzaría su voluntad de ser un actor global capaz de participar activamente en la conformación de los principios, reglas e instituciones que conforman el sistema internacional mediante su identidad singular como *potencia civil y actor normativo* basado en valores; valores que además de constituir su identidad internacional, también serían fuente de su poder blando, al ejercer influencia a través de medios no coercitivos” (Sanahuja, 2013: 40).

La Unión Europea, multilateral por naturaleza, manifiesta su compromiso con el multilateralismo eficaz, término surgido en la Estrategia de Seguridad Europea (2003), que implica una herramienta útil para lograr la gobernanza global mediante el Derecho Internacional, las reglas compartidas y los principios consensuados entre iguales. En este orden de ideas, el Tratado de la Unión Europea (art. 21.2.h.) regula que la política exterior ha de estar comprometida con “un sistema internacional basado en una cooperación internacional más fuerte y la buena gobernanza global”.

Aunque Bruselas ha convertido el multilateralismo eficaz en un vértice de actuación exterior, no se pueden ocultar las divergencias en torno a este término en su propio seno entre multilateralistas funcionales, para los que es una herramienta, como otras, y los multilateralistas normativos, para los que es un principio de interacción. Igualmente, existen disimilitudes respecto a su aplicación, mientras que las potencias comunitarias utilizan el *unilateralismo* y el *minilateralismo* como instrumentos de política exterior, los Estados miembros más pequeños encuentran en el multilateralismo una forma de defender con mayores posibilidades de éxito sus propios intereses.

El multilateralismo eficaz es un objetivo principal y un marco relacional con socios preferentes. El enfoque aplicado en los años noventa está asentado en asociaciones estratégicas con base regional. Sin embargo, en la actualidad se refuerzan las relaciones bilaterales con un pool de actores destacados, como proceso previo al multilateralismo eficaz con el que se pretende dar respuestas colectivas a los retos de la agenda global, bajo el paraguas de los organismos multilaterales y las normas internacionales vinculantes.

Resulta hasta cierto punto paradójico, la promoción por parte de la Unión Europea de un multilateralismo eficaz cuando, el avance experimentado en su composición como un único actor (suma de 28), implicaría una pérdida de peso relativo en las organizaciones multilaterales en las que cuenta con una representación y poder que no es ya proporcional al que efectivamente tiene en el sistema internacional. En efecto, cabe preguntarse en qué medida el multilateralismo eficaz que promueve, beneficia o perjudica sus intereses, “y hasta qué punto no constituye de cara al futuro una de sus opciones estratégicas promover la modificación del sistema multilateral para su transformación progresiva en un sistema más adecuado de gobernanza global, sobre la base de ceder poder institucional en el mismo a favor de otros actores” (Montobio, 2013).



## Conclusiones

La actual Sociedad Internacional evidencia mutaciones en los actores internacionales, siendo el Estado el que mayores cambios ha sufrido. Este actor, determinante del sistema internacional, ha visto modificada su autonomía, protagonismo y exclusivismo anterior, como consecuencia de las dinámicas de interdependencia y de una serie de nuevas realidades internacionales que diferencian la Sociedad Internacional del pasado de una global, transnacional y humana, como la actual. El Estado ha sufrido un importante debilitamiento e incluso ha sido cuestionado pero, aún así, sigue manteniendo un papel destacado, aunque comparte protagonismo con otros actores internacionales pujantes.

Desde Westfalia hasta la actualidad, las relaciones interestatales y la distribución oligopólica del sistema internacional permanecen como una constante. El vínculo entre el poder político-militar y económico mundial mantiene un directorio de grandes potencias, es decir, un pequeño grupo de actores internacionales estatales que poseen mayores capacidades en términos de poder y siempre en relación a otras unidades del sistema y que, en función de esta posición, ejercen un papel determinante en el escenario internacional. Prueba de ello, son los nuevos Estados emergentes, BRICS, o incluso en un futuro inmediato los TIMBIs, que explican una nueva configuración del poder y el desarrollo de una diferente polaridad, con la finalidad de situarse mejor en el sistema internacional. En esta lógica, el multilateralismo se posiciona como principio rector de las relaciones internacionales, utilizado de forma diferente en función de los intereses propios de los Estados. Ejemplo significativo son las distintas relaciones con el multilateralismo de Estados Unidos, UE o BRICS.

El multilateralismo se ha convertido en un recurso importante en el discurso político internacional, lo que no significa que goce de la misma trascendencia en la agenda global. Igualmente, comporta una práctica compleja dado que no se concibe e interpreta del mismo modo por parte de los distintos actores que forman la Sociedad Internacional. El multilateralismo es una creencia, una forma en las reglas que deben regir las relaciones entre Estados, frente a multilateral, un adjetivo que cataloga un determinado tipo de organización interna. En este sentido, cabe señalar que a partir de la II Guerra Mundial se produce una explosión del multilateralismo y de las organizaciones multilaterales, como nichos de oportunidad, en la que los Estados realizan una apuesta en pro de su defensa como herramienta de su acción exterior y para afrontar los retos globales. Cabría preguntarse, si el actual sistema multilateral cuenta con competencias e instrumentos necesarios para afrontar los retos que plantea la agenda internacional.

En función de las distintas narrativas, objetivos, prácticas y legitimaciones discursivas, se detectan distintas visiones del multilateralismo. Estados Unidos como potencia unipolar, considera universales sus valores, lo que distorsiona la esencia del multilateralismo. En relación a la posición de la Unión Europea, hay que señalar que promueve un multilateralismo normativo que refleja principalmente valores europeos, que contradice a la propia esencia del concepto, pues la sociedad internacional actual es cada vez más cosmopolita y demanda consensos basados en la diversidad. Los países en desarrollo practican un multilateralismo defensivo y los emergentes un multilateralismo revisionista.



La debilidad del sistema internacional para responder a los desafíos de la agenda global; el emergente papel de nuevos actores estatales y no gubernamentales con clara vocación de incidir y reformar la estructura de la política exterior mundial; la consolidación de nuevos bloques y el fortalecimiento de otros bloques regionales, reflejan los déficits del sistema internacional. En este sentido, las respuestas limitadas de instituciones como Naciones Unidas, reconducen a nuevos mecanismos *ad hoc* como el G-8 y el G-20, donde la toma de decisiones resulta más efectiva, aunque se reduce la legitimidad democrática internacional al ser excluyentes.

El escenario estratégico global ha mutado decisivamente. La unipolaridad estadounidense se ve cuestionada por potencias emergentes, China en particular, la Unión Europea en menor medida, pero también los otros miembros de los BRICS y los TIMBIs, que han aparecido con fortaleza e imponen su marca, reclamando mayores cuotas de poder. Incluso, actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales van adquiriendo paulatinamente mayor influencia y demandan un protagonismo acorde con su peso específico. Por tanto, en un sistema internacional como el actual que diverge significativamente en cuestiones económicas, geopolíticas y organizativas, de los anteriores, los nuevos retos que enfrenta el sistema, en las últimas décadas, han de ser afrontados multilateralmente.

Con la actual crisis económica internacional las distorsiones se evidencian aún. En esta crisis que se da en el "centro", juegan un papel importante los países de la "periferia" que contribuyen al sostenimiento del sistema financiero, lo que demuestra su capacidad económica y solvencia junto a la interdependencia y el reconocimiento de que los efectos negativos de la crisis tienen repercusiones globales. Unido a esta característica, la crisis económica implica un replanteamiento de costos por parte de los actores clásicos (principalmente Estados Unidos, la Unión Europea, Japón...), reflejando la agudización de las divergencias que ahonda en la supeditación de lo colectivo a lo nacional. Aunque las potencias emergentes tienen intereses globales que manifiestan claramente, puede ser que no estén capacitadas para afrontar responsabilidades de liderazgo y de financiación en el orden internacional, particularmente en el plano de la seguridad internacional.

El multilateralismo del siglo XXI es demasiado interdependiente y complejo. Exige un nuevo marco de cooperación que además de los equilibrios de poder, considere la diversidad de los desafíos actuales y la necesidad de reafirmar un modelo normativo. En conclusión, el fortalecimiento del multilateralismo es generar mayor legitimidad en los procesos de toma de decisión, ya sean por instrumentos *ad hoc* o por aquellas instituciones con vocación global de salvaguarda de los intereses colectivos.

## Referencias

Barbe, E. (2007). *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Barbe, E. (2010). "Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes" en *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), vol. LXII, BOE, Madrid, pp. 21-50.

Burley, A.M. (1993). "Regulating the world: Multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state", en: Ruggie, John Gerard (ed.).



*Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form.* Nueva York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156.

Caporaso, J. (1992). "International Relations. Theory and Multilateralism: The search for Foundation" en *International Organization*, vol. 46, n.º 3, summer, pp. 599-632.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. 1: La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.

Costa Fernández, O. (2013). "Introducción: el multilateralismo en crisis" en Revista *CIDOB d'Affers Internationals*, n.º 101, abril, pp. 7-25.

Cox, R. (1992) "Multilateralism and World Order", en *Review of International Studies*, vol. 18, no. 2, april 1992.

Del Arenal, C. (2001). "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 17-86.

Del Arenal, C. (2008). "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Evans, G. y Newnham, R. (1999). *The Pinguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, Londres.

García Segura, C. (1999). "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales" en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Servicio Editorial del País Vasco/Tecnos, Madrid, pp. 315-350.

Holsti, K.J. (2004). *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge Press, Cambridge, pp. 112-131.

Mersheimer, J. (1994-95). "The False Promise of International Institutions" en *International Security*, 19 (3), pp. 5-49.

Mesa, M. (2006). "Multilateralismo y poder: tendencias en el sistema internacional" en *Anuario CIP, Poder y Democracia*, Icaria.

Montobio, M. (2013). *Consideraciones sobre el multilateralismo efectivo y la gobernanza global como conceptos guía de la Estrategia Global Europea*, Real Instituto El Cano, Madrid, 19 de marzo, pp. 1-11.

Rice, S. E. y Patrick (2008). *Index of State Weakness in the Developing World*. The Brookings Institution, Washington D.C.A.

Risse, T. (2008). "The crisis of the transatlantic security community", en Bourantonis, D. et al., *Multilateralism and Security institutions in a Era of Globalization*, Routledge, London.

Ruggie, J.G. (1992). "Multilateralism: The Anatomy of an Institution" en *International Organization*, vol. 46, n.º 3, 1992, summer.

Rüland, J. (2012). "The rise of <diminished multilateralism>: East Asian and European forum shopping in global governance", en *Asia Europe Journal*, n.º 9, pp. 255-270.



Sachs, G. (2003). "Dreaming with BRICS: The Path to 2050", en *Global Economics Paper*, nº 99, Nueva Cork, Goldman Sachs Global Research Center.

Sanahuja, J.A. (2007). "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 297-384.

Sanahuja, J.A. (2013). "Narrativas del Multilateralismo: <efecto Rashomon> y cambio de poder", en Revista *CIDOB d'Affers Internacionals*, nº 101, abril, Barcelona, pp. 27-54.

Sobrino Heredia, J. M. (2006). "Las Organizaciones Internacionales: Generalidades", en Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Tilly, C. (1992). *Coerción, Capital and European Status, AD 990-1992*, Blackwell Publisher Cambridge and Oxford.

Truyol Y Serra, A. (1974). *La Sociedad Internacional*, Alianza Editorial, Madrid.

## **LA PERSPECTIVA DE LA TRADICIÓN EN LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL. EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL**

**Gisela Pereyra Doval**

[gpdoval@gmail.com](mailto:gpdoval@gmail.com)

Dra. en Relaciones Internacionales. Coordinadora del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Profesora de Relaciones Internacionales por la misma institución. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es describir determinados elementos que consideramos constitutivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil –Itamaraty- como “significante vacío”. La tradición de continuidad en política exterior es el resultado de la combinación de estos elementos, lo que, finalmente, crea una identidad institucional distintiva. Entre ellos, describiremos los distintos valores, principios y constantes; la importancia del pensamiento estratégico y la evolución administrativa.

### **Palabras clave:**

Itamaraty; Política Exterior; Tradición; Identidad Institucional

### **Como citar este artículo**

Doval, Gisela Pereyra (2013). "La perspectiva de la tradición en la identidad institucional. El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Noviembre 2013-Abril 2014. Consultado [en línea] en la fecha de la última visita, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art5](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art5)

**Artículo recibido el 30 de Agosto de 2013 aceptado para publicación en 16 de Septiembre de 2013**



## LA PERSPECTIVA DE LA TRADICIÓN EN LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL. EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL

Gisela Pereyra Doval

### Introducción

Algunos elementos, tanto ideacionales como institucionales/organizacionales, generan reconocimiento al interior de un grupo y obligatoriedad para los miembros individuales. Así, estas 'normas implícitas' ayudan a definir los significados sociales, estableciendo expectativas colectivas. Estas normas se repiten a través de la internalización de los miembros del grupo y dan como resultado una solución de continuidad a través de la *tradición*. De esta forma se establecen los mencionados significados sociales. La hipótesis de este artículo es que esta tradición de continuidad se compone de varios elementos que forman parte del Ministerio como "significante vacío". Por este motivo, el objetivo de este trabajo es describir cada uno de estos elementos. Así, el primer apartado - La Tradición Diplomática - hace hincapié en la tradición con todo lo que ella implica, los distintos valores, principios y constantes que se sostienen a través del tiempo permitiendo la continuidad de la política exterior. El segundo apartado - El pensamiento estratégico - presenta brevemente la importancia de las ideas que se mantuvieron con el correr de los años. Por último, el tercer apartado -La evolución Orgánica del Ministerio- describe brevemente la evolución administrativa de Itamaraty a través de tres períodos: la diplomacia imperial; el período carismático y la fase moderna o burocrática-racional para demostrar que: a pesar de las acomodaciones administrativas, la elite diplomática comenzó a formarse conjuntamente con la nación y que la base axiológica de la acción externa del país se conformó a partir de la asunción del Barón de Rio Branco que, al mismo tiempo, coincidió con la proclamación de la República.

De esta forma, partiremos de la dimensión analítica que propone Aboy Carlés (2001) – la *perspectiva de la tradición*- para analizar la identidad institucional de la elite<sup>1</sup> diplomática dirigente de la política exterior brasileña. En primer lugar, nos parece fundamental compartir el concepto de identidad política,

---

<sup>1</sup> Nos referimos a un grupo "selecto" de personas que se destaca en alguna actividad particular. En este caso, es el grupo de diplomáticos que forman parte de la cúpula política del Ministerio de Relaciones Exteriores y que, como tal, tiene el poder de tomar decisiones con respecto a la política exterior. Se encuentran un nivel más abajo del líder político (en este caso el presidente) en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Este grupo que llamamos elite diplomática (o solo elite) son los que más cercanamente rodean al líder político. Son "(...) todos aquellos miembros de un solo cuerpo, que en conjunto seleccionan un curso de acción, en consulta unos con otros" (Hermann, 2001: 57).





*"(...) el conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido, que establecen, a través de un mismo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir, a través de unidades de nominación, orientaciones gregarias de la acción en relación a la definición de asuntos públicos" (2001: 54).*

Otra dimensión que presenta Aboy Carlés es la *dimensión representativa*, al respecto plantea:

*"(...) el elemento que define a la dimensión representativa será el nunca acabado cierre interior de una superficie identitaria (...) Aquí tenemos como elementos centrales bien los procesos de constitución de un liderazgo, bien la conformación de lo que generalmente se ha denominado una 'ideología política', bien la relación con ciertos símbolos, como elementos cohesivos de una identidad (...) " (2001: 66-67).*

Es decir, la dimensión representativa es el inacabado intento de cierre, de homogeneización interna de una identidad, institucional en este caso, la forma en que se construye internamente. De esta forma, esta burocracia crea marcos de 'significados' dentro de los cuales ellos mismos piensan y actúan; en consecuencia, sus acciones refuerzan los discursos dominantes creados por ellos mismos.

Básicamente, lo que permite definir la identidad institucional de Itamaraty es una burocratización y racionalización de tipo weberiana<sup>2</sup> como *significante vacío*, es decir, como la generalización de las distintas particularidades que conforman la elite diplomática. En este sentido, podemos relacionar el proceso de toma de decisiones con el segundo modelo planteado por Allison (1988), según el cual las unidades burocráticas funcionan de acuerdo con un patrón específico, cuyo comportamiento está determinado por rutinas y orientado por metas y objetivos que condicionan su acción, lo que lleva a maximizar ciertos valores que le son propios.

Con patrones regulares de carrera, control sobre el reclutamiento, y un sistema de entrenamiento y evaluación profesional, Itamaraty viabilizó la manutención de un alto grado de cohesión corporativa posibilitando el surgimiento de una identidad institucional propia, independiente y *articulante* de las diversas identidades de sus componentes particulares. Como plantean Laclau y Mouffe,

*"(...) todo depende de cómo se conciba esta 'organización que seamos capaces de darnos a nosotros mismos', que reconduce los fragmentos a una nueva forma de unidad: esa organización es contingente y, por tanto, externa a los fragmentos (...) esta forma de 'organización' puede ser considerada como articulación (...) " (1987: 106-107).*

---

<sup>2</sup> Podríamos llamar a este tipo ideal Burocrático-Racional.



*"(...) llamaremos articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica" (1987: 119).*

En el tercer apartado veremos cómo se crea el ministerio bajo un régimen monárquico y si hubo modificaciones considerables con el advenimiento de la República.

Además de su autonomía, cohesión y 'aislamiento' burocrático, también se remarca como característica weberiana de Itamaraty la larga 'coherencia corporativa' vigente en la institución, y que se expresa en la continuidad y en la solidez de la adhesión de sus miembros a la 'doctrina' de política externa desarrollada por la corporación. Cabe resaltar algunos motivos que posibilitan este 'aislamiento' del ministerio. Los partidos políticos estuvieron generalmente distantes de la política externa, la agenda oficial de los principales partidos ignoró, o simplemente respetó los puntos de vista de Itamaraty. Lo mismo se aplica a los sindicatos, empresarios, fuerzas armadas y la sociedad en su conjunto. Pero, además, según Barros, también ha sido una cuestión elitista, que hacía que los burócratas de Itamaraty se 'sintieran' superiores que el resto de las burocracias:

*"Partly because of that (and partly because of the high geographic mobility of diplomats), they have cultivated a strong sense of isolation from the rest of the bureaucracy, for which they have sometimes been mocked as the jeunesse dorée" (1984: 32).*

Según Geddes (1990), la competencia del personal burocrático depende de dos factores: la disponibilidad de entrenar a las personas de una sociedad de la cual reclutar y el proceso de reclutamiento que selecciona entre empleados potenciales con base en el mérito. Al mismo tiempo, si el proceso de reclutamiento es exitoso, los burócratas de carrera serán aislados de los favores políticos y, por lo tanto, sus incentivos serán más corporativos. Su trabajo se orientará hacia la agencia, sus objetivos, y los valores de los colegas más que a beneficios e intereses personales. De esta forma, el aislamiento de una agencia es la manera de prevenir que las tareas de la organización se subviertan. Al mismo tiempo, las agencias burocráticas tienen una tendencia natural a buscar el control sobre los recursos de los cuales dependen, incluyendo el poder de contratar a los candidatos, a desarrollar una ideología de pertenencia y un sentido de misión que guíe sus decisiones, y también a desarrollar divisiones entre ellos mismos y el ambiente que los rodea.

De esta forma, la institucionalización del servicio diplomático contribuyó para 'despolitizar'<sup>3</sup> la política externa; sin embargo, el factor burocrático no es suficiente, por sí solo, para dar cuenta de ese resultado. Lo que también parece haber favorecido a esa relativa desvinculación de la política externa de la dinámica política doméstica fue

---

<sup>3</sup> La despolitización está en estrecha relación con el *realismo*, y tiene que ver con la adaptación a las circunstancias para procurar ganancias.



la naturaleza de las cuestiones que, mayoritariamente, compusieron la agenda externa, consecuencia para la cual mucho contribuyeron ciertas características institucionales del proceso de formación de la política, asegurando al Ministerio de Relaciones Exteriores influencia decisiva en la definición de esa agenda (Lima, 2000: 288-289). La idea de coherencia y continuidad – que para Itamaraty puede considerarse como una ideología política tradicional - se explica en función de este fuerte componente institucional en la formación de política externa y la presencia de un poder burocrático, autónomo, configurado en la existencia de una agencia especializada. Estos elementos pueden ser identificados en el proceso de toma de decisiones. Según Pimenta de Faria (2008: 81) hay seis factores que posibilitan la centralización del proceso de toma de decisiones en política exterior por parte de Itamaraty: el aparato constitucional del país le concede autonomía al Poder Ejecutivo, relegando al Congreso a una posición marginal; al mismo tiempo, el Poder Legislativo le concedió al Ejecutivo total responsabilidad por las decisiones en política externa; el carácter “imperial” del presidencialismo; el hecho de que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones generó una introversión en los procesos político y económico lo que redundó en el aislamiento internacional del país; la actuación diplomática del país que ha sido no confrontativa; y la precoz profesionalización del cuerpo diplomático a lo que se suma un prestigio a nivel nacional e internacional. Estos factores explican que la política externa más que una política de gobierno sea una política de Estado.

Recapitulando, los elementos mencionados arriba, el proceso de burocratización, la selección y la preparación del cuerpo diplomático por parte de Itamaraty son algunos de los elementos más importantes que justifican por qué la Cancillería brasileña opera como un ‘significante vacío’. De esta manera, el trabajo desarrollado por Itamaraty da cuenta de cómo se articulan las particularidades –individualidades de los candidatos- contribuyendo a construir una misma identidad institucional a través del proceso de formación.

### **La Tradición Diplomática**

La última dimensión a la que Aboy Carlés hace referencia es la *perspectiva de la tradición*, al respecto, el autor plantea que:

*“Toda identidad política se constituye en referencia a un sistema temporal en el que la interpretación del pasado y la construcción del futuro deseado se conjugan para dotar de sentido a la acción presente”*  
(2001: 68).

Diplomacia e historia en Brasil se encuentran vinculadas de diversos modos y por diversas razones. En esta relación se reflejan visiones y percepciones de intereses nacionales anclados en la formación del Estado, en sus características distintivas y en la tensión con la que cada país, al ejercer su individualidad y su soberanía, carga en su relación con el otro.



En todos sus campos de incidencia, el oficio de la diplomacia se revela esencialmente político<sup>4</sup>, permanentemente condicionado por la reflexión crítica y el conocimiento adecuado de antecedentes. Para la diplomacia profesional, por lo tanto, la historia y la tradición representan un instrumento indispensable de trabajo. El proceso diplomático brasileño ha hecho un culto de sus ideas y acciones que tienen vocación de permanencia en el tiempo, de tradición, de contacto del presente con el pasado y el futuro. La diplomacia, por razones de forma y de fondo, es por cierto una de esas cosas. La política externa brasileña está vinculada a los intereses permanentes y nacionales a largo plazo. De ahí deriva su coherencia y continuidad a través del tiempo.

La tradición diplomática de Brasil, desde su independencia, le ha dado sentido estratégico y pragmático a su política exterior, evitando desvíos bruscos de doctrina. De este modo, como plantea Aboy Carlés:

*“Si la vinculación de la acción colectiva con la obtención de metas definidas como deseables parece evidente para quienes pretenden abordar la acción atendiendo a su racionalidad, la asimilación del accionar presente a empresas pretéritas adquiere particular importancia al contribuir a cubrir de sentido a la acción colectiva a partir de una legitimación de tipo tradicional” (2001: 68).*

Así, la elite de Itamaraty conservó los intereses nacionales, haciendo pequeños cambios en la política exterior implementada, según la coyuntura internacional en donde fue aplicada, pero manteniendo siempre una visión realista<sup>5</sup> y coherente con los objetivos generales del país. Como plantea Lins da Silva:

*“A política externa brasileira tem preservado historicamente forte característica de continuidade. A alternância de pessoas e partidos no governo, mesmo quando derivada de movimentos traumáticos, como revoluções ou golpes de Estado, raramente alterou de modo significativo ou duradouro quer alguns de seus princípios fundadores, persistentes ao longo de praticamente todo o século XX (...)” (2002: 295).*

En este sentido, no escapa a nuestro conocimiento que esta afirmación puede ser contestada con algunos ejemplos así como que la diplomacia presidencial – llevada adelante, sobre todo, a partir de la década del noventa con la presidencia de FHC y reforzada con la administración Lula – pondrían en duda una afirmación tan categórica. Sin embargo, es importante señalar dos cuestiones. La primera es que el protagonismo de la figura presidencial en el ámbito de la política exterior no forma parte de la tradición brasileña (Giaccaglia, 2010), sino que es un modelo de política exterior reciente; y segundo, que la pluralización o democratización del proceso de toma de decisiones en política externa debería ser entendida en términos relativos más que absolutos – “Pluralization departs from a unique baseline: the quasi-monopolistic

<sup>4</sup> Dejando fuera de los objetivos de este trabajo la discusión de qué es lo político.

<sup>5</sup> En cuanto al pragmatismo y la importancia del Interés Nacional.



reputation of Itamaraty" (Cason y Power, 2006, 7). Así, aunque el conocido estudio de Amaury de Souza haga hincapié en la expectativa de la diversificación de actores interesados en tener alguna injerencia en el proceso de toma de decisión en política exterior, el autor también argumenta que existe un

*"«déficit democrático» decorrente da falta de transparência nos processos decisórios e da inexistência de canais adequados para a representação dos interesses de grupos organizados ou das grandes tendências da opinião nacional" (2009, 85).*

Como plantea Pimenta de Faria

*"(...) se hoje são significativos os indícios de uma maior porosidade do processo de produção da PEB, talvez seja precipitado afirmar categoricamente ter havido uma mudança de paradigma na formação de tal política, de um processo claramente top down para um formato mais bottom up" (2008, 84).*

Por último, según Amado Cervo<sup>6</sup>, existen tres ejes conceptuales constantes de la política exterior, que surgen como elementos secundarios de la identidad brasileña y van consolidándose con el paso del tiempo para ser actualmente elementos primigenios como principios de política exterior y que tienen más impacto en la continuidad de la misma. Estos son el universalismo, el desarme y la integración. Cervo explica que fue posible llevar adelante una política exterior universalista, como uno de los principios vectores de la política exterior, porque Brasil es un país heterogéneo y tiene una composición social heterogénea<sup>7</sup>. De este modo, el universalismo deriva de una composición étnica diversificada y cultural plural con un fuerte estrato europeo e indígena, pero también con componentes africanos y orientales (árabes, chinos, japoneses).

*"Três traços definem a composição étnica da população brasileira: a) um tronco original de raça mista formado com o cruzamento de brancos, índios e negros; b) um crescente branqueamento em consequência da imigração européia e de cruzamentos interétnicos e c) um elevado grau de integração de matrizes étnicas e culturais" (Cervo, 1995: 134).*

Así, Brasil tiene una formación histórica de la identidad nacional de convivencia de las diferencias vinculadas al carácter heterogéneo del país y de su población. De este modo, la construcción de una identidad con bases plurales, indujo a principios, valores y patrones de conducta que se incorporaron a la política exterior del país,

<sup>6</sup> Entrevista realizada al Profesor Amado Cervo en octubre de 2010.

<sup>7</sup> Esta explicación también es respaldada por el ministro João Mendes Pereira, Coordinador General Económico de América del Sur (IIRSA/COSIPLAN) en entrevista realizada el 09 de noviembre de 2011.



constituyendo su acervo histórico. Desde el impulso modernizador de la sociedad en la década del treinta, la diplomacia brasileña fue reflejando la ideología de la pluralidad étnica y cultural en su discurso. Ese sustrato le sirvió para la defensa de principios de conducta y valores inherentes a la política exterior que le dieron un carácter de permanencia. En palabras de Cervo,

*“A forma como o discurso diplomático apropriou-se de conceitos derivados da ideologia da identidade nacional pluralista será exposta através da referência aos termos lusitanismo, raízes africanas, ecumenismo e universalismo para se concluir sobre a ligação entre multiculturalismo e política exterior no Brasil” (1995: 140);*

actualmente, a estos conceptos se suma el sudamericanismo. Desde la perspectiva de este autor, el universalismo como estrategia de la política exterior brasileña fue posible por la incorporación en el discurso de las cuestiones étnicas y culturales que sirvieron para establecer lazos con aquellas comunidades con las cuales se compartían esos rasgos.

Asimismo, destacamos que la estrategia universalista está acompañada de acciones políticas pragmáticas. Esto se observa en el discurso brasileño cuando se sostiene que los agregados culturales son reivindicados en la medida en que sirvan para consolidar orientaciones externas. Así se observa que cada discurso sirvió a Brasil para establecer relaciones dependiendo de quién era el interlocutor válido del contexto. De ello puede inferirse que como Brasil cuenta con una de las poblaciones más heterogéneas del globo, tiene el potencial de desempeñar el rol de puente entre los distintos continentes.

No obstante, hay que tener en cuenta que existen otras posturas con respecto a la cuestión racial. Autores clásicos pendulan entre los más favorables a los más reacios a la mezcla de razas. Oliveira Vianna planteaba la desigualdad de las razas – para que el africano tuviera una incidencia positiva en la generación de una civilización debía “mezclarse” con la raza aria-; Gilberto Freyre (padre de la “democracia racial” brasileña), por el contrario, ponderaba la contribución de los africanos a la formación de la cultura brasileña. De Almeida Vasconcelos (2007) en su estudio sobre la cuestión racial concluye que: la cuestión racial es delicada; las diferencias espaciales deben ser tenidas en cuenta; en una sociedad muy “mezclada” es difícil “separar” los negros de los mestizos y de los indios; la discusión sobre la cuestión racial coloca en una posición secundaria las desigualdades sociales del país, independientemente del color.

El segundo concepto clave es el desarme. En la década del cincuenta el embajador Fácio propuso en la OEA la necesidad de destinar los recursos que se empleaban en el mantenimiento del aparato militar a financiar el desarrollo económico a nivel regional – en ese momento se consideraba una falta de realismo proyectar el tema a nivel mundial-. Fácio (1958) planteaba que la seguridad de los países de la región no estaría amenazada ya que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) funcionaría como disuasión ante una posible agresión extra continental y, por lo tanto, era innecesario mantener fuerzas militares superiores a las que la seguridad interna exigía. Cervo (1995) sostiene que esta idea de Fácio, es un subsidio teórico al pensamiento diplomático brasileño. De esta forma, se observa no sólo la necesidad de





desmilitarizar la región, sino también en que esos recursos sean destinados a otras áreas más provechosas para el desarrollo social. En esos términos, también fue planteado, en la XVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1963, el famoso discurso del ministro Araújo Castro sobre las 3 D's<sup>8</sup>, que calaría hondo en la tradición diplomática brasileña.

*“A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação” (de Seixas Corrêa, 2007: 173).*

A partir de ese momento, en el discurso y en la práctica, la diplomacia brasileña se valdría de este recurso para demostrar su política no confrontacionista.

Sin embargo, cabe aclarar que esta situación se vio comprometida con la llegada de la etapa más activa del progreso nuclear que vino de la mano de la Doctrina de Seguridad Nacional y los gobiernos militares y la histórica situación de rivalidad con Argentina. Esta rivalidad se manifestó principalmente a través de dos acontecimientos claves. Por un lado, en la Cuenca del Plata que tuvo como escenario las aguas compartidas del río Paraná, donde se sucedieron algunos desentendimientos en el contexto de los proyectos de construcción de los diques de Itaipú (Brasil) y Corpus (Argentina) en los años setenta. El puntapié inicial para revertir esta situación se dio con la firma del Tratado Tripartito en 1979. Por otro lado, esta competencia se puso en evidencia a través de la carrera armamentista y nuclear que comenzó a transitar el camino de la cooperación recién con la firma del Acuerdo de Cooperación bilateral para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en 1980. A partir de la década del ochenta esta rivalidad desaparece, entre otros factores, debido al proceso de redemocratización en ambos países que se complementa con los diversos mecanismos de integración regional, especialmente, el MERCOSUR. Si bien en el ámbito estrictamente nuclear se generaron los momentos de mayor tensión entre ambos países, también en fue el espacio donde se establecieron las primeras Medidas de Confianza que desembocarían, una vez llegada la democracia, en la consolidación de lo que consideramos un proceso de Seguridad Cooperativa. Posteriormente a la llegada de la democracia en ambos estados llegarían también las adhesiones a los tratados de no proliferación nuclear. A modo de ejemplo señalamos: la adhesión al Tratado de Tlatelolco, al Tratado de No Proliferación Nuclear, la firma junto con Argentina del Régimen de Control Misilístico (MCRT), la firma de la Declaración del MERCOSUR como zona de paz y libre de armas nucleares y de destrucción masiva y la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, entre otras. De esta forma, si bien es cierto que existió un período álgido en lo que al desarrollo nuclear respecta, también es cierto que fue durante un corto período de tiempo y bajo regímenes de facto.

En lo que atañe al tercer enunciado por Cervo – la integración- destacamos que éste constituye un *issue* infaltable en el discurso ya que se han llevado a cabo múltiples acciones para concretar la integración regional a lo largo del tiempo. Esta política permaneció, independientemente de los vaivenes a los que estuvieron sujetos los procesos de integración latinoamericanos.

---

<sup>8</sup> Desarme, Desarrollo y Descolonización.





En la década del cincuenta, el programa de gobierno de Kubitschek daba prioridad al esfuerzo de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico del país. El entendimiento entre Kubitschek y el resto de los mandatarios de la región – especialmente Frondizi- no sólo fue en el plano económico, sino también en el político. Cuando el presidente brasileño promovió la llamada Operación Pan-Americana, el argentino le dio todo su respaldo; en las Conferencias Pan-Americanas, ambos defendían la idea de que la mayor amenaza para nuestros países no estaba en las potencias extra-continenciales, sino en el subdesarrollo. Ese clima de cooperación posibilitó el surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), primer proceso de integración de la región. En este contexto se enmarcaron las definiciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y particularmente, de la Teoría del Desarrollo formulada por Raúl Prebisch cuyas recomendaciones fueron adoptadas por los países de la región. De este modo, el objetivo central de los procesos de integración regional fue apoyar el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que debía ser impulsado por el Estado. Es así como en los años sesenta, la integración económica regional fue vista como un instrumento funcional a la búsqueda de un desarrollo concebido como una etapa posterior al subdesarrollo. Bajo esta concepción, la integración económica regional era una estrategia para alcanzar la ampliación del mercado interno y fomentar la industrialización en los países de América Latina. Esta integración fue caracterizada como introvertida y cerrada<sup>9</sup> (Van Klaveren, 1992, 64).

Los objetivos de la ALALC fueron limitados, sin embargo en los primeros años se pudo observar un aumento del intercambio entre los países miembros como producto de la reducción de los gravámenes a bienes que no originaban resistencia. Las negociaciones se estancaron a la hora de reducir los aranceles a modo de alcanzar lo esencial del intercambio. Tampoco se avanzó sobre la reducción de las restricciones cuantitativas ni sobre acuerdos de complementación industrial. Por ende, la supremacía del proteccionismo, los regímenes autoritarios que se sucedieron en la década posterior en toda América Latina, las intervenciones burocráticas ineficientes, las percepciones de ganancias asimétricas entre los miembros y la inestabilidad política y económica contribuyeron al fracaso del esquema.

A pesar de sus escasos avances, la experiencia de la ALALC fue la piedra fundacional sobre la cual se asentó la ALADI. Dicha institución se constituyó, a partir de 1980, como el punto de acercamiento de los países que en la actualidad conforman la Comunidad Andina<sup>10</sup>, los miembros del MERCOSUR, Chile y México. La transformación de la ALALC en ALADI respondió a la necesidad de dar un nuevo marco a la integración latinoamericana. Bajo este nuevo esquema se implementaron acuerdos de nueva generación que traspasaron la dimensión comercial para incorporar la dimensión política. De este modo, se abrió una nueva etapa que se caracterizó por asimilar en un esquema pragmático, la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de la región dentro de un marco flexible. Sin compromisos

---

<sup>9</sup> Se entiende por introvertida una integración económica que mira hacia adentro y está abocada a solucionar los problemas de demanda interna que tienen los países no desarrollados. Fue cerrada pues se instrumentó sobre la base de los procesos de sustitución de importaciones que pretendieron dinamizar la industria nacional.

<sup>10</sup> La Comunidad Andina (1996) deriva del Pacto Andino (1969) y está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.



cuantitativos preestablecidos, contuvo elementos necesarios para que el esquema pudiera evolucionar hacia etapas superiores de integración económica y alcanzar, en último término, el objetivo del mercado común latinoamericano. En relación con la ALALC, la ALADI apareció como una institución más abierta ya que previó la participación de países miembros en acciones parciales con países no miembros, así como la participación de la Asociación en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo.

A mediados de la década del ochenta, también se sentarían las bases para el proyecto de integración regional más ambicioso de América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En primer lugar, factores de orden sistémico influían en una perspectiva gubernamental de acercamiento entre los países de América Latina: la crisis de la deuda, la crisis centroamericana, y la agudización del conflicto Este-Oeste. Considerando dichos factores, el gobierno brasileño se proponía favorecer la integración latinoamericana. Así, la Declaración de Iguazú, firmada en 1985 por Alfonsín y Sarney, aparece como el primer paso en dirección a un relanzamiento de la relación bilateral. El 29 de julio de 1986, los mandatarios suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña en Buenos Aires, y el 10 de diciembre el Acta de Amistad Argentino-Brasileña en Brasilia. Finalmente, esta etapa se completaría con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, ratificado por ambos congresos en 1989.

La década del noventa se inaugura con las amplias reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington y de allí surge el llamado nuevo regionalismo que será adoptado en los procesos de integración latinoamericanos tal es el caso del MERCOSUR. El principio del Regionalismo Abierto supuso múltiples cambios respecto de la concepción de los procesos de integración y de las prácticas que se adoptarían para hacerlos operativos.

El Tratado de Asunción fue firmado el 26 de marzo de 1991 entre los cuatro Estados Partes –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El objetivo de este acuerdo era la conformación de un mercado común. Para ello trazaron una estrategia de integración gradual que supuso, primero, el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre 1991-1994 y la constitución de la Unión Aduanera a partir de 1995. Cabe señalar que los cuatro socios han experimentado múltiples problemas que dificultaron el cumplimiento pleno de las dos etapas mencionadas.

Independientemente de los análisis que puedan realizarse sobre la eficacia del MERCOSUR, cabe destacar que en términos geoeconómicos, la integración regional ha permitido y ampliado la cooperación entre nuestros países haciéndolos más fuertes a escala mundial. Así, en las negociaciones del proyecto ALCA, los países del MERCOSUR negociaron en bloque - a instancias de Brasil y su propuesta de *Building Blocks* en contraposición a la sugerencia norteamericana de negociaciones *Step by Step* -, lo que les confirió un impacto mayor en las negociaciones que si cada país hubiera actuado de forma individual. Asimismo, la integración ha ayudado a los países democráticos a sellar fuertemente la paz ganada en las fronteras con una tradición de conflicto (creando la Zona de Paz y Cooperación), como así también a proteger las democracias mediante la cláusula democrática (Protocolo de Ushuaia de 1996). Estos logros del gobierno de FHC se realizaron bajo el supuesto de que la formación de bloques de integración constituían la única salida de los países subdesarrollados ante los riesgos de la globalización. De esta manera, como ocurrió con casi todos los estados latinoamericanos, la Argentina con el presidente Carlos Menem y Brasil con Fernando



Collor de Melo, Itamar Franco y FHC abandonaron el paradigma del Estado desarrollista adoptando el paradigma neoliberal. Consecuentemente, se reformularon las concepciones y las políticas gubernamentales dominantes en el pasado, se abandonaron las estrategias de sustitución de importaciones, se reformuló el papel del Estado y de las relaciones económicas y comerciales internacionales de los dos países, y se adoptó la interpretación según la cual todos los problemas eran de naturaleza puramente económica. De esta forma, la integración regional fue utilizada como instrumento de política eficaz para intensificar la liberalización comercial, y reducir cada vez más el promedio de los niveles de protección que es lo que exigían las políticas neoliberales. De entre las amplias reformas estructurales, surge el llamado nuevo regionalismo o Regionalismo Abierto que será adoptado en los procesos de integración regional latinoamericanos. Es en este marco en el que debe entenderse la firma no sólo del Tratado de Asunción de 1991, que dio comienzo al MERCOSUR, sino también, y más importante, al Protocolo de Ouro Preto de 1995 que puso finalmente en marcha sus instituciones y la creación del arancel externo común. A diferencia que en los países vecinos, Brasil no sufrió contrapesos, sino que se visualizaron reacciones positivas de la economía a la apertura económica. El hecho de ser la economía más grande de Sudamérica generó asimetrías entre sus otros socios que todavía penetran el planeamiento de la integración.

A partir de la administración de Lula Da Silva, se analiza la condición periférica del Cono Sur con un criterio optimista, en la medida en que los países de la región buscaran asociarse para manejar, conjuntamente, las situaciones que ellos mismos generaran entre sí y con terceros, como así también las provocadas por terceros y que impacten en las sociedades y economías nacionales. En el 2004, Brasil impulsó lo que hoy se denomina UNASUR, ampliando a toda América del Sur la importancia conferida anteriormente sólo al MERCOSUR. Dicho esto, cabe resaltar la importancia de la diplomacia en la génesis de los procesos de integración. Como plantea Cervo (2008), aunque los líderes políticos son los creadores visibles de los procesos de integración, éstos pueden llevarlos a cabo sí –y sólo sí- las fuerzas sociales están directamente involucradas, y la diplomacia es la encargada de crear conciencia en torno de la misma. La integración como tema permanente de la agenda de la política exterior de Brasil se observa en su participación en las múltiples instancias y procesos, tales como las mencionadas.

En todos estos casos la diplomacia tuvo una importancia superlativa. El Imperio dejó a la diplomacia como herencia que se transmite ‘genéticamente’ en la construcción del Estado. De este modo, Itamaraty adoptó una posición de fortaleza en los asuntos externos, informando y formando las opiniones de política exterior con suficiencia. En palabras de Melo:

*“O fortalecimento do Itamaraty, enquanto corpo profissional, tem suas origens na própria história da formação do estado Nacional. Observa-se que a instituição adquiriu, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal (...)” (2000: 58).*

Así, la conjunción de autonomía y centralización posibilitó que el proceso decisorio alcanzase un alto grado de unidad. El sólido consenso sobre la política exterior, la



aprobación de Itamaraty por segmentos claves como las fuerzas armadas y los grupos empresariales, y la articulación funcional con otras agencias federales contribuyeron significativamente para formatear el papel central de Itamaraty en la formulación de la política externa brasileña (Russell, 1990). La aprobación histórica proviene del hecho de que el foco de la agenda de la política externa ha estado concentrado en las prioridades de desarrollo del país.

## El pensamiento estratégico

El Embajador Meira Penna plantea que Brasil es el producto de la diplomacia. Aunque ésta nos parece una aseveración un poco extrema, compartimos que el rumbo de la política brasileña en sí, estuvo marcado por grandes estrategias y, entre ellos, encontramos una gran cantidad de diplomáticos. Por este motivo, creemos que el estudio de la identidad política que subyace en el corpus del pensamiento de los diplomáticos de Itamaraty, y con él de sus grandes personalidades, es fundamental para comprender la acción externa brasileña y su vinculación con los objetivos políticos internos brasileños.

La historia de las ideas políticas en Brasil es pródiga en imágenes y en conceptos profundos. En este apartado no hablaremos de las ideas políticas en acción, tal como las materializan los estadistas que se consideran representantes del pueblo, sino de aquellas ideas políticas que pudieron tener influencia en estos estadistas para terminar finalmente en acciones, es decir, lo que había de esencial en el consenso de base de pensamiento político-estratégico nacional. Básicamente, como plantea Severino Cabral (2004), se trata del estudio de ideas político-estratégicas contemporáneas que analizan un conjunto de conceptos sobre Brasil, elaboradas por intelectuales instalados en el alto mando político del país, y volcadas a la creación de una respuesta nacional a los desafíos del orden tanto doméstico como internacional.

Estudiar el pensamiento elaborado por estos intelectuales

*"(...) pode parecer um exercício anacrônico de erudição pouco o nada relevante (...) No entanto, parece cada vez mais próxima de nossos dias a agenda política desenvolvida então por alguns dos principais personagens que asomaban o cenário com ideais e problemas relacionados com o Ser nacional e seu destino" (Cabral, 2004: 15).*

El pensamiento de estos políticos e intelectuales tiene hoy una relevancia asombrosa con relación al desarrollo interno del país así como con respecto a su actuación en el escenario internacional.

Pensamiento estratégico es definido por Calvario dos Santos como aquella

*"Atividade intelectual voltada ao preparo e aplicação do Poder Nacional para alcançar ou manter objetivos superando óbices de toda ordem" (2003: 41).*



Según Severino Cabral<sup>11</sup>, para definir 'pensamiento estratégico', en primer lugar, hay que reflexionar sobre la existencia de un sistema de pensamiento, o sea, de un conjunto de ideas sistematizadas en un cuerpo teórico que expresan un campo de saber determinado acerca de hechos y datos. El sistema de pensamiento difiere de una simple concepción del mundo o ideología ya que admite una formalización epistémica capaz de generar conjeturas y previsiones susceptibles de prueba o demostración – un ejemplo de sistema de pensamiento serían las doctrinas económica liberal o socialista marxista sobre la naturaleza de la sociedad y del Estado. Segundo, cuando el sistema de pensamiento se apoya en cálculos de costos y beneficios para figurar proyecciones de escenarios posibles para determinada sociedad, los cuales implican la posibilidad de competición, conflicto, aproximación y/o cooperación con otras sociedades, ahí nos ubicamos en una situación estratégica, y el pensar está en función de la estrategia, creando así un campo de pensamiento que sirve de *background* para el nacimiento de una teoría estratégica. La perduración en el tiempo consolida esa doctrina y la hace un modelo a seguir para otros pensamientos.

De esta forma, independientemente de quién sea el pensador, lo importante es que sus conceptos hayan sido tenidos en cuenta para expresarse en acciones. Así, el Barón de Rio Branco, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, José Honorio Rodrigues, Hélio Jaguaribe, Golbery do Couto e Silva, Fernando Henrique Cardoso, João Augusto de Araújo Castro, San Tiago Dantas, Gerson Moura, Ramiro Saraiva Guerreiro, Celso Lafer, Samuel Pinheiro Guimarães, son algunos de los exponentes de una idea de *Brasil país*, que luego, de alguna forma, fue volcada a las acciones. La articulación entre estos políticos-intelectuales que tuvieron pensamientos muy disímiles entre sí fue que pensaron al Brasil de su época, sin embargo, sus ideas prevalecen a los largo del tiempo.

En tercer lugar, planteamos que tanto determinados personajes de la historia como objetivos establecidos en el comienzo de la experiencia independiente de Brasil, han contribuido notablemente a dotar de sentido a la acción presente de Itamaraty, tomando premisas, percepciones e intereses permanentes y adaptándolos a la actualidad, lo que según Aboy Carlés constituye parte de toda identidad política.

Nascimento (2005) explica que los intelectuales estuvieron presentes en momentos que expresaron profundas modificaciones en la historia brasileña. En la década del treinta – que a nuestro juicio inaugura el Estado moderno en Brasil-, los intelectuales decidieron direccionar su actuación para el Estado, percibido a partir de esa década como la representación superior de la idea de nación y el cerebro capaz de coordinar y hacer funcionar armónicamente todo el organismo social. De esta forma, el intelectual de la época tenía una función social que pronunciaba que era preciso juntar el pensamiento y la acción. Fue un período en el que se intensificó el pensamiento nacionalista. La consecuencia en la política exterior fue un importante cambio en la representación de los intereses nacionales de Brasil. El pragmatismo y la desideologización tuvieron como contracara -en clave de interés nacional- un objetivo central: obtener insumos para el desarrollo nacional. Otro quiebre histórico fue la década del setenta con los gobiernos militares, en los cuales se resaltó la idea de que la política exterior brasileña debía ser

---

<sup>11</sup> Entrevista concedida por el Dr. Severino Cabral en octubre de 2010 en la Escuela Superior de Guerra de Río de Janeiro.



actualizada para conferir a Brasil un papel de destaque en el mundo –la idea de Brasil potencia-. El último período que queremos resaltar, en el cual nos extenderemos, es el gobierno de Lula da Silva, cuyo ministro de relaciones exteriores, Celso Amorim ha profundizado tres ideas fuerza. La primera es el sentimiento de pertenencia a Sudamérica, la *sudamericanidad*. De esta primera idea fuerza se desprende la segunda: el liderazgo regional. Finalmente, este liderazgo regional intenta reflejarse más allá de las fronteras sudamericanas para jugar a nivel global. En palabras del mismo Amorim:

*“Ao mesmo tempo em que nos percebemos latinoamericanos, e mais especificamente sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional” (2007: 7-8).*

Brasil se ha convertido bajo la dirección del protagonismo y el carisma de Lula Da Silva, en una potencia emergente. A esa empresa contribuyen, también, una diplomacia personalista, el acompañamiento de un ministro de Relaciones Exteriores con experiencia y con una fuerte sintonía con el presidente. Esta identidad internacional ha llevado al país a erigirse como portavoz de los estados del Sur dentro de los organismos internacionales más importantes, como así también a constituirse como ‘creador’ de instituciones regionales.

El protagonismo creciente que ha adquirido el país, su rol global y regional, y, en consecuencia, su inserción en el mundo, derivan de una idea de destino manifiesto (Almeida Neves, 1995). Ésta es, en parte, el resultado de la construcción de su identidad nacional. Como plantean Busso & Pignatta (2008) aquellos países cuya identidad nacional actuó como elemento estructurante de su política exterior, han logrado mejores resultados en su inserción internacional que aquellos estados en donde la identidad es más débil.

De la mano de Amorim, a nivel regional, Brasil ‘utilizó’ su condición territorial para fortalecer su posición con respecto a sus movimientos en el continente y en el mundo. Las alusiones a *lo regional*, que son parte de la identidad del país se refuerzan en el siglo XXI, cuando América del Sur pasa a representar la plataforma regional que referencia la estrategia de inserción internacional de Brasil<sup>12</sup> (Freitas Couto, 2009). Como plantea Samuel Pinheiro Guimarães –otro de los ideólogos de la administración Da Silva:

*“América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (2002: 146).*

<sup>12</sup> En la Reunión Presidencial del Grupo Río de 1993, el presidente Itamar Franco propuso la creación del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Así, el Grupo sirvió para el primer ensayo efectivamente sudamericano de la política exterior brasileña. En este momento, Amorim apuntaba que con la iniciativa del ALCSA se iniciaba la construcción política de América del Sur.



Como fue planteado, la absorción de una sudamericanidad en la identidad nacional de Brasil significó la construcción de iniciativas que fortaleciesen esa dimensión, las cuales se vieron reforzadas con la gestión de Amorim.

En una dimensión estructural, los aportes de las distintas épocas pueden ser vistos – parafraseando a Weber - en un armonioso equilibrio de convicción y responsabilidad. En otras palabras, la máxima responsabilidad externa está atada al juego de interés nacional para consolidar un proyecto nacional de desarrollo interno fuerte y de presencia internacional autónoma. Las convicciones actúan allí como aportes subsidiarios –como partes de un todo - que suman a una identidad, en grandes trazos, única y que se convierte en el sustento de la continuidad política.

### La evolución Orgánica<sup>13</sup> del Ministerio

La evolución orgánica que dio, posteriormente, lugar a la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores como tal fue compleja y accidentada. Antes inclusive de la independencia brasileña, el manejo de los asuntos exteriores del imperio pasó por varias modalidades. A partir del año 1822, Borges Cheibub (1984) hace un seguimiento de la evolución del órgano diplomático por excelencia, dividiendo en tres momentos la historia del proceso diplomático en Brasil: el período patrimonial (diplomacia imperial) – de 1822 a 1902 -; el período carismático (el Barón de Rio Branco) - 1902 a 1920 -; y el período burocrático racional - 1920 a la actualidad. Tomaremos estas tres categorías y describiremos brevemente el proceso de burocratización del Ministerio ya que en su evolución encontramos la explicación de la organicidad.

En el primer período, Brasil contaba con una estructura diplomática heredada de Portugal. En este punto, la política de reclutamiento apuntaba a que la tarea diplomática fuera ejercida por miembros de familias de alcurnia, allegadas al Estado y ligadas a él por lazos comerciales. Esta característica no permitía que existieran límites claros entre los intereses individuales y los colectivos. Esto – y la insuficiencia financiera del Imperio - no permitió un alto grado de profesionalización de los cuadros diplomáticos de la época. Sin embargo, estas características *per se* no consideradas buenas, arrojaron buenos resultados: la elite, previamente socializada en la tradición portuguesa, no era heterogénea.

*“Foram antes a estabilidade, coesão e homogeneidade da elite imperial – que diferenciavam o Brasil dos outros países da América Latina - que garantiram ao país supremacia diplomática em relação aos países vizinhos (...)”* (Borges Cheibub, 1984: 118).

Lo más interesante que plantea Cheibub es que, durante todo el período, existió un consenso intra-elite que fue lo que permitió la continuidad de la política exterior. En este período, el objetivo de generar una estructura burocrática *propia* que reclutara

---

<sup>13</sup> Según Oliveira Castro (2009), el proceso que describiremos puede asemejarse al desarrollo de un organismo vivo.





diplomáticos - aunque en la primera etapa se adoptaran características prebendarias - creó los antecedentes más importantes del servicio diplomático, que se afianzaría en los períodos subsiguientes.

El paso del Imperio a la República no implicó grandes alteraciones en la política exterior brasileña, como lo plantean varios autores (Borges Cheibub, 1984; Lafer, 2002; Pinheiro, 2004). Sin embargo, Borges Cheibub (1984) realiza una distinción entre el período imperial y el momento carismático debido a la figura del Barón de Rio Branco y a la fuerza simbólica que éste personaje cobraría a través de los años para Itamaraty. El llamado legado del Barón posee una significación más amplia por ser responsable de la afirmación de principios y valores que serían posteriormente reconocidos como la base axiológica de la acción externa del país (Sénéchal de Goffredo, 2005).

El Barón de Rio Branco imprimió un sello distintivo en la manera de hacer la diplomacia a partir de sus gestiones, particularmente a través del símbolo de *esprit de corps* que inculcó en Itamaraty. Su gestión puede ser considerada como el marco simbólico fundamental en la concepción moderna del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como plantea Celso Lafer:

*"(...) la dirección que orientaba la visión de futuro de Rio Branco era el desarrollo como medio de reducir el diferencial del poder, responsable de la vulnerabilidad sudamericana" (2002: 102).*

Por otra parte, como plantea Barros (1984), la originalidad de la situación del Barón radicó en, con la excepción de las Fuerzas Armadas, ningún otra agencia burocrática del gobierno brasileño generó semejante símbolo histórico tan poderoso para ayudarlo a actuar coherentemente y sortear las incertezas de la competencia burocrática actual. Rio Branco fue el político que inició el viraje definitivo. La historia diplomática a partir de su intervención se empieza a contar de forma distinta al adquirir el Ministerio un rol protagónico en la burocracia republicana.

Tras la muerte de Rio Branco terminaría la llamada *Belle Epoque* de la diplomacia y comenzaría la *fase moderna* o burocrática-racional de la historia de la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores con las consecuentes modificaciones administrativas y reglamentaciones que darían lugar a la organización actual. Así, este último período se centra en la reforma burocrática que convirtió a Itamaraty en la institución que conocemos hoy en día. Cabe aclarar que, como plantea Borges Cheibub el proceso de transformación burocrático-racional de Itamaraty fue propio de la modernización general del Estado del siglo XX - particularmente a partir de 1930 -, momento en el cual se aceleran las tendencias a la centralización y burocratización de toda la administración pública.

De este modo, Itamaraty viene fortaleciéndose a lo largo de la historia de la formación del Estado nacional brasileño, entre otras cosas, debido a las características del propio proceso de formación del Estado y a algunos factores relativos a la diplomacia en sí y a las instituciones diplomáticas. Así, los diplomáticos tienden a adquirir autonomía con respecto al sistema lo que les confiere una creciente iniciativa en cuanto a la formulación e implementación de la política exterior, al mismo tiempo que se aseguran una cierta capacidad de asegurar su continuidad (Borges Cheibub, 1984).



## A modo de cierre

En este trabajo hemos intentado analizar al Ministerio de Relaciones Exteriores como “significante vacío”, lo que posibilita la tradición de continuidad de Itamaraty. Para ello, describimos determinadas constantes de política exterior, detallamos algunas aristas del pensamiento diplomático, e hicimos una breve descripción de su evolución orgánica. Asimismo, creemos que los funcionarios de Itamaraty – la elite diplomática -, ha generado la tendencia de actuar en una misma dirección, para proteger y profundizar su identidad compartida – identidad institucional - a través de la aplicación de estas directrices.

En Itamaraty existe un componente estructural por sobre el componente político, el cual, independientemente de los cambios contextuales, mantiene determinadas directrices, principios, valores y objetivos. La política exterior se desarrolla de tal forma que las metas orgánicas son más importantes que las gubernamentales. Al margen de las críticas que puedan hacerse a algunas agencias del Estado, cabe aclarar que Itamaraty actúa como *bolsô de eficiência* en donde el *esprit de corp* le permite ser una agencia que mantiene una coherencia a través del tiempo, quizás por el sentimiento de pertenencia de los agentes que la componen - que hace que la identidad compartida sobrepase a las identidades individuales. Acordamos con Arbilla en que la presencia de una corporación diplomática con una fuerte orientación institucional propia y un alto grado de control sobre la mayoría de los canales de acceso al proceso de formulación de la política exterior, inhibió las rupturas conceptuales a pesar de los cambios contextuales. Éstos se han traducido en una *actualización* de los principios tradicionalmente sustentados, como sostenía Azeredo da Silveira, “la mejor tradición de Itamaraty es *saber renovar-se*”.

Recapitulando, la identidad política de Itamaraty se define a través de la burocratización weberiana como significativo vacío. Es esta burocratización la que permite establecer una única identidad en la continuidad, con un alto grado de cohesión corporativa. Tomando la práctica de articulación que plantean Laclau y Mouffe planteamos que es, precisamente, esta burocratización de tipo weberiana la que permite establecer esa modificación en los distintos elementos individuales que reconduce los fragmentos a una unidad representada en una única identidad institucional, que se evidencia en la manutención de un alto grado de cohesión corporativa.

Cabe remarcar que, desde hace algunos años se plantea que no es más válida la premisa del consenso positivo de las diversas tendencias político-ideológicas sobre la política exterior brasileña. En general, los críticos consideran que la actual política externa es una emanación tardía del tercermundismo de la década del sesenta, marcada por un antiimperialismo infantil, así como en las limitaciones en la capacidad de liderazgo brasileño (de Almeida, 2006). A pesar de que estas opiniones en contra complejizan la hipótesis del consenso, es innegable que refuerzan la hipótesis de la coherencia y permanencia a lo largo de la historia del tratamiento continuo de ciertas temáticas y percepciones. Teniendo esto último en cuenta, nos animamos a afirmar la existencia de una identidad político-institucional única en el seno de Itamaraty.

Las modificaciones administrativas y organizacionales que ha sufrido el Ministerio de Relaciones Exteriores como institución dan muestra de lo que Oliveira Castro (2009) llama evolución orgánica; esto es, que el Ministerio ha evolucionado y continúa



haciéndolo conforme avanzan las necesidades planteadas tanto por la política internacional como por la política doméstica brasileña.

## Referencias

- Aboy Carles, G. (2001). "Fundamentos teóricos para el estudio de las identidades políticas", en ABOY CARLÉS, Gerardo, *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Rosario: Homo Sapiens.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*, Buenos Aires: GEL.
- Almeida Neves, L. (1995). *Destino do Brasil: Potência Mundial. A Era Vargas continua*, Rio de Janeiro: Graal.
- Amorim, C. (2007). *A diplomacia multilateral do Brasil. Um tribute a Rui Barbosa*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Barros, A. C. (1984). "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors", en MUÑOZ, Heraldo & TULCHIN, Joseph, *Latin American Nations in World Politics*, Colorado: Westview Press.
- Borges Cheibub, Z. (1984). "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica", en *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, N° 6, Madrid: CEPAL.
- Busso, A. & Pignatta, E. (2008). "Política Exterior, Fuerzas Profundas e Identidad. Reflexiones conceptuales y metodológicas", en BUSO, Anabella (comp.), *Fuerzas e identidad: reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior: un recorrido de casos*, Tomo I, Rosario: UNR Editora.
- Cabral, S. (2004). *Brasil megaestado. Nova ordem mundial multipolar*, Rio de Janeiro: Contraponto / FAPERJ.
- Calvário dos Santos, J. (2003). "Evolução do Pensamento Estratégico Brasileiro", en *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, vol. 20, n° 42.
- Cason, J. & Power, T. (2006). "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula", Paper presentado en "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East", Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Disponible en: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/forumregional/pdf/giga\\_conference\\_Regional\\_Powers\\_0612/giga\\_RegPowers0612\\_paper\\_cason-power.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/forumregional/pdf/giga_conference_Regional_Powers_0612/giga_RegPowers0612_paper_cason-power.pdf)
- Cervo, A. (1995). "Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38 (2), Brasília.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.
- De Almeida, P. R. (2006). "Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 49, n° 1, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.



De Almeida Vasconcelos, P. (2007). "O debate sobre a questão racial no Brasil urbano: passado e presente", en *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, Vol. XII, Nº 729, Barcelona.

De Seixas Corrêia, L. F. (org.) (2007). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Fácio, G. (1958). "O desarmamento como fator de desenvolvimento econômico na América Latina", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, Nº 2.

Geddes, B. (1990). "Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930-1964", en *Comparative Politics*, Vol. 22, Nº 2, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York.

Giaccaglia, C. (2010). "La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva", en *CONfines*, 6/12.

Hermann, M. G. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, en *International Studies Review*, 3(2).

Laclau, E. & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid: Siglo Veintiuno.

Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Lima, M. R. S. de (2000). "Instituições democráticas e política exterior", en *Revista Contexto Internacional*, Vol. 22, Nº 2.

Melo, F. C. (2000). *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*, Tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo.

Nascimento, R. (2005). *Idéias, Instituições e Política Externa no Brasil de 1945 a 1964*, Disertación de Maestría presentada en la Maestría de Relaciones Internacionales, Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Oliveira Castro, F. (2009). *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. I (1808 – 1979).

Pimenta de Faria, C. A. (2008). "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51, (2).

Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*, Rio de Janeiro: Jorge Zahae Editor.

Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: GEL.

Sénéchal de Goffredo Junior, G. (2005). *Entre Poder e Directo: A Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Souza, A. de (2009). *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*, Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO FEDERALISMO NA GESTÃO DA PLURIDADE ÉTNICA EM ESTADOS MULTINACIONAIS E NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS**

**Daniel Rodrigues**

[dmrodrigues\\_296@hotmail.com](mailto:dmrodrigues_296@hotmail.com)

Professor Auxiliar Convidado em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Portugal) e Investigador Integrado do OBSERVARE da Universidade Autónoma de Lisboa.

### **Resumo**

A existência de vários grupos étnicos, religiosos e/ou linguísticos cujos direitos não são reconhecidos ou são continuamente violados cria situações de tensão cujas consequências são imprevisíveis. Se, nalguns casos, aqueles grupos procuram de forma pacífica um mero reconhecimento das suas particularidades, existem outros em que o recurso à violência tem sido frequente. Conflitos como aqueles que assolaram os Balcãs ocidentais na década de 1990 ou que continuam a devastar regiões como o Cáucaso, a República Democrática do Congo, a Nigéria ou o Myanmar encontram no factor étnico, associado nalguns casos à questão religiosa, uma das suas principais causas.

Se é verdade que foram várias as soluções apresentadas com o objectivo de responder positivamente às tensões inerentes à complexidade étnica de Estados multinacionais, não é menos verdade que a existência desta variedade de modelos teórico-práticos nem sempre conseguiu alcançar os objectivos pretendidos e, acima de tudo, o intuito de pôr cobro a uma situação de paz muitas vezes negativa. Do direito das minorias ao federalismo, é possível identificar princípios cuja pertinência e adequação a contextos que podem ser definidos como sendo de paz formal é clara e inequívoca. Não deixa contudo de ser importante inserir e enquadrar estes elementos em casos específicos, procurando com isto demonstrar que cada caso é um caso e que a sua adaptação a uma situação precisa não invalida a sua inadequação a outra aparentemente semelhante.

Torna-se, pois, fundamental levantar algumas questões que permitam tecer algumas considerações sobre o papel que um modelo de organização política e administrativa como o federalismo pode desempenhar, em parte como complemento ao direito das minorias, enquanto instrumento de gestão da pluralidade étnica em Estados que podem ser definidos como sendo multinacionais assim como na prevenção de conflitos étnicos.

### **Palavras chave:**

Direito das minorias; federalismo; prevenção de conflitos; etnonacionalismo

### **Como citar este artigo**

Rodrigues, Daniel (2013). "Considerações sobre o papel do federalismo na gestão da pluralidade étnica em Estados multinacionais e na prevenção de conflitos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art6](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art6)

**Artigo recebido em 23 de Setembro de 2013 e aceite para publicação em 17 de Outubro de 2013**



## **CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO FEDERALISMO NA GESTÃO DA PLURIDADE ÉTNICA EM ESTADOS MULTINACIONAIS E NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS**

**Daniel Rodrigues**

### **Introdução**

Este artigo pretende, tal como o título indica, tecer algumas considerações genéricas sobre o papel do federalismo na gestão da pluralidade étnica em Estados multinacionais e, por conseguinte, na prevenção de conflitos cuja justificação resida em parte ou totalmente em questões de etnicidade aliadas ao nacionalismo de um ou mais actores em confronto. A questão é tanto ou mais complexa quantas as implicações que esta tem a vários níveis da organização política e administrativa de um Estado.

Assim, é fundamental ter presente que uma abordagem a esta problemática envolve, não apenas uma apresentação do modelo federal como uma solução viável na prevenção de conflitos de índole etnonacional, mas também um entendimento das dificuldades encontradas por Estados multinacionais na gestão da sua pluralidade étnica. Por conseguinte, o artigo procura numa primeira fase analisar esta questão à luz do direito das minorias e da sua aceitação e aplicação por este tipo de Estados para depois passar à observação do modelo federal, assumindo que o não-respeito do direito das minorias aumenta o risco de um conflito étnico em contextos onde a tensão étnica está latente.

O artigo não procura definir o conceito de federalismo nem tão pouco tem a intenção de apresentar o modelo federal como o único desfecho possível em contextos de tensão étnica. O seu objectivo passa pela apresentação de elementos que possibilitem avaliar as potencialidades deste modelo, tendo presente as suas vantagens na promoção de uma maior igualdade entre grupos étnicos no seio do mesmo Estado.

### **Estados multinacionais e o reconhecimento das idiossincrasias ao nível interno**

Se a criação de Estados multinacionais obedece às mais diversas razões (históricas, económicas, culturais, religiosas), a sua sobrevivência constitui uma tarefa complexa, independentemente do tipo de estrutura estatal existente (cidade-Estado, monarquia, república, império ou outra).

Segundo Jennifer Jackson Preece,





*[a]s minorias não são mais do que etnonações que não conseguiram alcançar o objectivo final do nacionalismo étnico – a independência em relação ao seu próprio Estado-nação – e, por conseguinte, existem dentro das fronteiras políticas do Estado de outra nação; a sua própria existência é uma desconfortável recordação da ‘crença na autodeterminação nacional’ na sociedade internacional [...]. Em suma, o problema das minorias só surge no contexto do sistema de Estados-nação e é na verdade um resultado directo de anomalias e inconsistências no mesmo. (1998: 29)*

São estas anomalias que vários Estados têm tentado corrigir, na maioria dos casos após o surgimento de movimentos internos reivindicando a pertença a essas “etnonações”, ou “nações sem Estado”. As últimas décadas do século XX viram o desenvolvimento de soluções devolucionárias enquanto respostas estatais a tendências centrífugas internas, nomeadamente no espaço europeu. O Reino Unido, a Espanha, a Itália, a Bélgica e até a França são exemplos de democracias ocidentais que deram um passo nesse sentido ao optarem por uma reestruturação política e administrativa com o objectivo claro de pôr um termo às reivindicações de carácter etnonacionalista e etnoregionalista. Semelhantes na sua capacidade de destabilização da harmonia e da unidade do espaço nacional, estas reivindicações são distintas e específicas em termos de percepção. E porque cada Estado tem os seus próprios problemas, a solução encontrada é também ela diferente consoante os casos e as especificidades locais. A profícua bibliografia sobre conflitos étnicos e arranjos institucionais, enquanto reguladores das tensões entre o Estado e os diferentes grupos que o compõem numa base de rejeição da violência, tem apresentado inúmeras soluções visando a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos. E se alguns autores se limitam a uma referência genérica das possibilidades existentes, outros não hesitam em apresentar listas intermináveis. De forma sucinta, podemos afirmar que a resolução assim como a prevenção de conflitos étnicos através da elaboração de arranjos institucionais passa pela criação de mecanismos como sejam um auto-governo territorial e não territorial, a divisão de poder aos níveis local e central, instituições transfronteiriças, a paradiplomacia, ou medidas promovendo os direitos humanos e das minorias (Cordell & Wolff, 2010: 87). Aprofundando estas opções, William Safran (1994) apresenta várias políticas estatais que o próprio define como sendo de cariz positivista/pluralista; federalismo segundo critérios étnicos; quase-federalismo e pseudo-federalismo; autonomia local e/ou regional; consociação; descentralização funcional; rotação dos cargos públicos; autonomia local e/ou descentralização funcional mista; representação comunalista; representação legislativa garantida aos principais grupos étnoraciais; múltiplos sistemas legais e tribunais, funcionalmente diferenciados; reconhecimento de um estatuto de oficialidade ou co-oficialidade a várias línguas e institucionalização do multilinguismo; acção afirmativa; distinção entre cidadania e nacionalidade; distribuição de patrocínios; e, incentivo e subsidiação de criações culturais das minorias étnicas. Outra solução passa pela adopção de políticas promovendo a autonomia não-territorial, também conhecida por autonomia pessoal (ou cultural), sendo que esta se baseia fundamentalmente no pensamento de Otto Bauer e Karl Renner (Bottomore & Goode, 1978), dois pensadores austro-marxistas. Todavia, quaisquer que sejam as





respostas estatais, todas procuram na descentralização territorial (e frequentemente na federalização ou pseudo-federalização) a síntese entre os interesses dos poderes central e locais (ou regionais), procurando ao mesmo tempo evitar que a resposta venha a constituir uma base legal para novas reivindicações.

### **O direito das minorias como resposta às reivindicações das “etnonações”**

Limitando a nossa análise ao contexto europeu, é possível verificar que a protecção das minorias nacionais entrou definitivamente na esfera de intervenção de várias organizações internacionais (por ex.: Conselho da Europa, UE, OSCE, Conselho dos Estados do Mar Báltico, Iniciativa Central Europeia). O papel desempenhado por estas organizações tem sido objecto de estudo por parte de diversos autores que abordam a questão do direito das minorias sob os mais diversos prismas (Pentassuglia, 2004; Hogan-Brun & Wolff, 2003; Thornberry, 2001; Trifunovska, 2001a)<sup>1</sup>.

A protecção das minorias nacionais não é um fenómeno recente. Esta tornou-se, de facto, um princípio internacionalmente reconhecido no final da Primeira Guerra Mundial, com a definição dos Quatorze Pontos do presidente norte-americano Woodrow Wilson e a sua adopção parcial pelas potências vencedoras. Contudo, e não obstante a existência de várias convenções, como a Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, ou o Instrumento da Iniciativa Central Europeia para a Protecção dos Direitos das Minorias, nas quais se podem encontrar recomendações relativas à protecção das referidas minorias, estas não são respeitadas na sua totalidade pelos seus Estados signatários. De acordo com Trifunovska (2001), o Conselho da Europa defende a ideia segundo a qual os indivíduos pertencentes a minorias têm vários direitos decorrentes dessa condição. As minorias têm assim o direito ao reconhecimento enquanto tal por parte do Estado em que residem; o direito de manterem e desenvolverem a sua própria cultura; o direito de manterem as suas instituições educacionais, religiosas e culturais; e, o direito de participarem enquanto sujeitos de pleno direito nas tomadas de decisão em assuntos que lhes digam directamente respeito (2001: 146).

De entre as várias convenções europeias que abordam esta questão, a mais conhecida é a “Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais” emitida pelo Conselho da Europa em 1995 (COE, 1995). Dos quarenta e sete Estados-membros do Conselho da Europa, apenas quatro não assinaram esta convenção, sendo França uma das raras excepções<sup>2</sup> dado este país não reconhecer a existência de minorias no seu território. De notar ainda que dos Estados que assinaram a Convenção-Quadro, apenas trinta e nove a ratificaram<sup>3</sup>. Outro documento de grande importância relativo à protecção das minorias, em particular em termos linguísticos, é a “Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias” (COE, 1992). Neste caso, existem apenas vinte e cinco ratificações para oito assinaturas não seguidas de ratificação<sup>4</sup>. A não-assinatura assim

<sup>1</sup> A este respeito, ver também Rechel (2009); Packer (2005); Philips (2005); Alcock (2000).

<sup>2</sup> As outras excepções são Andorra, Mónaco e a Turquia.

<sup>3</sup> Os países que não ratificaram a “Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais” são a Bélgica, Grécia, Islândia e Luxemburgo.

<sup>4</sup> A “Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias” não foi ratificada pelo Azerbaijão, França, Islândia, Itália, Malta, Moldova, Federação Russa e Macedónia. Para além destes países, há quatorze que



como a não ratificação da Carta prende-se com várias questões, desde a não existência de minorias nacionais e, por conseguinte, de línguas regionais ou minoritárias, até questões de políticas linguísticas internas. Parece pois bastante claro que a existência de documentos deste género não é suficiente para garantir os direitos legais das minorias, pelo menos nos Estados não signatários, nem tão pouco que aqueles direitos (legais) são respeitados pelos Estados signatários. As referências à violação dos direitos das minorias ou ao não reconhecimento das mesmas é frequente não apenas na bibliografia mas também na imprensa local e nacional de vários Estados, assim como em relatórios de organizações internacionais dedicadas à protecção das minorias como seja o caso da OSCE e do seu Alto-Comissário para as Minorias Nacionais, vários centros de investigação<sup>5</sup> ou ainda organizações não-governamentais como a *Freedom House*, a *Minority Rights Group International* e a *Human Rights Watch*. Os países bálticos (em particular a Estónia e a Letónia) são com frequência confrontados com as reivindicações das respectivas minorias russas. A minoria macedónia da Bulgária ainda não obteve reconhecimento legal por parte das autoridades locais. Os polacos continuam a ser alvo de discriminação por parte dos seus concidadãos lituanos apesar de uma história comum, pautada por relações pacíficas entre ambas as comunidades. Não queremos com isto afirmar que os direitos das minorias são o alvo de constantes violações por parte dos Estados em questão, nem tão pouco estamos perante situações de perseguição por motivos étnicos ou religiosos dignos dos pogroms da década de 1930 do século passado. O recente referendo sobre a oficialização da língua russa na Letónia<sup>6</sup> (mais de um quarto da população do país é russófona, sendo um terço da população etnicamente russa) saldou-se por uma clara recusa desta pela maioria dos votantes (75%). Parece óbvio que submeter os direitos das minorias ao voto popular resulta com frequência na negação das mesmas. No caso letão, o resultado era expectável, não só pelo passado histórico do país e pela existência de uma minoria russa que é entendida como a consequência de uma política de desnacionalização da Letónia por parte das autoridades soviéticas, mas também pelas suspeitas de instrumentalização do referendo por Moscovo.

O não-respeito de alguns daqueles direitos é uma realidade em determinados países, mas não constitui necessariamente uma prática recorrente e persistente. Nas situações em que os direitos das minorias são respeitados, pese a inexistência de documentos legais com essa mesma finalidade, o Estado não signatário tem a possibilidade de argumentar que o respeito das particularidades locais e regionais assim como das identidades nacionais não necessita de qualquer vínculo jurídico-legal. Desta forma, este seria completamente desnecessário quando confrontado com tradições de respeito das minorias nacionais. A recusa em assinar e ratificar convenções internacionais (aos níveis regional e global) não se resume a um conjunto de boas práticas mais ou menos

---

não a assinaram. É o caso dos três países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia), Albânia, Andorra, Bélgica, Bulgária, Geórgia, Grécia, Irlanda, Mónaco, Portugal, São Marino e Turquia.

<sup>5</sup> De destacar o ECMI, ou *European Centre for Minority Issues*, sediado na cidade alemã de Flensburg.

<sup>6</sup> As autoridades russas reagiram com indignação ao resultado do referendo através do ministro dos Negócios Estrangeiros Aleksander Lukashevich. Segundo ele, os direitos dos russófonos estão a ser desrespeitados pelo Estado letão, estando este a desrespeitar as suas obrigações internacionais (<http://en.rian.ru/russia/20120219/171400820.html>, último acesso a 14-VII-2013). Note-se que a Letónia se encontra entre os países que não assinaram a "Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias". O país assinou contudo a "Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais" em 1995, tendo-a ratificado uma década depois. A última resolução do primeiro ciclo de monitorização, apresentado pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 30 de Março de 2011, refere-se às dificuldades encontradas pelos cidadãos pertencentes às minorias nacionais nas suas relações com o Estado devido ao não reconhecimento das línguas minoritárias.



enraizadas nem tão pouco à simples inexistência de minorias nacionais no seio de um dado Estado. Para além das convenções internacionais, existem vários acordos bilaterais com o objectivo anunciado de corrigir “erros” históricos. Estes fazem, de certa forma, parte de um processo de reconciliação histórica tanto mais importante quanto resulta frequentemente de negociações internacionais tendo por vista a adesão a instituições ou organismos supra-estatais. Estes têm a especificidade de terem sido assinados em grande parte na década de 1990, após a Guerra Fria, e se referirem à questão das minorias nacionais na Europa central e oriental (Hornburg, 2006; Gál, 1999).

### **O federalismo enquanto instrumento de prevenção de conflitos**

Se é verdade que o federalismo não está na origem do direito das minorias, não é menos verdade que o direito das minorias pode dar origem a regimes federais. Nos casos em que tal sucede, o federalismo surge como a solução definitiva, isto é, quando a gestão pacífica das diferenças locais e regionais resultantes da existência de minorias etnonacionais não foi conseguida através de outros mecanismos jurídico-legais e/ou culturais.

*Em décadas anteriores, a violência e a dissidência política no País Basco, na Córsega e na Irlanda do Norte, por exemplo, foram consideradas como a evidência do fracasso da integração estatal. Presentemente, um certo reconhecimento nacional e a autonomia infra-estatal resultou numa diminuição da violência como um movimento táctico (Williams, 2009: 199).*

Tendo por base as teorias sobre a origem dos Estados federais, que razões justificam a adopção de um regime federal por oposição à existência de Estados separados ou a secessão de partes de um dado Estado? O que estará na origem de federalismos centrípetos ou centrífugos?

Em primeiro lugar, é possível verificar que, segundo vários autores, as federações (e em especial as federações multinacionais) são entendidas como um instrumento viável na promoção da paz dada o seu recurso enquanto instrumento de prevenção de conflitos. Muitas nascem, portanto, como uma resposta aos receios provocados pela possibilidade de um conflito. Ao formarem uma federação, Estados previamente independentes procuram uma sensação de poder, real ou imaginada ou ainda dependendo da percepção que se tenha ou se queira dar dela, superior àquela que era detida por cada um individualmente. Esta sensação pode ser real ou imaginária (e imaginada) mas tem a capacidade de dissuadir eventuais agressores e/ou evitar conflitos entre os membros da federação, como era o caso da Confederação Iroquesa. Neta C. Crawford argumenta que,

*[e]nquanto regime de segurança, a Liga Iroquesa funcionou bem para diminuir a conflitualidade entre os seus membros. Mais tarde, foi também parcialmente bem sucedida ao permitir às nações iroquesas*



*adaptarem-se aos choques exógenos causados pela chegada dos europeus – despovoamento epidémico massivo, ruptura da economia local, e as guerras entre os europeus – porque criou a base para a diplomacia e a segurança colectiva (1994: 346).*

Esta ideia está presente na obra de vários pensadores europeus que fizeram a apologia do federalismo aplicado ao Velho Continente. É o caso dos italianos Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (1941) no seu famoso Manifesto de Ventotene, publicado em 1941, como resposta à violência provocada pela Segunda Guerra mundial e os regimes autoritários europeus. John Stuart Mill argumenta, contudo, que para que um regime federal (ou confederal) possa constituir-se como um instrumento válido de prevenção de conflitos, é necessário que não se torne mais agressivo que cada Estado membro da federação.

Em segundo lugar, o argumento segundo o qual existe uma maior eficiência económica nas federações aparece com frequência como um dos seus aspectos positivos, sendo aquelas entendidas como sendo mais capazes de promover a sua prosperidade económica. Este é um ponto altamente questionável mas que é detentor de um grande poder de atracção. São avançadas ideias como as da criação de um maior mercado interno livre de barreiras<sup>7</sup> ou ainda a transformação das federações em importantes actores globais com a capacidade de influenciar as regras do comércio internacional (o que poderá ser o caso de algumas federações mas em caso algum de todas). A referência à dualidade comércio/prosperidade económica enquanto factores positivos de paz é frequente, sendo possível encontrá-las em vários projectos de paz da época moderna. Em terceiro lugar, a criação de um regime federal pode potenciar o desenvolvimento de um regime de protecção das minorias ao criar mecanismos para acomodar as mesmas. Estes podem passar pela restrição da soberania das entidades federadas e pela atribuição de um poder de intervenção ao poder federal em assuntos internos daquelas quando perante uma violação dos direitos das minorias. A validade deste argumento depende, naturalmente, da natureza do Estado federal. Se este desrespeitar de igual modo os direitos das minorias, então o poder de intervenção que lhe é atribuído encontra-se corrompido. Em quarto lugar, as federações podem facilitar a obtenção de certos objectivos de Estados soberanos previamente independentes. A transferência de alguns poderes e competências para um organismo comum, o Estado federal, permite-lhe assumir o papel de coordenador de actividades externas, como por exemplo relativamente à política externa. Mas esta cooperação ao nível federal pode derrapar ao exigir uma maior coordenação noutros sectores e, por conseguinte, dar origem a uma situação em que se assiste a uma centralização do poder. Em quinto lugar, as entidades federadas vêem a sua influência política reforçada no seio de uma federação. No caso de territórios anteriormente independentes, estes obtêm as vantagens de uma aliança política como sejam a coordenação acima referida. Pequenos Estados (ou antigas regiões e províncias) podem obter o maior reconhecimento e poder de decisão quando parte de Estados federais.

Por outro lado, é também necessário perceber porque razão escolher um regime de tipo federal em vez de um Estado unitário. Também neste caso as justificações

---

<sup>7</sup> Não é, pois, um acaso que a unificação da Alemanha tenha sido precedida pela eliminação das taxas aduaneiras nos territórios alemães com criação do Zollverein em 1818 e o seu posterior desenvolvimento e alargamento à maioria dos Estados alemães.



apresentadas são várias e diversas, algumas delas aproximando-se daquelas acima referidas. Ao opôr o modelo unitário e centralizador ao modelo federal, Proudhon afirma que

*[o] sistema federativo corta pela raiz a efervescência das massas, a todas as ambições e exaltações da demagogia: é o fim do regime da praça pública, dos triunfos dos tribunos, como da absorção das capitais. [...] A federação torna-se assim a salvação do povo: pois salva-, dividindo-o, ao mesmo tempo, da tirania dos seus líderes e da sua própria loucura (1863: 100-101).*

### **O federalismo como complemento ao direito das minorias**

Como foi visto antes, uma das críticas feitas aos Estados unitários tem a ver com as suas políticas em relação às minorias existentes no seu território. Sendo eles o resultado de um processo de centralização do poder e de assimilação das periferias, assistiu-se ao domínio de um grupo nacional sobre os restantes, com a integração dos últimos na comunidade nacional que se queria abrangente e englobando a totalidade dos territórios sob autoridade do Estado. Esta dupla política teve por consequência a recusa de direitos aos grupos minoritários. O federalismo pode ser uma protecção para estes contra o poder central ao dotá-los de poderes e direitos constitucionalmente consagrados. Em segundo lugar, e na sequência do ponto anterior, os regimes federais podem acomodar as chamadas “nações sem Estado”, independentemente das suas reivindicações. O federalismo pode ser uma resposta a desejos de secessão e auto-determinação por parte daquelas nações, mas também uma solução para a preservação de elementos da identidade local, como a cultura, língua ou religião. Escrevendo na década de 1980, Stanislaw Ehrlich afirmava que

*[o]s sistemas federais decidem pela descentralização territorial quem tem o poder, que soberania. As instituições do federalismo são ideologicamente neutras, e servem para descentralizar um Estado ou proteger identidades étnicas no seu seio. Os marxistas favoreceram governos unitários, aceitando o federalismo como um meio de evitar a dissolução do Estado. [...] A secessão é geralmente resistida pela força [...]. O federalismo tem um futuro! (1984: 359)*

Em terceiro lugar, o modelo federal cria as condições para uma maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisão públicas, através da deliberação ou da ocupação de posições nas entidades federadas ou estruturas do Estado federal. Finalmente, os arranjos de tipo federal, e em particular as federações assimétricas, podem abrigar grupos étnicos territorialmente localizados num dado território ao mesmo tempo, não os sujeitando a um regime jurídico uniforme à totalidade do território e, desta forma, preservando-os da “tirania da maioria” quando esta é sistematicamente contrária aos seus interesses. Este tipo de regime não unitário minimiza, até certo ponto, a repressão e é sensível às necessidades de um maior número de cidadãos.



Não sendo um apanágio de Estados multinacionais, as teorias federalistas encontram nestes um terreno fértil para o desenvolvimento de propostas visando a prevenção de conflitos, a gestão de tensões interétnicas violentas e, em última instância, a manutenção da integridade territorial dos mesmos. De um ponto de vista político, a adopção de medidas federalisantes em contextos de violência (real ou previsível) procura ser uma resposta adequada ao secessionismo territorial, entendido pelas autoridades como a violação de um princípio sagrado: a unidade e indivisibilidade do Estado. Nalguns casos, a manutenção da integridade territorial de dado Estado passa pela necessidade de redefinir as estruturas internas da administração sub-estatal, a nível regional e local, estabelecendo governos regionais dotados de um elevado grau de autonomia (por ex.: Escócia no Reino Unido; Catalunha em Espanha). Não nos podemos, porém, esquecer que “[d]iferentes tipos de sociedade exigem diferentes tipos de instituições. O federalismo, por exemplo, pode ser irrelevante para pequenos países homogêneos mas uma necessidade virtual para outros maiores e heterogêneos” (Reilly, 1998:137). Esta redefinição das estruturas administrativas e a partilha de poder passam antes de mais pelo diálogo e concessões mútuas entre as partes envolvidas. É possível encontrar correntes federalistas no seio dos mais diversos movimentos etnonacionalistas, entre os quais movimentos geralmente associados ao separatismo radical<sup>8</sup>. Em tais circunstâncias, é possível concluir que a secessão apenas ocorre quando, apesar de tudo, estas alternativas são consideradas insuficientes para responder positivamente às reivindicações de todas as partes envolvidas (Estado, região, actores políticos, sociedade civil) e, como tal, para pôr um termo ao conflito existente, independentemente do grau de violência. O fim das negociações, ou a indefinição das mesmas, resulta com frequência na manutenção de um estado de violência cujo resultado pode ser a concretização de um processo secessionista unilateral. Ainda que se assista nestes casos à desmistificação da ideia de integridade territorial, a mesa das negociações volta a ser o local em que são definidos os moldes segundo os quais o novo Estado entra (ou não) no grupo restrito de Estados independentes.

A referência ao modelo federal como meio efectivo de promoção e defesa das diferenças no seio de um mesmo território não é uma novidade. A sua apologia tem, contudo, sido mais frequente quando as estruturas políticas em vigor não têm dado a resposta adequada a reivindicações que possam colocar em causa a própria existência de um Estado e a sua integridade territorial. A introdução precoce de mecanismos de partilha de poder tem o potencial para evitar que conflitos étnicos ou identitários se transformem em conflitos mortais (Sisk, 1998: 139). Alain-G. Gagnon defende que

---

<sup>8</sup> É bastante usual existirem várias posições e reivindicações no seio de alguns movimentos nacionalistas e/ou autonomistas. Se a independência é com frequência apresentada como a única solução possível e desejável em situações em que existe uma percepção de injustiça política, económica e cultural por parte de um dado grupo étnico; as correntes defendendo a implementação de soluções de cariz federalista existem como alternativa ao independentismo. Os casos da Galiza e da Bretanha são alguns dos exemplos que ilustram esta situação. Ramón Maiz (1984) divide o regionalismo galego de entre 1886 e 1907 em três tendências ideológicas: liberal, católico tradicionalista, e federal. A respeito do nacionalismo / regionalismo galego, veja também Duran (1984). De igual modo, o papel do pensamento federalista na Bretanha não deve ser subestimado devido ao forte papel histórico que desempenhou no seio do movimento nacionalista local (Nicolas, 2001; Barbin, 1937). Curiosamente, o nacionalismo basco também viu emergir uma corrente federalista, a saber através do *Mouvement Démocrate Basque*, que emergiu em França na década de 1960 (Gurrutxaga, 2005: 78; Izquierdo, 2001: 149-150).





*o federalismo, em ambas as suas manifestações institucionais e características sociológicas, constitui uma solução promissora na gestão de comunidades políticas coexistentes e na afirmação de identidades colectivas em Estados constituídos por duas ou mais nações (2010: 1).*

À primeira vista, o modelo federal aparenta ser um instrumento de prevenção e gestão de conflitos quase perfeito. Pelo menos tanto quanto outros mecanismos político-institucionais e estruturais criados ou potencialmente adaptados para o efeito. É contudo utópico acreditar que existe perfeição quando o objecto de análise é a prevenção e gestão de conflitos e, em última instância, o indivíduo. Nem o federalismo tem essa aura de perfeição, nem tão pouco o têm outros mecanismos. Ao observar o papel desempenhado pelo federalismo na Índia e no Paquistão pós-independência na gestão do pluralismo étnico daqueles Estados, Katharine Adeney conclui que

*[a]inda que não promova necessariamente a segurança e a paz étnica, não pode ser acusado de aumentar o conflito, especialmente quando é combinado com mecanismos consociativos (2007: 181).*

A capacidade do modelo federal enquanto instrumento de prevenção e gestão de conflitos tem, contudo, granjeado de alguma popularidade, com particular ênfase em contextos multinacionais nos quais a manutenção da unidade do território nacional tem sido ameaçada por reivindicações de carácter autonomista, secessionista ou irredentista. A questão da Transnistria, que continua em aberto desde a implosão da União Soviética e a independência da Moldova, tem sido um desafio para o qual ainda não foi encontrada uma solução. Têm sido elaboradas várias propostas de federalização daquele país com o intuito de pôr termo ao conflito, embora sem qualquer sucesso (VVAA, 2009; Löwenhardt, 2004). Segundo Andrey Safonov,

*[p]arece que, no nosso caso específico, a resolução pode ser conseguida apenas através da federalização da antiga República Socialista Soviética da Moldávia com elementos de confederação. A Moldova deve abandonar a sua abordagem unitária e a Transnistria deve desistir das suas pretensões de independência total ao nível de um Estado-membro da Organização das Nações Unidas (2009: 188).*

Outro exemplo de uma proposta conceptual promovendo o federalismo como meio de gestão de conflitos pode ser encontrada na análise efectuada por Bruno Coppieters sobre o conflito opondo as regiões georgianas da Abcásia e da Ossétia do Sul e as autoridades de Tbilisi. Coppieters propunha transformar a Geórgia numa república federal, na qual aquelas regiões gozariam de uma autonomia local alargada (2003). O conflito que opôs a Geórgia à Federação Russa no verão de 2008 veio destruir qualquer hipótese de redefinição administrativa interna, pelo menos no curto prazo. A proclamação de independência daquelas duas regiões, reconhecida e apoiada política,





económica e militarmente por Moscovo, veio apenas agravar a situação sem ter resolvido de forma definitiva o conflito opondo Tbilisi às suas regiões.

Contudo, vários exemplos de federações falhadas ou, nas palavras de Emilian Kavalski e Magdalena Zolkos (2008, 163), “federalismos defuntos”, mostraram os limites deste modelo de construção do Estado, pondo igualmente termo à ideia segundo a qual o federalismo seria uma panaceia para contextos como os anteriormente referidos. Significa isto que este modelo político deve ser abandonado ou, pelo menos, ser recusado enquanto uma das soluções mais adequadas para a gestão da diversidade étnica em Estados onde a situação é potencialmente explosiva? Ou quererá isto dizer que é necessário reformular o que se entende por federalismo de acordo com situações específicas e aceitar que este pode revelar-se inadequado enquanto resposta válida noutras circunstâncias? Enquanto meio de gestão de conflitos, em especial conflitos étnicos, o modelo federal tem o mesmo objectivo que outros mecanismos institucionais, a saber a resolução daqueles conflitos.

O objectivo da *resolução de conflitos* é estabelecer um quadro institucional em que os interesses conflituosos das principais diferentes entidades em conflito [...] se possam de tal forma acomodar que os incentivos para a cooperação e a continuação não violenta de conflitos de interesses através do compromisso superem quaisquer benefícios que possam ser esperados do confronto violento (Cordell & Wolff, 2010: 17-18)<sup>9</sup>.

Não se pode ver, de forma alguma, no federalismo uma panaceia para todos os males do mundo (Watts, 2003: 17). Todavia, esta é uma solução que não se pode descurar. Segundo Watts, verifica-se hoje em dia o desenvolvimento de sistemas híbridos que conjugam elementos federais e unitários como sejam a África do Sul e a União Europeia (*idem*, 18). Será essa a solução? A variedade de federalismos existentes e a sua capacidade de adaptação a casos diferentes pode ser um indicador de que o regime federal tem uma palavra a dizer enquanto modelo de organização estatal. Se, de acordo com J. Denis e Ian Derbyshire (2000, 19-22), o federalismo pode ser histórico, cultural, geográfico, linguístico, étnico, artificial ou imitativo, esta caracterização é em todos os casos cumulativa. Assim, a Bélgica é considerada por estes autores uma federação simultaneamente cultural e linguística, sendo a Suíça uma federação histórico-cultural. A Bósnia-Herzegovina, por seu lado, acumula aos factores histórico e cultural, o factor étnico. Contudo, esta definição apresentada por estes autores pode ser facilmente contrariada. A Suíça constituiu um exemplo claro de uma federação multi-étnica, ainda que ao contrário do que sucede noutros casos, a Confederação suíça não assenta na distinção interétnica ou na diferenciação linguística. A instauração de um regime federal reside frequentemente num paradoxo. Se, como foi acima referido, o federalismo surge como resposta ao Estado-nação tradicional, unitário e centralizado, os moldes nos quais é instituído devem por conseguinte ser diferentes deste último. Contudo, existem algumas dúvidas que merecem ser esclarecidas. Segundo Carré de Malberg, “o Estado federal aparece nalguns aspectos como um Estado unitário” (1962:

---

<sup>9</sup> Itálico conforme ao original.



96). O que parece contraditório encontra a sua justificação no princípio da sobreposição. A subordinação das entidades federadas ao poder federal resulta na limitação das suas competências e conduz a conflitos legais entre os dois níveis. Não raras vezes, o Estado federal é acusado de querer assumir um papel que ultrapassa as suas competências, a saber o de Estado central onipresente. O caso norte-americano é bastante revelador desta problemática. Por se encontrar a meio caminho entre o confederalismo e o unitarismo (ou centralismo), o federalismo é alvo das críticas dos defensores de ambos os regimes. O seu estabelecimento e manutenção são o resultado de uma tensão permanente entre partidários de um Estado federal forte e aqueles que advogam o maior grau de autonomia possível para as entidades federadas. Historicamente, foi a necessidade de uma maior integração política e de um poder executivo forte que levou a que vários regimes confederais optassem por uma maior centralização e, por conseguinte, por regimes federais. Voltando ao modelo federal suíço, é fundamental ter presente que este é o resultado de uma evolução com mais de setecentos anos, e que passou por três fases distintas. Quando em 1291, os cantões de Uri, Schwyz e Unterwalden se aliaram através da chamada aliança de Uri, renovada em 1315 pela aliança de Bonden, aquelas comunidades estavam longe de imaginar que esta seria a génese da Confederação helvética. Segundo Andreas Wimmer (2002: 233), o modelo suíço caracteriza-se pela chamada “paz linguística” que difere dos tradicionais regimes de protecção das minorias ao recusar oficializar o estatuto minoritário das línguas faladas no país. Isto significa que apesar do alemão ser a língua mais falada na Confederação Helvética, as línguas francesa, italiana e romanche não são alvo de qualquer política linguística ou estatuto jurídico visando a sua protecção e/ou promoção. Em última instância, estas são línguas nacionais suíças como a língua alemã. “Politicamente falando, a Suíça não conhece minorias” (*idem, ibidem*).

Todavia, e não obstante a excepção suíça, as políticas de reconhecimento (ou políticas de identidade) são de uma grande importância. Importância essa que deve ser reforçada ao analisar a viabilidade do modelo federal na gestão, prevenção ou resolução de conflitos. Sendo o federalismo uma das escolhas para acomodar grupos nacionais minoritários, mantendo-os no cadilhe nacional, deve procurar responder positivamente às reivindicações das minorias. As federações podem fazê-lo de duas formas diferentes, seja através de uma partilha de poder equitativa, ou através da atribuição de maiores competências às minorias, nomeadamente em termos de influência na tomada de decisões comuns. Mas a politização da identidade também pode dar origem a novos desafios, especialmente em regimes federais nos quais os riscos de instabilidade ligados à existência de fortes sentimentos etnonacionais minoritários são claros. A manutenção de uma dupla lealdade política<sup>10</sup>, ou de duas lealdades políticas<sup>11</sup>, é necessária, assim como o é um estatuto de auto-governo, podendo estes ser factores de uma instabilidade acrescida ao ser pervertidos a favor de interesses cada vez mais locais a despeito do bem comum da federação. O modelo federal pode, de maneira involuntária, estar a alimentar o secessionismo que procurava

<sup>10</sup> Entende-se por dupla lealdade política uma lealdade que, sendo uma, engloba duas lealdades diferentes (por ex.: regional e nacional, ou nacional e supranacional). Estas são experienciadas pelo indivíduo da mesma forma, não sendo uma lealdade mais importante que a outra.

<sup>11</sup> No caso de duas lealdades políticas, está-se de igual modo, perante duas lealdades diferentes. Porém, se estas também existem em simultâneo, não são necessariamente experienciadas da mesma forma pelo indivíduo. Assim, é possível que uma das lealdades seja considerada mais importante e, como tal, privilegiada em relação à outra.



combater. O reconhecimento e a institucionalização da diferença estariam assim a minar as condições de uma identificação comum.

## Conclusão

Não deixa de ser interessante verificar que as federações são muitas vezes entendidas como regimes desviantes. Sendo o modelo de tipo unitário e centralizado pós-Vestefália considerado o ideal de regime estatal, o federalismo pode parecer *sui generis*. A existência de federações diferentes entre si vai nesse sentido. Por não existir uma única forma federal, um federalismo-tipo, esta parece padecer de uma esquizofrenia normativa para a qual não se vislumbra cura alguma mas sim novas ramificações. Cada federação é federal à sua maneira. De notar que os regimes com características federais e, por conseguinte, fugindo ao tipo de Estado unitário, não são uma inovação da modernidade. É possível, como analisado, encontrá-los desde a Antiguidade e em vários contextos geográficos.

Da mesma forma, se este artigo procurou apresentar as principais vantagens deste modelo, é necessário ter presente que o federalismo não é um remédio infalível, devendo por conseguinte ser visto como uma solução entre muitas outras. O artigo teve como finalidade não um estudo intensivo e extensivo do federalismo, mas a breve apresentação do mesmo enquanto um instrumento viável na gestão da pluralidade étnica em Estados multinacionais assim como na prevenção de conflitos em contextos onde aquela é uma realidade.

## Referências Bibliográficas

- Adeney, Katharine (2007). *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. New York & Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alcock, Antony (2000). *A History of the Protection of Regional Cultural Minorities in Europe: From the Edict of Nantes to the Present Day*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Barbin, René (1937). *Le Mouvement breton: autonomisme et fédéralisme*. Rennes: Imprimerie bretonne Carhaix.
- Bottomore, Tom; Goode, Patrick (eds.) (1978). *Austro-Marxism*. Oxford: Clarendon Press.
- Carré de Malberg, R. (1962). *Contribution à la Théorie générale de l'État*. Tome Premier. Paris: C.N.R.S.
- COE (1995). *Convenção-Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais*, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1\\_AtGlance/PDF\\_Text\\_FCNM\\_pt.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_Text_FCNM_pt.pdf) [18 de Outubro de 2011].
- COE (1992). *European Charter for Regional or Minority Languages*, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm> [18 de Outubro de 2011].
- Coppieters, Bruno (2003). "War and Secession: A Moral Analysis of the Georgian-Abkhaz Conflict" in Coppieters, Bruno; Sakwa, Richard (ed.) *Contextualizing Secession: Normative Studies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 187-212.



- Cordell, Karl; Wolff, Stefan (2010). *Ethnic Conflict: Causes – Consequences – Responses*. Cambridge & Malden, MA: Polity.
- Crawford, Neta C. (1994). "A Security Regime among Democracies: Cooperation among Iroquois Nations" *International Organization*. 48(3), 345-385.
- Derbyshire, J. Denis; Derbyshire, Ian (2000). *Encyclopedia of World Political Systems*. Vol. 1, Armonk: M.E. Sharpe.
- Duran, José Antonio (1984). "Socialistes et galicianistes de formation fédéraliste (1874-1886)" *Le Mouvement social*. 128, 97-111.
- Ehrlich, Stanislaw (1984). "Theoretical Reflections on Federations and Federalism" *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. 5(4), 359-367.
- Gagnon, Alain-G. (2010). *The Case for Multinational Federalism: Beyond the all-encompassing nation*. Abingdon & New York: Routledge.
- Gál, Kinga (1999). *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* ECMI Working Paper #4, [http://www.ecmi.de/uploads/tx\\_lfpubdb/working\\_paper\\_4.pdf](http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/working_paper_4.pdf) [17 de Abril de 2012].
- Gurrutxaga, Igor Ahedo (2005). "Nationalism in the French Basque Country" *Regional & Federal Studies*. 15(1), 75-91.
- Hogan-Brun, Gabrielle; Wolff, Stefan (eds.) (2003). *Minority Languages in Europe: Frameworks, Status, Prospects*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan.
- Hornburg, Helge (2006). "Transnational Minority Protection in Central and Eastern Europe and European Community Law" in Ieda, Osamu (ed.) *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship*. Sapporo: Slavic Research Central, Hokkaido University, 139-158.
- Izquierdo, Jean-Marie (2001). *Le Pays basque de France*. Paris: L'Harmattan.
- Kavalski, Emilian; Zolkos, Magdalena (2008). "Conclusions: Whither Defunct Federalisms" in Kavalski, Emilian; Zolkos, Magdalena (eds.) *Defunct Federalisms: Critical Perspectives on Federal Failure*. Aldershot & Burlington, VT: Ashgate, 157-171.
- Löwenhardt, John (2004). "The OSCE, Moldova and Russian Diplomacy in 2003" *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 20(4), 103-112.
- Maíz, Ramón (1984). *O rexionalismo galego: organización e ideoloxía (1886-1907)*. A Coruña: Edicións do Castro.
- Nicolas, Michel (2001). *Bretagne, un destin européen: ou la Bretagne et le fédéralisme*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Packer, John (2005). "Autonomy and the Effective Participation of Minorities in Public Life: Developments in the OSCE" in Skurbaty, Zelim A. (ed.) *Beyond One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy*. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 321-335.
- Pentassuglia, Gaetano (2004). *Minorités en droit international. Une étude introductive*. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe.



Philips, Alan (2005). "Participation and the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM)" in Skurbaty, Zelim A. (ed.) *Beyond One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy*. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 305-320.

Preece, Jennifer Jackson (1998). *National Minorities and the European Nation-States System*. Oxford: Clarendon Press.

Proudhon, P.-J. (1863). *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Paris: E. Dentu, Libraire-Éditeur.

Rechel, Bernd (ed.) (2009). *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. Abingdon & New York: Routledge.

Safonov, Andrey (2009). "Transdnistria's path" in VVAA, *Moldova-Transdnistria: Working Together for a Prosperous Future*. Chisinau: Cu drag Publishing House, 179-197.

Safran, William (1994). "Non-separatist Policies Regarding Ethnic Minorities: Positive Approaches and Ambiguous Consequences" *International Political Science Review*, 15(1), 61-80.

Sisk, Timothy D. (1998). "Power-Sharing Democracy: An Overview" in Harris, Peter; Reilly, Ben (eds.) *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 139-146.

Thornberry, Patrick (2001). *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Oxford University Press.

Trifunovska, Snežana (2001). "Protection of Linguistic Rights within the Council of Europe" in Trifunovska, Snežana (ed.) *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*. The Hague: T.M.C. Asser Press, pp.145-158.

Trifunovska, Snežana (ed.) (2001a). *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*. The Hague: T.M.C. Asser Press.

VVAA (2009). *Moldova-Transdnistria: Working Together for a Prosperous Future*. Chisinau: Cu drag Publishing House.

Watts, Ronald L. (2003). "Les principales tendances du fédéralisme au XX<sup>e</sup> siècle" *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10(1), 11-18.

Williams, Colin H. (2009). "Let Freedom Reign: The Impress of EU Integration on Minority Survival" in Prügl, Elisabeth; Thiel, Markus (eds.) *Diversity in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 185-203.

Wimmer, Andreas (2002). *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

## ***Notas e Reflexões***

### **ÁFRICA NO SÉCULO XXI: QUE PROSPECTIVISMO E QUE CAUSAS; EFEITOS NOS ESTADOS AFRICANOS**

**Eugénio Costa Almeida**

[elcalmeida@gmail.com](mailto:elcalmeida@gmail.com)

Luso-angolano. Licenciado (Universidade Lusíada de Lisboa), Mestre em Relações Internacionais (ISCSP-UTL) e Doutorado em Ciências Sociais, na especialidade de Relações Internacionais (ISCSP-UTL, Portugal). Investigador do Centro de Estudos Africanos (ISCTE-IUL, Portugal). Tem 3 ensaios publicados: "Fundamentalismo Islâmico: A Ideologia e o Estado" (2003), Azeitão, Autonomia 27, ISBN 972-98918-5-0; "África, Trajecto Políticos, Religiosos e Culturais" (2004), Azeitão, Autonomia 27, ISBN 972-98918-9-3; e "Angola, potência regional em emergência" (2011), Lisboa, Edições Colibri, 978-989-689-131-2.

Tem intervenção em algumas obras publicadas (ensaios, prefácios e poesia).

Participa, periodicamente, em Debates e Conferências como orador.

## **Preâmbulo**

Em 25 de Maio de 1963 foi instituída a Organização de Unidade Africana (OUA) que visava a unidade entre os africanos recentemente saídos das várias independências derivadas das lutas independentistas; em Julho de 2002, e após proposta nada inocente de Muammar Kadhafi, a OUA converte-se em União Africana pela convenção de Durban. A nova UA visava e visa a integração política e económica dos Estados-membros africanos.

Estamos aqui, por isso, a comemorar meio-século do aniversário da unidade africana.

Desde tempos imemoriais que Africa tem sido um continente em constante movimento migratório, tanto a nível cultural – em particular devido aos movimentos recolectores e pastorícios, – seja a nível comercial ou militar.

Foram esses movimentos migratórios que permitiram o período luz dos egípcios, os seus contactos comerciais e culturais com o reino Núbio, ou destes com os povos Monomotapa – região entre Moçambique e Zimbábwe onde, segundo algumas lendas estaria o mítico reino da rainha Sabá –, as migrações cartaginesas para além das colunas de Hércules até ao "golfo do Corno de Ocidente" e à "montanha do Carro dos Deuses"<sup>1</sup>, de onde o périplo de Hanão trouxe felpudas peles que, segundo os seus

---

<sup>1</sup> O golfo do Corno do Ocidente estaria entre o bojador e a foz do rio Geba (Guiné-Bissau) e a montanha do carro dos Deuses, estaria onde hoje é Camarões (segundo lenda esta palavra seria de origem fenícia)



companheiros, seriam de fêmeas de gorilas, mas que, para autores como Ki-Zerbo, pertenceriam a pigmeus (o que me parece difícil dado que os pigmeus não são peludos) ou a chimpanzés.

No entanto, as primeiras grandes migrações, que quase provocaram o desaparecimento de um povo, os Khoi-san<sup>2</sup> (também ditos bosquímanos ou hotentotes, conforme as zonas), povos de tez amarelada e olhos amendoados, verificaram-se com as invasões cataclísmicas dos Negros, povos negróides do Sudeste asiático, há mais de 200 séculos, com passagem pelo Sinai e pelo Mar Vermelho. De entre estes sobressaíram dois sub-grupos, os do Sudão Ocidental e os Ba'Ntu (Banto).

De início, os Banto avançaram até às regiões equatoriais, onde se mantiveram durante milhares de anos. Com as migrações árabes, especialmente, aquele grupo desceu para a região do Cabo, onde chegou quase ao mesmo tempo que os calvinistas holandeses, os antepassados dos Africânderes. Em qualquer dos casos os grandes prejudicados foram os Khoi-san que ficaram confinados a uma pequena região entre o deserto angolano do Namibe e a parte norte do Botswana embora existam uns quantos numa região no norte da África do Sul), ou seja, quase todo o deserto do Namibe/Calaári.

Actualmente, os Banto são considerados os verdadeiros povos autóctones africanos, esquecendo-se, seja por uma questão política, seja por uma questão sociológica, todos os outros membros geneológicos, em particular os bosquímanes, provavelmente os primeiros povos continentais, descendentes do "*Kenyanthropus africanus*", do "*Homo habilis*" e do "*Homem de Boskop*". Por outro lado tem-se a tendência, embora os últimos acontecimentos na região setentrional, em parte devido à Primavera Árabe, venham a demonstrar o contrário, a esquecer os povos caucasianos do Norte, os árabes, ou do sul, os africânderes.

## Introdução

Entre a formação da OUA e a transformação em União Africana, o Continente africano passou por diversas vicissitudes políticas, económicas e sociais importantes, nomeadamente, a transformação das antigas colónias europeias em – nalguns, poucos, casos de sucesso – potenciais Estados geradores de importantes polos de desenvolvimento económicos e políticos e militares.

Os finais dos anos 80, particularmente após a implosão da antiga URSS, o fim do mito marxista e a afirmação do neoliberalismo conservador, tão a gosto de Fukuyama ou de Friedman, tem sido apontado e caracterizado como sendo o grande responsável pela larga referência que se tem feito à democratização do Continente Negro, com consequente proliferação de movimentos políticos em África, nomeadamente na África subsaariana.

O norte africano debate-se com um problema crucial: fazer coexistir os fundamentos de uma religião ainda, temporalmente, medievá ou, pelo menos assim a querem apresentar, não mutável e base de alguns sistemas políticos nacionais, com os ideais

---

*camer* + *ayoun* = *carro dos deuses*); as colunas ou pilares de Hércules correspondem ao estreito de Gibraltar.

<sup>2</sup> Dividem-se em bosquímanos ou boximanes (san-khoi, caçadores) e em hotentotes (os-khoi-khoi, pastores).





democráticos ditos ocidentais e laicos, onde o direito do Estado predomina sobre o direito eclesiástico. A “Primavera Árabe” é o exemplo vivo disto mesmo.

São ou foram-no os processos eleitorais em Angola, no Congo Democrático, no Gana, no Mali e na Nigéria, entre outros, ou ainda as que aí vêm, como as esperadas e sempre não marcadas eleições na Guiné-Bissau e Madagáscar, só para citar alguns exemplos, resultantes de *Coup d’États* ilegais e condenados pelas instituições internacionais, nomeadamente pela União Africana e que os centros decisórios regionais não conseguem fazer estancar.

Mas note-se que este tipo de democracia, também conhecida por demoliberalismo, hoje em dia tanto em voga nos países de Leste europeu, como na Europa ocidental, sem que, no caso dos primeiros, tenha conseguido evitar a proliferação dos sangrentos neonacionalismos, como os que se verificam no Cáucaso e nos Balcãs, não tem sido formalmente acompanhado pelos Estados Africanos na mesma amplitude.

Mas se a nível político, África tem registado evoluções e recuos sistemáticos, já a vertente cultural não tem sido descurada, (nem por alguma vez essa questão se poderia colocar), até porque, mais do que o desafio que à partida nos é imposto, África é uma miscelânea de culturas com que a todo o passo tropeçamos. Aliás, a primeira parte deste texto aborda uma das problemáticas culturais do continente, os fluxos migratórios, sejam internos, sejam externos, bem assim toda a influência que os mesmos tiveram na formação cultural e, mais tarde, na nova engenharia social e política da África em mutação.

## **Que perspectiva e que prospectivismo?**

### **1. A Formação das duas Áfricas**

Face aos actuais movimentos políticos – uns, contestatários, outros, de ruptura – que por quase toda a África persiste, é legítimo questionar se se trata de um sintoma em que o sistema partidário que nos querem impor está em involução e, como tal, a ser progressivamente substituído por um pluralismo cultural ou a caminho de uma vertente politicamente proto-mexicanizada como se verifica em alguns Estados?

Para responder, recorramos à tese sustentada por Fernando Chambino<sup>3</sup>, nesse domínio (Almeida, 2004).

Segundo ele, e em função do modelo de implantação talassocrático do colonizador europeu – registe-se que só em Portugal transmitiu um modelo *talassocrático* puro, os ingleses e os franceses, mais estes que aqueles, adoptaram o modelo *epirocrata* – existem o que se poderia designar por duas Áfricas. Uma, a do contacto e da mudança cultural, geralmente identificada com o urbanismo litorâneo, onde a pedagogia e a massificação social superam as condicionantes da transição, e outra, em que o contacto de culturas foi escasso ou, mesmo inexistente, sede do conservadorismo e do privilégio costumeiro, representado pelos chefes tradicionais, cujo poder é suportado pela complexa questão da legitimidade de origem e que, factualmente, se opõem aos adeptos da mudança.

---

<sup>3</sup> Fernando Chambino, entretanto falecido, abordou esta temática comigo quando eu era aluno na Universidade Lusíada e propôs-me que, quando pudesse, a desenvolvesse. Porque sabia que esta era uma matéria a desenvolver na sua dissertação doutoral, nunca o fiz.



Qualquer das duas Áfricas não abdica do direito que reivindica da manutenção e do exercício do poder e, simultaneamente, com afectação egocêntrica.

Por sua vez, também Lavroff refere a existência de três grandes obstáculos para a consagração evolutiva do pluripartidarismo em África. A tentativa dos novos líderes se definirem como dirigentes de todos os Povos, daí não havendo lugar, pelo menos manifesto, para outros partidos políticos, apesar de isso consagrarem e anunciarem, de modo a serem congregados à volta de um partido claramente predominante, dito iluminador, todos os que têm qualidades para *bem governar*. O senhor Mugabe é um dos principais defensores desta tese; mas há mais...

Por fim, a, ainda, criação de um verdadeiro nacionalismo. Não esqueçamos que a maior parte dos países africanos são uma amálgama de etnias, diferentes entre si, que, na época colonial, foram incentivadas ao etnocentrismo. O conceito de Nação só em poucos países começa a estar implantado, como por exemplo em Cabo Verde, Angola, Lesoto, Senegal ou Swazilândia. De resto existem, apenas, projectos nacionais com maior ou menor impacto na sociedade; a África do Sul é um destes últimos casos

Estes três obstáculos, bem assim como a sua conjugação com a tese das duas Áfricas, não são, de *per si*, sustentáculos suficientes que permitam manter a mexicanização políticas que os regimes, quase totalitários, ainda fazem persistir.

Aproveitando uma tese de Erik Wright (1981: 69) – embora contextualizada para uma situação diferente – a implantação de um regime realmente democrático do tipo Ocidental só acontecerá quando existir uma *"sabotagem económica eficaz perpetrada pela burguesia capitalista"* de modo que, uma insurreição seja vitoriosa perante um aparelho repressivo. E esta insurreição só cobrará dividendos quando *"...esse aparelho se dividir ou se desintegrar..."*.

Ora, foi precisamente isso que se verificou na defunta União Soviética, nos antigos estados do Leste Europeu, nos países jugoslavos e é o que se tem verificado embora em muito menor escala, em Estados africanos como Madagascar, no Benim, no Burkina-Faso ou no Quénia.

## **2. Que Democracia, que Pluralismo**

Pessoalmente, perspectivando a afirmação da pluralidade ideológica, apesar de continuar a persistir dirigentes como Mugabe (Zimbabwe), Obiang (Guiné-Equatorial), Biya (Camarões), Museveni (Uganda) ou Camporé (Burkina Faso), que defendem e defenderam a manutenção do poder, segundo a sua visão programática e segundo o seu "carisma" pessoal, sendo que alguns chegaram ao poder através de sangrentos golpes de Estado.

No entanto, deveremos considerar para cada caso, cada País, a sua própria especificidade. Não poderemos transmitir para um islâmico os mesmos valores que os europeus possuem, ou seja, a cultura judaico-cristã. Também estes valores, não são, em parte ou num todo, conforme os casos, possíveis de serem apreendidos por todas as culturas africanas, cuja raiz cultural é epiocrata, animista, conservadora e costumeira, ou seja, o domínio do "soba", o chefe político, administrativo e, por vezes, curandeiro, gestor de um grupo unido, sobrepõe-se aos interesses individuais de um qualquer indivíduo desfasado da sociedade onde se insere.



Pelo contrário, a África talassocrática ou das cidades, aceita melhor essa recepção. As grandes *metrópoles* africanas, são muito individualistas, descaracterizadas. Aliás, o afrocitadino é um aculturado por natureza, daí melhor receber qualquer nova ideia que se lhe depare.

Para África a melhor solução poderá ser fazer coexistir o sistema político ocidental, o chamado liberalismo democrático – não aquele que se verifica, hoje em dia, na Europa mas uma mistura entre a *terceira via* social de Anthony Giddens (a teoria da estruturação) com o liberalismo conservador de Locke e Adam Smith –, com sistema social africano costumeiro.

Para tal nada melhor do que criar uma organização política onde coexistam duas Câmaras de Representantes. Uma, tipicamente ocidental, o Parlamento Nacional, com todas as características próprias do sistema democrático. Outra, não menos importante, provavelmente até mais, seria uma Câmara Consultiva e de Fiscalização, tipo Senado, onde tivessem assentos os chamados “Homens-Bons” da sociedade tradicional, ou seja, os sobados, as chefaturas, ou os “monarcas e príncipes” nacionais, em suma, os chefes tradicionais. Seria uma Câmara Consultiva com poderes fiscalizadores e que poderia, e só em último caso, ter, também, poderes legislativos.

### **3. Que Fronteiras terá Africa no século XXI?**

A Carta da OUA, aprovada em Adis-Adeba em 1963, e ratificada pela sucessora União Africana, estipulava a manutenção e intangibilidade das fronteiras coloniais, do pós-Conferência de Berlim.

Casos como Biafra, Katanga, Chade, ou a região Tuaregue (Mali-Argélia), confirmam-nos que a Carta está a ser aplicada, quaisquer que foram as consequências que advieram aos seus infractores. Tal como Cabinda ou Kaprivi. Só a região eritreia e por razões político-históricas se separou, em 1993, da Etiópia e com o prévio acordo desta.

Todavia, mais recentemente, houve um facto que contrariou a Carta da UA, mais devido a inconcebíveis imposições externas aos africanos que por real vontade destes: a secessão do Sudão do Sul. Pode ter sido um prenúncio do que poderá vir a acontecer a outras regiões onde interesses externos sejam mais superiores que os interesses dos africanos u dos autóctones. E se há casos onde isso poderá acontecer...

Para isso recorde-se, a emergência de um nacionalismo, mais próximo de um conceito tribal que nacional, a afirmação de valores etno-culturais antigos, a apetência para o poder de certos dirigentes, que não olham aos meios para atingirem os seus fins, o caso Sudão que se cingir, como acima já referi em dois Estados, fazem supor que a imutabilidade das fronteiras coloniais já não se põe com a clareza que a Carta implicava.

Também a adopção, pelo Uganda, da antiga denominação régia de Buganda, poderá fazer – e de certa forma, o faz – questionar as actuais fronteiras coloniais que correspondem com o antigo reino; não é em vão que, periodicamente, a questão dos Grandes Lagos – embora com outros actores nos papéis principais –, surja nos noticiários internacionais no que é razão recente a visita do Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, à região e ao facto do nordeste congolês – que faz parte da região lacustre – estar em constante ebulição político-militar com solução imprevisível.



Verifica-se a nível político, a nível cultural e, principalmente, a nível económico, que o conceito tradicional ocidental de nacionalismo deixou de ser um valor inquestionável, para assumir, embora pareça paradoxal face ao conteúdo programático que o mesmo contém, valores próximos de uma Aldeia Global.

Apesar de tudo, e citando o periódico de economia Financial Times, o Continente negro é um continente a apostar. Também o recente relatório “*Africa Attractiveness Survey*” da empresa de consultadoria Ernest & Young, indica que até 2040, Angola, Nigéria, África do Sul, Gana, Egipto, Quénia e Etiópia, serão os países que mais acolherarão o maior número de investimentos externos e vão estar entre os maiores motores de crescimento global.

Cabem aos nossos dirigentes reafirmarem e confirmarem essa aposta não esquecendo que, desde 2007, o ganho acumulado do crescimento africano ascendeu aos 21%, cerca de três vezes mais que nos chamados mercados desenvolvidos.

Daí que a estabilidade das fronteiras nacionais seja um modelo a considerar e a defender pelos Estados africanos sob pena do periclitante desenvolvimento social dos nossos países ser colocado, ainda mais, em causa.

Não pode – não deve – continuar a acontecer casos de questionamento das fronteiras como os que acontecem – e só vou dizer três que nos são mais próximos – entre Angola e Congo Democrático, na foz do Zaire; Guiné-Bissau e Senegal (na perpendicular de Casamance); ou entre o Malawi e Tanzânia/Moçambique, no Lago Niassa. Tudo devido a um único factor desestabilizador: hidrocarbonetos!

Ora um dos meios que permitirão os Estados africanos poderem melhor defender as suas fronteiras políticas e geográficas passam pela cooperação múltipla, seja interna, através dos diferentes organismos político-económicos como a SADC, a CEDEAO ou CEEAC; seja, e principalmente, pelo reforço externo da cooperação política, económica e militar onde se destaca, por exemplo, a Comissão do Golfo da Guiné e, ou, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (Almeida & Bernardino, 2013) como veículos de salvaguarda territorial marítima.

Constata-se que o pouco interesse que os nossos Estados africanos, nomeadamente, as proto-potências regionais da zona do Golfo (África do Sul, Angola e Nigéria) têm – ou tiveram – pelas forças navais levaram que sejam potências externas (EUA, Reino Unido, França, Espanha, Portugal e Brasil, entre outros) a procurarem manter as rotas marítimas entre o Cabo e o Hemisfério ocidental livres.

Registe-se, que tanto a África do Sul (que terá encomendado 3 submarinos) como Angola procuram, agora, fomentar a sua marinha e, com isso, evitar que o Golfo seja uma área não africana.

Ficam estas reflexões bem como esta pergunta no ar: “que fronteiras haverá no nosso Continente no final deste século?”.

### **Referências Bibliográficas:**

Almeida, Eugénio Costa e Bernardino, Luís (2013). *A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a persecução*



*da segurança marítima da Bacia Meridional Atlântica*; Lisboa, Revista Militar n.º. 2532, páginas 43-61.

Almeida, Eugénio Costa (2011). *Angola, potência regional em emergência*, (prefácio de Mário Pinto de Andrade); Lisboa, edições Colibri.

Almeida, Eugénio Costa (2004). *África, Trajectos Políticos, Religiosos e Culturais*, (prefácio de António Sousa Lara); Lisboa, Autonomia 27.

Balogun, Ola; Aguessy, Honorat; Diagne, Pathé; e Sow, Alpha I. (1980). *Introdução à Cultura Africana*; Lisboa, UNESCO / Edições 70.

Fortes, Meyer, Evans-Pritchard, Edward E. (1981). *Sistemas políticos africanos*; Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Grimal, Henri (1989). *Historia de las Descolonizaciones del Siglo XX*, Madrid, Iepala Editorial.

Ki-Zerbo, Joseph (1990). *História da África Negra*, (prefácio de Fernand Braudel); Mem Martins, Pub. Europa-América (2 volumes).

Lavroff, Dmitri (1975). *Os partidos políticos da África Negra*; Amadora, Bertrand.

Pereira, Renato G.. *Do Tribalismo ao Marxismo Africano* consultado online, [acedido em 21/05/2013] em

<https://www.facebook.com/notes/mandachuva-pecus-malthus/do-tribalismo-ao-marxismo-africano/319123191447681>

Wright, Erik Olin (1981). *Classe, crise e o Estado*; Rio de Janeiro, Zahar editores.

Portal ANGOP, Agência AngolaPress. "Angolanos precisam encarar Oceano Atlântico de forma diferente" consultado online, [acedido em 21/05/2013] em [http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/sociedade/2013/3/15/Angolanos-precisam-encarar-Oceano-Atlantico-forma-diferente,9bace6e2-d79d-47af-a9a0-194ff5f2936b.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/sociedade/2013/3/15/Angolanos-precisam-encarar-Oceano-Atlantico-forma-diferente,9bace6e2-d79d-47af-a9a0-194ff5f2936b.html)

"Fluxo de IDE em Angola"; in *Expansão*, edição 217, de 17 de Maio de 2013, página 5 consultado online, [acedido em 21/05/2013] em

[http://www.expansao.sapo.ao/noticias/nacional/detalhe/angola\\_fora\\_do\\_top\\_10\\_dos\\_paises\\_com\\_maior\\_investimento\\_estrangeiro\\_em\\_2012;](http://www.expansao.sapo.ao/noticias/nacional/detalhe/angola_fora_do_top_10_dos_paises_com_maior_investimento_estrangeiro_em_2012;)

<http://tpa.sapo.ao/desporto/economia/angola-com-economia-atractiva>

### Como citar esta Nota

Almeida, Eugénio Costa (2013). "África no século XXI: que prospectivismo e que causas; efeitos nos Estados africanos". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Novembro 2013-Abril 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_not2](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_not2)