

## Artigos

**Emilse Calderón** - *La lucha de Brasil contra el narcotráfico en la frontera con Colombia. Un acercamiento a los condicionamientos de las amenazas no tradicionales sobre la política exterior* - pp 1-14

**Mateus Kowalski** - *As águas turbulentas do Tribunal Penal Internacional. Combate universal À impunidade ou universalização liberal?* - pp 15-32

**Pedro Barata** - *A Ucrânia, a UE e a Rússia: Softpower versus Realpolitik* - pp 33-50

**Paulo Duarte** - *Ásia Central: os meandros da História e da Geografia* - pp 51-66

**Maria Sousa Galito** - *Países Manganês* - pp 67-86

**Emanuel Sebastião** - *Uma estratégia no contexto da Primavera Árabe para o reforço da segurança energética portuguesa face à importação de hidrocarbonetos da Argélia* - pp 87-100

**Julieta Zelicovich** - *El peso de la «tradición» en las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de Argentina durante la Ronda Doha* - pp 101-113

**Gonçalo Brás** - *Aplicação da «análise temática» a um conjunto de casos empresariais de sucesso em processos de internacionalização* - pp 114-130

## Recensão

**Brígida Brito** - *Gulbenkian Think Tank on water and the future of Humanity (2014). «Water and the future of Humanity. Revisiting Water Security». London: Springer* - pp 131-134

## **LA LUCHA DE BRASIL CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN LA FRONTERA CON COLOMBIA. UN ACERCAMIENTO A LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS AMENAZAS NO TRADICIONALES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR**

**Emilse Calderón**

[emilsecalderon@hotmail.com](mailto:emilsecalderon@hotmail.com)

Investigadora posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).  
Doctora en Relaciones Internacionales

### **Resumen**

En el escenario internacional de posguerra fría, la naturaleza no tradicional de las amenazas a la seguridad condiciona las políticas exteriores de los estados. Ejemplo de ello es la política que despliega Brasil con respecto a la zona de frontera compartida con Colombia en el contexto del desarrollo que ha tenido el narcotráfico desde finales del siglo XX. Este artículo, entonces, propone un breve análisis en torno a la influencia que ejerce la naturaleza no tradicional de la amenaza del tráfico de drogas sobre el diseño de política exterior brasileño entre los años 1999 y 2010.

### **Palabras claves:**

Amenazas no tradicionales; Política exterior; Narcotráfico; Brasil; Frontera colombiana

### **Como citar este artículo**

Calderón, Emilse (2014). "La lucha de Brasil contra el narcotráfico en la frontera con Colombia. Un acercamiento a los condicionamientos de las amenazas no tradicionales sobre la política exterior". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Mayo-Octubre 2014. Consultado [online] en la fecha de la última visita, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art1](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art1)

**Artículo recibido el 18 de Febrero y aceptado para publicación en 7 de Marzo de 2014**



## **LA LUCHA DE BRASIL CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN LA FRONTERA CON COLOMBIA. UN ACERCAMIENTO A LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS AMENAZAS NO TRADICIONALES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR**

**Emilse Calderón**

### **Introducción**

Durante los primeros años del siglo XXI, el narcotráfico consolida su ascenso en la agenda de seguridad de los estados latinoamericanos y, específicamente, en aquellos ubicados en América del Sur. El desafío inherente a esta amenaza radica en su naturaleza no tradicional<sup>1</sup> y pone en riesgo la estabilidad político-institucional de los países desde una perspectiva de la gobernabilidad democrática.

El despliegue de dicha naturaleza no tradicional se puede observar particularmente en las zonas de frontera de los estados. Estas áreas geográficas son vulneradas permanentemente por el desarrollo de las distintas actividades transnacionales ligadas al narcotráfico lo cual, a su vez, pone de manifiesto la ligazón que existe entre las situaciones de seguridad pública de los países fronterizos a través de las redes del crimen transnacional. De este modo, las franjas de frontera se erigen como la referencia territorial simbólica de una amenaza cuya esencia esta indiscutiblemente globalizada y transparentan la circunstancia de que el tráfico de drogas amenaza concretamente a la seguridad internacional y no solo a la seguridad nacional de un Estado considerado de manera individual.

La frontera colombo-brasileña no escapa a esta realidad e, incluso, testimonia una situación particular que agrava el panorama de seguridad, configurada en función de la relación que forjaron los grupos del narcotráfico y los actores ilegales del conflicto armado que tiene lugar en Colombia desde hace ya varias décadas.

De acuerdo con este escenario, y partiendo de una visión intermística de las Relaciones Internacionales (Putnam, 1988) según la cual la política exterior es producto de las influencias sistémicas y de las variables domésticas, se puede afirmar que las características no tradicionales que adquieren las amenazas a la seguridad, como el narcotráfico, en el ámbito interno de los estados condicionan sus políticas exteriores.

Consecuentemente, el presente artículo aborda las medidas y acciones adoptadas por los gobiernos de Brasil para el combate del tráfico de drogas en las zonas de frontera

---

<sup>1</sup> La naturaleza no tradicional de una amenaza a la seguridad internacional radica en la circunstancia de que la misma es un desafío no militar y que se originan al interior de un Estado, por lo que es llevada adelante por actores distintos de éste y que poseen un accionar con alcance transnacional.



compartidas con Colombia, entre los años 1999 y 2010. Con ello se busca exponer la relación de condicionamiento que se plantea entre dicha amenaza y la política exterior brasileña con respecto a Colombia.

A tal fin, el escrito se estructura en tres apartados. En el primero se realiza una breve caracterización de la situación en la frontera colombo-brasileña con la intención de clarificar la sinergia que este contexto geográfico establece con el narcotráfico. El segundo ítem sistematiza las medidas y acciones de lucha adoptadas por los gobiernos de F. H. Cardoso y L. I. da Silva para detectar indicios de la influencia que tiene esa actividad ilegal en el diseño de la política exterior de Brasil. Por último, se reflexiona sobre el modo en que la naturaleza no tradicional del narcotráfico condiciona la política exterior que ese país despliega en la zona de frontera con Colombia.

## **1. La frontera colombo-brasileña: realidades contrastantes y una misma amenaza**

Inmersa en un contexto internacional en el que prima un tipo de conflictividad no tradicional, la región latinoamericana es recipiendaria del impacto de distintas amenazas a la seguridad. Particularmente, la región es afectada intensamente por el tráfico de drogas que se diseminó con una virulencia acentuada desde inicios de los años noventa, en simultáneo con la propagación de la globalización que amplió el alcance y la trascendencia de las redes de tráfico.

En este sentido, la conjunción de la globalización del mercado, la fluidez de los capitales a través de la red financiera mundial, la rapidez y facilidad de transportación y la revolución en las comunicaciones confeccionaron una realidad propicia para el desarrollo acelerado del tráfico de drogas como negocio que ya se presentaba con importantes niveles de ganancia (Gramunt, 2006). Incluso, la proyección global del narcotráfico anuló la división internacional entre los países consumidores del Norte y los productores del Sur, instalándose los primeros como proveedores de drogas de laboratorio o diseño, como el éxtasis y las metanfetamina, y ampliándose el consumo en los segundos de manera muy notoria.

En líneas generales, entonces, el narcotráfico constituye un circuito productivo-comercial ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud, inserto en el crimen transnacional organizado como un tipo especializado de tráfico, con el cual comparte el contrabando, el blanqueo de capitales, la corrupción y la violencia como instrumentos propios del accionar ilegal y criminal (Calderón, 2008). Este circuito tiene la capacidad de condicionar, debilitar y erosionar al Estado en su habilidad para controlar a su población y su territorio y ejercer el monopolio de la fuerza. La razón de ello, en cierta medida, es que el narcotráfico comprende a diversos actores sociales con grados de involucramiento y ganancia diferentes vinculadas al tipo de actividad que realizan. Dicho circuito está operado por organizaciones que van desde la pequeña banda, pasando por las redes que tienen mayor cantidad de contactos y operan como células, hasta los Carteles que son los que determinan las características del mercado y se infiltran en las redes internacionales. Por otra parte, el negocio de las drogas está conectado con otros tráficos ilegales, el de armas principalmente, lo cual potencia los riesgos para las sociedades civiles a través de la generación de violencia y el deterioro de la institucionalidad democrática por la penetración de la corrupción en las estructuras políticas.



Más allá de las precisiones que se puedan realizar acerca de las características que el narcotráfico posee en la región y de cómo ha ido evolucionando en tanto amenaza, el dato más relevante a tener en cuenta es que el fortalecimiento de las redes de tráfico y de la generación de violencia ocurre en un contexto económico y social que favorece la reproducción de las condiciones necesarias para que el negocio ilegal continúe su ascenso. Esta referencia es fundamental para analizar y evaluar el alcance real del desafío que implica el tráfico de drogas y las posibilidades que tienen determinadas políticas públicas de confrontarlo de manera eficaz.

El incremento de la pobreza y la desigualdad y, por ende, de la exclusión, son realidades que explican e incluso legitiman internamente la opción por la ilegalidad. Esto implica la existencia de un impacto positivo (Cockayne, 2007) del narcotráfico en aquella parte de la sociedad que, en un contexto de ausencia estatal, percibe una mejora relativa de su situación económica y, además, se liga al sentido de pertenencia que se genera a partir de la inclusión de los jóvenes en los grupos criminales. La posibilidad de ocurrencia y consolidación de dicho impacto positivo es el riesgo más grande que afrontar el Estado porque afecta y compromete directamente la gobernabilidad. Una situación como esta desafía la materialización de las prerrogativas que componen la estatalidad y conducen a la caracterización de tales amenazas como insidiosas (Williams, 1995).

Considerando el contexto descripto, no es dificultoso comprender por qué la mayoría de las franjas de frontera latinoamericanas son un ambiente propicio para la instalación de redes de tráfico ilegal. Estas áreas se caracterizan por estar muy poco desarrolladas, en muchos casos despobladas y casi siempre revestidas de un halo de olvido por parte de la acción estatal que, históricamente, se ha centrado en las zonas rurales ricas en recursos agropecuarios o bien en las zonas urbanas. Un contexto como este devine funcional a la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión que son necesarias para que el tráfico de drogas, como el resto de los tráfico ilegales, prospere y sean percibidos como una alternativa válida para lograr la supervivencia.

En el caso específico de la frontera colombo-brasileña, hacia fines de la década del noventa y principios del nuevo siglo, la escena se completa con la peligrosidad derivada del discurrir del conflicto armado que atraviesa Colombia dada la relación de connivencia de los grupos guerrilleros y las autodefensas con los grupos narcotraficantes. Dicha vinculación se despliega bajo la modalidad de financiamiento de las actividades del combate irregular, muy marcadamente desde el inicio de los años noventa, y hace que la amenaza del tráfico de drogas tenga en este país un relevancia y gravedad particular<sup>2</sup>.

Para el año 2000, la frontera del lado colombiano, que se corresponde con los departamentos Amazonas, Vaupés y Guainía, alberga una población concentrada mayormente en las capitales de los dos primeros. Exceptuando al 30% de la población que es indígena, los asentamientos fronterizos se conforman con colonos oriundos del resto del país y se ubican cerca de la línea fronteriza, a menos de 500 Km. Estas poblaciones son las más pobres de la totalidad de la frontera colombiana y, como se suele decir, algunas tanto que no hay ni guerrilla (Sierra, 2003). La escasa economía

---

<sup>2</sup> Es importante señalar también que, conforme fueron pasando los años, las zonas de frontera del país andino se han ido transformando en el área de repliegue estratégico de los grupos armados a partir de la instrumentalización de las avanzadas militares en el marco del Plan Colombia, como lo fueron el Plan Patriota y el Plan Victoria, en 2003 y 2006 respectivamente (Isacson y Poe, 2009).



regional se vincula a la presencia del puerto en Leticia, ciudad más relevante, y a la articulación de Vaupés y Amazonas a través de importantes ríos cuya navegabilidad se extiende durante 8 meses al año. El resto de la infraestructura de la zona es muy precaria y no permite hablar de un sistema que conecte a la región con el territorio nacional, contabilizándose algunas pocas pistas de aterrizaje y muelles de escasa envergadura. Tampoco existe un servicio de redes hídricas ni energéticas. Las actividades ilegales, por su parte, se centra en la minería informal en Guainía, en especial con la búsqueda de oro, la cual genera movimiento de población transfronterizo desde Brasil. Además, esta es una actividad que se sabe garantizada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (El Tiempo, 23/7/2001). Los cultivos de coca en Guainía y Vaupes tienen una densidad muy baja y se focalizan en las áreas circundantes a los principales cursos fluviales, mientras que las rutas del tráfico se despliegan desde Colombia hacia Brasil y los pertrechos, víveres y armamento realizan el camino inverso. La guerrilla, por su parte, también ingresa al territorio brasileño para abastecerse de productos de todo tipo, desde víveres hasta productos químicos de Manaos para la elaboración de la cocaína. No obstante, la única presencia permanente registrada de grupos armados es la de los frentes 1 y 16 de las FARC (Rabasa, 2001). Finalmente, decir que Leticia posee la única pista de aterrizaje de mediana capacidad por ser el punto cero en la frontera, en un sentido sur-norte, que aglutina el dispositivo de seguridad y defensa de la totalidad del límite con Brasil, con una alta concentración de tropas y conectado con los demás puestos solo por vía aérea. Por tanto es la base operativa más importante de la zona, responsable del control del río Amazonas en el territorio colombiano (Fundación Seguridad & Democracia, 2009).

Del lado brasileño se encuentra el Estado de Amazonas y en las zonas contiguas a la línea fronteriza la población se agrupa en poblados de un promedio de mil personas, siendo Tabatinga la ciudad de mayor concentración demográfica y centro comercial. Los habitantes de la frontera son mayoritariamente indígenas. La economía es relevante debido a la conexión fluvial entre las poblaciones y las actividades más destacadas son el comercio, el transporte por el río Amazonas y la agricultura y la ganadería en baja escala. La infraestructura aérea también es muy superior a la del lado colombiano y está compuesta por un mínimo de 6 aeródromos, uno internacional en Tabatinga y otro nacional en São Gabriel (Sierra, 2003). La infraestructura energética es incipiente pero cuenta con una fuente importante de generación a partir de distintas hidroeléctricas, lo cual determina el gran alcance de las comunicaciones. La zona en la que se inserta la frontera con Colombia es de alto valor estratégico para Brasil debido a las características del ecosistema y a su relevancia en tanto reserva hídrica, mineral y maderera. Esto explica la voluntad del Estado por fortalecer su presencia e incluir esta área geográfica al funcionamiento del resto del país, conectándola mediante obras de infraestructura básica (El Tiempo, 10/8/2003).

Como se puede observar, hay un contraste pronunciado entre las situaciones de ambas franjas de frontera. Del lado colombiano, esta circunstancia responde al estado de retraimiento del gobierno nacional por el embate de la violencia política que tenía prácticamente cercada a Bogotá en el año 2000. Mientras que del lado brasileño el comportamiento proactivo por parte del gobierno se enmarca en la necesidad de ejercer un control efectivo del territorio en dichas áreas vinculado a dos cuestiones. Una es la concreción del proyecto nacional que apunta a integrar físicamente la zona de frontera al resto del país debido a su importancia estratégica. La otra versa sobre la



necesidad que tiene el gobierno brasileño de propagar una imagen positiva relacionada con la capacidad del estado de dirigir su propio destino de manera segura para sí y sus vecinos. No obstante esta divergencia en el proceder de Colombia y Brasil, no caben dudas de que la zona de frontera compartida se convirtió en un ambiente propicio para el desarrollo del narcotráfico. Esta amenaza desafía abierta y consistentemente a la seguridad pública de los estados, tanto al colombiano como al brasileño, en la zona de frontera dado que dicha actividad ilegal establece un vínculo férreo entre las situaciones de seguridad doméstica de ambos países.

Consecuentemente, como se podrá visualizar en el siguiente apartado, los conceptos de seguridad y defensa dejan de estar delimitados con claridad en la zona de frontera y su empleo para referenciar el ámbito doméstico e internacional, respectivamente, se relativiza y confunde.

## **2. Una aproximación a las medidas que Brasil implementa en su frontera con Colombia**

Desde fines de los noventa, el gobierno de Brasil expresa su voluntad de cooperar con Colombia para combatir el tráfico de drogas dado que la zona de frontera es una de las rutas de tráfico más importante para la salida de cocaína hacia Estados Unidos y Europa, a través África. Al respecto, cabe recordar que el 60% de la cocaína consumida en Estados Unidos por ese entonces provenía del conocido como “triángulo blanco”, región que abarca las áreas fronterizas de Brasil, Colombia y Perú. De modo que, por vía fluvial y, mayormente, por aire, la droga fluía sin control desde el territorio colombiano y usufructúa las mejores capacidades de infraestructura del lado brasileño. En este sentido, es oportuno aclarar que para el año 2000, de acuerdo a la valoración anual efectuada por Washington, Brasil fue reconocido como el mayor país de tránsito de drogas y el más grande productor de precursores químicos. No obstante, y si bien no se lo considera un productor significativo de estupefacientes más allá de tener algunos cultivos dispersos de marihuana, se señala que puede propender al establecimiento de laboratorios de procesamiento de cocaína, dado el volumen de tráfico de precursores que atraviesan su territorio (US Department of State, 2001). Además, el ministro de Exterior Celso Lafer afirmaba por ese entonces la voluntad de Brasil para

*“... intensificar las acciones diplomáticas y la ayuda en el reemplazo de cultivos, también. Pero queremos avanzar en el área de control y fiscalización del espacio aéreo y los movimientos en las fronteras” (Gosman, 18/4/2001).*

Ahora bien, frente al escenario fronterizo presentado en el apartado anterior, los gobiernos brasileños activan prontamente distintas acciones y medidas en consonancia con el aumento del potencial de peligrosidad de la amenaza del narcotráfico. Las mismas se despliegan en el ámbito de la seguridad y defensa como también así en el área concerniente al desarrollo fronterizo económico y social y, en ambos casos, condicionan el diseño de política exterior de Brasil en dos sentidos.



En primer lugar, la transnacionalidad de la amenaza del narcotráfico y su potencialidad propicia la actuación de las Fuerzas Armadas brasileñas en las zonas de frontera compartida con el país andino. La consecución de las medidas y acciones propuestas por los gobiernos de Brasil ponen en contacto a la política de seguridad pública, a cargo de la Policía brasileña, con la política de defensa, que es materializada a través de la acción de las Fuerzas Armadas y, además, es parte constitutiva del esquema de política exterior del Estado en lo concerniente al plano estratégico-militar. En segunda instancia, las características no tradicionales del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad coadyuvan al establecimiento de vinculaciones más fluidas entre Brasilia y Bogotá con miras a alcanzar algún grado de coordinación en su combate.

Considerando estos dos ítems como expresiones del condicionamiento ejercido por la naturaleza no tradicional del narcotráfico sobre el diseño de política exterior de Brasil, a continuación se sistematizan las principales medidas y acciones adoptadas por los gobiernos de Cardoso y da Silva en el marco de los mismos.

*\*El entrecruzamiento de la política de seguridad y la política de defensa en la zona de frontera colombo-brasileña.*

Con respecto al punto señalado como primera línea de condicionamiento sobre el diseño de la política exterior carioca, es importante mencionar que el accionar de las Fuerzas Armadas en el despliegue y consecución de las medidas y acciones planificadas por el Ejecutivo brasileño tiene un rol central dada la lógica imperante de contención nacional de los derrames de inseguridad provenientes del país vecino. Esto se visualiza incluso en aquellas medidas y acciones pensadas para ser implementadas en el ámbito del desarrollo económico y social fronterizo.

No obstante, empecemos por el ámbito de la seguridad y defensa. Dando cuenta de la prontitud con la cual se responde al incremento de la peligrosidad de la amenaza narcotraficante, el gobierno de Fernando Enrique Cardoso lanza en el año 2000 dos políticas específicas. En junio, el Plan Nacional de Seguridad Pública y en setiembre la Operación COBRA, ambos destinados a fortalecer la vigilancia y el control de las fronteras brasileñas a través de la mejora de las capacidades de los medios coercitivos de las fuerzas de seguridad y de las Fuerzas Armadas, evidenciado en sus recursos humanos, técnicos y logísticos. Ese mismo año se llevó a cabo, además, la Operación Tabatinga destinada a identificar y detener a los traficantes de droga. Es importante decir también que, desde 1997, se había comenzado a construir el Sistema de Vigilancia del Amazonas, conocido por sus siglas SIVAM, con radares y estaciones recolectoras de información destinadas a procesar las imágenes satelitales (El Tiempo, 13/12/2002).

La lógica de contención en las medidas implementadas por el gobierno de Cardoso es clara y la misma se reitera en las acciones llevadas adelante durante el gobierno de Luis Ignacio da Silva, en el cual se condensan la mayor cantidad de medidas para el combate fronterizo de la amenaza del narcotráfico. En este sentido, hay que destacar las actividades realizadas por las Fuerzas Armadas y, entre ellas, la concreción de varias operaciones de entrenamiento conjunto en el área geográfica de incumbencia del Comando Militar da Amazônia (CMA). A saber la operación Ajuricaba en 2003 y 2005; Timbo I, II, III, y IV en 2003, 2004, 2005 y 2006; Tucunaré y Jauru ambas en 2006; Solimões en 2007; Poraquê en 2008; y en 2010 se realizaron Ribeirex Amazônia y





Amazonía. A excepción de Jauru y Poraquê, estos ejercicios tenían propósitos que pueden ser asociados con la contención militar de la violencia colombiana mediante la extensión y refuerzo de la presencia del Estado brasileño en la zona de frontera. En importante destacar que todas las operaciones dan cuenta de la necesidad de optimizar el planeamiento y ejecución de operaciones combinadas; intensificar la presencia militar terrestre en la frontera por medio de patrullajes, reconocimientos, protección de instalaciones sensibles, acciones cívico-sociales y actividades de logística; establecer puestos de control y fiscalización en puntos estratégicos; capacitarse para restituir la integridad territorial en caso de ser afectada, pudiendo recuperar instalaciones y equipos bajo control de fuerzas adversas sean regulares o no, en la zona de selva.

En cuanto a la extensión y refuerzo de la presencia del Estado brasileño, se debe mencionar también que éste es un objetivo que se enuncia como uno de los puntos del Plan Básico de Estructuración del Ejército y se lo especifica explícitamente para la frontera noroeste, zona bajo la responsabilidad del CMA, indicándose la necesidad de ampliar la capacidad militar disuasoria. En sintonía con ello, durante 2006 se concreta el traslado y/o transformación a tal fin de diferentes organizaciones militares contenidas en el CMA y, de acuerdo con los informes oficiales revisados, se concreta la creación de los Pelotones Especiales de Frontera, otro de los propósitos del Plan Básico (Verde Oliva, 2006: número 189).

Volviendo a los ejercicios militares conjuntos, no es un dato menor que de 22 concretados entre 2000 y 2010 en todo el país (Pagina Informativa Ministerio de Defensa Brasil, 30/10/2010; Pagina Informativa Fuerza Aérea de Brasil, 26/2/2011), 12 hayan tenido como teatro de operaciones la región amazónica y, por ende, hayan estado bajo la dirección del CMA. Esto es indicativo de la centralidad estratégica del área amazónica y de la percepción de amenaza que tiene Brasilia. Recuérdese que el primer ejercicio de esta clase, operación Queraí, se realizó en 1999, año en que comenzó el avance estratégico de la guerrilla colombiana y los temores de desborde de la conflictividad. En este mismo sentido, cabe destacar que el CMA es único entre los 7 Comandos Militares de Áreas en los que se organiza el Ejército brasileño, por tener a su cargo el 60% del territorio nacional y contar con 3 tipos de organizaciones militares diferenciadas (destacamento, pelotones y compañías) (Verde Oliva, 2009: número 200). Además, la región amazónica cuenta con una doctrina militar particular, Gama, producto del reconocimiento de, por un lado, las diferencias entre las hipótesis de conflicto según el ambiente nacional operacional en que tenga lugar; por otro lado, desde una perspectiva más general que incluye la totalidad de los escenarios de conflicto, se reconocen los cambios en las necesidades de operatividad del Ejército a raíz del impacto del avance tecnológico y de las amenazas no tradicionales en la complejización del conflicto (Verde Oliva, 2006: número 187).

Pasando ahora al ámbito del desarrollo fronterizo económico y social, si bien Brasil cuenta con el Programa Calha Norte, de alcance nacional, gran publicidad y con actividades de un impacto social indiscutible, dicho plan también implica el refuerzo de los medios y capacidades policiales y militares para fortificar la presencia, vigilancia y control militar del Estado.

Creado en 1985 para contribuir a la ocupación y el desarrollo ordenado de la región del Amazonía, el Programa Calha Norte fue relanzado en 1997 y, después de haber estado subordinado a diferentes órganos del gobierno nacional, se puso bajo responsabilidad del Ministerio de Defensa con el objetivo de aumentar la presencia del Estado



contribuyendo a la defensa nacional y asistiendo a las poblaciones. Por tanto, su ejecución está a cargo de las Fuerzas Armadas en tanto "...pólos irradiadores do desenvolvimento social sustentável e ambientalmente correto" (Programa Calha Norte, 2005) y los recursos fluyen hacia ellas de forma directa o por medio de los acuerdos que suscribe el Ministerio de Defensa con los Estados y Prefecturas Municipales. El destino de los recursos se dirige hacia proyectos de infraestructura básica o de adquisición de equipos, de ahí el alcance social más que considerable en la región más inhóspita del territorio nacional. No obstante, la función paralela del Programa como herramienta para asegurar la jurisdicción del Estado brasileño y permitir la vigilancia de los intereses estratégicos es indiscutible. En este sentido, si bien el financiamiento civil, por ejemplo entre 2005 y 2009, es más que el doble del otorgado al sector militar, este último se incrementa a partir de 2007 y, además, es constantemente engrosado de forma indirecta por el primero, ya que todas las actividades desarrolladas en el ámbito civil, o cuando menos su mayoría, tienen una función dual (Pagina Informativa Ministerio de Defensa de Brasil, 18/11/2010).

*\*Los lazos de cooperación bilateral entre los gobiernos de Brasil y Colombia.*

Continuando con las acciones fronterizas desplegadas por los gobiernos brasileños, la ausencia de situaciones de roces y tensión con Colombia y la voluntad brasileña de propiciar un vínculo más fluido y cercano permiten un buen desarrollo de relaciones bilaterales de cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa. De este modo, las medidas y acciones emprendidas por Brasil no tienen solo una impronta de contención sino que, además, apuntan a establecer y fortalecer vínculos cooperativos interestatales en pos de una lucha común contra la amenaza narcotraficante.

Dicha impronta queda expresada en la densidad de los compromisos internacionales adquiridos y de los mecanismos concretados con Colombia durante los mandatos de da Silva. De este modo, en 2003 se firma un Memorándum de Entendimiento entre los Ministerio de Defensa sobre Cooperación en Relación a la Defensa que, en 2008, dio paso al Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Defensa a nivel de los gobiernos nacionales. También en 2003, se concreta un Acuerdo por Intercambio de Notas Diplomática para Constituir un Grupo de Trabajo Bilateral para la Represión de la Criminalidad y del Terrorismo y se establece la formación de un Grupo de Trabajo Brasil-Colombia entre los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia para la promoción de la cooperación e intercambio de información con el propósito de la mencionada represión. Además, se realiza la primera Ronda de Conversaciones entre el Estado Mayor de la Defensa de Brasil y las Fuerzas Militares de Colombia para el intercambio y actualización de información y el trabajo coordinado entre las fuerzas militares en la zona de frontera con miras a combatir el delito trasnacional. En esta misma línea de encuentros, se ubican las Conferencias Bilaterales de los Jefes de Estado Mayor y, en 2004, la Primera Reunión Bilateral de Inteligencia entre la fuerzas aéreas. Luego, en 2008, los ministros de Defensa Juan Manuel Santos y Nelson Jobim, acordaron la vigilancia conjunta del espacio aéreo más allá de las fronteras de sus países (El Tiempo, 11/3/2009 y 12/3/2009). No obstante, si bien Santos aseguró que no se trataría de sobrevuelos sino de monitoreos a través de satelitales y radares, Jobim no descartó el traspaso físico de las fronteras, aunque señaló que estaría plenamente coordinado con las autoridades colombianas. Además, Bogotá solicitó a



Brasilia permiso para utilizar algunas de sus bases como puente para llegar a las pistas colombianas más alejadas.

La densidad en el vínculo bilateral también se expresa mediante la cooperación en el área de conocimiento profesional de las Fuerzas Armadas, destacándose la realización de los ejercicios combinados COLBRA I (2005), II (2007) y III (2009), que simulan la identificación, interceptación y procedimientos de interdicción de aeronaves ilícitas en el espacio fronterizo común (Pagina Informativa Ministerio de Defensa de Brasil, 7/7/2007). Incluso, cabe subrayar que ambos países también cooperan en el área de las fuerzas de seguridad pública y, en 2005, firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Policial que crea un Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales del cual participan, por el lado brasileño, el Ministerio de Justicia y el Departamento de Policía Federal y, por Colombia, el Ministerio de Defensa y la Dirección General de Policía Nacional.

Para finalizar, en relación al combate del narcotráfico se debe decir que la mayoría de los acuerdos alcanzados corresponden a la década del noventa lo cual muestra la claridad de Brasil en cuanto a la necesidad de cooperar para combatirlo<sup>3</sup>. Además, en 2004 se firma el Memorando de Entendimiento entre Colombia, Brasil y Perú, para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes<sup>4</sup> y en 2008 los presidentes convocaron a la primer Reunión Tripartita Perú-Colombia-Brasil en Materia de Drogas para el segundo semestre. También en ese año, Colombia y Brasil firman un Memorando de Entendimiento para la Cooperación en Materia de Combate a la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Accesorios, Explosivos y otros Materiales Relacionados, con el fin de emprender esfuerzos conjuntos, armonizar políticas y adelantar acciones dirigidas al control de este flagelo.

Pasando ahora al ámbito del desarrollo fronterizo económico y social, la cooperación con Colombia da cuenta de la voluntad política de Brasil de desarrollar un vínculo más fluido y cercano. Ello, por ejemplo en función de la reactivación en 2003 de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil (Memorandum de Entendimiento entre Brasil y Colombia, 26/11/1993) y del carácter regular e ininterrumpido de sus reuniones. La finalidad de la Comisión, y sus subcomisiones de asuntos fronterizos y comerciales y económicos es fortalecer las relaciones bilaterales en la zona fronteriza común, especialmente en Leticia y Tabatinga. Estas ciudades cuentan, además, con el Comité de Frontera Brasileño-Colombiano desde 2002 (Reglamento del Comité de Frontera

<sup>3</sup> Además del Acuerdo de Asistencia Recíproca para la Prevención, el Control y la Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, de 1981, se pueden enunciar: el Acuerdo sobre Cooperación Judicial Complementario al Acuerdo Bilateral de Asistencia Recíproca para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico Ilícitos de Sustancias Estupefacientes (1991); el Acuerdo de Cooperación para Impedir el Desvío de Precursores y Sustancias Químicas Esenciales (1997); el Acuerdo de Cooperación Mutua para Combatir el Tráfico de Aeronaves Comprometidas en Actividades Ilícitas Transnacionales (1997); el Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal (1997). Existe, también, una Comisión Mixta Brasil-Colombia en Materia de Drogas que en octubre de 2002 realizó su V reunión, la VI en 2003 y la IX en 2010 (Nota de Prensa del Ministerio de Exterior de Brasil 1/9/2010). La mitad de los acuerdos que concluyeron Brasil y Colombia son anteriores al año 2000 y versan sobre el combate a las drogas desde diferentes aristas (tráfico aéreo, tráfico de precursores, asistencia judicial y control del tráfico de drogas en general). De los concretados en la primera década del siglo XXI, dos se vinculan a la lucha contra el narcotráfico (tráfico fluvial y aéreo), otro al tráfico de armas y los dos restantes son sobre cooperación en defensa en general.

<sup>4</sup> El Memorando de Entendimiento establece múltiples ámbitos para la cooperación: intercambio de información, experiencias y conocimientos técnicos; realización de operaciones simultáneas y/o coordinación entre las unidades fluviales de sus Fuerzas Armadas; entrenamiento conjunto y apoyo logístico.



Brasileño-Colombiano, 6/6/2002) que, presidido por los cónsules para promover soluciones inmediatas a las problemáticas fronterizas, tiene una estructura flexible en tanto sus reuniones se pautan según las necesidades que vayan surgiendo pudiendo participar sectores públicos y privado e involucrando a diferentes órganos de gobierno de acuerdo a la temática a tratar.

Además, en 2008, Brasil y Colombia firman el Acuerdo para el Establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para Leticia y Tabatinga (Senado de Colombia, 19/9/2008) que es acompañado por múltiples proyectos y programas binacionales. Finalmente, en 2009 se firmó el Memorando de Entendimiento para el Establecimiento de la Comisión Bilateral (Página Informativa de la Embajada de Colombia en Brasil, 24/11/2010) cuya primera reunión se realizó en junio y, en octubre, se concretó la primer Reunión del Mecanismo Permanente de Dialogo de Altos Funcionarios. Ambos mecanismos proponen fortalecer el vínculo bilateral desde un punto de vista amplio e integral mediante la identificación de iniciativas conjuntas en diversas áreas de interés. Sin embargo, más allá de los pasos dados en dirección de construir un vínculo bilateral más fluido en las franjas de frontera aún no se registran resultados tangibles merecedores de ser destacados.

### **3. Algunas reflexiones finales sobre el condicionamiento de la naturaleza no tradicional del narcotráfico sobre la política exterior brasileña**

A lo largo de este escrito se explicitó que las características no tradicionales de la amenaza a la seguridad del tráfico de drogas condiciona el diseño de la política exterior del estado brasileño. Ello se hizo evidente través de la revisión del abanico de medidas y acciones llevadas adelante por los gobiernos de este país para el periodo 1999-2010 frente al escenario que se configura en la zona de frontera compartida con Colombia.

En este sentido, por un lado, la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad y defensa y del desarrollo económico y social fronterizo dio cuenta de cómo la política de defensa del país es vinculada a la agenda de seguridad pública y, consecuentemente, el diseño de política exterior es impactado en el área estratégico-militar. Esto en tanto que la presencia y funciones que despliegan las Fuerzas Armadas dan cuenta de la percepción de amenaza a la seguridad que tiene Brasil en su entorno fronterizo y del tipo de acciones que el gobierno está dispuesto a llevar adelante frente al desafío de tales amenazas. De esta manera se está afectando las condiciones que contextualizan las relaciones bilaterales con Colombia en tanto vecino de Brasil que alberga de modo involuntario tales desafíos a la seguridad brasileña y, por tanto, el diseño de política exterior con relación a dicho vínculo está siendo condicionado.

Por otro lado, los instrumentos y mecanismos internacionales generados por los estados brasileño y colombiano permitieron visualizar cómo se incentiva el establecimiento de relaciones interestatales fluidas y tendientes a abordar en conjunto el desafío narcotraficante y, nuevamente, queda en evidencia el condicionamiento sobre la política exterior de Brasil.

La revisión y sistematización realizada de las medidas y acciones que adopta el Ejecutivo brasileño muestran, además, tanto para el ámbito doméstico como para el



área internacional la comprensión de la naturaleza no tradicional que implica el narcotráfico como amenaza a su seguridad.

Con respecto a esto, en cuanto a las medidas y acciones correspondientes al contexto interno se puede concluir que la centralidad que tiene el rol de las Fuerzas Armadas deviene del entender que el tráfico de drogas es llevado adelante por actores no estatales, coincidentes en buena medida con los actores del conflicto armado interno colombiano y que son poseedores de recursos, económicos, logístico, humanos y armamentísticos, que elevan notoriamente el potencial de peligrosidad que tiene su accionar. Además, se comprende que el tipo de combate que se debe desarrollar frente a un enemigo de tales características es de tipo irregular, como así lo clarifican las hipótesis de conflicto ensayadas en las instancias de ejercicios militares. Finalmente, también se percibe que existe un trasfondo socio-económico en la problemática de las drogas que favorece la reproducción de ciertas fases del circuito productivo-comercial del narcotráfico por lo que las acciones que emprenden las Fuerzas Armadas también se despliegan en el área de desarrollo social y económico de las zonas de frontera.

Por último, con relación a las medidas y acciones del contexto internacional, se pudo apreciar, que la percepción de los gobiernos brasileños de la amenaza del narcotráfico incluye el entendimiento de una de sus características no tradicionales que es la transnacionalidad. En la comprensión cabal de este rasgo en particular radica la razón que motiva y explica, en buena medida, la voluntad de entablar vínculos de coordinación y cooperación con Colombia tanto en el área de la seguridad y defensa como del desarrollo económico y social fronterizo. En consonancia con esto, el diseño de la política exterior brasileña nuevamente está siendo influido y ello ocurre en un sentido positivo ya que se materializa en la consecución de un vínculo bilateral más fluido entre Brasil y Colombia, tendiente a lograr cierto nivel de trabajo conjunto en la zona de frontera para el combate del narcotráfico.

De este modo, los gobiernos de Brasil parecen comprender la complejidad de la amenaza que enfrentan y la necesidad de responder de manera versátil al interrogante que, desde los años noventa, resuena en los espacios decisorios gubernamentales, las esferas políticas en general y en los círculos académicos, ¿cómo y con qué medios enfrentar las amenazas no tradicionales, entre ellas, el narcotráfico? En cuanto a los resultados obtenidos, este es un tema que requiere una investigación aparte.

## Referencias

### Artículos académicos

Calderón, Emilse (2008). "Narcotráfico. América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado", *Breviario de Relaciones Internacionales*, Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Cockayne, James (2007). Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. International Peace Academy, "Coping with Crisis" Working Paper Series.

Fundación Seguridad & Democracia (2009). "Seguridad y Defensa en la frontera de Colombia con Brasil y Perú", *Coyuntura de Seguridad*, N° 23, febrero, Bogotá.

Gramunt, Julio (2006). Amenazas Globales, CESIM, Santiago de Chile, cap.II.



Isacson, Adam y Poe, Abigail (2009). "After Plan Colombia. Evaluating Integrated Action, the next phase of US assistance", *International Policy Report*, Centro para la Política Internacional, diciembre, Washington.

Puttnam, Robert (1988). "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, Vol. 42, n.º 3, summer, Cambridge.

Rabasa, Angel (2001). *Colombian Labyrinth*, Washington: Projet Air Force's- FFRDC.

Sierra, Álvaro (2003). "En los confines de Colombia", informe especial del diario El Tiempo, agosto, Bogotá.

Verde Oliva (2006). *Revista Militar de Brasil*, año XXXII, número 187, enero-febrero-marzo.

Verde Oliva (2006). *Revista Militar de Brasil*, año XXXIII, número 189, julio-agosto-setiembre.

Verde Oliva (2009). *Revista Militar de Brasil*, año XXXV, número 200, enero-febrero-marzo.

Williams, Phil (1995). "Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances", Brad Roberts (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London.

### Documentos y sitios web oficiales:

Memorándum de Entendimiento entre la República Federativa del Brasil y la República de Colombia, en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_colo\\_86\\_1634.pdf](http://www2.mre.gov.br/dai/b_colo_86_1634.pdf)

Reglamento del Comité de Frontera Brasileño-Colombiano (6/6/2002), en [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_colo\\_93\\_5019.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_colo_93_5019.htm)

Senado de Colombia (19/9/2008), Exposición de motivos del proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el "acuerdo entre los gobiernos de la República de Colombia y de la república federativa de Brasil para el establecimiento de la zona de régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), en [http://www.senado.gov.co/portalsenado/attachments/645\\_PL\\_196\\_09\\_S\\_ACUERDOCOLOMBIA\\_BRASIL.pdf](http://www.senado.gov.co/portalsenado/attachments/645_PL_196_09_S_ACUERDOCOLOMBIA_BRASIL.pdf)

US Department of State (2001), *Narcotics Control Reports 2000 INCSR*, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 1, Washington.

Programa Calha Norte (2005), gobierno de Brasil, en [https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa\\_calha\\_norte/livro/pcn\\_livro.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/livro/pcn_livro.pdf)

Página Informativa de la Embajada de Colombia en Brasil (24/11/2010), Cronología general de la relación bilateral, en [http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada\\_brasil!/ut/p/c0/04\\_SB8K8xLLM9MSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3lyPTAGN3M\\_2CbEdFABrlcgA!/](http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada_brasil!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3lyPTAGN3M_2CbEdFABrlcgA!/)

Página Informativa Fuerza Aérea de Brasil (26/2/2011), Operações Aéreas, en [http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=operacoes\\_aereas](http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=operacoes_aereas)

Página Informativa Ministerio de Defensa de Brasil (7/7/2007), Fuerzas Aéreas de Brasil y Colombia unidas en la frontera para combatir el narcotráfico, en



[http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/noticiasold/Noticias/2007/07/C\\_Fuerzas\\_Aereas\\_de\\_Brasil\\_y\\_Colombia\\_unidas\\_en\\_la\\_frontera\\_para\\_combatir\\_el\\_narcotrafico.html](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/noticiasold/Noticias/2007/07/C_Fuerzas_Aereas_de_Brasil_y_Colombia_unidas_en_la_frontera_para_combatir_el_narcotrafico.html)

Pagina Informativa Ministerio de Defensa Brasil (30/10/2010), en [http://www.mar.mil.br/menu\\_v/operacoes\\_navais/conjuntas.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/operacoes_navais/conjuntas.htm)

Pagina Informativa Ministerio de Defensa de Brasil (18/11/2010), en [https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa\\_calha\\_norte/livro/pcn\\_livro.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/livro/pcn_livro.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime (2012), World Drug Report 2012, Vienna.

International Narcotics Control Strategy Report (2012), US Department of State

### **Noticias periodísticas**

"Brasil se blindo contra FARC" (13/12/2002), diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1349693> (Consultado 2/2/2011)

"Das tras conexión FARC-Brasil" (23/07/2001), diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-444732> (Consultado 7/3/2011)

Gosman, Eleonora "Brasil se involucra más en el conflicto colombiano" (18/4/2001) diario *Clarín*, Buenos Aires. <http://edant.clarin.com/diario/2001/04/18/i-02401.htm> (Consultado 19/1/2011)

"Monitoreos satelitales de hasta 60 kilómetros en territorio vecino, acuerdan Colombia y Brasil" (11/3/2009) diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4871726> (Consultado 8/3/2011)

"Otra Colombia, frente a Brasil" (10/08/2003), diario *El Tiempo*, Bogotá. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1022630> (Consultado 6/3/2011)

"Vigilancia aérea no tendrá fronteras con el Brasil" (12/3/2009) <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3356135> (Consultado 9/12/2010)



## **AS ÁGUAS TURBULENTAS DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL COMBATE UNIVERSAL À IMPUNIDADE OU UNIVERSALIZAÇÃO LIBERAL?<sup>1</sup>**

**Mateus Kowalski**

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

Doutor em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Lisboa e Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra. Autor de artigos e comunicações sobre teoria do Direito Internacional, o sistema das Nações Unidas, direitos humanos, assuntos sobre a paz e assuntos de segurança. Docente convidado na Universidade Autónoma de Lisboa, 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.

### **Resumo**

A dimensão universalista da natureza e função do Tribunal Penal Internacional (doravante "TPI") é pois evidente. Contudo importa situar com rigor aquela dimensão. No fundo, perguntar "que universalismo"? Uma abordagem de base racional às relações sociais internacionais é distinta de uma outra de base ética. Enquanto a abordagem racional pode ter por efeito a universalização de modelos morais concretos localizados (v.g. o modelo liberal-ocidental) promovendo a sua hegemonia, já a abordagem ética promove a diversidade através de uma equação que relaciona diferenças não-redutíveis e fenómenos comuns da humanidade em que apenas é universal um mínimo ético comum. No contexto desta problemática, o presente artigo argumenta que a resposta a esta questão estrutural é essencial para perceber se o Tribunal Penal Internacional se trata essencialmente de um instrumento hegemónico de expansão de um modelo liberal ocidental dominante ou antes de um mecanismo de combate à impunidade no respeito pela diversidade e assente numa preocupação de base axiológica.

O presente artigo conclui que o Tribunal Penal Internacional corre em águas turbulentas onde nem sempre é possível separar uma abordagem universalizadora de matriz liberal de uma outra abordagem universal de base ética. Contudo, conclui igualmente que é ainda assim possível afirmar que o Tribunal, mesmo que possa parcialmente e a espaços servir como veículo hegemónico, é informado essencialmente pela dimensão de universalização do combate à impunidade por referência a um mínimo ético comum.

### **Palavras-chave**

Tribunal Penal Internacional; Universalismo; Ética

### **Como citar este artigo**

Kowalski, Mateus (2014). "As águas turbulentas do Tribunal Penal Internacional. Combate universal À impunidade ou universalização liberal?". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art2](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art2)

**Artigo recebido em 18 de Março de 2014 e aceite para publicação em 25 de Março de 2014**

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado no contexto do projeto de investigação "A Justiça Penal Internacional: Um Diálogo entre Duas Culturas", em curso no Observatório das Relações Exteriores – Observare / UAL, coordenado por Mateus Kowalski e Patrícia Galvão Teles. O artigo traduz unicamente a visão pessoal do autor não podendo ser confundido com a posição oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal.





## **AS ÁGUAS TURBULENTAS DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL COMBATE UNIVERSAL À IMPUNIDADE OU UNIVERSALIZAÇÃO LIBERAL?**

**Mateus Kowalski**

### **1. Introdução**

O Estatuto de Roma que cria o Tribunal Penal Internacional<sup>2</sup> abre com uma declaração de grande significado pela qual os Estados que são Parte no Estatuto<sup>3</sup> afirmam estar «conscientes de que todos os povos estão unidos por laços comuns e de que as suas culturas foram construídas sobre uma herança que partilham, e [estar] preocupados com o facto de este delicado mosaico poder vir a quebrar-se a qualquer instante»<sup>4</sup>. O preâmbulo do Estatuto de Roma apela também à «consciência da humanidade» e «à paz, à segurança e ao bem-estar da humanidade»<sup>5</sup>. No fundo, estas linhas traduzem a visão universalista de uma ética comum a toda a humanidade, que haverá que proteger, disseminar e promover. É neste espírito que o próprio Presidente do Tribunal Penal Internacional, o juiz sul-coreano Sang-Hyun Song, se refere ao papel do Tribunal como um «*moral imperative for humankind*» (2013: 4).

A dimensão universalista da natureza e função do Tribunal Penal Internacional (doravante “TPI”) é, pois, evidente. Contudo, importa situar com rigor aquela dimensão. No fundo, perguntar “que universalismo”? Uma abordagem de base racional às relações sociais internacionais é distinta de uma outra de base ética. A abordagem racional assenta numa ideia de processo racional único e sua priorização – um processo, portanto, universal e extensível a todos os seres humanos. Assim, é possível identificar um amplo acervo de interesses e objetivos da comunidade global, tendencialmente universais e indiscutíveis quando fruto de um processo racional dedutivo correto, de onde decorrem verdades únicas e universais. Já uma abordagem de base ética convoca uma análise – que comporta um vasto espectro de subjetividade – conduzida por um acervo ético comum mínimo alcançado por via do diálogo: a diversidade, o pluralismo e o nível local são mais valorizados. Enquanto a abordagem racional pode ter por efeito a universalização de modelos morais concretos localizados (v.g. o modelo liberal-ocidental) promovendo a sua hegemonia, já a abordagem ética promove a diversidade através de uma equação que relaciona diferenças não-redutíveis e fenómenos comuns da humanidade em que apenas é universal um mínimo ético comum. E daqui decorre a questão de saber em qual destas abordagens se situa o TPI.

<sup>2</sup> Na sua designação formal, Estatuto do Tribunal Penal Internacional, adotado em Roma, a 17 de julho de 1998.

<sup>3</sup> Atualmente são Partes no Estatuto de Roma 122 Estados.

<sup>4</sup> Vide parágrafo 1.º dos considerandos do preâmbulo do Estatuto de Roma.

<sup>5</sup> Vide, respetivamente, parágrafos 2.º e 3.º dos considerandos do preâmbulo do Estatuto de Roma.



O presente artigo argumenta que a resposta a esta questão estrutural é essencial para perceber se o TPI se trata essencialmente de um instrumento hegemónico de expansão de um modelo liberal ocidental dominante ou antes de um mecanismo de combate à impunidade no respeito pela diversidade e assente numa preocupação de base axiológica. No primeiro caso, haverá que tornar o Tribunal irrelevante e ao mesmo tempo ficar satisfeito pelos seus pouquíssimos sucessos judiciais<sup>6</sup>. No segundo caso, haverá que preservar o Tribunal e melhorá-lo no sentido de o afirmar definitivamente como um dos guardiões da justiça penal internacional, no combate universal à impunidade e na proteção e promoção dos direitos fundamentais do ser humano.

Neste sentido, no presente artigo, serão, primeiro, analisadas as duas abordagens universalistas – a de base racional e a de base ética. Num segundo momento procurar-se-á situar o TPI naquela análise considerando a natureza do Tribunal na ordem jurídica internacional bem como algumas características daquela instituição tais como uma eventual seletividade, a sua relação com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a conceção jurídico-penal que lhe está na origem, bem como a sua complementaridade.

O combate universal à impunidade não tem de significar a universalização de um modelo de matriz liberal-ocidental pelo esbatimento artificial e hegemónico do que é na realidade social e axiologicamente diferente. É nestas águas turbulentas que corre o TPI.

## **2. Que Universalismo?**

### **2.1. O Universalismo Racional e a Ética Universal**

Qualquer discurso sobre o universalismo incluirá sempre uma dimensão ético-normativa universal. Neste sentido, poderão ser apontadas duas linhas de pensamento relativas ao universalismo: a da tradição, que invoca a existência de uma razão universal comum a todos os seres humanos; e a de índole pós-positivista, que rejeita o argumento de uma razão universal – a ideia de universalidade radica antes no reconhecimento de diferenças não-redutíveis a partir das quais se desenvolve<sup>7</sup>. Ou

<sup>6</sup> Nestes seus quase 12 anos de existência, o TPI apenas proferiu sentenças relativamente ao caso *Procurador v. Thomas Lubanga Dyilo* (caso ICC-01/04-01/06) e *Procurador v. Germain Katanga* (caso ICC-01/04-01/07). A data destes escritos, ambas as sentenças estão ainda sujeitas a recurso.

<sup>7</sup> Os debates sobre o universalismo – sua defesa, recusa ou mitigação – radicam em atitudes epistemológicas diferentes. As diferenças são marcantes nos discursos de índole positivista (também designados por da “tradição” ou “ortodoxos”) e os de índole pós-positivista que fazem da crítica ao modo de ser das abordagens dominantes de matriz liberal da tradição a base da sua narrativa. O “positivismo” designa a escola de pensamento científico que defende que o conhecimento sobre o mundo é sustentado pela experiência, a observação e a verificação – método muito próximo do das ciências da natureza – oferecendo assim uma teoria orientada para a imediata resolução de problemas. Aceita o primado da factualidade supostamente objetiva e repetidamente registada. Esta é a abordagem científica hoje dominante e mais apelativa (por lidar com o poder no anunciado fim da história) – no Direito Internacional e também nas Relações Internacionais – que os pós-positivistas tendem a apelidar de “positivismo”. O positivismo envolve uma separação cartesiana entre mente e matéria, entre sujeito e objeto. O investigador positivista pretende que os valores e interesses não interfiram na sua observação, leitura e análise dos dados empíricos – de intencionalidade neutra –, procurando assim uma solução única – a “verdade” – deduzida por via da razão que é universal.

Por seu turno, a orientação pós-positivista procura novos modelos que superem as insuficiências da abordagem do positivismo. Se os positivistas professam um modelo de investigação que reconhece uma fronteira entre o sujeito e o objeto, os pós-positivistas afirmam que todo o conhecimento é contextual e que a subjetividade não pode nem deve ser apagada. A abordagem pós-positivista recusa, pois, o empirismo de dicotomias (verdadeiro/falso, bom/mau, paz/guerra) e propõe uma abordagem geral menos ingénua e mais sofisticada, sem verdades únicas orientadas de forma total pela razão. Tudo isto levou a



seja, a universalidade não pode pôr em causa essas diferenças não-redutíveis, sendo antes pautada pelas seguintes proposições conjugadas: diferenças não-redutíveis e fenómenos comuns a toda a humanidade que exigem uma resposta coletiva de potencial universal (v.g. as alterações climáticas). A questão de saber se as diferentes comunidades sociais estão obrigadas a participar num discurso universal é menos importante do que os debates sobre a natureza de um diálogo autêntico e o seu âmbito subjetivo (Linklater, 1998).

O universalismo é, pois, simultaneamente “tudo o que nos separa e tudo o que nos une”. O que deverá ser questionado é, “universalismo” relativamente a quê? A tradição responde com as verdades determinadas pela razão. A teoria crítica, introduzindo o elemento subjetivo, defende que relativamente a princípios morais que possam ser operacionalizados através da capacidade comunicativa do ser humano, incluindo no quadro de uma arquitetura institucional que poderá ter âmbito universal. A razão não é, para esta perspectiva, a única característica humana que determina a reflexão e a ação humanas – devem ser igualmente consideradas outras, tal como o contexto social, o cultural, o político ou o económico, e ainda aquelas que estão diretamente relacionadas com a personalidade. No quadro das atitudes pós-positivistas, a teoria crítica assume a desconstrução de discursos, programas e ações de índole hegemónica. Para esta abordagem o entendimento universalista de base racional pode aniquilar a diversidade e propiciar a hegemonia. Na sequência, esta perspectiva manifesta prudência relativamente a normas proclamadas como universais que podem não ser mais do que um disfarce para a imposição de interesses e de relações de dominação pelos mais poderosos. O universalismo poderia, assim, dar lugar a uma hegemonia expansiva a partir de uma hegemonia ao nível nacional estabelecida por uma classe dominante que se torna num padrão a ser copiado externamente. Numa abordagem à dimensão económica das relações de produção, Cox define hegemonia como «*an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production*» (1993: 62). Uma tal expansão encontra menos resistência nos Estados mais periféricos como se de uma revolução passiva se tratasse.

A teoria crítica, e tal como refere Hoffman (1988), assume, pois, a resistência ao universalismo enquanto forma de hegemonia procurando antes no conhecimento um caminho para uma forma de universalismo mais representativo. O problema não estará, pois, no universalismo em si. Está no uso que pode ser feito do conceito e a apropriação que dele pode ser feita por estruturas de poder, em particular a partir do modelo ocidental de matriz liberal.

Contudo, a problemática pode ser enunciada num sentido positivo: é a existência de uma efetiva base ética comum que deve ser reconhecida de modo a que os limites da diversidade sejam bem identificados e preservados. Ela existe, pois, nos seus próprios limites que não devem ser artificialmente ampliados de forma hegemónica para além da diversidade e do pluralismo da realidade social. Porém, a realidade pluralista convive efetivamente com inflexões universalistas relativas a um tal mínimo ético comum e a problemas transversais a toda a humanidade que se manifestam num mesmo tempo histórico. Nas palavras de Küng, «*for today's pluralistic society, ethical consensus*

---

uma contestação das teorias da “tradição” pelos cultores das abordagens pós-positivistas, de pendor crítico, nomeadamente por via da teoria crítica.



*means the necessary agreement in fundamental, ethic standards which [...] can serve as the smallest possible basis for humans living and acting together» (1997: 97).*

O pensamento de Linklater (1998) traz importantes contributos para a questão. Refere o autor que a não conceção ética é satisfatória apenas se se apoiar a exclusão sistemática de qualquer membro da comunidade humana que tenha potencial para se tornar universal. A universalidade não assume aqui nem a essência de perspetivas de Direito Natural nem a teleologia das filosofias especulativas associada ao Iluminismo. A universalidade assume a forma de uma responsabilidade para abordar outros, independentemente das suas características raciais, nacionais ou outras, num diálogo aberto sobre assuntos que digam respeito ao seu bem-estar. Aliás, existem discursos morais que gozam de uma validade transcultural. São de tal exemplos os discursos contra a escravatura, o genocídio ou da prevalência da justiça e da sustentabilidade ambiental, mesmo no contexto de um conflito. Por outro lado, trata-se igualmente de encontrar procedimentos tendencialmente universais que permitam o convívio de todos em paz.

A base ética comum traduz-se em princípios jurídicos e direitos presentes de forma transversal nas várias comunidades culturais, onde, salvo alguma anomalia individual, são aceites. A denominação, o conteúdo, bem como a sua interpretação e aplicação podem variar. Mas a essência jurídico-filosófica daqueles princípios é comum. Conforme sublinha Kartashkin, «*toutes les cultures et civilisations partagent, dans leurs traditions, coutumes, religions et croyances, un ensemble commun de valeurs traditionnelles qui appartiennent à l'humanité dans son ensemble*» (2011: 7). A fundamentalidade destes núcleos éticos justifica a necessidade de partirem do nível local, num diálogo horizontal e também vertical ascendente.

A justiça, na sua dimensão jurídico-filosófica, é um dos princípios que integre a base ética comum. O Direito Internacional tem por objetivo realizar a justiça, embora possa ser um fim fracassado. A justiça precede, pois, o Direito. Na entusiástica afirmação de Rawls, «*justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought*» (1999: 3). Contudo, não se pode confundir esta precedência liberal do justo sobre o bom (sistema de valores) enunciado por Rawls com a precedência da justiça sobre o Direito. É a partir do sistema de valores de uma sociedade historicamente situada que se determina o que é justo. O dinamismo da justiça reflete de forma imediata a constante evolução social e cultural que, por isso, não encontra no Direito positivado – i.e. na normatividade jurídica – um reflexo pleno. Daí a justiça ser um fator determinante da transformação social progressista por via do Direito Internacional: transfere o seu dinamismo para o *corpus juris* jurídico-internacional que estará imperfeito enquanto não se atualizar face ao conteúdo moral ou cultural do contexto social que a justiça deve tutelar em permanência. Do ponto de visto jurídico-filosófico, a justiça corresponde à procura e aplicação do que é justo segundo as preposições axiológico-normativas vigentes em cada sociedade.

## **2.2. A “Comunidade Moral” Internacional**

A ideia de comunidade internacional de base humana, agregada por uma ética universal (que não pode ser confundida com uma sociedade internacional diplomaticamente disfarçada de “comunidade” internacional) consubstancia a abordagem do universalismo de base ética. Trata-se, no fundo, daquilo a que Linklater



(1996) designa por “comunidade moral”. Uma comunidade que, não sendo imutável, confere as condições para que o indivíduo construa a sua própria história e provoque a transformação progressista do sistema social.

No contexto de uma ordem internacional imersa num processo de globalização, o propósito de edificação de uma “comunidade moral” serve como alavanca de afirmação do elemento ético no contexto de um Direito Internacional universal em processo de institucionalização, socialização e humanização (Carrillo Salcedo, 1984) e que encerra um enorme potencial transformador. Um processo que encontra eco no Direito Internacional para os seres humanos e de finalidades que refere Bedjaoui (1991), no Direito de intenção comunitária de Simma (1994) ou no Direito interno da Humanidade sugerido por Abi-Saab (1991). Todavia, todo este processo – potencialmente benéfico – deve ser empreendido com cautela e profundo exame para evitar «*el regreso a la anarquía bajo el disfraz de la comunidad*» (Pureza, 2005: 1180).

A moral é argamassa social e deve ter uma tradução histórica e socialmente situada correspondente ao entendimento social axiológico-normativo num dado momento. A questão é a de saber se ela é possível sem uma rutura com a modernidade. Cultores da teoria crítica afirmam pela positiva (Richmond, 2011); autores do pós-estruturalismo recusam a possibilidade (Hawley, 2001). A noção de “comunidade moral” pode ajudar a resolver o problema, numa perspetiva pluralista sem que seja sectarista; numa perspetiva ascendente (pluralismo) ao invés da imposição descendente (universalismo sem legitimidade). A problemática joga-se também em determinar como pode existir legitimidade sem que se crie um Estado Mundial e renegando simultaneamente a perspetiva particularista de que a legitimidade só decorre do Estado. A princípio surgem de imediato duas hipóteses: ou se confia nas organizações internacionais reformadas (reformas de fundo que não se afiguram concretizáveis num futuro próximo); ou se mantém a desagregação da sociedade internacional, destruturada, conferindo legitimidade a comunidades de base étnica, cultural, sem assim se redundar novamente num sistema de Estados. Todavia, numa outra abordagem, o sistema multinível pluralista pode oferecer ainda outras respostas.

Importa então, neste contexto teórico, perceber o que une as realidades normativas plurais. Ora, as questões globais são incapazes de serem contidas e reguladas no interior das fronteiras estaduais. Logo, estando em causa problemas relativos a bens comuns da humanidade, aqueles carecem de uma solução regional ou global. No entanto, essa solução poderá ter expressões plurais e dissimétricas (para pontos de partida diferentes) e redistributivas. O que assim sugere a necessidade de uma regulação por diretivas (princípios e objetivos). Aqui, a perspetiva de uma abordagem multinível poderá fazer sentido. Longe de qualquer Estado Mundial, trata-se antes de congregiar as respostas de solidariedade num sistema, considerando que os pontos desse sistema se encontram em contextos de necessidades, capacidades e identidades diferentes. A legitimidade tem que deixar de ser uma prerrogativa exclusiva do Estado soberano. Assim, e perfilhando aqui as reflexões de Habermas (2008) sobre o assunto, as instituições supraestaduais podem elas próprias conferir legitimidade sem recorrer à figura do Estado Mundial – que, de contrário, seria a única forma de conferir legitimidade ao nível internacional. Por outro lado, trata-se de aceitar que a pluralidade de regimes jurídicos ou mesmo o confronto entre eles são a plataforma jurídico-política atual. O maior problema poderá ser o da homogeneidade do conhecimento, da



percepção e das metodologias relativas a esta pluralidade (Koskeniemi, 2005). Precisamente o que as abordagens pela teoria crítica pretendem geralmente superar.

O objetivo da pluralidade ético-normativa traz, pois, diversos desafios à legitimidade do Direito Internacional contemporâneo, na medida em que este impõe valores a comunidades locais que não partilham deles. A conceção pluralista do mundo defende que existem blocos de valores diferentes e imutáveis; esses valores podem entrar em conflito entre si em determinadas circunstâncias; não há forma de resposta a estes conflitos que possa ser valorada como boa ou má; ao nível individual e coletivo surgem formas diferentes de agir em função dos valores e ações que podem ser conflituantes. Logo, não existe uma única forma ideal de relacionamento social. Daqui decorre que uma ordem pública universal totalizadora traduzir-se-ia na supremacia de uma ordem sobre as restantes (que irá inevitavelmente impor valores globais, hoje maioritariamente de matriz liberal ocidental). Enquanto a abordagem liberal promove o respeito pelas convicções morais ou religiosas por via da tolerância ou ignorando-as, na perspetiva pós-positivista o respeito por essas convicções faz-se pelo compromisso com elas (Sandel, 2005). Ou seja, dando-lhes atenção, ouvindo-as e desafiando-as. O respeito alicerçado na comunicação não garante (nem o pretende) um consenso relativamente a essas convicções. Antes, no contexto de uma sociedade pluralista, é um pressuposto indispensável para a sã convivência entre a diversidade de valores, formas de pensamento e regimes jurídicos.

O pluralismo não deve significar todavia a negação do universalismo. Como refere Shaffer, «*the normative vision of legal pluralism rather aims to foster transnational and global legal order out of the plural*» (2012: 673). O universalismo traduz desde logo a importância de se encontrarem mecanismos para respostas comuns no que respeita aos fenómenos comuns. Pode mesmo implicar a criação de uma ordem pública universal, mas pela negativa: como exceção – ou talvez melhor, como complemento – ao pluralismo que preserve as diferenças não-redutíveis. Como tal, implica construir um sistema jurídico multinível que, num quadro pluralista, permita a comunicação não hierarquizada entre vários contextos sociais depurada de relações de hegemonia – a comunidade moral. Esta abordagem pluralista com inflexões universalistas organizadas num sistema multinível permite uma abordagem nivelada – por contraposição a uma abordagem totalizadora – em função do nível em que a necessidade de ação comum se faz sentir. Importa aqui recordar a afirmação de Sousa Santos: «o global acontece localmente. É preciso fazer com que o local contra-hegemónico também aconteça globalmente» (2001: 79). O nível mais problemático é o global pelo risco de propagação universal de relações de poder hegemónicas. Em todo o caso, existem bens jurídicos globais (v.g. o ambiente, a justiça ou a paz) tal como existe uma base ética comum (universal), uma base ética grupal (translocal) e uma base ética cultural (local), sendo que todas têm em comum a de nível global e que várias têm em comum as de nível translocal. Tal premissa implica a necessidade de estruturas comunicativas de emancipação que esvaziem o risco de hegemonia. Organizar o pluralismo não significa, pois, impor uma ordem pública universal homogénea e até hegemónica mas criar condições de legitimidade política para construir a ordem respeitando o pluralismo (Delmas-Marty, 2009).



### **3. O TPI e a Ordem Pública Universal**

#### **3.1. Um Órgão de Soberania Universal**

A construção e desenvolvimento de uma ordem jurídica pública e global – hoje dominante no pensamento sobre o sistema global – assenta numa perspectiva liberal da universalidade com fundamento na razão humana. O processo mental subjetivo próprio de cada indivíduo determinado pela razão passa a ser o elemento comum que fundamenta o universalismo. Os ideais de Kant (2009) de um Direito cosmopolita e de uma república mundial fundada na razão conformam o ponto de partida do entendimento universalista da ordem pública dominante, com expressões marcantes na doutrina liberal vigente. Um elemento que caracteriza de forma fundamental as concepções universalistas modernas é, pois, a existência de uma razão universal que permite objetivar a realidade e identificar uma percepção racional única para os mesmos factos.

Ao contrário do que acontece com as concepções conservadoras e particularistas<sup>8</sup> do Direito Internacional, as correntes que se congregam no universalismo defendem que uma ordem pública universal é possível e recomendável, quando não mesmo uma construção lógica induzida pela razão (Dellavalle, 2010). Estas correntes partilham uma concepção universal da ordem pública, dotada de um núcleo normativo fundamental que é comum aos atores internacionais e instituições para a ação coletiva em prol de objetivos universais. Na afirmação de Tomuschat, o Direito Internacional é um *«comprehensive blueprint for social life»* (1999: 42).

Os mecanismos para a organização da realidade global vão muito além do Estado na sua aceção individual. Para o universalismo, o Direito Internacional deve, pois, regular de forma abrangente a sociedade internacional nas várias dimensões da atuação humana que não se confinem à jurisdição do Estado e relativamente aos seus vários atores, designadamente o indivíduo. O desenvolvimento do Direito Internacional, e consequentemente o reforço da ordem pública universal, é deste modo encarado como um motor civilizacional na medida em que permite a regulação da fenomenologia global em função de princípios e valores universais determinados pela razão.

A incorporação na ordem pública global dos direitos considerados naturais e inalienáveis do indivíduo é de tal um exemplo paradigmático: a situação do indivíduo deixa de ser uma questão limitada à esfera do Estado de jurisdição e passa a relevar como interesse da comunidade global. O desenvolvimento do sistema de direitos humanos constitui a aplicação ao nível global de um princípio clássico do constitucionalismo estadual – o da promoção e proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos pertencentes à comunidade. Neste sentido, não apenas se verifica um processo de constitucionalização do sistema internacional de direitos humanos – dando origem a verdadeiros direitos constitucionais internacionais – como também esse processo promove o próprio constitucionalismo global (Gardbaum, 2008), uma forma

---

<sup>8</sup> As concepções particularistas assumem a perspectiva de que a política nada mais é do que a luta pelo poder, sendo um fenómeno diferente do Direito e ao qual não está sujeito. Com a necessidade de relacionar o processo político interno com o fenómeno da globalização, surgiram concepções particularistas que procuraram recentrar o Estado na sua qualidade de ator absolutamente dominante no espaço internacional, negando a existência de uma verdadeira ordem internacional e preservando a sua autossuficiência soberana. Sobre o assunto, *vide* entre outros Rabkin (2004), Kagan (2004) ou Goldsmith e Posner (2005).



apologética do universalismo de racionalidade objectiva (Kowalski, 2012). Esta conclusão decorre da perspectiva liberal dominante dos direitos humanos centrada no indivíduo de dimensão universal. Contudo, importa sublinhar que outras perspectivas sobre os direitos humanos podem não levar à mesma conclusão, nomeadamente as que entendem que o indivíduo não pode ser considerado fora do contexto sociocultural específico em que se insere. Assim, a abordagem que coloca a tónica nos direitos coletivos e dos povos põe em causa a premissa liberal da universalidade dos direitos humanos advogando que determinados grupos (entre outros, os de base religiosa, social ou étnica) podem invocar direitos específicos ou interpretações específicas desses direitos, que assim não se aplicam universalmente mas apenas ao grupo (Jones, 1999). Por outro lado, outras abordagens questionam mesmo a validade dos direitos humanos de origem “ocidental” universalizados a outros contextos socioculturais (Freeman, 2011).

A judicialização internacional é uma característica marcante das abordagens de matriz liberal à ordem jurídica universal (Kingsbury, 2012). O TPI enquadra-se de forma evidente nesta conceção universalista de matriz liberal (Kowalski, 2011). No contexto da ordem pública universal, do ponto de vista institucional, verifica-se uma tendência para a criação de “órgãos de soberania”. A ação penal pelo TPI ilustra a assunção ao nível da governação global de funções tipicamente estaduais. A ação penal é um poder tradicionalmente característico do núcleo de soberania do Estado. A criação do TPI significa uma rutura com este postulado clássico: o poder penal passa a poder ser exercido também numa ordem que está além da esfera pública estadual quando estejam em causa crimes graves que afetem a comunidade internacional no seu conjunto. Este poder penal internacional não carece de uma autorização pelos Estados. O inquérito, o mandado de detenção ou o julgamento podem ser despoletados por uma decisão do Tribunal, podendo mesmo ser contrária à vontade dos Estados que tenham jurisdição primária sobre o caso. Assim é nas situações em que a jurisdição tenha sido estabelecida pelo Procurador do TPI ou pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do artigo 13.º do Estatuto de Roma, o que pode mesmo implicar assumir a jurisdição face a Estados que não são Partes no Estatuto.

A abordagem universalista racional da ordem pública universal não está contudo isenta de problemáticas e desafios fundamentais. Zolo (1997) identifica na tese a que apelidou de “cosmopolitismo jurídico” um conjunto de premissas que são, segundo o autor, informadas por um conjunto de dificuldades e insuficiências: em primeiro lugar, a enunciação do princípio do primado do Direito Internacional e da igualdade formal dos Estados é apenas aparente na medida em que, na prática, a disparidade entre países ricos e pobres implica necessariamente a hierarquização da ordem pública internacional bem como a desigualdade entre sujeitos; depois, a confiança num sistema jurisdicional internacional centralizado não é compatível com o facto de a execução das decisões jurisdicionais estar em grande medida dependente de um pequeno número de Estados poderosos, que assim se excluem da jurisdição internacional como num sistema absolutista; em terceiro lugar, rejeita a aptidão do Direito Internacional contemporâneo para erradicar a guerra; finalmente, o indivíduo é um sujeito de Direito Internacional de capacidade limitada, desde logo porque não existem mecanismos jurisdicionais ao nível internacional que garantam os direitos humanos que lhe são reconhecidos. Estas dificuldades e insuficiências traduzem fragilidades da própria abordagem universalista de matriz liberal.





Efetivamente, no atual quadro das relações sociais internacionais, o projeto da ordem pública universal, expressa também na constituição de “órgãos de soberania” como o TPI, arrisca-se a potenciar a dinâmica de lógicas de poder, que já influenciam os mecanismos mais ou menos institucionalizados, mais ou menos informais, das relações sociais internacionais. Neste caso, a intenção de limitar o poder e de criar uma dinâmica internacional com primado no Direito pode antes ver-se cooptada – mais ou menos ingenuamente – por outro tipo de interações de poder dominantes indevidamente prosseguidos em nome da justiça. Tornar-se-ia, pois, no monstro Leviatã ocultado por um manto de legitimidade conferido pelo Direito Internacional.

### 3.2. Um Discurso Liberal Universalizador

Atualmente, têm persistido algumas críticas duras ao TPI relativas aos seus fundamentos e que, de alguma forma, refletem uma inquietação com a imposição de soluções ético-normativas “ocidentais” de matriz liberal (Kowalski, 2011). Destacam-se aqui duas ordens de críticas: uma relativamente à seletividade das situações em apreciação pelo TPI, em que o “Ocidente liberal” surge sempre como o acusador e nunca como o réu; outra no que diz respeito à relação entre os domínios político – prevaiente – e judicial.

Relativamente à primeira ordem de críticas, uma acusação grave que se tem feito ouvir essencialmente ao nível político-diplomático e que tem gerado alguma hostilidade por Estados Africanos relativamente ao TPI respeita a um aspeto factual: até ao presente todas as oito situações submetidas ao TPI são relativas apenas a África<sup>9</sup>. Tal denotaria seletividade na ação do Tribunal. Esta constatação, factual e indesmentível, tem fomentado a acusação de que o TPI não é imparcial no estabelecimento da sua jurisdição, acompanhada de denúncias, pelo menos implícitas, de neocolonialismo<sup>10 11</sup>. O argumento é o de que a acusação e emissão de mandados de detenção relativamente a líderes africanos implica um agravamento da ameaça à paz e segurança internacionais, assim afirmando implicitamente que se está perante um conflito entre paz e justiça.

As motivações para estas críticas são essencialmente políticas. O discurso radicado no universalismo de matriz liberal responde-lhes com critérios de estrita observância do Estatuto do TPI no qual são Parte trinta e quatro Estados Africanos, fazendo deste o grupo mais representado. Logo, se o Tribunal iniciou procedimentos criminais no âmbito daquelas situações em Estados Africanos fê-lo porque ou foram os próprios Estados a referir a situação – o que acontece na maioria das situações<sup>12</sup> – ou porque

<sup>9</sup> Situações no Uganda, na República Democrática do Congo, na República Centro Africana, no Sudão (Darfur), no Quênia, na Líbia, na Costa do Marfim e no Mali.

<sup>10</sup> Estas acusações têm congregado o protesto de vários Estados de África, mais ou menos unidos numa posição comum, que se tem manifestado essencialmente através da União Africana. Por exemplo, na sequência da emissão do mandado de detenção pelo TPI contra Omar Al Bashir tem-se assistido a uma reação dura contra a tentativa do Tribunal em julgar líderes Africanos, designadamente de Estados que não são Parte no Estatuto do TPI. Noutro exemplo, em 2011, a emissão de um mandado de detenção pelo TPI contra o líder Líbio Muammar Gaddafi levou a União Africana a pedir aos seus Estados Membros que ignorassem aquele mandado.

<sup>11</sup> Como que sintetizando as preocupações de vários Estado Africanos, o então Presidente da Comissão da União Africana, Jean Ping, referiu que o TPI é discriminatório porque apenas se ocupa de crimes cometidos em África, ignorando os cometidos pelas “potências ocidentais” no Iraque, Afeganistão e Paquistão - *vide* Associated Press “African Union calls on Member States to Disregard ICC Arrest Warrant Against Libya’s Gadhafi”, 2 July 2011.

<sup>12</sup> As situações no Uganda, da República Democrática do Congo, da República Centro Africana, da Costa do Marfim e do Mali.



existiam indícios fortes da prática de crimes graves de relevância para toda a comunidade internacional e os Estados com jurisdição primacial não quiseram ou não puderam genuinamente julgar. Neste caso não estará tanto em causa a justeza dos casos em apreciação relativos a situações em África mas antes a injustiça de outras situações permanecerem impunes<sup>13</sup>.

A segunda ordem de críticas aponta para a relação entre ação jurisdicional e lógica política, como um desvirtuamento da função do TPI e da sua independência. Várias organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos têm, aliás, denunciado uma certa “promiscuidade” entre ação jurisdicional e lógica política como sendo prejudicial para a justiça penal internacional (Bourdon, 2000). São aqui especialmente ilustrativas as críticas que apontam para o facto da ação do TPI se encontrar excessivamente dependente do Conselho de Segurança e que, portanto, é em larga medida determinada por critérios políticos e não por critérios jurídicos de atribuição de competência. Esta é uma preocupação que remete para um aspeto estatutário. Efetivamente, o poder do Conselho de Segurança sobre a ação do TPI encontra-se previsto no Estatuto do Tribunal, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 16.º.

O artigo 13.º, al. b) estabelece que o Conselho de Segurança pode submeter ao Procurador uma situação em que existam indícios de terem sido cometidos crimes graves de competência do TPI. Assim, das oito situações em apreciação, duas foram submetidas por aquele órgão<sup>14</sup>. Este poder conferido ao Conselho de Segurança tem merecido, desde os trabalhos preparatórios do Estatuto do TPI, várias objeções: desde a denúncia da perda de independência e credibilidade do Tribunal que tal significa, passando pela defesa de que o Conselho de Segurança não tem competência em matéria de justiça penal internacional nos termos da Carta das Nações Unidas ou até pela acusação de que tal cria uma situação de seletividade no estabelecimento da jurisdição (Yee, 1999).

Qualquer destas críticas tem subjacente a ideia de que a submissão de casos ao TPI está sujeita a critérios de decisão política diferente dos critérios de admissibilidade próprios de um órgão jurisdicional como o TPI. A tudo isto acresce o facto de dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, três deles – a China, os Estados Unidos da América e a Rússia – não serem Parte no Estatuto do Tribunal. Uma vez que dispõem de direito de veto<sup>15</sup>, qualquer situação que ocorra no seu território ou que envolva nacionais seus nunca teria, certamente, qualquer possibilidade de ser submetida ao Tribunal por esta via. O que reforça a ideia de que o exercício da

<sup>13</sup> A existência de conflitos armados é um bom indicador relativamente à potencialidade de ocorrência de crimes graves de relevância internacional. Neste sentido, em 2012, encontravam-se a decorrer 32 conflitos armados, com maior incidência em África, Ásia e Médio Oriente; destes 32, seis tinham a intensidade de “guerra” (com mais de 1000 baixas num ano civil): Afeganistão, Iémen, Paquistão, Síria, Somália e Sudão (Themnér e Wallenstein, 2013). É de notar igualmente que o Gabinete da Procuradora do TPI se encontra a examinar a título preliminar as seguintes situações: Afeganistão, Geórgia, Guiné, Colômbia, Honduras, Coreia do Norte e Nigéria. Estas situações em avaliação preliminar incluem factos eventualmente praticados por forças oficiais e pró-governamentais, forças de oposição ao governo e forças estrangeiras (OTP, 2013). Ainda, de realçar que dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a China, os Estados Unidos da América e a Rússia não são Partes no Estatuto de Roma. De acordo com dados de 2012, estes três Estados são destacadamente aqueles com maiores gastos militares anuais (Perlo-Freeman et al., 2012).

<sup>14</sup> As situações no Sudão (Darfur) e na Líbia.

<sup>15</sup> Vide artigos 27.º, n.º 3 da Carta das Nações Unidas e 13.º, al. b) do Estatuto do TPI.



jurisdição do Tribunal pode ser seletivo, em função das dinâmicas próprias do Conselho de Segurança.

O poder do Conselho de Segurança previsto no artigo 16.º do Estatuto é, todavia, aquele que tem sido apontado como constituindo a ingerência política mais grave. Nos termos daquela disposição, o Conselho de Segurança pode decidir suspender um inquérito ou procedimento criminal em curso no TPI por um período de doze meses renovável. O Conselho de Segurança chegou mesmo a aprovar resoluções conferindo imunidade em abstrato a pessoas envolvidas em operações de paz ao serviço de um Estado que não seja Parte no Estatuto do TPI<sup>16</sup>. Pode mesmo ser argumentado que se trata de uma modificação do Estatuto de Roma pelo Conselho de Segurança (Jain, 2005). O que, por um lado, choca com o propósito de combate à impunidade pelos mais graves crimes internacionais e, por outro, demonstra todo o alcance da intervenção que o Conselho de Segurança está disposto a empreender<sup>17</sup>.

No caso do crime de agressão, o papel do Conselho de Segurança vai ainda mais longe. A conferência de revisão do Estatuto do TPI, que decorreu em Kampala, em 2010, introduziu o crime de agressão – não definido inicialmente no Estatuto – estabelecendo que o exercício de jurisdição pelo Tribunal depende de uma prévia determinação pelo Conselho de Segurança de que houve um ato de agressão<sup>18</sup>.

A esta perspectiva crítica do papel do Conselho de Segurança face ao TPI está subjacente uma preocupação com o exercício de funções por um órgão executivo, centrado no círculo restrito dos seus membros permanentes e sem verdadeiros mecanismos de controlo político ou jurisdicional (Kowalski, 2010). Preocupação para a qual o próprio discurso de matriz liberal não fornece outro argumento para além daquele que assinala que a intervenção do Conselho de Segurança no TPI resulta de um consenso necessário para a edificação do Tribunal.

### 3.3. Elementos de Pluralidade

O Estatuto de Roma reflete um entendimento que, pelo menos do ponto de vista formal, se centra na proteção e promoção de uma base ética mínima comum a toda a humanidade. A missão de combate à impunidade e de promoção da justiça é confiada ao TPI pelo Estatuto numa perspectiva de *ultima ratio* e procurando assegurar a diversidade de sistemas jurídicos ou de atores sociais participantes.

Em primeiro lugar, os crimes sob jurisdição do TPI assumem um consenso ético-penal universal relativamente a um restrito conjunto de atos apresentados como inaceitáveis em qualquer código ético de uma qualquer comunidade: o genocídio<sup>19</sup>, os crimes contra

<sup>16</sup> Vide, por exemplo, as Resoluções S/RES/1422, de 12 de Julho de 2002, e S/RES/1487, de 12 de Junho de 2003.

<sup>17</sup> O TPI encontra-se a apreciar a situação da violência pós-eleitoral no Quênia em 2007-2008 no curso da qual terão sido cometidos crimes contra a humanidade. Entre os acusados estão Uhuru Kenyatta e William Ruto, respetivamente Presidente e Vice-Presidente do Quênia. O Quênia, na sequência de uma decisão da União Africana, solicitou ao Conselho de Segurança o adiamento por 12 meses de qualquer procedimento no TPI relativo à situação no Quênia, nos termos do artigo 16.º do Estatuto do TPI. Em reunião de 15 de novembro de 2013, o Conselho de Segurança não adotou a decisão de adiamento pela margem de apenas um voto.

<sup>18</sup> Vide UN Depository Notification C.N.651.2010.TREATIES-8, 29 November 2010. O Tribunal poderá exercer a sua jurisdição se o Conselho de Segurança não se pronunciar num prazo de seis meses após a notificação pelo Procurador da sua intenção em abrir um inquérito relativo a um ato de agressão.

<sup>19</sup> Corresponde a atos praticados com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso (artigo 6.º do Estatuto de Roma).



a humanidade<sup>20</sup> e os crimes de guerra<sup>21 22</sup>. São estes os crimes sob jurisdição do TPI e que o Estatuto de Roma assume como «os crimes de maior gravidade que afetem a comunidade internacional no seu conjunto»<sup>23</sup>. Por isso também, O Estatuto de Roma afasta qualquer regime de imunidades que impeça o exercício da jurisdição do TPI relativamente a estes crimes<sup>24</sup>. Trata-se de uma exceção (que apesar de tudo não recolhe unanimidade) em comparação com outros regimes internacionais de imunidades penais<sup>25</sup>.

É no sistema social, e portanto na(s) sua(s) ordem(ns) axiológica(s), que deve ser procurada a fonte última legitimadora da ordem jurídico-penal (Figueiredo Dias, 1996). Conforme refere Saraiva a propósito dos crimes tipificados no Estatuto de Roma, «a violência e a crueldade têm uma dimensão universal e intemporal» (2013: 48). O catálogo dos crimes sob jurisdição do TPI decorre, assim, do mínimo ético comum possível de consensualizar entre as várias sociedades, permitindo identificar “interesses da comunidade global” que legitimam uma ação comum e universal para a sua proteção e prossecução<sup>26</sup> – a dignidade da pessoa humana e os seus direitos fundamentais e da comunidade em que se insere, bem como a justiça.

Em segundo lugar, o Estatuto de Roma afirma a precedência do dever de todos os Estados exercerem a respetiva jurisdição penal sobre os responsáveis por crimes internacionais. O que significa que o TPI é um tribunal de último recurso que apenas exerce a sua jurisdição subsidiariamente.

A complementaridade é pois um princípio estruturante do exercício da jurisdição pelo TPI. Significa, nos termos do artigo 1.º do Estatuto de Roma, que o TPI é complementar das jurisdições penais nacionais – que gozam, portanto, da competência principal –, exercendo a sua jurisdição apenas quando aquelas não queiram ou não tenham capacidade genuína para julgar<sup>27 28</sup>. Esta posição subsidiária face às jurisdições nacionais pretende igualmente incentivar os Estados a iniciar procedimentos criminais quando estejam em causa crimes de extrema gravidade (Kleffner, 2008). O princípio da complementaridade do TPI garante a sua subsidiariedade face aos sistemas jurisdicionais locais e, logo, um relativo afastamento em relação a uma sua posição hegemónica.

Em terceiro lugar, não é despiciente assinalar que existe uma preocupação para que os vários sistemas ético-jurídicos estejam representados no TPI. De facto, um dos critérios

<sup>20</sup> Corresponde a atos cometidos no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, resultando na violação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (artigo 7.º do Estatuto de Roma).

<sup>21</sup> Corresponde a atos que resultem na violação do Direito Internacional Humanitário, em particular quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo atos (artigo 8.º do Estatuto de Roma).

<sup>22</sup> Apesar de o crime de agressão se encontrar igualmente elencado no artigo 5.º do Estatuto de Roma, a sua definição e inclusão na jurisdição do TPI ainda não aconteceu. A conferência de Kampala para revisão do Estatuto, de 2010, conseguiu acordar numa definição e critérios de jurisdição para o crime de agressão. Contudo aquelas emendas ainda não se encontram em vigor.

<sup>23</sup> Vide parágrafo 9.º dos considerandos do preâmbulo do Estatuto de Roma.

<sup>24</sup> Artigo 27.º do Estatuto de Roma.

<sup>25</sup> Por exemplo, o regime previsto na Convenção sobre Relações Diplomáticas, adotado em Viena, a 18 de abril de 1961.

<sup>26</sup> A título de exemplo, o Tribunal Internacional de Justiça, no seu parecer relativo ao caso Reservas à Convenção sobre o Genocídio, afirmou que a Convenção sobre o Genocídio expressava um interesse comum da comunidade e não interesses individuais dos Estados (ICJ, 1951).

<sup>27</sup> Este princípio de complementaridade contrapõe-se à primazia de que gozam *v.g.* os tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda face às respetivas jurisdições penais nacionais.

<sup>28</sup> Importa aqui assinalar que o “não ter capacidade para julgar”, que pode determinar a intervenção complementar do TPI, inclui os casos em que os suspeitos hajam sido abrangidos por uma amnistia (Cassese, 2008).



para a eleição dos 18 juízes do Tribunal é a necessidade de assegurar que se encontram representados os principais sistemas jurídicos do mundo<sup>29</sup>. Contudo, é também verdade que se trata de um sistema jurisdicional penal essencialmente de índole acusatória mais próximo da realidade judicial anglo-saxónica. Outros critérios como a representação geográfica equitativa<sup>30</sup> e a representação equitativa de juízes do sexo feminino e do sexo masculino<sup>31</sup> traduzem a diversidade de perspectivas presentes no Tribunal.

Por seu turno, organizações e indivíduos da sociedade civil têm deixado uma marca decisiva no Tribunal, contribuindo para o funcionamento do TPI de forma algo mais independente relativamente a considerações simplistas de poder e interesses políticos estaduais. Desde logo, ao nível da constituição do TPI, é significativo que na conferência diplomática que adotou, em 1998, o Estatuto do Roma, estivessem acreditadas duzentas e trinta e sete organizações não-governamentais provenientes de todo o mundo<sup>32</sup>. Aquelas organizações tiveram mesmo influência direta na redação de algumas das disposições do Estatuto através de uma atuação comunicativa nos trabalhos (Struett, 2008). Depois, as organizações não-governamentais sempre tiveram um contacto muito próximo e imediato com violações graves de direitos humanos, documentando-as e denunciando-as. O seu contributo para a denúncia e para a investigação de alguns casos pode ser decisivo (HRF, 2004).

#### 4. Conclusão

O foco na dimensão ética da organização da sociedade internacional implica necessariamente uma crítica e superação de um universalismo de base racional. Até porque construir o universal com fundamento apenas num processo humano puramente racional e único é um erro epistemológico – esquece a dimensão subjetiva que caracteriza qualquer fenómeno humano. Um erro que conduz facilmente à disputa sobre quem tem competência para estabelecer quais são os axiomas verdadeiros. Uma disputa que, por sua vez, é inevitavelmente ganha por quem (Estados, organizações, universidades, indivíduos, empresas, redes...) tenha maior poder para exportar as suas visões para o mundo e impor os seus interesses – com mais ou menos coercibilidade. O termo é “hegemonia”. Hegemonia não só ética mas também como corte moral em que aponta as periferias como únicos párias e o centro desenvolvido como o farol moral e da correção de comportamentos.

Ora, fazer assentar a ação concertada internacional num mínimo ético comum – um processo de maior complexidade e indeterminação, pouco “amigo” de soluções imediatas (e por isso potencialmente simplistas) frequentemente exigidas no quotidiano – é um antídoto contra-hegemónico. A ideia assenta em duas preposições conjugadas: as diferenças não-redutíveis; e os fenómenos comuns que exigem uma resposta coletiva de alcance potencialmente universal dependendo do alcance do próprio fenómeno. O universalismo respeita também a uma base ética comum que possa ser operacionalizada através da capacidade comunicativa do ser humano, incluindo no quadro de uma arquitetura multinível que inclua um nível de âmbito universal. Tratar-se-á no fundo de um sistema pluralista de fundamento ético com inflexões

<sup>29</sup> Artigo 36.º, n.º 8, al. a.i) do Estatuto de Roma.

<sup>30</sup> Artigo 36.º, n.º 8, al. a.ii) do Estatuto de Roma.

<sup>31</sup> Artigo 36.º, n.º 8, al. a.iii) do Estatuto de Roma.

<sup>32</sup> Vide UN Document A/CONF.183/INF/3, 5 June 1998.



universalistas relativamente a uma base ética comum – socialmente identificada e não hegemonicamente imposta ou difundida – e a fenómenos transversais a toda a humanidade que se manifestam num mesmo tempo histórico: a natureza cooperativa e solidária do ser humano pode implicar em certas circunstâncias uma ação comum universal. O combate à impunidade quando estejam em causa os crimes mais graves de relevância internacional, como o genocídio, os crimes contra a humanidade ou os crimes de guerra, exige efetivamente uma ação penal de dimensão universal. Uma ação que parte do reconhecimento de que a dignidade humana e a justiça integram o acervo do mínimo ético comum.

O TPI corre em águas turbulentas onde nem sempre é possível separar uma abordagem universalizadora de matriz liberal de uma outra abordagem universal de base ética. Por um lado, a sua qualidade de órgão *quasi* constitucional que facilmente se integra na narrativa da “ordem jurídica universal” assim como a sua excessiva dependência face ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e a outros poderes (de cuja cooperação depende) situam o Tribunal numa abordagem universal racional de matriz liberal. Os ainda poucos casos de sucesso contribuem para alimentar a desconfiança sobre se o Tribunal alguma vez cumprirá o seu papel ou até sobre se não se trata de um calmante de consciências com suficientes lacunas para garantir a impunidade dos mais poderosos. Por outro lado, a ordem de valores fundamentais e aparentemente partilhados universalmente que convoca nos crimes que tipifica, o facto de se tratar de um tribunal de último recurso, ou ainda a procura a espaços de garantia da diversidade tradições jurídicas ou de atores, situam o TPI numa abordagem mais próxima do universalismo de base ética.

Voltando agora à questão de partida enunciada no início, será possível afirmar que o TPI, mesmo que possa parcialmente e a espaços servir como veículo hegemónico, é, ainda assim, informado essencialmente pela dimensão de universalização do combate à impunidade por referência a um mínimo ético comum. A universalização da aplicação de certos princípios e valores pode até ser positiva. Mas, para que possa ser legítima fora de uma hegemonia político-económica com capa ética, deve estar assente noutros paradigmas. O TPI não pode ser visto de outra forma que não um (bom) caminho na defesa e promoção da dignidade humana e da justiça, que sempre exigirá a necessária cautela relativamente a uma sua instrumentalização.

### Referências Bibliográficas

Abi-Saab, Georges (1991). “‘Humanité’ et ‘Communauté Internationale’ dans la Dialectique du Droit International” in *Humanité et Droit International: Mélanges offerts à René-Jean Dupuy*. Paris: Pedone, 1-12.

Bedjaoui, Mohammed (1991). *Droit International Public: Bilan et Perspectives*. Paris: Pedone.

Bourdon, William (2000). *La Cour Pénale Internationale: Le Statut de Rome*. Paris: Éditions du Seuil.

Carrillo Salcedo, Juan (1984). *El Derecho Internacional en un Mundo en Cambio*. Madrid: Tecnos.

Cassese, Antonio (2008). *International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.





Cox, Robert (1993). "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method" in Gill, Stephen (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 49-66.

Delmas-Marty, Mireille (2009). *Ordering Pluralism: A Conceptual Framework for Understanding the Transnational Legal Order*. Oxford: Hart Publishing.

Figueiredo Dias, Jorge de (1996). *Direito Penal: Questões Fundamentais; A Doutrina Geral do Crime (edição policopiada)*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Goldsmith, Jack; Posner, Eric (2005). *The Limits of International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Habermas, Jürgen (2008). "A Political Constitution for the Pluralist World Society?" in Habermas, Jürgen (ed.), *Between Naturalism and Religion*. Cambridge: Polity Press, 312-352.

Hawley, John (2001). *Encyclopedia of Postcolonial Studies*. Westport: Greenwood Press.

Hoffman, Mark (1988). "Conversations on Critical Theory". *Millennium: Journal of International Studies*. 17(1), 91-95.

HRF: Human Rights First (2004). "The Role of Human Rights NGOs in Relation to ICC Investigations". In *Human Rights First* [Em linha]. [Consult. a 4 de Junho de 2011]. Disponível em [www.amicc.org/docs/Human%20Rights%20First%20NGO\\_Role\\_Discussion\\_Paper.pdf](http://www.amicc.org/docs/Human%20Rights%20First%20NGO_Role_Discussion_Paper.pdf).

ICJ: International Court of Justice (1951). *Reservations to the Convention on Genocide – Advisory Opinion of 28 May 1951*. International Court of Justice Reports, 15-69.

Jain, Neha (2005). "A Separate Law for Peacekeepers: The Clash Between the Security Council and the International Criminal Court". *European Journal of International Law*. 16(2), 239-254.

Linklater, Andrew (1996). "The Achievements of Critical Theory" in Smith, Steve et al. (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 279-298.

Linklater, Andrew (1998). *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Columbia: University of South Carolina Press.

Kagan, Robert (2004). "America's Crisis of Legitimacy". *Foreign Affairs*. 83(2), 65-87.

Kartashkin, Vladimir (2011). "Étude Préliminaire de la Façon dont une Meilleure Compréhension des Valeurs Traditionnelles de l'Humanité peut Contribuer à la Promotion des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales". *United Nations General Assembly Document A/HRC/AC/8/4 of 12 December 2011*.

Kleffner, Jann (2008). *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*. Oxford: Oxford University Press.

Kingsbury, Benedict (2012). "International Courts: Uneven Judicialisation in Global Order" in Crawford, James; Koskeniemi, Martti (eds.), *The Cambridge Companion to International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 203-227.



Koskeniemi, Martti (2005). "Global Legal Pluralism: Multiple Regimes and Multiple Modes of Thought". In University of Helsinki [Em linha]. [Consult. a 02 de fevereiro de 2014]. Disponível em [www.helsinki.fi/eci/Publications/Koskeniemi/MKPluralism-Harvard-05d\[1\].pdf](http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Koskeniemi/MKPluralism-Harvard-05d[1].pdf).

Kowalski, Mateus (2010). "O Conselho de Segurança das Nações Unidas: o Grande Leviatã". *Negócios Estrangeiros*. 18, 159-184.

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.

Kowalski, Mateus (2012). "A 'Ordem Pública Universal' como o Fim da História? Universalização e Dilemas na Codificação e Desenvolvimento do Direito Internacional". *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. 88 (2), 857-880.

Küng, Hans (1997). *A Global Ethics for Politics and Economics*. Oxford: Oxford University Press.

OTP: Office of the Prosecutor (2013). "Report on Preliminary Examination Activities 2013". In *International Criminal Court* [Em linha]. [Consult. a 17 de março de 2014]. Disponível em [www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Report%20-%20Preliminary%20Examination%20Activities%202013.PDF](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/OTP%20Preliminary%20Examinations/OTP%20-%20Report%20-%20Preliminary%20Examination%20Activities%202013.PDF).

Perlo-Freeman, Sam et al. (2012). "Trends in Military Expenditure, 2012". In *Stockholm International Peace Research Institute* [Em linha]. [Consult. a 17 de março de 2014]. Disponível em <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>.

Pureza, José Manuel (2005). "Encrucijadas Teóricas del Derecho Internacional en la Transición Paradigmática" in Vera, Elisa; Carrión, Alejandro (eds.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1169-1181.

Rabkin, Jeremy (2004). *The Case for Sovereignty: Why the World should Welcome American Independence*. Washington: American Enterprise Institute.

Richmond, Oliver (2011). *A Post-Liberal Peace*. Abingdon: Routledge.

Sandel, Michael (2005). *O Liberalismo e os Limites da Justiça*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Saraiva, Francisca (2013). "As Violências (Crimes) Graves de Relevância para a Comunidade Internacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*. 4(2), 39-63.

Shaffer, Gregory (2012). "International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World". *European Journal of International Law*. 23(3), 669-693.

Simma, Bruno (1994). "From Bilateralism to Community Interest in International Law" in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, vol. 250 – 1994 (IV). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 217-384.





Song, Sang-Hyun (2013). "Keynote remarks at Human Rights Council side event 'The International Criminal Court after 15 Years: Prospects for the Future'". In *International Criminal Court* [Em linha]. [Consult. a 9 de fevereiro de 2014]. Disponível em [www.icc-cpi.int/iccdocs/presidency/130910-President-Speech-Eng.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/presidency/130910-President-Speech-Eng.pdf).

Sousa Santos, Boaventura de (2001). "Os Processos de Globalização" in Sousa Santos, Boaventura de (ed.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Afrontamento, 31-106.

Struett, Michael (2008). *The Politics of Constructing the International Criminal Court: NGOs, Discourse and Agency*. New York: Palgrave Macmillan.

Themnér, Lotta; Wallensteen, Peter (2013). "Armed Conflicts, 1946–2012". *Journal of Peace Research*. 50(4), 509-521.

Yee, Lionel (1999). "The International Criminal Court and the Security Council: Articles 13(b) and 16". In Roy Lee (ed.) *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute*. The Hague: Kluwer Law International, 143-152.

Zolo, Danilo (1997). *Cosmopolis: Prospects for World Government*. Cambridge: Polity.

## **A UCRÂNIA, A UE E A RÚSSIA: *SOFTPOWER* VERSUS *REALPOLITIK*?**

**Pedro Barata**

[silva.barata@marinha.pt](mailto:silva.barata@marinha.pt)

Capitão-tenente, Oficial da Marinha (Portugal), Comandante do navio hidrográfico N.R.P. D. Carlos I, Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais

### **Resumo**

O relacionamento entre a Ucrânia e a União Europeia (UE) fica marcado pela assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação em 1998. Posteriormente em 2003 integrou a Política Europeia de Vizinhança e a partir de 2004 a UE já representava o maior parceiro comercial da Ucrânia, ultrapassando a Rússia. Perante a aproximação de algumas das ex-repúblicas às estruturas Euro Atlânticas, e a consequente perda de influência no seu *near abroad*, a Rússia de Putin lançou em 2011 a União Económica Euro-asiática, um bloco económico, formado por alguns dos seus Estados satélites - Bielorrússia e Cazaquistão - e através de uma política de *carrot and stick*, tentou cativar a Ucrânia e o Quirguistão, de forma a fazer frente ao crescente desenvolvimento da economia chinesa, e de se impor no mercado regional e global. Em novembro de 2013, durante a 3ª Cimeira da Parceria Oriental da UE em Vilnius, na Lituânia, a Ucrânia do Presidente Viktor Yanukovich surpreendeu o mundo ao recusar-se a assinar o Acordo Comercial, voltando as costas à integração na UE. Em troca, obteve da Rússia a promessa duma redução nos preços de venda do gás natural e um empréstimo de quinze mil milhões de dólares, lançando a Ucrânia numa *quasi* guerra civil, e colocando a UE e a Rússia de costas voltadas. Face a este cenário, o que restará à Ucrânia? Manter-se como satélite russo ou direcionar-se para o espaço geopolítico Euro Atlântico? Este artigo pretende analisar à luz do conceito de segurança multidimensional de Barry Buzan, a situação vivida na Ucrânia, observando as diferentes posturas assumidas por cada um dos atores - UE e a Rússia - as quais têm variado entre a complementaridade e a divisão. O objetivo desta análise é contribuir para o debate académico sobre as dinâmicas securitárias entre a UE, a Rússia e a Ucrânia no período pós-URSS, argumentando que na disputa geopolítica pelo espaço pós-soviético onde a Ucrânia se insere a *Real Politik* da Rússia prevalece sobre o *softpower* da UE.

### **Palavras-chave**

Segurança; União Europeia; União Económica Euro-asiática; Política Europeia de Vizinhança; Ucrânia; Rússia; *RealPolitik*

### **Como citar este artigo**

Barata, Pedro (2014). "A Ucrânia, a UE e a Rússia: *Softpower* versus *Realpolitik*". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art3](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art3)

**Artigo recebido em 19 de Fevereiro de 2014 e aceite para publicação em 25 de Março de 2014**



## A UCRÂNIA, A UE E A RÚSSIA: *SOFTPOWER VERSUS REALPOLITIK*?

Pedro Barata

### Introdução

Após a sua independência em 1991, a Ucrânia, um aliado natural da Rússia, optou por uma política de aproximação ao Ocidente. A assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação em 1998 com a UE oficializou a aproximação da Ucrânia aos valores partilhados pela União, e sublinhou a estratégia da UE em promover a estabilização da região e a segurança dos seus projetos económicos, comerciais, em particular, energéticos (Barata, 2013: 158). Desta forma, a Rússia viu o seu *near abroad* encolher, numa clara ameaça à manutenção do seu *heartland* e contribuindo para relações marcadamente tensas entre as partes (Feire, 2011: 92). A Rússia pós-URSS tenta a todo o custo manter o domínio numa região que lhe possibilite profundidade geográfica estratégica, assim como assegurar-lhe o acesso aos portos de águas quentes<sup>1</sup>.

Nesta nova organização do sistema internacional, a internacionalização dos fluxos de capitais e das economias nacionais atingiu a sua plenitude<sup>2</sup>, surgindo novas ameaças de cariz não militar, as quais alteraram a abordagem da segurança segundo um conceito estritamente militar para um conceito multidimensional contemplando ameaças políticas, económicas, ambientais e sociais, característico da Escola de Copenhague<sup>3</sup>, encabeçado por Barry Buzan e Ole Weaver.

Este artigo pretende analisar à luz da abordagem securitária multidimensional de Barry Buzan as relações entre a UE, a Rússia e a Ucrânia, observando as diferentes posturas assumidas por cada um dos atores, as quais têm variado entre a complementaridade e a divisão. O autor argumenta que a situação securitária atualmente vivida na Ucrânia

---

<sup>1</sup> As independências da Geórgia e da Ucrânia levaram a que o acesso da Rússia ao Mar Negro se restringisse ao porto de Novorossiysk. Por outro lado, os melhores portos estão na Geórgia - Batumi, Poti e Ochamchira, e na Ucrânia, em Odessa e Sebastopol.

<sup>2</sup> Na América do Norte, assiste-se à formação da North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA) liderada pelos Estados Unidos; na Europa, a Alemanha unificada estabelece a ligação entre o leste e o oeste; no Pacífico, o Japão centraliza uma vasta área de influência (Office of the United States Trade Representative, S/D).

<sup>3</sup> Segundo Barry Buzan e Lene Hansen em *The Evolution of International Security Studies* a Escola de Copenhaga olha para as ameaças e para os objetos da segurança, em especial da segurança societal, e com particular atenção ao nível regional, com especial enfoque na securitização, ou seja, nos processos sociais através dos quais grupos de pessoas constroem algo como sendo uma ameaça, e desta forma ampliando a agenda de segurança, uma vez que aumentam os objetos de segurança (Buzan, B., Hansen, L., 2009: 36).



resulta da disputa geopolítica entre o *softpower* da UE e a aplicação da *Real Politik* por parte da Rússia no seu *near abroad*. Assim, procurar-se-á responder à seguinte questão: de que forma a atuação da Rússia e da UE na Ucrânia molda as dinâmicas de segurança regional?

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma: na primeira parte analisa-se a situação da Ucrânia desde a sua independência, com especial atenção para a situação política e económica. A segunda parte analisa a Política Europeia de Vizinhança da UE, os seus objetivos e como pretende ser opção para a Ucrânia. Seguidamente, e em contraponto, analisaremos o projeto russo de estabelecimento da União Económica Euro-asiática e a tentativa de Moscovo em chamar a si a Ucrânia. Por fim analisaremos as relações entre a UE e a Rússia, e de que forma se podem constituir como elementos catalisadores ou não para a estabilização da situação vivida à data na Ucrânia.

### 1. A desintegração da URSS: *Quo Vadis* Ucrânia?

O período que se seguiu à independência da Ucrânia em agosto de 1991 trouxe a afirmação da identidade ucraniana e a expectativa da criação de um modelo de Estado assente em estruturas basilares robustas e na economia de mercado, longe do modelo soviético - com independência do poder legislativo face aos outros poderes, executivo e judicial – a promoção do Estado de direito, da liberdade de imprensa, a realização de eleições livres, permitindo-lhe aproximar-se dos valores do Ocidente, rumo ao desenvolvimento sustentável (Lutsevych, 2013: 2). Todavia, a realidade mostrou ser algo diferente, uma verdadeira ameaça à segurança política<sup>4</sup>, económica e energética ucraniana, senão vejamos:

Entre 1991 e 1994 a Ucrânia foi governada pelo regime semi-autoritário de Leonid Kravchuk, numa estrutura de poder hierarquizada, a qual construiu uma economia à imagem da economia centralizada soviética, e o resultado da sua governação foi uma quebra do Produto Interno Bruto de cerca de 50% (Wilson, 2013: 1), o que provocou novas eleições em 1994, e a eleição de Leonid Kushma, o qual se manteve em funções até 2004. Os dez anos de mandato de Kushma significaram o emergir de elites – governativas e de oposição – e a instalação de um sistema oligárquico baseado em clãs com poder económico e financeiro, algumas vezes com ligações ao crime organizado, e capaz de exercer influência nas políticas ucranianas, dificultando assim a implementação de reformas estruturais rumo ao desenvolvimento (Matuszak, 2012: 13)<sup>5</sup>. O ano de 2004 revelou-se um ano de mudança, já que o período conturbado que se seguiu às eleições alegadamente fraudulentas ficou marcado pela vontade clara de

<sup>4</sup> Barry Buzan considera que as ameaças políticas são uma ameaça constante ao Estado, e que são as mais difíceis de identificar – entre elas identificam-se a competição pelas diferentes ideologias ou os ataques à Nação, sendo que Buzan distingue entre as ameaças políticas de forma intencional e aquelas que surgem estruturalmente, resultantes do impacto de alternativas externas à liberdade dos Estados (Buzan, 1991: 120).

<sup>5</sup> Por exemplo, Rinat Akhmetov, tido como o homem mais rico da Ucrânia e principal apoiante financeiro do regime de Viktor Yanukovich era até há pouco tempo membro do parlamento ucraniano, em 2014 os seus negócios asseguraram cerca de 31% dos negócios do Estado ucraniano e controla cerca de 50 deputados no parlamento ucraniano, com todos os privilégios que daí podem advir. Outro exemplo é o do magnata do gás natural Dmitry Firtash, que juntamente com o Vice-Primeiro Ministro lidera o “Grupo Firtash” que inclui cerca de 30 deputados (Lutsevych, 2014). Finalmente, o próprio filho de Yanukovich, Oleksander Yanukovich, assegurou durante o período de presidência do seu pai 2010 e 2013 cerca de 50% dos contratos do estado ucraniano. Em 2007 tinha uma fortuna avaliada em 24 milhões de dólares, e à data de novembro de 2013 de 770 milhões de dólares (Grey, 2014)



transformação e de legitimação popular, no que ficou conhecido como a “Revolução Laranja”. As eleições opuseram Viktor Yushchenko, ex-Primeiro Ministro de Kushma, com uma clara orientação pró-ocidente<sup>6</sup>, a Viktor Yanukovych, com orientação e apoio russo. A revolução veio a revelar-se pouco eficaz no que respeita à implementação de reformas (Freire, 2008: 3). Yushchenko venceu, nomeou como Primeiro-ministro Yulia Tymoshenko e apesar da sua orientação pró-Kremlin, a opção Europa manteve-se no discurso da política externa ucraniana, como que numa postura bipolar, qual *Janus*,<sup>7</sup> de difícil conciliação e concretização entre uma Ucrânia virada a Leste e outra virada a Ocidente, postura essa muitas vezes geradora de tensão. A governação de Yushchenko ficou marcada pela instabilidade política e pelas lutas de poder entre as diferentes elites políticas<sup>8</sup>, tendo o governo de Tymoshenko colapsado em setembro de 2006, provocando eleições parlamentares, as quais foram ganhas pela coligação Yushchenko-Yanukovych, tendo este último, para regozijo de Vladimir Putin, sido nomeado Primeiro-ministro<sup>9</sup>. Em 2007, após Yushchenko ter convocado eleições como resposta à tentativa de Yanukovych de diminuir os poderes do Primeiro-ministro e de afastar Yushchenko, o país caiu numa nova crise política, e Tymoshenko foi reeleita.

A chegada em 2008 da crise económica global à Ucrânia provocou uma queda de 14,8%<sup>10</sup> do PIB na parca economia ucraniana, acompanhada nos primeiros três meses de 2009 por uma diminuição de 49% das exportações e de um aumento da taxa de desemprego para valores superiores a 9% (Wilson, 2013: 8). Como se a situação económica não bastasse, o regresso de Tymoshenko ao governo não significou a estabilidade política, e ao nível da política externa declarações como “*O despertar ucraniano para o povo e não para os políticos*”<sup>11</sup> ou “*o curso da Ucrânia para a integração das estruturas Euro atlânticas não é uma alternativa à construção de relações com a Federação Russa*” em nada vieram amenizar as relações entre a Ucrânia e a Rússia (Ukraine Government Portal, 2014).

As pressões a que Moscovo sujeitou a Ucrânia, nomeadamente através do aumento dos preços e dos cortes no fornecimento do gás natural, pondo em risco a segurança económica e energética<sup>12</sup> ucraniana abriram caminho para a rutura da presidência de

<sup>6</sup> Embora não querendo contudo cortar com o regime de Moscovo.

<sup>7</sup> Deus Romano das portas e das janelas, começos e fins, representado por duas faces olhando em direções distintas.

<sup>8</sup> Quando em 2008 Tymoshenko regressou ao governo e direcionou os apoios do Estado aos apoiantes do seu partido, o BYuT - *Bloc of Yulia Tymoshenko*, deixando de fora as empresas dos oligarcas do Partido das Regiões. Desta forma, parte do Partido das Regiões com ligações financeiras a Rinat Akhmetov, teve de negociar politicamente com o BYuT por forma a poder aceder a alguns desses fundos. Assim, o ano de 2008 viu algumas dessas negociações serem iniciadas, com um princípio de coligação entre os dois partidos, a redação de uma nova Constituição, e a alteração do sistema político, passando o Presidente a ser nomeado pelo Parlamento (Matuszac, 2012: 33).

<sup>9</sup> “*Putin congratulates Yushenko on ending stalemate*”. Disponível em: <http://morigin.rferl.org/a/1070390.html>, consultado em 7 de fevereiro de 2014.

<sup>10</sup> De acordo com o Banco Mundial. <http://data.wo1rldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/UA?display=graph> consultado em 7 de fevereiro de 2014.

<sup>11</sup> “*Ukrainian breakthrough: for People, but not for Politicians*” Disponível em: [http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art\\_id=106080712&cat\\_id=244315174](http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=106080712&cat_id=244315174). consultado em 7 de fevereiro de 2014.

<sup>12</sup> A segurança económica de um Estado prende-se com a possibilidade de aceder aos recursos materiais, financeiros e aos diferentes mercados, de forma a assegurar o crescimento económico capaz de garantir o financiamento das atividades do Estado, e por conseguinte, do bem-estar da sua população (Buzan, 1991: 445). Atrasos no desenvolvimento e a dependência financeira de instituições para os orçamentos de funcionamento dos Estados, como sejam o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial, podem conduzir à incapacidade de assegurar as condições básicas de vida das populações (*Ibid*: 446). Embora a energia não esteja inserida na abordagem multidimensional de Barry Buzan, é um aspeto transversal a



Yushchenko, e em fevereiro de 2010 Yanukovych foi eleito presidente da Ucrânia, em nova viragem da Ucrânia para Leste.

A par com os aspetos económicos e políticos, a questão da identidade das populações é outro fator a considerar na moldura securitária da Ucrânia. Perante o clima de instabilidade política, e fazendo uso do peso do legado histórico, os processos de independência foram aproveitados pelos nacionalistas para potenciar a diferenciação étnica, social e para dificultar a edificação das estruturas do Estado e a definição das novas fronteiras (Simão, 2011: 44). Falamos de ameaças à segurança societal, a qual segundo Barry Buzan se refere às ameaças à identidade da sociedade - tradições, costumes, religiões, língua (Buzan et al 1991: 433). Por outro lado, e parafraseando Svante Cornell, esta etnicidade tem uma componente política, naquilo que o autor designa de *"politização da etnicidade"*, ou seja, as comunidades não aceitam, e até revelam alguma hostilidade, em ser governadas por pessoas de etnias diferentes, e este sentimento tem na sua base, o medo das consequências que daí podem advir, exacerbando os nacionalismos e contribuindo para a instabilidade na região, e que facilmente pode extravasar fronteiras e adquirir uma dimensão global (Cornell, 2011: 40-41). Exemplo disso foi a recente crise da Crimeia, a qual culminou com a intervenção da Rússia de Putin em território ucraniano, sob pretexto da defesa das populações russas, aliás como já tinha ocorrido em 2008 com as regiões autónomas georgianas da Abecásia e da Ossétia do Sul. O resultado foi a realização de um referendo votado por cerca de 96% dos seus habitantes, e perante a inépcia da comunidade internacional, a integração da Crimeia na Rússia<sup>13</sup>.

## 2. A UE, a Ucrânia e os objetivos da Política Europeia de Vizinhança

O relacionamento entre a Ucrânia e a UE ficou marcado pela assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação em 1998<sup>14</sup> (EUR-Lex, 2014), tendo como objetivo o diálogo político, o desenvolvimento de relações comerciais e económicas, e a implementação de reformas do estado. Para a Ucrânia a PEV significa a cooperação com as instituições europeias, a liberalização da economia rumo a uma economia de mercado, fomentando o investimento estrangeiro e o seu desenvolvimento sustentável<sup>15</sup>. Aliás, a Ucrânia foi o primeiro dos quinze NEI da ex-URSS a desenvolver uma parceria deste tipo, em 2003 integrou a Política Europeia de Vizinhança e a partir de 2004 a UE já representava o maior parceiro comercial da Ucrânia, ultrapassando a Rússia (Freire, 2008: 17). A

---

todos níveis e setores - militar, político, económico, societal - importa fazer uma referência à segurança energética. A energia representa para os Estados o garante da vitalidade da sua economia, e por consequência, do seu desenvolvimento, permitindo-lhes utilizá-la como instrumento político. A este título, relembrar as palavras de Barry Buzan e de Ole Weaver na obra *"Region and Powers: the Structure of International Security"* *"The main prize in the geopolitics of Central Asia and the Caucasus is control of the transportation of oil and gas. For some is about energy, for others mostly about the economic implications, to others again it is mainly a way to gain influence and/or preventing others from doing so"* (Buzan, B., Weaver, O., 2003: 422).

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2014/03/16/us-ukraine-crisis-idUSBREA1O1E820140316>, consultado em 3 de abril de 2014.

<sup>14</sup> Decisão do Conselho e da Comissão de 26 de Janeiro de 1998 relativa à celebração do Acordo de Parceria e de Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?jsessionid=BJGPTQ5JYLvTQcRjt13pFrMYmTR1IztvBbypMJIDH3dhVW2TvY44!-1679440255?uri=CELEX:31998D0149>, consultado em 4 de abril de 2014.

<sup>15</sup> Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and Their member states, and Ukraine. Disponível em: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=659>





questão que se coloca é: será a Ucrânia importante para a UE como os restantes Estados incluídos na PEV? Ou o legado histórico, a proximidade com a Rússia e a segurança, em particular a energética tornam-na um ator primordial na PEV da UE? A resposta é sim, a Ucrânia é um parceiro diferente. Encontra-se nas principais rotas comerciais entre a Europa e a Ásia, faz fronteira com Estados que pertencem à UE mas também à NATO – Polónia, Eslováquia, Hungria e Roménia – pelo que, estrategicamente, a Ucrânia é um ator importante na arquitetura securitária da UE.

A UE olha para Leste como uma área de oportunidade de reforço da sua segurança económica e energética, e através da sua política de *softpower* procura continuar a cooperação ao nível político, económico e de segurança no caminho da boa governação, de uma economia de mercado, e do desenvolvimento sustentável. E de facto tem razões para o fazer. Segundo a Comissão Europeia, em 2012, a UE representou o maior parceiro comercial da Ucrânia – 33.7% do total de importações e exportações, seguido da Rússia com 21.6% (Comissão Europeia, 2013: 9). No que respeita aos fluxos comerciais dentro da Parceria Oriental, em 2013, também a Ucrânia foi o maior parceiro comercial da UE - 58% das exportações, seguida da Bielorrússia com 21%, e 44% das importações, seguida do Azerbaijão com 39% (Eurostat, 2013).

No que respeita à segurança energética, importa referir que a desintegração da URSS trouxe para a agenda política e económica internacional a disputa pelos recursos energéticos, em particular pelo gás natural e pelo petróleo, introduzindo um novo capítulo naquilo que ficou conhecido em tempos como o “Grande Jogo”<sup>16</sup> pelo controlo da Eurásia (Barata, 2013: 18). A UE detém apenas cerca de 2% das reservas energéticas mundiais de gás natural<sup>17</sup>, tendo a sua dependência em termos de fornecimento externo atingido os 53.8%, e destes, 60.8%, são relativos a gás natural. De acordo com o *Statistical Pocketbook* de 2012, se as tendências se mantiverem tal como tem acontecido desde 1990, o nível de dependência energética da UE do exterior deverá aumentar<sup>18</sup>.

A Rússia exporta para a UE, através da Ucrânia, cerca de 80% do seu gás natural (Freire, 2008: 25). Os cortes de gás natural a que a Rússia submeteu a Ucrânia em 2006 e 2009 por alegado incumprimento dos compromissos financeiros assumidos pelos ucranianos e numa tentativa russa de aumentar a participação da petrolífera Gazprom na petrolífera ucraniana Naftohaz, com implicações para alguns Estados Europeus, como foi o caso da Alemanha, são o exemplo claro da vulnerabilidade securitária da UE, bem como da politização<sup>19</sup> da energia por parte da Rússia, que vê nas receitas energéticas uma forma de assegurar a sua estabilidade económica e

<sup>16</sup> O termo “Grande Jogo” é atribuído a Arthur Conolly. Oficial do exército britânico, utilizou o termo para descrever a disputa entre o Império Britânico e o Império Russo pela Ásia Central entre o início do século XIX e 1907. O termo foi materializado no primeiro volume de dois que escreveu sobre as suas campanhas – *Journey to the North of India. Overland from England, through Russia, Persia and Afghanistan* (British Empire, 2014).

<sup>17</sup> Em 1997 foram extraídos 223.2 milhões de Toneladas Equivalentes de Petróleo (TEP, em inglês TOE), representando cerca de 12% mundial. A maior parte destas reservas estão localizadas na Holanda e na Grã-Bretanha. (*European Commission GREEN PAPER - Towards a European strategy for the security of energy supply*, 2000: 18).

<sup>18</sup> De acordo com o relatório da UE, desde o ano 2000, as importações de petróleo (em Mtep) têm sido as seguintes: 532,76 em 2000, 600,37 em 2005 e 560,98 em 2010. Em relação ao gás natural os números são os seguintes: 192,53 em 2000, 257,29 em 2005 e 275,53 em 2010 (*Statistical Pocketbook*, 2012: 115).

<sup>19</sup> Questão que faz parte da política pública e portanto carece de decisão por parte do Governo (Khrushcheva, 2011: 217).



política<sup>20</sup>. Esta interdependência energética existente entre a Ucrânia e a Rússia e entre a Rússia e a UE têm contribuído para a securitização<sup>21</sup> da energia, acrescentando incertezas adicionais a esta relação tripartida.

Em março de 2003, no âmbito do alargamento da UE a vinte cinco, foi lançada a Política Europeia de Vizinhança (European Union External Action Service, 2014), consubstanciando um novo enquadramento para as relações entre a UE alargada e os países vizinhos a Leste (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia) e a sul (Argélia, Autoridade Palestiniana, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia), permitindo um grau de integração económica e de relacionamento político mais profundo. A Rússia, embora seja um país vizinho da UE, não faz parte do conjunto de países parceiros<sup>22</sup>, sendo as suas relações desenvolvidas no quadro de uma Parceria Estratégica<sup>23</sup> (Ministério das Finanças, 2010). A PEV permitiu a estes novos parceiros, através de cooperação ao nível político, da segurança, económico e cultural, participar em diversas atividades da UE. Os objetivos desta política estão materializados nos Planos de Ação e nos Acordos Europeus de Vizinhança estabelecidos com cada um dos vizinhos, documentos políticos que estabelecem os objectivos estratégicos da cooperação entre os países vizinhos e a UE e que contêm uma lista global de prioridades fixadas de comum acordo por cada um dos países e a UE.

Em 2009, na Cimeira de Praga, a UE lançou a iniciativa da Parceria Oriental<sup>24</sup> com o objetivo de apoiar a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia, e a Ucrânia nas suas reformas de transição e de consolidação da democracia, de promoção da integração gradual da economia, ao mesmo tempo que, promovendo a mobilidade de cidadãos, a associação política e fomentando a cooperação. Esta iniciativa baseia-se no princípio *more for more – more support for more progress* – e pressupõe como valores o respeito pelos direitos humanos, pelo Estado de direito, pela democracia e pelo comprometimento na implementação de uma economia de mercado (Conselho Europeu, 2013)<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Mais tarde, em 2009, Tymoshenko renegociou um acordo possível com a Rússia ficando obrigada a importar cerca de cinquenta e dois mil milhões de metros cúbicos por ano, e a Rússia passou a pagar uma quantia diminuta pelo facto de usar o sistema de transporte energético ucraniano (Shumylo-Tapiola, 2012). A Ucrânia paga um dos valores mais elevados de gás natural - 400 dólares por mil metros cúbicos, em contraponto, por exemplo, aos 160 dólares pagos pela Bielorrússia (*Ibid*).

<sup>21</sup> O termo securitização foi introduzido pela Escola de Copenhaga e baseia-se no *speech-act*. Pressupõe uma ameaça, um agente e um objeto de segurança, e traduz-se na forma como, socialmente, cada Estado (ou agente) constrói publicamente uma ameaça, existente ou não, à sua segurança, a qual implica uma intervenção imediata para além das medidas políticas rotineiras (Buzan, *et al*, 1998: 23-24).

<sup>22</sup> Segundo as palavras do então (2004) Vice Ministro dos Negócios Estrangeiros russo, Vladimir Chizhov, “this [the ENP] is an attempt to reduce to the least common denominator groups of countries and individual states that are entirely different in their level of development and that, in addition to this, have different objectives with respect to the EU itself – objectives that are oftentimes incompatible with one another.”, “Russia is a large self-sufficient country with its own views on European and Euro-Atlantic integration. In contrast to some smaller Eastern European or South Caucasus countries striving for EU-membership Russia is neither a subject nor an object of the European Neighbourhood Policy.” Ou seja, a Rússia sentiu-se insultada ao ser comparada com outros Estados mais pequenos, como por exemplo a Moldávia ou Marrocos, tendo insistido para que fossem estabelecidas relações bilaterais entre as duas regiões, vistas de igual para igual, com vista à parceria estratégica (Haukkala, 2009: 2-3).

<sup>23</sup> “The EU has a coherent European Neighbourhood Policy to direct relations with its eastern and southern neighbours. A *Strategic Partnership* based on four *Common Spaces* is the framework for relations with Russia, which is not part of the ENP” (European Commission, 2014).

<sup>24</sup> A Parceria Oriental (European Union External Action Service (2014b)).

<sup>25</sup> “Cimeira da Parceria Oriental prepara assinatura de acordos de associação”, Disponível em: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eastern-partnership-summit-prepares-signing-of-association-agreements?lang=pt>, consultado em 13 de fevereiro de 2014.





Em dezembro de 2012 a UE definiu como pré-requisitos para a assinatura do Acordo de Associação com a Ucrânia a implementação de reformas estruturais, a realização de eleições livres e, segundo os padrões do Ocidente, e a independência dos três poderes do Estado – legislativo, executivo e judicial. Ficou de igual forma claro, que o cumprimento destes pré-requisitos aproxima a Ucrânia de uma futura e possível integração, mas não significa, *per se*, a sua admissão como membro do espaço europeu (European Union External Action Service, 2014c)<sup>26</sup>. Significa sim a política dos três M's: *money, markets and mobility* i.e., mais recursos através da necessidade da Ucrânia ter mais e melhor Estado, embora sem a promessa de integração – *membership*. Ora, este tipo de cooperação com a Ucrânia é visto pela Rússia como uma ameaça aos seus interesses regionais, pois uma eventual integração de alguns dos Estados participantes nas estruturas Euro atlânticas - como seja o caso da Ucrânia ou da Geórgia - retira-os da sua esfera de influência, o que é percebido pela Rússia como uma clara estratégia de isolamento.<sup>27</sup>

Do lado da UE, a sua política de *softpower* tem um objetivo, manter ativa a sua política de vizinhança, instrumento fundamental para a arquitetura securitária europeia - em todas as suas dimensões - por forma a permanecer como ator na região. O afastamento da Ucrânia, a instabilidade vivida no Cáucaso do Sul, e a morosidade das reformas na Moldávia esvaziam a influência da UE na região, reforçando a influência da Rússia de Putin (Osica, 2013: 47).

Na 3ª Cimeira da Parceria Oriental de Vilnius realizada em 28 e 29 de novembro de 2013 a UE propunha-se a rever os processos de integração de alguns dos parceiros da UE nos Acordos de Associação e no *Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement*<sup>28</sup>, entre eles, os da Geórgia e da Moldávia, embora mantendo as negociações da Ucrânia em cima da mesa<sup>29</sup>. Para isso, importava analisar se os pré-requisitos definidos em dezembro de 2012 tinham sido assegurados, uma vez que se constituem como condição *sine qua non* para a assinatura dos acordos. Perante um cenário de adiamento do Acordo Comercial por parte de Yanukovich uma semana antes do início da Cimeira de Vilnius, os protestos pró-Ocidente, inicialmente pacíficos, saíram

<sup>26</sup> Council Conclusions on Ukraine. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf)

<sup>27</sup> Zbigniew Brzezinski terá dito em tempos que a Rússia sem a Ucrânia era um Estado-Nação, mas com a Ucrânia era um Império. Charles Tannock in "Ukraine's path not taken" (2013). Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/charles-tannock-asks-why-ukraine-has-rejected-the-eu-and-considers-what-the-west-should-do-about-it/#irTD40WiSOMjFLlw.99>, consultado em 5 de abril de 2014.

<sup>28</sup> Este acordo está inserido na Política Europeia de Vizinhança e visa alargar as relações comerciais com alguns dos Estados parceiros numa perspetiva holística, e permitir uma integração do Cáucaso do Sul no mercado da UE – facilitar os mecanismos aduaneiros, diminuir os impostos de transação, a aplicação das normas sanitárias da UE, entre outros (European Commission, 2012). O Azerbaijão ficou de fora, pois ainda não é membro da Organização Mundial do Comércio, condição imposta pela UE para integrar o DCFTA.

<sup>29</sup> No caso concreto da Arménia, o seu Presidente Serzh Sargsyan anunciou no dia 3 de setembro de 2013 que a opção arménia seria pela adesão à União Euro asiática, o que segundo a UE é incompatível com a assinatura dos Acordos de Associação (European External Action Service, 2014d). De facto compreende-se esta decisão, a Rússia é o principal parceiro económico da Arménia e o seu garante em termos de segurança. Desde maio de 1992 que a Arménia é membro da Organização do Tratado de Segurança Coletiva da CEI, e desde agosto de 1997 que se encontra ligada à Rússia através do *Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance* – prevê a intervenção da Rússia em caso de qualquer ataque contra a Arménia, a cooperação ao nível da política externa por forma a fomentar a paz e a estabilidade no Cáucaso do Sul (Tamrazian, 2012). No caso do Azerbaijão, a Cimeira da Parceria Oriental em Vilnius em novembro de 2013 significou a assinatura do acordo de facilitação de vistos, e o sublinhar da UE em prosseguir com a assinatura dos Acordos de Associação com o Azerbaijão após a sua entrada na Organização Mundial de Comércio (Council of the European Union, 2013).



às ruas de Kiev na tentativa de pressionar o presidente ucraniano a repensar a sua decisão e assinar o acordo. Contudo, embora tremendo - o Primeiro-ministro Mykola Azarov demitiu-se - Yanukovich resistiu, alinou com a Rússia, e anseia que esta decisão lhe garanta uma vitória nas próximas eleições presidenciais de 2015 (Sarna, A., Wierzbowska-Miazga, A., 2013).

Após dois meses de conflitos centrados fundamentalmente na capital, Kiev, e dezenas de mortos, o Presidente Yanukovich e a oposição decidiram negociar as tréguas. À data da realização deste artigo, o acordo mediado pela UE na pessoa dos Ministros dos Negócios Estrangeiros Alemão e Polaco compreendia: a formação de um governo de unidade nacional e o regresso à Constituição de 2004; a reformulação dos poderes do Presidente, governo e parlamento; a convocação de eleições presidenciais após a entrada em vigor da Constituição de 2004 – nunca antes de dezembro de 2014; a condução de uma investigação aos atos de violência por parte duma equipa formada pelas autoridades, oposição e pelo Conselho Europeu; o refrear da violência por parte das autoridades ucranianas e da oposição, e por fim, a entrega de todas as armas ilegais ao Ministério da Administração Interna (BBC, 2014). Neste triângulo de relações UE-Ucrânia-Rússia, a Ucrânia vive internamente pressionada a tomar uma decisão quanto à linha de integração que deve seguir, num modelo política e economicamente incompatível. A diversidade étnica <sup>30</sup>e política existente entre Russos (cerca de 17.3%) pró-União Euroasiática, e ucranianos (cerca de 77.8%), pró-União Europeia constitui um desafio que ultrapassa as questões económicas e energéticas mas que não deve ser impeditivo quanto ao alcançar de uma solução cooperativa em ambos os sentidos – Leste e Oeste.

### 3. A União Económica Euro-asiática: rumo à hegemonia russa

Em outubro de 2011, o ainda Primeiro-ministro Vladimir Putin, durante a campanha eleitoral para as eleições presidenciais propôs a criação de um bloco económico que permitisse aos seus Estados membros a integração regional, com vista à liderança do comércio global. A este bloco, construído com base na experiência adquirida com a Comunidade de Estados Independentes (CEI), com a Comunidade Económica da Euro Ásia e com a União Aduaneira entre a Rússia, o Cazaquistão e a Bielorrússia, Putin designou como União Económica Euro-Asiática.

Com esta política a Rússia pretende manter o controlo sobre os mercados regionais e fortalecer a sua posição numa região que nunca deixou de ser a sua área de influência. Este fortalecimento tem sido conseguido à custa dum relacionamento próximo com a Bielorrússia e com o Cazaquistão, e de uma *Realpolitik*<sup>31</sup> de *carrot and stick* com a Ucrânia e com o Quirguistão. No caso da Bielorrússia, a aproximação iniciou-se em 1997 através da criação da União Rússia-Bielorrússia - designada após o ano 2000 por União de Estados<sup>32</sup>. Contudo, o facto de não dispor de recursos energéticos que

<sup>30</sup> Ministry of Economic Development and Trade, disponível em: [http://ukrexport.gov.ua/eng/about\\_ukraine/population/ukr/179.html](http://ukrexport.gov.ua/eng/about_ukraine/population/ukr/179.html), consultado em 8 de abril de 2014.

<sup>31</sup> A *Real Politik* é um termo cunhado no século XIX, revisitado por Henry Kissinger no século XX e que exprime a política ou a diplomacia dos Estados baseada primariamente no poder e nos aspetos práticos e materiais para o atingir, em detrimento dos aspetos morais, ideológicos ou éticos.

<sup>32</sup> Disponível em: <http://mfa.gov.by/en/courtiers/russia/>, consultado em 4 de abril de 2014.



alimentem a sua indústria, e de estar dependente dos subsídios russos,<sup>33</sup> faz com que não crie alternativas económicas que possam precaver uma retração da economia russa, e que a sua política externa seja controlada pela Rússia (Voloshin, 2012). O caso do Cazaquistão é diferente. As suas reservas energéticas abundantes e a posição geoestratégica como elo de ligação entre a Europa e a Ásia - bem no *Heartland* de *Mckinder*<sup>34</sup> - permitem à Rússia promover os seus interesses económicos com o Médio Oriente e com o Golfo Pérsico, bem como assegurar a segurança das suas fronteiras a Sul. E o que dizer da Ucrânia?

A Ucrânia constitui a preocupação russa para o sucesso da União Euro-asiática. A sua postura de bipolaridade, dividida entre a admissão nas estruturas Euro Atlânticas e a manutenção da ligação à Rússia soviética constitui um entrave às aspirações de hegemonia regional do governo de Moscovo. Em primeiro lugar, porque desde os longínquos tempos de Catarina II que a Ucrânia possui uma importante base naval russa na Península da Crimeia - Sebastopol - que permite a Moscovo manter a sua presença no Mar Negro e a segurança das suas fronteiras a Sul. Aliás, a importância da Crimeia e desta base naval para a Rússia ficou explícita, em primeiro lugar quando em abril de 2010 os dois Estados anunciaram que estariam a negociar a renovação do acordo de *leasing* assinado em 1997 e que terminaria em 2017. O objetivo era a extensão do contrato por mais vinte e cinco anos, até 2042, e em contrapartida a Ucrânia veria reduzido 30% o valor de mercado do gás natural, comprometendo-se, a partir de 2011, a aumentar anualmente para quarenta mil milhões de metros cúbicos<sup>35</sup> a sua importação de gás natural russo (Martins, V., Conde, P., 2010). Desta forma, ao manter em funcionamento Sebastopol, a Rússia pretendia bloquear qualquer aspiração ucraniana de admissão na NATO, uma vez que dificilmente esta aceitaria ter na Aliança um membro que integrasse no seu território uma base militar russa que aloja a Esquadra do Mar Negro. Esta questão ficou definitivamente resolvida quando no final de fevereiro de 2014, na sequência dos três meses de distúrbios centrados na capital Kiev entre manifestantes pró-UE e forças de segurança, sob pretexto de proteção da população russa residente, tropas russas entraram na Crimeia e em poucos dias controlaram edifícios governamentais, bases militares e aeroportos, culminado com a integração da Crimeia na Rússia em 21 de março de 2014. Em segundo lugar, porque o mercado energético ucraniano representa 46 milhões de potenciais consumidores, e pelo facto de a Ucrânia se encontrar na rota de passagem dos projetos energéticos para a Europa, uma vez que, por razões históricas, a Polónia e os Estados do Báltico estão fora de questão no que ao trânsito energético diz respeito<sup>36</sup> (Voloshin, 2012). Por fim, importa ainda reforçar que a Rússia se constitui como um importante parceiro económico: em 2012 representou cerca de 26% das exportações e de 33% das importações ucranianas (World Trade Organization, 2013), que dentro do espaço da

<sup>33</sup> Em 2011 Putin prometeu ao governo bielorrusso o empréstimo de quatro mil milhões de dólares, cimentando a sua dependência económica (Voloshin, 2012).

<sup>34</sup> Halford Mackinder em *The Geopolitical Pivot of History* defendia que o heartland, onde as massas continentais da Eurásia se concentram, constituía o pivot de todas as transformações geopolíticas na grande Ilha do Mundo. Esta centralidade geográfica constituía vantagem geopolítica, pelo que o ator que dominasse o heartland dominaria a grande Ilha do Mundo, e o planeta (Mackinder, 1904).

<sup>35</sup> Mais do que importou nos anos de 2009 e 2010 (Chow, 2010).

<sup>36</sup> O território da Polónia foi alvo de três divisões por parte da Rússia (e da Prússia e Áustria) durante o século XVIII (1772, 1793 e 1795). Mais tarde, em setembro de 1939, no início da Segunda Guerra Mundial, a Rússia voltou a invadir a Polónia (Cienciala, 2004). No que respeita aos Estados do Báltico, poucos Estados conhecem a Rússia melhor, dado que pertenceram ao Império Russo durante centenas de anos, e subjugados pela União Soviética durante cerca de 50 anos (Economist, 2014).



CEI a Ucrânia representa um total acumulado de cerca de 38% do investimento externo russo, e que este espaço geoeconómico significa cerca de 40% do total das exportações ucranianas, não sendo por isso conveniente à Rússia hostilizar a Ucrânia (Fânzeres, 2013).

A admissão da Ucrânia à União Euro-asiática representa uma redução de um terço nas tarifas do gás natural, as quais serão revistas por Moscovo (leia-se Gazprom) de quatro em quatro meses, e um empréstimo de quinze mil milhões de dólares a serem pagos em três anos (Reuters, 2014). Ou seja, enquanto o Ocidente acena com dinheiro em troca de reformas, a Rússia oferece dinheiro a troco de subserviência e da continuação de uma forte dependência (Sherr, 2013: 4).

#### 4. UE-Rússia: divisão ou complementaridade?

Os dias de hoje pautam-se pela rivalidade entre a UE e a Rússia, e é bem possível que esta aumente nos próximos anos, pondo em perigo os vinte anos de parceria estratégica existente desde 1994<sup>37</sup>, menosprezando um mercado que representa cerca de quinhentos milhões de consumidores, fazendo acreditar que o futuro próximo trará divisão em vez de complementaridade, e moldando a arquitetura securitária regional.

Por um lado, porque a Rússia continuará a influenciar as elites políticas ucranianas no sentido de as manter afastadas de uma possível integração nas estruturas Euro Atlânticas, sob pena de eventuais sanções como retaliação do desenvolvimento de políticas que possam por em perigo a sua influência neste seu *near abroad*. Aliás, o Primeiro-ministro russo Dmitry Medvedev deixou isso bem claro, quando, no início de novembro de 2013 fez ver ao então Primeiro-ministro ucraniano, Mykola Azarov, que as probabilidades de assinatura do Acordo de Associação eram nulas, porque, caso contrário, a Ucrânia passaria a ter que pagar antecipadamente o fornecimento de gás natural. Para além disso, a Rússia exigiria o pagamento das dívidas existentes até ao momento, pelo que seria conveniente que a Ucrânia começasse a procurar financiamento para as suas necessidades energéticas junto da UE (Havlik, 2013). Por outro lado, porque a Ucrânia tem uma forte dependência económica russa, e para além disso, a integração da Crimeia na Rússia aos olhos de uma comunidade internacional incrédula, numa clara demonstração de poder, veio deteriorar as já tensas relações entre a UE e a Rússia. Enquanto Putin faz jus à afirmação de Colin Gray: "*the exercise of continuous influence or control requires the physical presence of armed people in the area at issue*" (Kaplan, 2013: 33)<sup>38</sup>, a comunidade internacional, em particular o Ocidente, responde com sanções económicas e diplomáticas, as quais, até ao momento, parecem ter sido inócuas<sup>39</sup>.

E o que é que se pode esperar da União Europeia, voltar as costas ou manter-se na prossecução dos seus interesses estratégicos?

A decisão deverá passar por reforçar a sua presença a Leste, e para isso deverá assegurar ao governo ucraniano em posse financiamento internacional, demonstração

<sup>37</sup> Em 1994 teve início do acordo de Parceria e Cooperação (1994 *Partnership and Co-operation Agreement* (PCA)).

<sup>38</sup> Colin S.Gray in Robert D. Kaplan "The Revenge of Geography".

<sup>39</sup> Em resposta às sanções económicas a Rússia de Putin (GAZPROM) respondeu com o aumento do preço do gás natural. Durante a semana de 31 de março a 6 de abril os preços do gás natural registaram um aumento de 40% (Reuters, 2014b).



de que se constitui como opositora de uma eventual politização dos preços do gás natural por parte da Rússia. Ao mesmo tempo, deverá repensar as políticas de desenvolvimento da democracia, do estado de direito e securitárias, com o intuito de assegurar um ambiente estável e seguro na sua vizinhança, que lhe permita, em conjunto com os seus parceiros, colher benefícios deste espaço comum (Dempsey, 2014). Para tal, o tempo joga a seu favor, e isso ficou bem marcado nas declarações de Herman Van Rompuy, Presidente do Conselho Europeu, na Conferência de Segurança em Munique no passado dia 1 de fevereiro: *"Our biggest carrot is our way of life; our biggest stick: a closed door"* (Conselho Europeu, 2014). Para a UE será importante manter a assinatura do Acordo de Associação ucraniano como objetivo estratégico europeu que lhe permite a aproximação a novos mercados com cerca de 46 milhões de consumidores<sup>40</sup>, o acesso a novos recursos, em particular os energéticos, e uma posição geográfica chave para a Ásia Central e para o Médio Oriente. Deverá pois cultivar a proximidade com a Ucrânia, em detrimento de procurar explicações e de tentar colher dividendos sobre o que poderá ter corrido menos bem na Cimeira de Vilnius. A Cimeira veio demonstrar que a UE deverá repensar a sua estratégia para a Parceria Oriental, incluindo a Rússia, e promovendo a cooperação em áreas como o comércio e a mobilidade (Popescu, 2014: 4).

## Conclusões

A decisão do Presidente ucraniano em não assinar o Acordo Comercial com a UE na Cimeira da Parceria Oriental em Vilnius veio colocar a descoberto um conjunto de fragilidades no regime de Kiev, e igualmente, veio reforçar a intenção de Putin em projetar poder para a região mantendo a influência russa num espaço geopolítico que sempre considerou como o seu *near abroad*.

A assinatura de um acordo no dia 20 de fevereiro de 2014 entre o Presidente Yanukovich e a oposição pôs fim ao conflito que assolou a Ucrânia, em especial Kiev, desde final de novembro de 2013. O cumprimento de todos os pontos do acordo, em particular a realização de eleições presidenciais constituirão um momento importante no futuro ucraniano e nas suas relações quer com a UE quer com a Rússia.

Para a Ucrânia, a instabilidade governativa, as deficientes políticas sociais, uma economia débil e fortemente dependente da Rússia, os níveis de corrupção e a politização das elites, governantes e da oposição, têm provocado divisões na sociedade, as quais se tem vindo a sentir um pouco por todo o Leste da Ucrânia, com especial incidência nas regiões de maior expressão étnica russa - Donetsk, Luhansk e Karkhiv - mostrando ameaças de natureza não militar, como por exemplo as políticas, as económicas, as sociais ou as energéticas.

O clima de competição entre a UE e a Rússia pela região do espaço pós-soviético onde a Ucrânia se insere tem moldado as dinâmicas de segurança na região, nas suas diversas dimensões, naquilo que já é considerado por muitos como a nova Guerra Fria pós *Perestroika*. Para a UE a Ucrânia, estrategicamente colocada nas principais rotas comerciais e energéticas de ligação à Ásia Central, é um parceiro económico importante, que se constitui como fundamental na sua arquitetura de segurança.

---

<sup>40</sup> De acordo com o State Statistics Committee of Ukraine, disponível em: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/>, consultado em 6 de abril de 2014.





Todavia, o seu *soft power* tem demonstrado ser pouco eficaz. Perante a entrada de dezenas de milhares de militares russos na Crimeia, ao que se seguiu a ocupação de edifícios governamentais, bases militares e aeroportos, a UE em particular (e a comunidade internacional em geral) respondeu com diplomacia e sanções económicas à Rússia de Putin.

A Rússia é, e continuará a ser, um importante parceiro económico da Ucrânia, em especial no que respeita à segurança energética. Embora sendo provável que a Rússia continue a pressionar a Ucrânia para aumentar os fluxos comerciais com o Leste, em troca de tarifas de gás mais baratas, sob pena de eventuais represálias - bloqueios económicos ou cortes energéticos - não será de descurar que também a UE o faça acenando com *more for more*. Como forma de travar a expansão do Ocidente para Leste, a Rússia promoveu a criação da União Euro Asiática, numa clara intenção de facilitar as ligações comerciais, a livre circulação e o mercado empresarial entre os seus vizinhos, numa política de comércio *quasi* imperial, com uma postura de *carrot and stick*, onde cada um dos Estados participantes validará, única e exclusivamente, as decisões entretanto tomadas por Moscovo. Contudo, é fundamental para este projeto que a Rússia mantenha a Ucrânia na sua esfera de influência, de modo a evitar em definitivo uma viragem ucraniana para a Europa, o que simbolizaria o *game-over* regional para a Rússia, numa clara ameaça aos seus interesses, no seu espaço de influência preferencial. A implementação da União Euro Asiática permitirá à Rússia aspirar à hegemonia regional, vinte anos após a queda do Império Soviético e fará tudo para o conseguir. Até ao momento, a sua *Realpolitik* tem estado direcionada para a securitização energética, mas a securitização militar não será de descartar.

## Referências Bibliográficas

Barata, Pedro (2006). São as Organizações Mundiais e Regionais de Defesa, tais como a ONU/OTAN/UE eficazes para uma Segurança Global? Lisboa 2007. Breve Estudo apresentado no âmbito do CPOS 2006/2007. Instituto de Estudos Superiores Militares.

Barata, Pedro (2014). "O Cáucaso do Sul: dinâmicas de segurança regional". Dissertação de Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas novas relações internacionais. Universidade Autónoma de Lisboa.

BBC News Europe (2014). "Ukrainian President and opposition sign early poll deal". Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-26289318>, consultado em 20 de fevereiro de 2014.

British Empire (2014). "The first afghan war -1839-1842". Disponível em: <http://www.britishempire.co.uk/index.php>, consultado em 6 de abril de 2014.

Buzan, Barry (1991). "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century" *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 67, No. 3 (Jul., 1991), pp. 431-451. Blackwell Publishing. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/21842315/132824106/name/%EE%80%80BUZAN%EE%80%81-1991.pdf>, consultado em 2 de abril de 2014.

Buzan, Barry, HANSEN, Lene (2009). "The evolution of international security studies". Cambridge University Press. Disponível em: <http://guessoumiss.files.wordpress.com/2011/08/the-evolution-of-international-security-studies.pdf>, consultado em 6 de abril de 2014.



Buzan, Barry, Barry, WAEVER, Ole (2003). Regions and powers: the structure of the international security". Cambridge Studies in International Relations. Disponível em: <http://blogriobranco.files.wordpress.com/2010/04/buzan.pdf>, consultado em 6 de abril de 2014.

Cornell, Svante (2011). "Small nations and great powers: a study of ethnopolitical conflict in the Caucasus." [eBook]. Caucasus World. Routledge Curzon. London and New York. Edition Taylor and Francis Group 2005. Disponível em: [https://is.muni.cz/el/1423/podzim2012/MVZ208/um/35586974/Small\\_Nations\\_and\\_Great\\_Powers\\_A\\_Study\\_of\\_Ethnopolitical\\_Conflict\\_in\\_the\\_Caucasus\\_.pdf](https://is.muni.cz/el/1423/podzim2012/MVZ208/um/35586974/Small_Nations_and_Great_Powers_A_Study_of_Ethnopolitical_Conflict_in_the_Caucasus_.pdf), consultado em 3 de abril de 2014].

Chow, Edward (2010). "Bad deal all around". Disponível em: [www.kyivpost.com/opinion/op-ed/bad-deal-all-around-64766.html?flavour=mobile](http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/bad-deal-all-around-64766.html?flavour=mobile), consultado em 14 de fevereiro de 2014.

Cienciala, Anna (2004). "Nationalism and Communism in East Central Europe". Disponível em: <http://acienciala.faculty.ku.edu/hist557/index.htm>, consultado em 3 de abril de 2014.

Comissão Europeia (2013). "European Union, Trade in goods with Ukraine" Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113459.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf), consultado em 7 de fevereiro de 2014.

Council of the European Union (2013). "Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 november 2013. Eastern Partnership: the way ahead. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf), consultado em 2 de abril de 2014.

Conselho Europeu (2014). "Opening speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the Munich Security Conference. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140883.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140883.pdf), consultado em 5 de abril de 2014.

Dempsey, Judy (2014). "Ukraine's other revolution". Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=54449>, consultado em 15 de fevereiro de 2014.

a. Economist (2014). "The Baltic states. Echoes of the Sudetenland" Disponível em: <http://www.economist.com/news/europe/21599828-baltics-look-nato-protection-echoes-sudetenland>, consultado em 3 de abril de 2014.

European Commission (2000). "GREEN PAPER -Towards a European strategy for the security of energy supply". Disponível em: [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green\\_paper\\_energy\\_supply\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf), consultado em 9 de fevereiro de 2014.

European Commission (2012). "South Caucasus. Trade. EU Trade Policy on the South Caucasus". Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/south-caucasus/>, consultado em 11 de fevereiro de 2013.

European Commission (2014). Development and cooperation – Europeaid. Our neighbourhood and Russia. Disponível em:





[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/index_en.htm), consultado em 4 de abril de 2014.

EUR-LEX – Access to European Law (2014). “Decisão do Conselho e da Comissão de 26 de Janeiro de 1998 relativa à celebração do Acordo de Parceria e de Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro”. (98/149/CE, CEEA, Euratom). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/;jsessionid=BJGPTQ5JYLvTOcRJt13pFrMYmTR1lztvBbypMJIDH3dhVW2TvY44!-1679440255?uri=CELEX:31998D0149>, consultado em 4 de abril de 2014.

European Union External Action Service (2014). “European Neighbourhood Policy Overview”. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm), consultado em 4 de abril de 2014.

European Union External Action Service (2014b) “Eastern Partnership.” Disponível em: [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap\\_vilnius\\_ppt\\_201113\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vilnius_ppt_201113_en.pdf), consultado em 3 de abril de 2014.04.05

European Union External Action Service (2014c).” Council Conclusions on Ukraine.” Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf), consultado em 2 de abril de 2014.

European Union External Action Service (2014d).” EU-Armenia relations”. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/armenia/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/armenia/index_en.htm)

EUROSTAT (2013). “Eastern Partnership Summit.EU28 trade surplus with the Eastern Partnership countries up to 3.3 bn euro in the first half of 2013”. Disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/6-26112013-AP/EN/6-26112013-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/6-26112013-AP/EN/6-26112013-AP-EN.PDF), consultado em 10 de fevereiro de 2014.

Fânzeres, José (2013). “A Ucrânia e a União Euro-Asiática”. IDN Brief. Dezembro de 2013. Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief\\_dezembro2013.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_dezembro2013.pdf), consultado em 14 de fevereiro de 2014.

Freire, Maria (2008). “Relações UE-Ucrânia: A complexa gestão de objectivos, motivações e expectativas.” Instituto Português de Relações Internacionais. *Working Paper* 37. Núcleo de Relações Internacionais, FEUC e IPRI-UNL. Junho de 2008. Disponível em: [http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/877\\_IPRI%20Working%20Paper%2037.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/877_IPRI%20Working%20Paper%2037.pdf), consultado em 10 de fevereiro de 2014.

Freire, Maria (2011). A Rússia 20 anos depois. JANUS 2011-2012. Anuário de Relações Exteriores nº14, janeiro 2011- Dezembro de 2012. Universidade Autónoma de Lisboa.

Grey, Stephen (2014).”Ukraine leader’s son ran major business empire”. Reuters. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2014/02/28/us-ukraine-crisis-mako-idUSBREA1R1KX20140228>. Consultado em 4 de abril de 2014.

Haukkala, Hiski (2009).”From zero-sum to win-win? The Russian challenge to the EU’s Eastern Neighbourhood Policies”. European policy Analysis. November. Issue 12-2009. Disponível em: [http://www.sieps.se/sites/default/files/581-epa\\_2009\\_12.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/581-epa_2009_12.pdf), consultado em 4 de abril de 2014.



Havlik, Peter (2013). "Vilnius Eastern Partnership Summit: A milestone in EU-Russia Relations – not just for Ukraine". Disponível em: <http://wiiw.ac.at/vilnius-eastern-partnership-summit-a-milestone-in-eu-russia-relations-not-just-for-ukraine-p-3075.html>, consultado em 15 de fevereiro de 2014.

Kaplan, Robert (2013) "The revenge of geography". Random House Trade Paperbacks. New York.

Krol, Michal (2013) "What now for EU-Ukraine relations?" European Centre for International Political Economy ECIPE Bulletin No 11/2013. Disponível em: [http://www.ecipe.org/media/publication\\_pdfs/ECIPE\\_bulletin1113Krol.pdf](http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/ECIPE_bulletin1113Krol.pdf), consultado em 13 de fevereiro de 2014.

Khrushcheva, Olga (2011). "The creation of an energy security society as a way to decrease securitization levels between the European Union and Russia in energy trade". Journal of Contemporary European Research. Volume 7, issue 2, pp.216-230. Disponível em: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/viewFile/350/276>, consultado em 8 de abril de 2014.

Lutsevych, Orysia (2013). "How to finish a revolution: Civil society and democracy in Georgia, Moldova and Ukraine". Chatham House Briefing paper. Russia and Eurasia. January 2013. Disponível em: [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp\\_lutsevych.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0113bp_lutsevych.pdf), consultado em 2 de abril de 2014.

Lutsevych, Orysia (2014). "Ukraine crisis: oligarchs are Yanukovich's weakest link". BBC News. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26277970>, consultado em 4 de abril de 2014.

Mackinder, Halford (1904). "The geographical pivot of history". The geographical journal, Vol.23, No4, pp421-437. Disponível em: <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf>, consultado em 4 de abril de 2014.

Martins, Vasco, Conde, Philippe (2010). "Russia's Black Sea Fleet in Sevastopol beyond 2017". La revue géopolitique. Disponível em: <http://www.diploweb.com/Russia-s-Black-Sea-fleet-in.html#nb3>, consultado em 3 de abril de 2014.

Matuszak, Slawomir (2012). "The oligarchic democracy. The influence of business groups on ukrainian politics. OSW Studies, number 42. Warsaw. September 2012. Disponível em: [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_42\\_en.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_42_en.pdf), consultado em 4 de abril de 2014.

Ministério das Finanças (2010). "Política Europeia de Vizinhança. Informação sobre a PEV no Gabinete de Planeamento, estratégia avaliação e relações internacionais". Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/assuntos-europeus/vertente-externa/politica-europeia-de-vizinhanca>, consultado em 11 de fevereiro de 2014.

Office of The United States Trade Representative (S/D). Free Trade Agreements – North American Free Trade Agreement (NAFTA). Disponível em: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>, consultado em 12 de março de 2014



Osica, Olaf (2013). "Ukraine and Europe: why Ukraine is more than Yanukovych." Ukraine in Europe-Europe in Ukraine. Norwegian Institute of International Affairs. Disponível em:

<http://www.nupi.no/content/download/440122/1475320/version/1/file/Ukraine+in+Europe-Europe+in+Ukraine.pdf> consultado em 5 de abril de 2014.

Popescu, Nicu (2014). "EU-Russia: overcoming stagnation". European Union Institute for Security Studies Brief issue. January 2014. Disponível em: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_3\\_EU-Russia.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_3_EU-Russia.pdf), consultado em 7 de abril de 2014.

REUTERS (2014). "Russia tightens squeeze on Ukraine with gas price rise." Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2014/04/01/ukraine-crisis-gas-idUSL5N0MT14Z20140401>, consultado em 4 de abril de 2014.

Sarna, Arkadiusz, Wierzbowska-Miazga, Agata (2013). "The Moscow deals: Russia offers Yanukovych conditional support". Disponível em: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-12-18/moscow-deals-russia-offers-yanukovych-conditional-support>

Simão, Licínia (2011). "Do good governance and security go together?. Political Perspectives 2011. Volume 5 (2), 33-57. Disponível em: [http://www.academia.edu/960990/EU-South\\_Caucasus\\_Relations\\_Do\\_Good\\_Governance\\_and\\_Security\\_Go\\_Together](http://www.academia.edu/960990/EU-South_Caucasus_Relations_Do_Good_Governance_and_Security_Go_Together), consultado em 3 de abril de 2014].

Statistical Pocketbook (2012). "The EU transport in figures ". *European Commission. EU Transport in figures*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2012/pocketbook2012.pdf>, consultado em 11 de fevereiro de 2014.

Sherr, James (2013). "Ukraine and Europe: Final Decision?". CHATHAM HOUSE. *Russia and Eurasia* 2013/05. July 2013. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/193481>, consultado em 15 de fevereiro de 2014.

Shumylo-Tapiola, Olga (2012). "Ukraine and Russia: Another Gas War?". Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=47240>, consultado em 10 de fevereiro de 2014.

Tamrazian, Harry (2012). "Armenia/Russia: Landmark Treaty Includes Provision For Mutual Defense". *Notícia Radio Free Europe*. Disponível em: <http://www.rferl.org/content/article/1086156.html>, consultado em 5 de abril de 2014.

Tomé, Luís (2007). "O Grande Jogo Geopolítico nos Espaços do "Espaço Pós-Soviético" Disponível em: [http://europasia.net/docs/9.Grande\\_Jogo\\_Geopolitico\\_Espacos\\_Pos\\_Sovieticos.pdf](http://europasia.net/docs/9.Grande_Jogo_Geopolitico_Espacos_Pos_Sovieticos.pdf), consultado em 10 de fevereiro de 2014.

Ukraine Government Web-Portal (2014). "Government approved draft Action Program of the Government "Ukrainian breakthrough: for People, but not for Politicians". Disponível em: [http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art\\_id=106080712&cat\\_id=244315174](http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=106080712&cat_id=244315174), consultado em 4 de abril de 2014.



Voloshyn, Georgiy (2012). "Russia's Eurasian Union: A Bid for Hegemony?". Disponível em: <http://www.geopoliticalmonitor.com/russias-eurasian-union-a-bid-for-hegemony-4730/>, consultado em 9 de fevereiro de 2014.

Wilson, Andrew (2013). "Ukraine. Political and Economic Lessons From Democratic Transitions". Disponível em: [http://i.cfr.org/content/publications/images/csmd\\_ebook/PathwaystoFreedom/ChapterPreviews/PathwaystoFreedomUkrainePreview.pdf](http://i.cfr.org/content/publications/images/csmd_ebook/PathwaystoFreedom/ChapterPreviews/PathwaystoFreedomUkrainePreview.pdf)

World Trade Organization (2013). Ukraine Profile. Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=UA&Language=E>, consultado em 4 de abril de 2014.

## ÁSIA CENTRAL: OS MEANDROS DA HISTÓRIA E DA GEOGRAFIA

**Paulo Duarte**

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

Doutorando em Relações Internacionais no ISCSP (Portugal). Investigador no Instituto do Oriente em Lisboa. A sua pesquisa tem como foco a presença chinesa na Ásia Central, a segurança energética, a competição entre as Grandes Potências pelo acesso ao petróleo e gás natural na Ásia Central, entre outros assuntos

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo destacar as principais características históricas e geopolíticas da Ásia Central, uma região que leva autores como Brzezinski (1997: 30) a afirmar que "quem controlar esse espaço, governará o planeta", ligando, por outro lado, a durabilidade da hegemonia norte-americana à política de Washington na região. Por que é a Ásia Central importante no quadro do sistema internacional? O argumento central é o de que esta é uma região de grande importância na conjuntura económica atual, em resultado da sua história, geografia e posição estratégica enquanto elo de ligação entre o Ocidente e o Oriente, espaço de afirmação e competição das grandes potências.

### Palavras-chave

Ásia Central; História; Geopolítica; Espaço pós-soviético; Repúblicas centro-asiáticas

### Como citar este artigo

Duarte, Paulo (2014). "Ásia Central: os meandros da História e da Geografia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art4](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art4)

**Artigo recebido em 28 de Fevereiro de 2014 e aceite para publicação em 7 de Abril de 2014**



## ÁSIA CENTRAL: OS MEANDROS DA HISTÓRIA E DA GEOGRAFIA

Paulo Duarte

### Introdução

O presente artigo tem como objetivo destacar as principais características históricas e geopolíticas da Ásia Central. O argumento central é o de que esta é uma região de grande importância na conjuntura económica atual, em resultado da sua posição estratégica enquanto elo de ligação entre o Ocidente e o Oriente, espaço de afirmação e competição das grandes potências.

A Ásia Central é uma das regiões-*pivô* do mundo. Está localizada no núcleo do espaço eurasiático continental e constitui uma ligação crucial entre várias economias robustas e dinâmicas, como as da China, União Europeia, Índia, Japão e Rússia (Competitiveness Outlook, 2011). Segundo Khwaja, “a Ásia Central deve a sua importância ao vasto potencial económico e localização geoestratégica de que é dotada, tendo vindo a converter-se, progressivamente, num centro económico mundial” (2003: 7). Em 1998, “[uma] previsão inicial otimista”, apontava para que “a quantidade comprovada ou recuperável de reservas petrolíferas existentes na região do Cáspio e Ásia Central” fosse de “200 biliões de barris”, embora “a maioria dos geólogos aceite a estimativa de 40 a 60 biliões de barris para a base de reservas da região” (U.S. Congressional Record 1998). Cerca de 15 anos depois da previsão acima mencionada, um relatório especial preparado para a região do Cáspio e Ásia Central, mantém, praticamente, os mesmos números, ou seja, “estima-se que o total das reservas de petróleo, da região, seja superior a 60 biliões de barris, sendo que algumas previsões apontam, inclusive, para 200 biliões de barris” (Global Business Reports, 2012: 1).

No contexto do novo atlas energético, a Ásia Central situa-se numa região estratégica, com fortes vínculos às regiões vizinhas. O seu desenvolvimento depende, antes de mais, dos acessos ao resto do mundo. A Ásia Central é uma parte importante do sistema político e económico mundial, sendo “rodeada por algumas das economias mais dinâmicas do mundo, entre as quais, três dos chamados BRICs (Rússia, Índia e China)” (Central Asia Competitiveness Outlook, 2011: 10). Como sublinha Armando Marques Guedes (2011), “a Ásia Central é, de algum modo, uma zona charneira”, a qual tem vindo “a reganhar, indubitavelmente, importância conjuntural estrutural extraordinária”. De acordo com este especialista, “se houve três grandes marcas do século XXI, conflitos que tiveram impacto efetivo na reconstrução e criação de uma nova ordem internacional, estes foram o do Afeganistão, o do Iraque e a invasão da Geórgia pela Federação Russa” (Guedes, 2011). Curiosamente, segundo o autor, “estes três conflitos ocorreram na Ásia Central” (Guedes, 2011). De notar ainda que se há “um conflito que a humanidade receia atualmente”, este envolve o Irão, que não é



mais que “a extensão sul da Ásia Central” (Guedes, 2011). Durante séculos, a Ásia Central tem sido o cruzamento da Eurásia, ou, como observa Jack Caravelli (2011), “a interseção entre o Oriente e o Ocidente”, o que torna, segundo este autor, a região “interessante”. Efetivamente, ela é o ponto de confluência de quatro civilizações que têm, simultaneamente, controlado e sido controladas pelos povos centro-asiáticos (Asimov e Bosworth, 1998). Por outro lado, como constata Xiaojie Xu, “as civilizações que dominam a região têm sido capazes de exercer a sua influência em outras partes do mundo” (1999: 33).

### **Os meandros da história e da geografia**

Antes da chegada dos russos, a Ásia Central era uma entidade integrada ao nível cultural, linguístico e religioso (Dani e Masson, 1992). O processo de colonização, iniciado pela Rússia czarista, constituiu o ponto de partida para a fragmentação da região, tendo sido especialmente concebido para apoiar a estrutura de poder do colonizador (Bacon, 1966). Esta lógica de fragmentação foi continuada e reforçada pelos soviéticos (Encyclopædia Britannica, 2013). Fourniau explica que, do ponto de vista histórico, “a região fora quer integrada em Impérios-mundo, durante períodos muito curtos, quer dividida durante longos períodos” (2006: para. 22). As várias entidades que compõem a Ásia Central correspondem, frequentemente, a “Estados sucessores desses Impérios-mundo (como os Estados soberanos da atualidade são os sucessores das Repúblicas Soviéticas)” (Fourniau, 2006: para. 22).

Segundo Gleason, “os primeiros habitantes da Ásia Central eram nómadas, que se deslocaram do norte e do leste para ocidente e para sul” (1997: 27). Os nomes regionais ‘Transoxiana’ ou ‘Ma Wara’un-Nahr’, entre outras designações para a Ásia Central, resultaram das invasões estrangeiras (Dani e Masson, 1992). À governação árabe, durante os séculos 9.º e 10.º, sucedeu a dinastia Samanid da Pérsia (Esengul, 2009). A era do Grande Khan dos Mongóis, Chingis Khan, teve início no século XIII (Esengul, 2009). O império de Chingis Khan deixou um legado de línguas túrquicas, que substituíram o Persa e o árabe (Carrere d’Encausse, 1967). Os mongóis destruíram os principais centros de aprendizagem e comércio persas e árabes, o que contribuiu para que as línguas túrquicas se tornassem dominantes na região (Dani e Masson, 1992). Depois do falecimento do Grande Khan em 1227, os seus descendentes dividiram a Ásia Central, e a região permaneceu dividida até à governação de Timur, ‘o coxo’, o qual uniu as pequenas tribos turcas a meio do século XIV (Dani e Masson, 1992). Segundo Hye Lee “os russos tiveram um primeiro contato com a Ásia Central em 1715 quando Pedro o Grande enviou a primeira expedição militar russa para a estepe cazaque, porém, o verdadeiro esforço para conquistar a região teve lugar no século XIX, por volta de 1860” (2012: para. 5). A partir de então, os vales da Ásia Central foram divididos em três canatos: Bukhara (oásis de Zerafshan), Khiva (a jusante do Amur-Darya) e Khokand (Vale de Fergana) (Gleason, 1997).

As invasões estrangeiras não se limitavam a atos de conquista, na medida em que geravam uma vasta interação cultural. Proporcionando uma fusão de culturas, línguas, religiões e pessoas, elas contribuíram para que a noção de identidade na região se tornasse extremamente complexa (Dani e Masson, 1992). As principais instituições informais centro-asiáticas que provaram resistir à passagem do tempo foram as tribos e os clãs (Esengul, 2009). Não surpreende, por conseguinte, que cada vez mais





especialistas em assuntos centro-asiáticos realcem a importância da política de clãs no que respeita ao controlo que estes exercem na economia e política da região (Collins, 2006). Entre os centro-asiáticos, a lealdade para com a família ou a aldeia é a mais importante ao nível sub-étnico (Dani e Masson, 1992). Esta lealdade baseia-se no núcleo da organização política da sociedade: a família (Dani e Masson, 1992).

Do ponto de vista histórico, a Ásia Central era denominada de Turquestão, cuja tradução literal do Persa significa 'a terra dos turcos' (Encyclopædia Britannica, 2013). O grupo linguístico dominante do Turquestão era formado pelas línguas túrquicas, como o turquemenos, o uzbeque, o quirguiz ou o cazaque (Bruchis, 1984). Em termos geográficos, o território do Turquestão estendia-se desde a área a leste do Mar Cáspio até às Montanhas Altay, e desde as fronteiras da Pérsia e do Afeganistão, no sul, até às terras russas no norte (Encyclopædia Britannica, 2013). Ele fora dividido em duas partes: Turquestão ocidental e Turquestão oriental (Dani e Masson, 1992). Os russos ocupavam os três canatos, tendo, porém, anexado apenas o canato de Khokand, e atribuíram o estatuto de protetorados aos canatos de Khiva e Bukhara (Rywkin, 1963). Assim, o Turquestão ocidental, que se tornou parte do império russo em 1867 e era conhecido como Turquestão russo, englobava a maioria das terras habitadas pelos povos túrquicos (turquemenos, uzbeques, quirguizes e cazaques), mas não compreendia oficialmente os protetorados de Bukhara e Khiva (Bacon, 1966). Por sua vez, o Turquestão oriental (também conhecido por Turquestão chinês) referia-se à parte mais oriental da região, englobando terras no noroeste da China, isto é, o território da Região Autónoma do Xinjiang (Bacon, 1966).

De 1860 até ao colapso da União Soviética em 1991, a Ásia Central esteve sob domínio russo durante pouco mais que um século (Rywkin, 1963). Mark Dickens sugere alguns fatores que contribuíram para a conquista da Ásia Central. Destaquemos "um impulso instintivo com o objetivo de preencher a lacuna geopolítica criada pelo colapso da Grande Horda Tártara..."; "um espírito histórico de reconquista a respeito dos territórios conquistados pela Horda..."; "uma postura tradicional anti-turca, que facilmente se traduzia em atitudes anti-islâmicas"; e "a percepção de que as poucas pessoas que habitavam as áreas asiáticas do leste e sudoeste da Rússia... eram um alvo fácil para o controlo e exploração assim que a região fosse conquistada" (1989: 2).

Sob a liderança russa que era, fundamentalmente, colonial, os habitantes locais experienciaram importantes transformações (Bacon, 1966). Com o tempo, a designação 'Turquestão' fora substituída pelo termo 'Srednaya Azia' (do russo Ásia Interior ou Central) (Encyclopædia Britannica, 2013). Daniel Pipes considera que "à semelhança de outros mestres coloniais, o governo czarista acreditava na superioridade esmagadora da sua cultura", sendo que "os russos insistiram em utilizar a sua própria língua, desprezaram os hábitos e a cultura locais, em especial o Islão, e revelaram atitudes características de todos os colonizadores europeus no Terceiro Mundo" (1983: para. 6).

O período de domínio russo fora não só marcado pela transição política e económica, mas, acima de tudo, pelo domínio da cultura e língua russas. Na prática, a língua do 'ocupante colonial' converteu-se em língua franca para o povo centro-asiático (Rywkin, 1963). A popularização 'imposta' da língua russa era um dos elementos-chave no grande plano de engenharia social desenhado por Moscovo, o qual havia sido realizado, em diferentes níveis, nas repúblicas soviéticas (a chamada *Russificação* ou *Russifikatsia*) (Bacon, 1966). Note-se que mais tarde, os soviéticos viriam a



desenvolver uma teoria segundo a qual à medida que a sociedade socialista avançasse em direção ao verdadeiro comunismo, as nações tenderiam a aproximar-se, ao mesmo tempo que uma nova cultura soviética emergiria (Dickens, 1989: 4). A este respeito Bennigsen e Broxup explicam que:

*“Um novo ser humano ‘o Homem Soviético (Sovetskiy chelovek) tenderá a emergir, libertado do passado, livre e feliz. Não haverá diferenças espirituais, intelectuais ou mesmo físicas entre russos e uzbeques, estónios e quirguizes; eles partilharão a mesma cultura, acreditarão no mesmo Marxismo-Leninismo, comerão a mesma comida e adorarão os mesmos líderes. A cultura do Homem Soviético consistirá numa mistura harmoniosa dos melhores elementos de todas as outras culturas” (1983: 3).*

De entre os motivos que explicam o fim do domínio czarista, sublinhemos as condições socioeconómicas adversas sentidas em todo o império, agravadas pelas realidades e exigências da Primeira Guerra Mundial (Encyclopædia Britannica, 2013). A insensibilidade dos russos face às necessidades dos habitantes locais, a sua relutância em se adaptar à cultura local, e a sua preocupação com os ganhos pessoais deram origem a uma atmosfera de constante hostilidade entre os povos indígenas e o colonizador russo (Bacon, 1966).

A União Soviética foi edificada sobre o que restava do império russo, tendo prosseguido o mesmo caminho colonialista do seu predecessor (Mandel, 1942). Portanto, a União Soviética, viria a reforçar e completar os processos iniciados pela Rússia czarista, introduzindo, ao mesmo tempo, alguns conceitos e projetos novos, característicos da doutrina comunista (Silver, 1974). No momento em que os Bolcheviques haviam vencido a Guerra Civil, todo o antigo império russo, os seus protetorados e colónias encontravam-se numa situação socioeconómica extremamente difícil (Encyclopædia Britannica, 2013). A fome que se seguiu à guerra causou a morte de milhares de pessoas. Tais condições eram ainda mais graves no Turquestão, que havia sido colonizado pelo império russo (Wheeler, 1977). Face a tais circunstâncias, segundo Chinara Esengul, “a estratégia - mais amistosa e inclusiva - das autoridades soviéticas que procuravam implementar um processo de *korenizatsia* (‘assimilação’) parecia ser promissora” (2009: 47). De acordo com a autora, “o principal objetivo da política de *korenizatsia* consistia em incorporar os quadros locais juntamente com os russos, no processo de gestão, bem como em outras áreas da produção e indústria” (2009: 47). Este processo foi limitado pelo baixo nível de alfabetização, mesmo entre as elites regionais. A criação das Repúblicas, em 1924, constituiu uma tentativa, por parte de Moscovo, para ‘matar dois coelhos de uma só cajadada’ (Rywkin, 1963). Por outras palavras, tal passava por pacificar as massas e elites nacionalistas na Ásia Central, concedendo-lhes autonomia formal e independência, retendo, ao mesmo tempo, o controlo sobre a política e economia da região (Rywkin, 1963). Esta delimitação era uma continuação do princípio ‘dividir para reinar’, adotado anteriormente pela Rússia czarista a respeito do Turquestão (Mandel, 1942). O processo de edificação de novas Repúblicas visava impedir os centro-asiáticos de se unirem numa única entidade pan-túrquica ou pan-islâmica (Encyclopædia Britannica, 2013).



O período soviético era caracterizado por um processo intensivo de 'construção do Estado'... o Estado soviético (Anderson, 1997). Ao mesmo tempo, a construção da nação foi bem planificada pelo centro que atribuiu aos novos Estados "línguas e cultura formais, e estruturas administrativas" (Anderson, 1997: 47). No entanto, o processo de criação de uma identidade 'étnico-nacional' era limitado por e subordinado a políticas orientadas para o desenvolvimento da identidade supranacional: o 'povo soviético' (Mandel, 1942). A política de nacionalidades soviética preconiza uma eventual fusão numa cultura soviética (Carrere d'Encausse, 1978). Segundo Mark Dickens, "embora a sovietação e a russianização fossem, em teoria, dois processos distintos, na prática eles pareciam coincidir com frequência" (1989: 5). Os russos percebiam-se a si mesmos enquanto agentes civilizadores na Ásia Central durante a era czarista, sendo que essa autopercepção pouco mudaria na era soviética (Wheeler, 1966). Todavia, Dickens alerta para "a importância de se reconhecer que os soviéticos realizaram bastantes feitos notáveis [na Ásia Central]: reduziram a iliteracia, o ensino superior tornou-se acessível a uma maior percentagem da população, os serviços médicos melhoraram significativamente, e a produção agrícola e industrial elevou o padrão de vida comparativamente a qualquer outro lugar no mundo islâmico" (1989: 5).

Desde o início que o Islão se havia revelado a questão mais sensível na relação de Moscovo com os habitantes locais, sendo percebido pelos soviéticos como não compatível com a doutrina marxista (Thrower, 1987). Foram realizados esforços consideráveis para erradicar o culto do Islão (Mandel, 1942). Afinal, este era considerado uma potencial força política unificadora contra a governação russa, e visto, a partir de então, como uma ameaça ao domínio soviético e à doutrina comunista (Rywwin, 1963). Porém, a destruição das mesquitas e a proibição total do culto no final da década de 20 não produziram os resultados esperados (Encyclopædia Britannica, 2013). Pelo contrário, forçaram as pessoas "a viver uma vida dupla durante a era soviética; fingindo reverenciar publicamente os seus líderes comunistas, ao mesmo tempo que, em privado, cultivavam a sua cultura pré-comunista" (Olcott, 2002: 7).

Do ponto de vista económico, a região, que havia sido transformada numa fonte de matérias-primas sob a liderança czarista, manteve-se enquanto tal na era soviética. O 'ouro branco' (algodão) continuou a captar o interesse dos soviéticos em termos de economia regional (Mandel, 1942). Estes não foram particularmente ativos no que concerne ao desenvolvimento da indústria na região, sendo que as economias centro-asiáticas eram totalmente dependentes de doações provenientes do centro, bem como de outras Repúblicas no que respeitava a alimentos básicos (Encyclopædia Britannica, 2013). Uma tal política económica "afetou seriamente o ambiente da região" (Anderson, 1997: 116). Com efeito, a utilização excessiva de fertilizantes e de recursos hídricos para melhorar as colheitas de algodão viria a saldar-se num desastre ambiental, como atesta a degradação do Mar de Aral (Regional report of the Central Asian States, 2000).

As últimas décadas de domínio soviético foram importantes por dois motivos:

- a) as iniciativas de liberalização (1985-1991) de Mikhail Gorbachev; a *perestroika* e a *glasnost* estabeleceram "o contexto político imediato e o elemento catalisador para as primeiras etapas da transição de regime na Ásia Central [e em outras repúblicas soviéticas]" (Collins, 2006: 103);



- b) este período é caracterizado pela “negociação de pactos entre as principais forças políticas em cada Estado centro-asiático” (Collins, 2006: 50). Este fora um tempo de mudança na configuração do poder.

É interessante constatar o modo como a visão do domínio russo afetou a escrita da história durante a era soviética (Dani e Masson, 1992). Antes de 1930, “a linha oficial era a de que a conquista russa das áreas não-russas havia sido ‘um mal absoluto’ (*absolutnoe zlo*)” (Dickens, 1989: 6). Assim, aqueles que resistiram às forças czaristas foram considerados heróis patrióticos. Durante as décadas de 30 e 40, “a expansão russa passara a ser vista como um ‘mal menor’ (*naimen'sheie zlo*), em comparação com o que poderia ter sucedido às populações caso os turcos, os persas, ou os britânicos as tivessem conquistado” (Dickens, 1989: 6). Por volta de 1950, “a visão oficial era a de que a conquista russa fora ‘um bem absoluto’”, sendo que aqueles que haviam lutado contra ela seriam agora denunciados (Dickens, 1989: 6).

A era pós-soviética mostraria que a política na Ásia Central não tem que ver com ideologia, mas com o controlo de recursos económicos por parte dos principais clãs. Uma das razões que levaram ao descontentamento da maioria dos centro-asiáticos é económica, na medida em que “as Repúblicas centro-asiáticas eram altamente subsidiadas por Moscovo” (Esengul, 2009: 52). Por outro lado, “não existia um forte sentimento nacionalista (cívico ou étnico)”, o que “condicionou a passividade da sociedade em termos de participação política e mobilização social durante os anos 1990-1991” (Esengul, 2009: 52). A lealdade dizia respeito às identidades subnacionais, ligadas aos clãs e à família (Encyclopædia Britannica, 2013). Quanto ao Islão, depois dos esforços dos soviéticos em erradicá-lo, este já não seria mais uma força política suscetível de mobilizar as pessoas (Encyclopædia Britannica, 2013). Teçamos, de seguida, breves considerações sobre a geografia e geopolítica da região.

De acordo com Olivier Roy, “a Ásia Central é uma área de geometria variável, podendo referir-se, simplesmente, à Transoxiana ou, então, ao espaço cultural definido pelas civilizações turco-persas, que se estende desde Istambul até ao Xinjiang” (2000: 1). A Ásia Central é delimitada pelo Mar Cáspio, Sibéria, Mongólia, Tibete e o Hindu Kush.<sup>1</sup> Trata-se, como explica Rafael Kandiyotti, de “uma região interior, rodeada por uma enorme massa de terra que cobre um vasto território de estepes, desertos e montanhas, ocupando um espaço superior ao da Europa Ocidental e cerca de metade da área dos Estados Unidos” (2008: 76). Do ponto de vista geográfico, a Ásia Central inclui o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão, o Turquemenistão e o Uzbequistão, enquanto a Eurásia Central agrupa os referidos países mais os três Estados do sul do Cáucaso (Arménia, Azerbaijão e Geórgia).

Na opinião de Doris Bradbury (2011), a Ásia Central é “uma região mais estável que o Afeganistão, o Irão e o Médio Oriente, em geral”, embora, como refere a autora, uma grande parte das pessoas demonstre “desconhecimento face a esta região”, que se situa “entre algumas das potências políticas mais importantes”.<sup>2</sup> De entre as várias características comuns às Repúblicas centro-asiáticas, é de salientar o facto de “todos eles serem Estados ‘interiores’” (Fourniau, 2006: para.17). Aliás, como sublinha

<sup>1</sup> O Hindu Kush é uma cordilheira no Afeganistão e no Paquistão Ocidental, com cerca de 1200Km de extensão.

<sup>2</sup> Doris Bradbury é Presidente-Executiva da American Chamber of Commerce no Cazaquistão.



Vincent Fourniau, “não deixa de ser curioso notar que a Ásia Central é a região do mundo com mais Estados interiores/isolados (ou *landlocked*, se preferirmos), se se juntar aos cinco Estados da Ásia Central pós-soviética, o Afeganistão e a Mongólia” (2006: para.17). O Uzbequistão, por exemplo, é “um país duplamente isolado”, uma vez que “é rodeado de Estados que são, eles próprios, isolados” (Fourniau, 2006: para.18). O facto de as Repúblicas centro-asiáticas não beneficiarem de um acesso direto ao oceano, exerce uma influência importante no seu desenvolvimento económico, sendo, por conseguinte, um tema de grande interesse. Tal não significa que a Ásia Central seja um ‘beco sem saída’ no mundo globalizado. A região, que integra a “*Grande Rota da Seda*”, é, como refere Levent Hekimoglu, “um cruzamento de rotas mundiais, provenientes, essencialmente, de todos os cantos do planeta” (2005: 76).

Regressando a Fourniau, este autor sublinha que “ao contrário dos povos indianos, chineses, otomanos ou russos, a Ásia Central não resulta de uma grande construção política, anterior ou atual” (2006: para.22). Com efeito, este especialista salienta que “nunca existiu registo, na História, de um único Estado centro-asiático” e, por outro lado, “a unificação da região ficou a dever-se a forças de conquista, maioritariamente exógenas” (2006: para. 22). De acordo com Abdul Hafeez Khan, “a Ásia Central tem sido, por diversas vezes, dividida, fragmentada e conquistada, mas, raramente, tem servido enquanto sede do poder a um qualquer império ou Estado influente” (2011: 62). Por conseguinte, este autor considera que “a região se tem revelado, acima de tudo, um campo de batalha para as potências externas, do que, propriamente, um poder em seu próprio direito” (Khan, 2011: 62).

A Ásia Central é uma região que, em bom rigor, só começou a ser analisada, do ponto de vista geopolítico, em termos de pesquisa de campo, pelos estudiosos ocidentais, a partir de 1991, na sequência do colapso da União Soviética (Banuazizi e Weiner, 1994; Ferdinand, 1994; Fuller, 1990; Mesbahi, 1994). O termo *Ásia Central* caracteriza um vasto conjunto histórico, articulado em torno de várias subunidades, bem como uma amálgama de situações económicas, políticas, culturais, de processos identitários e comunidades étnicas. O facto de constituir um importante ponto de encontro de interesses económicos, geopolíticos, religiosos e etnolinguísticos, faz da Ásia Central uma zona dotada de uma profundidade histórica extraordinária, no coração dos grandes desafios da atualidade mundial.

A divisão territorial e o estatuto administrativo das unidades que constituem a região, atestam uma certa heterogeneidade. A atual definição de *Ásia Central*, que concebe a mesma como sendo formada pelas Repúblicas que, outrora, integravam a URSS (isto é, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Uzbequistão, o Tajiquistão e o Turquemenistão), foi elaborada em meados do século XX, com o intuito de distinguir estas cinco Repúblicas centro-asiáticas. Pouco depois da sua independência, mais concretamente em 1993, “esta definição foi oficialmente reconhecida pelas Repúblicas centro-asiáticas, bem como pela comunidade internacional” (Malik, 1994: 4).

Por sua vez, para a UNESCO, a Ásia Central agrupa “as cinco antigas Repúblicas soviéticas (o Turquemenistão, o Quirguistão, o Cazaquistão, o Uzbequistão e o Tajiquistão)”, mas também “o Afeganistão, a Mongólia, a China ocidental e várias partes do Paquistão, Irão e Índia” (Asimov, 2001: para. 2). Importa notar, à semelhança de Michael W. Cotter (2008), que não obstante a heterogeneidade económica e política da região, a Ásia Central é, para todos os efeitos, considerada uma ‘entidade geopolítica’. Vários estudos pós-soviéticos continuam a interpretar a Ásia



Central como sendo limitada a cinco ex-Repúblicas soviéticas: o Quirguistão, o Cazaquistão, o Tajiquistão, o Uzbequistão e Turquemenistão (Menon, 2007). Tal conceção deixa, assim, de fora as áreas acima mencionadas, ainda que estas estejam profundamente interligadas do ponto de vista geográfico e histórico (Naby, 1994). Na era soviética, a região era designada por "*Sredniaia Azia*" (o que, traduzido, quer dizer Ásia do Meio), compreendendo "o Tajiquistão, o Turquemenistão, o Quirguistão, o Uzbequistão", e deixando de fora o Cazaquistão (Lewis e Wigen, 1997: 179).

É interessante sublinhar que enquanto os especialistas ocidentais utilizam o termo 'Ásia Central', os autores russos, por sua vez, não abandonaram (ainda) a velha expressão 'Ásia do Meio', embora, contrariamente ao passado, esta inclua, hoje, o Cazaquistão (Ismailov e Papava, 2010). O facto de existirem múltiplas interpretações relativamente ao conceito de *Ásia Central*, atesta, portanto, a ausência de consenso acerca deste.

As fronteiras da região foram definidas e delimitadas pelos soviéticos em 1924, numa altura em que as nações centro-asiáticas eram referidas nos documentos soviéticos como "uma questão muçulmana/turca" (Koichiev, 2003: 48). Tais referências eram relativamente frequentes. Na verdade, segundo Petra Steinberger, o Islão era percebido como "um fator de diferenciação entre a população local e os estrangeiros recém-chegados, como os russos, os ucranianos e outros colonos, durante o domínio czarista e soviético" (2003: 235). Assim, com a chegada dos russos à Ásia Central, o Islão tornou-se uma categoria etno-religiosa, porque estes consideravam todos os povos da Ásia Central como muçulmanos. Antes da chegada dos russos, várias etnias da região, tais como os quirguizes, os cazaques, os uzbeques, os uigures, os Dungan, haviam coexistido em "canatos e impérios multiétnicos" (Lowe, 2003: 108). Tal coexistência sob estas entidades supraétnicas pré-modernas apenas era possível devido à lealdade demonstrada pelos vários povos relativamente à identidade supraétnica, o Islão.

Segundo Chinara Esengul, "durante quase sete décadas de domínio soviético, os povos centro-asiáticos estavam económica, política e socialmente unidos como cidadãos de um único Estado (*homo sovieticus*)" (2009: 3). Contudo, em 1924, antes da unificação sob o regime soviético, eles haviam sido divididos, por Moscovo, em cinco Repúblicas soviéticas. Por um lado, como refere Chinara Esengul, "esta estratégia - ambígua - tinha criado, artificialmente, unidades políticas baseadas na etnia"; por outro, "a lealdade deveria pertencer à unidade supranacional: o Estado soviético" (2009: 3). Por conseguinte, "nenhum destes elementos havia sido bem desenvolvido; a existência do supra-Estado Soviético suspendeu, durante várias décadas, o processo de construção da nação"; além disso, esta política de delimitação nacional teve graves consequências, visto que "estes Estados foram 'artificialmente' criados, em vez de se desenvolverem de forma orgânica" (Esengul, 2009: 3).

Acrescente-se a tudo isto, o facto de a infraestrutura da região operar, do ponto de vista económico, sob o estrito controlo de Moscovo, em benefício da economia centralizada. Havia pouco comércio entre as próprias Repúblicas centro-asiáticas, e a suas economias eram, consideravelmente, subsidiadas pelo orçamento central. No início dos anos 90, os subsídios do centro, constituíam "um quinto do Produto Interno Bruto (PIB) do Uzbequistão", e "um sétimo dos PIBs do Cazaquistão e do Quirguistão" (Sarygulov 1999: 240).



Dito isto, o colapso da União Soviética trouxe às nações centro-asiáticas não só uma independência e uma liberdade que elas nunca haviam experienciado, mas, acima de tudo, o fim dos subsídios, bem como “um impacto económico negativo generalizado na vida da maioria das pessoas, nesta vasta região do mundo” (Linn, 2004: 1). Este foi o momento em que uma série de clivagens políticas emergiram entre os Estados da Ásia Central. Além da democratização da estrutura do Estado (Tolipov, 2007), das minorias étnicas e das fronteiras, e do colapso do sistema de segurança comum, “um dos assuntos mais urgentes na região é a questão do extremismo e do terrorismo religioso”, analisada, entre outros autores, por Mariya Omelicheva (2010). O problema do tráfico de droga é, também, premente na região, e bem ilustrado, entre outros, pelo estudo de Timothy Krambs (2013). Erika Marat sublinha, a este respeito, que “à semelhança do que se verifica em outras esferas do crime organizado, as Repúblicas centro-asiáticas não estavam preparadas para lidar com o aumento do tráfico de estupefacientes, e com os problemas a este associados” (2006: 45-46). Por sua vez, a temática da gestão dos recursos hídricos ocupa o primeiro lugar entre os problemas económicos e ambientais da região, já que como referem, por exemplo, Mañé Estrada e Campins Eritja, “a Ásia Central é uma região transnacional com um uso da água compartilhado, mas com uma distribuição assimétrica de recursos” (2012: 2).

Desde o colapso da URSS, que as Repúblicas centro-asiáticas têm sido minadas pela instabilidade. Com uma história baseada, em grande parte, na vida dos clãs, uma liderança inexperiente e relativamente recente, e um potencial incalculável de recursos energéticos, a Ásia Central tem experienciado, como nota Philip Shishkin, “problemas significativos de corrupção, de abuso de direitos humanos, conflito e agitação civil” (2012: 4). Receosos das divisões históricas no interior de cada país, fruto da pertença a clãs, e do crescimento de movimentos fundamentalistas islâmicos em países vizinhos, como o Irão, o Iraque e o Afeganistão, os líderes centro-asiáticos converteram-se em ditadores sob o pretexto de manter a estabilidade a todo o custo (Diuk e Karatnycky, 1993). Porém, como já referia o *The New York Times*, num artigo de 1999, mas de grande atualidade, “este tipo de estabilidade artificial e temporária termina, muitas vezes, em agitação explosiva” (1999: para.1). O Tajiquistão, o Uzbequistão e o Quirguistão têm sido particularmente afetados por conflitos internos, embora, como constata Philip Shishkin, “de todas as Repúblicas centro-asiáticas, o Tajiquistão é aquela que, provavelmente, enfrenta o conjunto de ameaças mais preocupante no que respeita à sua estabilidade” (2012: 14).

Os regimes políticos estabelecidos nas Repúblicas centro-asiáticas são, todos eles, autoritários, ainda que os níveis de autoritarismo variem de acordo com os países em questão. Para sermos precisos, como refere Alexander Warkotsch, “o Cazaquistão, o Quirguistão e o Tajiquistão são Estados semi-autoritários, enquanto o Uzbequistão e o Turquemenistão são dirigidos por regimes autoritários, senão mesmo ditatoriais” (2008: 62). A Ásia Central é, com efeito, uma das regiões mais autoritárias e corruptas do mundo, como demonstram as avaliações levadas a cabo, por exemplo, pela *Freedom House* e pela *Transparency International*. Com efeito, a *Freedom House* (2012) classifica o Cazaquistão, o Turquemenistão e o Uzbequistão como “não livres” no que concerne a direitos políticos e liberdades civis. Por outro lado, estes três países ocupam as últimas posições do *Corruption Perception Index* da *Transparency International* (2012). A característica central e unificadora destes Estados consiste, na prática, no caráter patrimonial dos seus regimes. Na verdade, a principal dinâmica





política (ainda que informal) é representada pela relação entre os Chefes de Estado e certos grupos de interesse, em vez de pelo Estado de Direito, ou pela relação entre o Governo e o seu povo. Por outras palavras, “o poder do governo resulta do patrocínio de redes poderosas, magnatas do mundo dos negócios e grupos regionais” (Azarch, 2009: 65-66). Por conseguinte, “a manutenção do *status quo* na região é do interesse fundamental dos Governos centro-asiáticos”, uma vez que “a transformação das estruturas político-sociais poderá, inevitavelmente, acarretar a perda de poder dos regimes atuais” (Azarch, 2009: 66).

Todas estas Repúblicas que integram a região comungam de um presente relativamente recente (cerca de duas décadas de independência) enquanto Estados autónomos, pese embora tenham diferido quanto ao rumo das suas políticas, autoritarismo, desenvolvimento, e forma de lidar com os desafios resultantes do colapso da União Soviética.

Embora localizadas num mesmo espaço regional, as várias unidades, neste caso, os Estados que a compõem, estão longe de formar um todo homogéneo suscetível, à partida, de facilitar a compreensão dos processos e realidades políticas, económicas e culturais a um qualquer curioso pela região. Ao invés, elas tendem a confundir um espírito imprevisto e ingénuo que possa querer vislumbrar realidades e mundividências semelhantes em Estados que seguiram caminhos diferentes, findo o fator agregador, isto é, a União Soviética. Por outro lado, e segundo esta ordem de ideias, sublinhe-se que “qualquer consideração geral em matéria de política sobre a Ásia Central deve tomar em conta a natureza dos regimes no poder, bem como os interesses específicos de cada um deles” (Esengul, 2012). Se, por um lado, é demasiado evidente que o papel da liderança é importante, por outro, a relação pessoal entre cada um dos líderes não deixa, também ela, de ser fundamental.

Num espaço onde nada está definido e tudo se joga, persiste uma certa nostalgia geral, mais ou menos evidente, no *Homo Sovieticus* (fruto de uma mesma cultura e dotado de uma personalidade singular) face aos tempos de ouro em que ele não tinha de se preocupar com nada, visto que o ‘sistema’ se encarregava de tudo. Contrariamente ao passado, os ‘emancipados’ centro-asiáticos estão, hoje, entregues a si próprios, filhos da Ásia Central, uma sub-região desprovida de acesso ao oceano, mercê da ‘boa vontade’ da cooperação dos Estados vizinhos, entre os quais uma Rússia e uma China, para acederem ao resto do mundo. E, é interessante notar como os próprios têm consciência da sua posição de dependência face a esta ‘boa vontade’ alheia, como atesta o desabafo de Meruert Makhmatova (2011), investigadora cazaque: “não somos jogadores principais, mas parte do jogo”. Contudo, uma *parte* importante, capaz, também ela, paradoxalmente, de frustrar as ambições das potências externas, em resultado do seu poder funcional. Atente-se, por exemplo, na singularidade da política uzbeque, umas vezes pró-russa, outras contra, o que faz de Karimov um parceiro imprevisível, dependendo dos interesses que melhor convêm ao Uzbequistão.

Em suma, as Repúblicas centro-asiáticas são, hoje, marcadas por diferentes tipos de transformações políticas, económicas e sociais, diferentes ritmos, diferentes conceções sobre o significado do *devir* histórico. Elas convergem na vontade de maximizar os benefícios decorrentes dos grandes e pequenos jogos regionais, mas demonstram muita incapacidade em estabelecer estratégias comuns e cooperar para a resolução dos grandes e pequenos problemas regionais.



A região tem vindo, nos últimos anos, a atrair a atenção de investidores estrangeiros, devido à existência de importantes reservas de petróleo e de gás natural em três Estados: Cazaquistão, Turquemenistão e Uzbequistão (Babak, 2006; Kenisarin, 2004). Em 2010, a produção petrolífera na região rondou, em média, os 3 milhões bpd<sup>3</sup>, dos quais cerca de 2.5 milhões foram exportados (BP, 2011). Weiss *et al* informam que tais exportações representam “uma parte importante no comércio de petróleo mundial”, equivalente a “cerca de 10% do total de exportações de combustível líquido”, por parte dos Estados-membros da OPEP (2012: 9). A produção de petróleo e as exportações, a partir do Cáspio, tenderão a crescer substancialmente, isto é, a mais do que duplicar ao longo dos próximos 25 anos, segundo a Agência Internacional de Energia (2011). Para tal, muito contribuirá o aumento significativo, nos próximos anos, da produção petrolífera do campo de Kashagan (localizado no norte do Mar Cáspio), que se acredita ser uma das descobertas [energéticas] mais importantes (em julho de 2000) do mundo, nos últimos 30 anos (The Astana Times, 2011; ENI, 2012). De acordo com Robert M. Cutler, “o campo petrolífero *offshore* de Kashagan é, geralmente, classificado como o 5.º ou 6.º maior do mundo, e possui as maiores reservas de qualquer campo petrolífero situado fora do Médio Oriente” (2011: para. 2). As suas reservas estão avaliadas em “38 biliões de barris”, dos quais se estima que 11 a 13 biliões sejam recuperáveis” (Cutler, 2011: para. 2). Inicialmente previsto entrar em produção em 2005, esta data tem sido continuamente prorrogada devido a “dificuldades técnicas ligadas à exploração da jazida”, e por causa de “querelas sobre a natureza da participação da KazMunaiGaz” (Cutler, 2011: para. 2). Segundo o Global Business Reports, a região do Cáspio possui “reservas comprovadas de gás natural de mais de 6 triliões de metros cúbicos”, a maior parte das quais detidas pelo Turquemenistão e Uzbequistão (2012: 1). Por outro lado, a Rússia é um ator fundamental no que respeita ao setor do gás natural centro-asiático, sendo que “ao importar este recurso da região, Moscovo pode protelar a sua própria (e mais dispendiosa) produção de gás em Yamal e nos mares de Barents e de Kara, sem sofrer perdas nas exportações e no consumo” (Azarch, 2009: 61). De acordo com a Energy Information Administration, “o Turquemenistão está, atualmente, posicionado entre os seis países detentores das maiores reservas de gás natural do mundo, e entre os 20 maiores Estados produtores de gás natural do mundo”, possuindo “reservas de aproximadamente 7 triliões de metros cúbicos em 2012, um aumento considerável face a cerca de 2 triliões de metros cúbicos, em 2009” (Country Analysis Briefs - Turkmenistan, 2012: 4). Segundo Vladimir Socor (2012), o Turquemenistão produziu 59.5 biliões de metros cúbicos (bmc) de gás natural em 2011 - uma pequena fração de um vasto potencial ainda por explorar - sendo que as exportações de gás turquemeniano, nesse ano, foram de 10 bmc para a Rússia, outros 10 bmc para o Irão e 14 bmc para a China.

## Notas finais

As Repúblicas centro-asiáticas, com o seu considerável potencial energético e humano são, como refere Johannes Linn, confrontados, simultaneamente, com “um desafio e uma oportunidade”, na medida em que “o espaço económico eurasiático é parte ativa de uma nova fase de integração global” (2007: 5). Na verdade, a Ásia Central é, no entendimento de Guo Xuetang, “a região onde os efeitos da geopolítica e da

---

<sup>3</sup> Bpd (do inglês *barrels per day*: barris por dia, também dito *bbl/d*).



competição entre as grandes potências mais se têm feito notar, comparativamente a qualquer outra parte do mundo" (2006: 117). Efetivamente, segundo este autor, "os conflitos étnicos e religiosos, a competição energética, o posicionamento estratégico dos vários atores e a agitação política na região, têm-se revelado uma característica recorrente no contexto regional centro-asiático" (Guo Xuetao, 2006: 117-118).

No entendimento do cônsul Fernando Melo Antunes (2012), existem três razões fundamentais que explicam "a importância da Ásia Central para as grandes potências". Em primeiro lugar, "[a região] possui recursos energéticos, em quantidades assinaláveis, tanto em petróleo, como em gás natural" (Antunes, 2012). A este respeito, Zehra Akbar (2012: para. 14) afirma que "os Estados regionais e transregionais estão bem cientes da importância do potencial energético da Ásia Central". A região está, de facto, prestes a tornar-se "um grande fornecedor mundial de energia", em particular, "nos setores do petróleo e do gás natural" (Akbar, 2012: para. 14). Voltando a Fernando M. Antunes (2012), o segundo motivo de importância da região para as grandes potências, deve-se ao facto de os seus vizinhos, "nomeadamente a China, a Rússia, o Cáucaso e a Europa", se depararem com "problemas de transporte" (entenda-se de carácter logístico), suscetíveis de ser resolvidos e/ou mitigados pelos "países da Ásia Central". Por fim, a região é importante, uma vez que é composta por países que, tendo conquistado a independência há cerca de 20 anos, "apresentam um potencial de crescimento económico bastante significativo" (Antunes, 2012).

## Referências Bibliográficas

- Akbar, Zehra (2012). "Central Asia: The New Great Game", in *The Washington Review of Turkish & Eurasian Affairs*, October, [Consult. em 20 de fevereiro de 2014]. Disponível em <http://www.thewashingtonreview.org/articles/central-asia-the-new-great-game.html>
- Antunes, Fernando M. (2012). Entrevista Pessoal. Lisboa.
- Asia Times, 2012, [Consult. em 18 de fevereiro de 2014]. Disponível em [http://www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/NH09Ag01.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/NH09Ag01.html)
- Asimov, Searle (2001). "Description of the Project", in *UNESCO History of Civilizations of Central Asia*, [Consult. em 15 de Fevereiro de 2014]. Disponível em [http://www.unesco.org/culture/asia/html\\_eng/projet.htm](http://www.unesco.org/culture/asia/html_eng/projet.htm).
- Asimov, Searle e Bosworth, Elvin (1998). *History of civilizations of Central Asia*. volume IV. UNESCO Publishing.
- Azarch, Luba (2009). "Central Asia and the European Union: Prospects of an Energy Partnership". in *The China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 7, n.º4.
- Babak, Vladimir (2006). "The Oil and Gas Sector in Kazakhstan", in *Central Asia and the Caucasus*, No. 4 (40), pp. 41-54.
- Bacon, Elizabeth E. (1966). *Central Asians Under Russian Rule: A Study in Culture Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- BP (2011). *Energy Outlook 2030, 60 years Statistical Review*.



- Bradbury, Doris (2011). Entrevista Pessoal. Almaty.
- Brzezinsky, Zbigniew (1997). *The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*, Basic books, New York.
- Caravelli, Jack (2011). Entrevista Pessoal por via telefónica. Estados Unidos.
- Collins, Kathleen (2006). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge University Press.
- Cotter, Michael (2008). "The New Face of Central Asia", in *Caucasian Review on International Affairs*, 2, n.º2, 1-5
- Cutler, Robert (2011). *Kazakhstan's offshore Kashagan deposit set for first oil in 2012*. Central Asia – Caucasus Institute, [Consult. em 10 de Fevereiro de 2014]. Disponível em <http://old.cacianalyst.org/?q=node/5564>
- Encyclopaedia Britannica (2013). [Consult. em 4 de Fevereiro de 2014]. Disponível em <http://britannica.cves.orc.scoolaid.net/EBchecked/topic/1802004/Turkmenistan-Year-In-Review-2011>
- Energy Information Administration, (2012). *Country Analysis Briefs - Turkmenistan* [Consult. em 8 de Fevereiro de 2014]. Disponível em <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=tx>
- ENI (2012). [Consult. em 11 de Fevereiro de 2014]. Disponível em [www.eni.com/en\\_IT/innovation-technology/eni-projects/kashagan/kashagan-project.shtml](http://www.eni.com/en_IT/innovation-technology/eni-projects/kashagan/kashagan-project.shtml)
- Esengul, Chinara (2009). *The Politics of Regionalism in Central Asia*, Ministry of Education and Science of the Kyrgyz Republic, The Jusup Balasagyn Kyrgyz National University, Bishkek
- Esengul, Chinara (2012). Entrevista Pessoal. Bishkek.
- Ferdinand, Peter (1994). *The New States of Central Asia and Their Neighbours*, New York: Council of Foreign Relations Press.
- Fourniau, Vincent (2006), [Consult. em 1 de Fevereiro de 2014]. Disponível em <http://www.reseau-asie.com/edito/quelques-mots-sur-l-asie-centrale-par-vincent-fourniau-maitre-de-conferences-a-l-ehess/>
- Fuller, George (1990). "The Emergence of Central Asia", in *Foreign Policy*, n.º 78, Spring, 49-67
- Gleason, Gregory (2003). *Markets and Politics in Central Asia*. London: Routledge.
- Guedes, Armando M. (2011). Entrevista Pessoal. Lisboa.
- Hekimoglu, Levent (2005). "Whither Heartland?, Central Asia, Geography and Globalization", in *Central Asia and The Caucasus*, N.º 4 (34).
- International Energy Agency (2011) [Consult. em 19 de Fevereiro de 2014]. Disponível em: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/English.pdf>
- Ismailov, Eldar and Papava, Vladimer (2010). *Rethinking Central Eurasia, Central Asia-Caucasus*. Institute & Silk Road Studies



Kenisarin, Murat (2004). "The Energy Sector of Uzbekistan: Present State and Problems", in *Central Asia and the Caucasus*, n.º 2 (26), 124-137

Khwaja, Asmar (2003). "Pakistan and The New Great Game". In *IPRI Paper 5*. April 5.

Koichiev, Arslan (2003). "Ethno-territorial claims in the Ferghana Valley during the process of national delimitation, 1924-1927", in Tom Everett-Health (ed.), *Central Asia: aspects of transition*, London: Routledge Kurzon

Linn, Johannes (2004). *Economic (Dis)Integration Matters: The Soviet Collapse Revisited*, The Brookings Institution

Linn, Johannes (2007). "Central Asia – National Interests and Regional Prospects", in *China and Eurasia Forum Quarterly*, 5, n.º 3.

Makhmatova, M. (2011). Entrevista Pessoal. Almaty.

Malik, Hafeez (1994). *Central Asia: Its strategic importance and future prospects*, New York: St. Martin's Press

Mañe, Estrada e Campins, Eritja (2012). *Regional conflict over water in Central Asia. A new model of decentralised energy relations*, Institut Català Internacional Per la Pau, *Policy Paper*, n.º 05, September

Mankoff, Jeffrey (2010). "The Russian Economic Crisis", Council on Foreign Relations, in *Council Special Report*, n.º 53

Marat, Erika (2006). *The State-Crime Nexus in Central Asia: State Weakness, Organized Crime, and Corruption in Kyrgyzstan and Tajikistan*, Silk Road Paper, Washington: Central Asia-Caucasus Institute, October [Consult. em 28 de Fevereiro de 2014]. Disponível em

<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0610EMarat.pdf>

Rousseau (2011). *Foreign Policy in Focus* [Consult. em 17 de Fevereiro de 2014]. Disponível em: [http://www.fpif.org/articles/pipeline\\_politics\\_in\\_central\\_asia](http://www.fpif.org/articles/pipeline_politics_in_central_asia)

Rywwin, Michael (1963). *Russia in Central Asia*. New York: Collier.

Silver, Brian (1974). "Social Mobilization and the Russification of Soviet Nationalities", in *The American Political Science Review*, 68, n.º 1, 45-66.

Socor, Vladimir (2012). The Jamestown Foundation, July 19, [Consult. em 5 de Fevereiro de 2014]. Disponível em [www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=39649](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=39649)

Special Report: Caspian Region, Global Business Reports (2012) [Consult. em 1 de Fevereiro de 2014]. Disponível em [http://www.gbreports.com/admin/reports/Caspian\\_O&G2012.pdf](http://www.gbreports.com/admin/reports/Caspian_O&G2012.pdf)

Steinberger, Petra (2003). "Fundamentalism in Central Asia", in Tom Everett-Health (ed.), *Central Asia: aspects of transition*, London: Routledge Kurzon

The Astana Times, January 11 (2011) [Consult. em 22 de Fevereiro de 2014]. Disponível em <http://www.astanatimes.kz/index.php?uin=1290951468&pg=1357892465>



Thrower, James. (1987). "The Survival of Islam in the Soviet Union: The Forgotten Muslims of Central Asia and Kazakhstan", in *The Scottish Journal of Religious Studies*, 8, n.º 2, 108-120.

Tolipov, Farkhod (2007). "Central Asia: Universal Democracy, National Democracy, or Enlightened Authoritarianism?" in *Central Asia and the Caucasus*, n.º 2 (44), 7-17.

Warkotsch, Alexander (2008). "Normative Suasion and Political Change in Central Asia", *Caucasian Review on International Affairs*, 2 (4) [Consult. em 27 de Fevereiro de 2014]. Disponível em <http://criaonline.org/Journal/5/NORMATIVE%20SUASION.pdf>

Weiss, A. *et al* (2012), *Promoting International Energy Security*, Vol. 2: Turkey and the Caspian, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, TR-1144/2-AF.

Xu, Xiaojie (1999). "The oil and gas links between Central Asia and China: a geopolitical perspective", *OPEC review*.

Xuetang, Guo (2006). "The Energy Security in Central Eurasia: the Geopolitical Implications to China's Energy Strategy", in *China and Eurasia Forum Quarterly*, 4, n.º 4, 117-137.

## PAÍSES MANGANÊS

**Maria Sousa Galito**

[maria.sousa.galito@hotmail.com](mailto:maria.sousa.galito@hotmail.com)

Investigadora de pós-doutoramento no Centro de Estudos Africanos, Asiáticos e Latino-americanos (CEsA) do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa (Portugal). Doutorada e Pós-Graduada em Ciências Políticas e Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica de Lisboa (Portugal); Mestre em Economia pela Universidade de Nantes (França); licenciada em Economia pela Universidade de Évora (Portugal); concluiu o Curso de Defesa Nacional no Instituto de Defesa Nacional (Ministério dos Negócios Estrangeiros). Participa regularmente em conferências nacionais e internacionais. Autora de artigos em revistas científicas nacionais e internacionais com revisão por pares. As suas principais áreas de investigação são a geopolítica, o terrorismo e a economia.

### Resumo

Cheickna Bounajim Cissé escreveu um artigo em Março de 2013 na revista *Les Afriques* N.º 237, propondo um novo acrónimo, MANGANÊS, para os nove países africanos (Argélia, Angola, Egipto, Etiópia, Gana, Marrocos, Namíbia, Nigéria e África do Sul) que, na sua opinião, irão crescer rapidamente nos próximos anos. O artigo testa a relevância do acrónimo, discute a ideia de agrupar estes países comparando alguns indicadores socioeconómicos, o facto de estes países terem problemas, alguns deles relacionados com o tráfico de droga e terrorismo, que podem colocar em risco a sua sustentabilidade presente e futura.

### Palavras-chave

Manganês, economias emergentes, terrorismo, drogas, tráfico.

### Como citar este artigo

Galito, Maria Sousa (2014). "Países Manganês". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art5](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art5)

**Artigo recebido em 2 de Dezembro de 2013 e aceite para publicação em 31 de Janeiro de 2014**





## PAÍSES MANGANÊS

Maria Sousa Galito

### Introdução

Cissé (2013) escreveu um artigo na revista *Les Afriques*, em que propôs um novo acrónimo para nove países africanos, MANGANÊS, baseando-se no seu rápido crescimento económico, crescimento esse que irá continuar nos próximos anos. Os países incluídos eram a Argélia, Angola, o Egipto, o Gana, Marrocos, a Namíbia, a Nigéria e a África do Sul.

Considerando que esta é uma perspetiva suficientemente interessante para merecer uma análise detalhada, o presente artigo divide-se em cinco partes: a primeira analisa algumas estatísticas sobre África, comparando este continente com outras áreas geoeconómicas de interesse; a segunda discute a pertinência do acrónimo e alguns indicadores socioeconómicos; a terceira debruça-se sobre alguns indicadores sociopolíticos.

Após debater se os níveis de crescimento económico destes países são sustentáveis, também do ponto de vista sociopolítico (se alguns destes países são, ou não, países falhados), na quarta e quinta partes o artigo foca questões de segurança, considerando o nível de ameaça terrorista e a relação entre terrorismo e tráfico de droga nestes Estados.

Este artigo analisa estatísticas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Fundo para a Paz e do *Institute for Economics and Peace*, e apresenta tabelas e mapas para uma melhor compreensão e visualização da realidade dos países em questão.

### África - um grande continente; novos desafios

O grupo africano das Nações Unidas é constituído por 54 Estados-membro. África é o segundo maior continente do mundo, tanto em área como em população (a seguir à Ásia) com cerca de 20% do território do planeta. A Tabela 1 permite analisar algumas estatísticas básicas sobre África.

**Tabela 1: Potencial Económico Futuro da África**

Nome de Grupo de Países	Descritores de assunto	2000	2005	2010	2013*	2015*
<b>Mundo</b>	PIB pc (%)	4,8	4,6	5,2	3,3	4,4
<b>Zona Euro</b>	PIB pc (%)	3,8	1,7	2,0	-0,3	1,4
<b>Zona Euro</b>	BPI PPC (% mundo)	18,3	16,5	14,5	13,2	12,5
<b>União Europeia</b>	PIB pc (%)	4,0	2,3	2,0	0,0	1,7
<b>União Europeia</b>	BPI PPC (% mundo)	24,9	23,0	20,4	18,7	17,8
<b>Médio Oriente e Norte de África</b>	PIB pc (%)	5,7	5,8	5,5	3,1	4,5
<b>Médio Oriente e Norte de África</b>	BPI PPC (% mundo)	4,3	4,9	5,3	5,2	5,2
<b>África Subsaariana</b>	PIB pc (%)	3,6	6,2	5,4	5,6	5,9
<b>África Subsaariana</b>	BPI PPC (% mundo)	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7

Fonte: FMI (2013)

\*(previsões)

O FMI tem disponíveis dados sobre o Médio Oriente e o Norte de África em conjunto, o que pode levar a algum desvio na sua interpretação. De qualquer modo, o Produto Interno Bruto a preços constantes (PIBpc) para esta grande região até 2010 era mais alta do que a média mundial; espera-se que as taxas de crescimento desçam um pouco mas que continuem acima dos 3% no fim de 2013 e cheguem aos 4,5% em 2015 se *ceteris paribus*. O produto interno bruto baseado na paridade de poder de compra no mundo (PIB PPC % mundial) era 4,3% em 2000, chegou a 5,3% em 2010 e espera-se que continue a ser cerca de 5,3% em 2013 e 2015.

A Tabela 1 mostra que as estatísticas para o PIBpc para a África Subsaariana estavam abaixo da média mundial em 2000. Mas em 2005, 2010 estavam acima do desempenho padrão e espera-se que continuem assim no fim de 2013 e 2015. No entanto, os países subsaarianos representam uma pequena percentagem do comércio mundial (2% em 2000, 2,2 em 2005, 2,4 em 2010, sendo expectável que cresça gradualmente em 2013 e 2015).

Este comportamento económico é especialmente interessante quando comparado com as taxas de crescimento europeias. A Zona Euro (17), por exemplo, tinha 3,8% PIB pc em 2000; 1,7 em 2005; e 2,0 em 2010; espera-se que cresça negativamente como grupo em 2013 (-0,3%), representando uma cada vez menor proporção relativamente ao total mundial de PIB pc (de 18,3 em 2000 para 13,2 esperados em 2013).

Enquanto a União Europeia e, em particular, a Zona Euro, estão a perder a sua quota no mercado mundial, o Médio Oriente e o Norte de África, e especialmente a África Subsaariana, estão a tornar-se mais atrativos com base numa boa dinâmica de crescimento.

Mas a África é demasiado vasta para ser analisada como um todo. É considerado um continente desafiante e heterogéneo, tanto em termos de padrões como de riscos. No século XXI, nem todos os países enfrentam os mesmos desafios económicos, políticos e sociais, e os próximos 25 anos serão determinantes para perceber se pelo menos os mercados africanos mais fortes irão corresponder às suas potencialidades.



*«A tendência desde a independência nos anos sessenta do século XX é de que o continente se torne mais heterogêneo e não há dúvida de que essa tendência permanecerá nos próximos 14 anos. Mais países irão ruir sob o peso de perturbações civis, da bancarrota económica e da doença. No entanto, há também a possibilidade de que alguns países comecem a consolidar a ordem política, se integrem na economia global e desenvolvam práticas de governação que permitam que os seus cidadãos prosperem.» (Herbst and Mills, 2006: 2)*

Os "outros países" a integrar na economia global poderiam ser Marrocos, Angola, Namíbia, Gana, Argélia, Nigéria, Egipto, África do Sul e Etiópia. Este é o argumento utilizado por Cissé (2013) num artigo de Março de 2013, publicado na revista *Les Afriques* N.º 237, propondo um novo acrónimo para estas nove economias emergentes (os países MANGANÊS) que poderão evidenciar-se na África do futuro com base nos seus atuais índices de crescimento. Cissé (2013) propõe um interessante critério unificador baseado na comparação do desempenho de crescimento desde o início do milénio. Cissé (2013) é um economista reconhecido mas, embora *Les Afriques*, fundado em 2007<sup>1</sup>, se intitule o primeiro jornal financeiro pan-africano, não deixa de ser um semanário em formato de tabloide.

Assim, será que se trata de uma bomba jornalística com um título forte para promover a venda do jornal? O assunto em questão requer uma análise crítica e alguma reserva. É verdade que as ideias de Cissé (2013), apesar de originais e interessantes, devem ser testadas de modo mais sistemático no contexto atual. E "Será que estamos a caminhar para um mundo às avessas?" (Cissé, 2013: 40) é a pergunta colocada pelo banqueiro, ao mesmo tempo que defende que as principais potências mundiais enfrentam restrições sociais e económicas pressionadas pela crise económica internacional (também na Zona Euro) enquanto a África (ou mais especificamente, alguns países africanos) cresce após várias décadas de fraqueza. Vamos analisar esta possibilidade para verificar se se trata de um cenário provável.

### **O acrónimo manganês e indicadores sócio-económicos**

MANGANÊS é o acrónimo sugerido por Cissé (2013) para agrupar nove países africanos: a Argélia, Angola, o Egipto, a Etiópia, o Gana, Marrocos, a Namíbia, a Nigéria e a África do Sul. Mas qual a razão para a escolha desta palavra? Será que estes países são os maiores produtores de manganês? Será que têm as maiores reservas mundiais deste mineral?

---

<sup>1</sup> Gbadamassi, Falila (2007). "Les Afriques": Nouveau Journal de la Finance Africaine. In *Afrik.com*, 11 Juillet. Disponível online em: <http://www.afrik.com/article12098.html>, consultado em Maio 2013.

**Tabela 2: Produção Mineira e Reservas Mundiais de Manganês**

País	Reservas	Produção Mineira	
		2011	2012
<b>África do Sul</b>	150.000	3.400	3.500
<b>Ucrânia</b>	140.000	330	310
<b>Brasil</b>	110.000	1.210	1.100
<b>Austrália</b>	97.000	3.200	3.400
<b>Birmânia</b>	NA	234	230
<b>Gabão</b>	27.000	1.860	2.000
<b>Índia</b>	49.000	895	810
<b>Cazaquistão</b>	5.000	390	390
<b>Malásia</b>	NA	225	230
<b>México</b>	5.000	171	170
<b>Outros Países</b>	Pequenos	1.740	1.700
<b>Total mundial</b>	630.000	16.000	16.000

Fonte: Corathers (2013)

O manganês é o décimo segundo componente mais comum da crosta terrestre (Virga *et al.*, 2012, p. 11) mas as suas reservas não estão espalhadas pelo mundo ou mesmo por África. Cerca de 75% da reserva mundial está na África do Sul. Simultaneamente, dos nove países sugeridos por Cissé (2013) para serem incluídos no acrónimo MANGANÊS, só a África do Sul aparece na lista dos Estados como produções mineiras e reservas mais elevadas (Tabela 2). Assim, talvez o acrónimo represente bem a África do Sul mas não os outros oito países.

Neste ponto, colocamos de novo a questão relativa à escolha desta palavra para definir o grupo. Porquê esta palavra? Talvez a resposta assente na análise de alguns indicadores socioeconómicos.

A Tabela 3 mostra alguns indicadores como a percentagem de alteração no Produto Interno Bruto a preços constantes (PIB pc), o Produto Interno Bruto Baseado na Paridade do Poder de Compra (PIB PPC) e a população dos nove países africanos selecionados: Marrocos, Angola, Namíbia, Gana, Argélia, Nigéria, Egipto, África do Sul e Etiópia. Com base nos dados, todos estes mercados estão em rápido crescimento económico.

De acordo com as previsões do FMI (na Tabela 3), o crescimento económico da Argélia e de Marrocos pode continuar elevado. Na última década, Marrocos estabilizou os preços, melhorou a sua posição internacional e lançou um programa ambicioso de reformas estruturais mas terá de acelerar o seu crescimento económico e criar mais emprego para conseguir evitar problemas sociais. Na Argélia, o envolvimento do Estado na economia aumentou e há empresas paraestatais envolvidas no sector do petróleo e do gás (pouco menos de metade do PIB), na banca e telecomunicações e na indústria pesada.

**Tabela 3: Indicadores Socioeconómicos**

<b>País</b>	<b>Descritores de assunto</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2013*</b>	<b>2018*</b>
<b>Algéria</b>	PIB pc%	3,8	5,9	3,6	3,3	3,9
	GDP PPC (PIB per capita)	4438,8	6068,0	7059,6	7736,9	9541,4
	População	30,5	32,9	35,4	37,0	39,9
<b>Angola</b>	PIB pc%	3,0	20,6	3,4	6,2	6,0
	GDP PPC (PIB per capita)	2243,9	3328,6	5.748,9	6650,3	8481,6
	População	14,4	16,6	19,1	20,8	24,1
<b>Egipto</b>	PIB pc%	5,4	4,5	5,1	2,0	6,5
	GDP PPC (PIB per capita)	3912,1	4762,1	6343,9	6652,9	8748,0
	População	63,3	70,0	78,7	84,2	93,8
<b>Etiópia</b>	PIB pc%	5,9	12,6	8,0	6,5	6,5
	GDP PPC (PIB per capita)	474,7	636,1	1041,5	1258,6	1713,4
	População	65,6	74,3	82,9	88,9	99,1
<b>Gana</b>	PIB pc%	4,2	6,0	8,0	6,9	5,8
	GDP PPC (PIB per capita)	1443,0	2030,0	2732,6	3501,5	4603,9
	População	18,4	20,9	23,7	25,6	29,0
<b>Marrocos</b>	PIB pc%	1,6	3,0	3,6	4,5	5,8
	GDP PPC (PIB per capita)	2667,1	3585,1	4782,7	5537,5	7582,2
	População	28,5	30,2	31,9	32,9	34,5
<b>Namíbia</b>	PIB pc%	4,1	2,5	6,6	4,2	4,3
	GDP PPC (PIB per capita)	4064,4	5532,2	6967,9	8159,9	10683,8
	População	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3
<b>Nigéria</b>	PIB pc%	5,3	5,4	8,0	7,2	6,7
	GDP PPC (PIB per capita)	1129,8	1795,5	2419,8	2883,4	3908,1
	População	119,0	136,3	156,1	169,3	193,9
<b>África do Sul</b>	PIB pc%	4,2	5,3	3,1	2,8	3,1
	GDP PPC (PIB per capita)	6643,1	8653,7	10562,6	11750,4	14393,7
	População	44,5	46,9	50,0	51,8	55,0

Fonte: Base de dados do FMI

População (milhões)

\*(previsões)

GDP PPC (Current international dollar).

A Nigéria, de todo o grupo MANGANÊS, é o país com maior população. As suas receitas são maioritariamente provenientes dos sectores do petróleo e da energia que empregam muita da mão-de-obra. A segunda maior economia africana tem tido um dos desempenhos mais consistentes do continente nos últimos anos, tendo o produto interno bruto crescido entre 5% (2005) e 7,2% (esperado para 2013). O comércio e a agricultura são os responsáveis por grande parte da expansão económica. A perspetiva macroeconómica a curto prazo é, no geral, razoavelmente forte, com uma inflação provavelmente baixa e uma acumulação e um crescimento contínuo de reservas (espera-se 6,7% em 2018).

Angola está em expansão económica há uma década, após o fim da guerra civil em 2012. A indústria petrolífera é predominante e ajuda a manter a estabilidade macroeconómica. No entanto, o alto nível de corrupção, as barreiras tarifárias ou não-



tarifárias ao comércio internacional representam limitações para um mercado com taxas de crescimento mais baixas. Mas se o crescimento continuar, assim como a paz e a estabilidade social, Angola pode tornar-se uma forte potência regional e inclusivamente já foi convidada para o encontro dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) que se realizou em Durban em 2013.

Moçambique, muito mesmo competitivo, com potencial por exemplo no gás, foi um mercado atrativo até a instabilidade política voltar em Outubro de 2013 (a paz dará lugar à guerra?)

A Namíbia e a África do Sul são dois dos países com o mais alto PIB PPC PIB *per capita* em África. As perspectivas da Namíbia a médio prazo permanecem favoráveis, espera-se que o crescimento do PIB continue a recuperar através da manufatura, das colheitas, da construção e da criação de gado, mas a reduzida procura de minerais (urânio, diamantes, zinco, prata, chumbo e tungsténio) numa economia global fraca pode ser uma limitação.

A África do Sul tem o nível de crescimento de PIB pc mais baixo do grupo mas tem o PIB PPC PIB *per capita* mais alto de todos eles. Para além disso, é membro dos BRICS. A sua lucrativa indústria mineira foi recentemente assolada por tumultos com mortes devido a salários, o que prejudicou mercados exportadores e alienou investidores estrangeiros. Tem também muito desemprego e grandes desigualdades de rendimentos.

O Gana, o primeiro país da África colonial a obter a independência, é uma democracia estável desde 1992. É um país rico em recursos minerais como diamantes, minério de manganês e cacau, ouro e produção de petróleo. O seu sector industrial é provavelmente um dos mais desenvolvidos de entre os países do grupo. Espera-se que a economia do Gana continue forte, com base na credibilidade internacional na sequência de um ambiente comercial estável e forte aumento dos preços das matérias-primas e um governo democrático.

O Egipto enfrenta um período de transição após a chamada Primavera Árabe de 2011, que levou a uma alteração do regime e a um abrandamento económico com volatilidade na moeda, saída de capitais e enfraquecimento da situação fiscal. Dado a alteração política e económica, a economia do Egipto tem passado por um longo período de instabilidade e incerteza. Algumas reformas políticas foram adiadas e, na ausência de programas de estabilização macroeconómica, a situação irá continuar a deteriorar-se, traduzindo-se num baixo crescimento e aumento do desemprego e da inflação.

A Etiópia, o segundo país mais populoso do grupo MANGANÊS, tem cerca de noventa milhões de habitantes e é atualmente a quarta maior economia africana e a maior da África Oriental. A maior parte do seu crescimento baseia-se no sector público, cujos novos e melhorados serviços nas áreas da educação, da saúde, da água potável e da agricultura, promovem o desenvolvimento e não apenas o crescimento económico, o que é muito importante para a população.

Mas será que estes esforços são o suficiente? «Os países pobres com alto crescimento da população só tem hipóteses de desenvolvimento se o crescimento abrandar e as taxas de natalidade baixarem» (Sippel, Kiziak, Woellert and Klingholz, 2011: 4). Os países MANGANÊS registam taxas de crescimento fortes e, em geral, têm recursos



naturais que atraem interesse mundial, mas enfrentam desafios demográficos. As taxas de crescimento demográfico em África, especialmente nos países subsaarianos, são muito elevadas, exigindo maior cooperação ao nível das políticas educativas, de saúde e de planeamento familiar (Sippel, Kiziak, Woellert and Klingholz, 2011: 5) de modo a promover o desenvolvimento e afastar a população de tensões sociais.

Assim, a África do Sul tem o PIB PPC PIB *per capita* mais alto do grupo, tem uma percentagem de crescimento do PIB pc sustentável e é um grande mercado consumidor de 51,8 milhões de pessoas em 2013. A África do Sul é um país MANGANÊS. Quanto aos outros países, é algo que ainda está por provar. Mas iremos utilizar o acrónimo para efeitos de argumentação.

### Indicadores sócio-políticos

Os países MANGANÊS estão distribuídos pela África, o que implica que não estão concentrados no Norte ou no Sul (áreas de referência típicas). Com recursos naturais disputados e impressionantes taxas de crescimento económico, estes países parecem ter boas condições para prosperidade e estabilidade. A verdade, no entanto, é que estes elementos não são o suficiente. Fora das principais cidades não há muito crescimento de grande escala e as populações rurais são frequentemente pobres. Para além da insegurança em termos alimentares e de disputas sobre recursos naturais como a água, o petróleo e o gás, as elevadas taxas de desemprego e falta de esperança podem causar graves problemas sociais. O investimento estrangeiro é atraído pelo lucro mas não é fácil fazer negócio nos países MANGANÊS devido às alterações internas. Quais os desafios? Neste momento, é importante saber se os países MANGANÊS são estáveis, estruturados e democráticos ou se há tendência para um Estado fraco, em que a capacidade de fornecer bens públicos é volátil num contexto de violência já de si frágil.

Não é a intensidade da violência que define um "Estado falhado", mas sim o carácter duradouro dessa violência (como nos casos de Angola, Burundi e Sudão) e se a hostilidade é dirigida contra o governo ou regime estabelecido, assim como a força das exigências políticas ou geográficas relativamente à partilha de poder ou à autonomia que racionaliza ou justifica essa violência.

O conceito de "Estado falhado" não é consensual<sup>2</sup>, mas é publicado anualmente pelo Fundo para a Paz um índice que nos ajuda relativamente a esta importante questão. O Índice de Estados Falhados (FSI) para 2012 estabelece uma listagem de "1º" (o pior) a 177º (o melhor). O FSI dos países MANGANÊS está patente na Tabela 4.

Este indicador é liderado pela Somália (1º), pela República Democrática do Congo (2º) e pelo Sudão do Norte (3º). Os primeiros catorze países são considerados os Estados mais falhados do mundo. Existe ainda um segundo grupo muito problemático entre as

---

<sup>2</sup> «O conceito de estados falhados atraiu a atenção de muitos especialistas e existem 3 grandes polos de opinião. Alguns pensadores aceitam, de forma acrítica, este conceito como uma alteração do paradigma de política internacional, o que tem implicações sobre como consideramos e lidamos com a insegurança. Assim, 'estados fracos e falhados tornaram-se o problema isolado mais importante da ordem internacional'. Outros analistas têm uma posição cética relativamente ao valor analítico do conceito com base em argumentos epistemológicos; na sua opinião, é difícil definir, identificar e analisar estados falhados de modo objetivo e com rigor metodológico. Um outro argumento da literatura rejeita a ideia de estados falhados como um conceito politizado, etnocêntrico e hegemónico com conotações intervencionistas.» (Newman, 2009: 421)





posições 15º (Guiné Bissau) e 33º (República do Congo); e um terceiro grupo difícil entre as posições 34º e 67º.

**Tabela 4: Índice de Estados Falhados 2012 para Países Produtores de Manganês**

Ranking	País	Total
14º	Nigéria	101,1
17º	Etiópia	97,9
31º	Egipto	90,4
48º	Angola	85,1
77º	Argélia	78,1
87º	Marrocos	76,1
106º	Namíbia	71,0
112º	Gana	67,5
115º	África do Sul	66,8

Fonte: Fundo para a Paz (2012)

A Tabela 4 mostra apenas o *ranking* dos países MANGANÊS. A Nigéria pertence ao primeiro grupo, a Etiópia e o Egipto pertencem ao segundo e Angola ao terceiro.

Angola, a Etiópia e a África do Sul são países que, há algumas décadas atrás, poderiam ser considerados "países falhados", mas Angola, depois de 2002 (acordos de paz), a África do Sul, depois do fim do apartheid, e a Etiópia, depois de 2000 (fim do conflito entre a Eritreia e a Etiópia), são Estados provavelmente menos vulneráveis e sociedades mais estáveis do que anteriormente.

Mas Angola faz fronteira com a República Democrática do Congo, conhecida por um longo ciclo de morte e sofrimento que justifica o recurso às forças da paz das NU desde a sua independência em 1960 e com indicadores de desenvolvimento dos piores do mundo. A África do Sul faz fronteira com o Zimbábue, governado pelo presidente Robert Mugabe (após resultados eleitorais ambíguos), um país com muitos problemas estruturais internos causado por má gestão e corrupção. Por outro lado, a Etiópia faz fronteira com países não sustentáveis como a Somália, o Sudão do Norte e o Sudão do Sul, para além de que as relações entre a Etiópia e a Eritreia são muito provavelmente tensas. Assim, o futuro de economias emergentes como Angola, a África do Sul e a Etiópia não é seguro.

Duas décadas após o colapso do apartheid, a África do Sul é um país empenhado no estado de direito. É uma democracia pluralista com uma imprensa livre e poder judicial independente.

A Namíbia, localizado entre Angola e a África do Sul, é um país rico em urânio. A elite da Namíbia, uma sociedade classista, é acusada de gastar os recursos do país. O governo tentou implementar algumas reformas mas a falta de um poder judicial independente e justo enfraquece o estado de direito, a liberalização económica não tem sido consistente e a economia do país tem ficado aquém do esperado a muitos níveis importantes.

O Estado do Gana habitualmente não discrimina os investidores estrangeiros exceto em sectores chave. No entanto, em geral, o regime de investimento é pouco eficiente e pouco transparente. O Gana tem também um historial positivo na promoção dos direitos humanos e boa governança e em tornar-se, tanto quanto possível, um país modelo em África.



Angola está em paz desde 2002, após 27 anos de guerra civil (provavelmente um dos conflitos mais longos em África no século XX). Mas o sistema de distribuição de rendimentos não é transparente, mas sim baseada em lutas de poder, influências e regras ambíguas.

*«Angola tem falta de quatro importantes, nomeadamente: uma elite determinada e guiada por uma visão de modernizar toda a nação; um Estado independente de grupos de interesses; uma burocracia económica competente isolada de interesses especiais e a capacidade para uma gestão eficiente de interesses económicos provados. Angola te, no entanto (...) uma sociedade civil fraca e subordinada e uma mistura de repressão, falta de direitos humanos e legitimidade.» (Sogge, 2009: 24)*

Na Nigéria, o estado de direito é fraco em todo o país e há cada vez mais tensões sociais entre grupos étnicos, políticos e religiosos rivais que ameaçam a estabilidade e a sustentabilidade da nação.

A Etiópia tem grandes problemas fronteiriços com os países vizinhos. Na sequência da guerra com a Eritreia nos anos noventa, a missão de paz das NU estabeleceu-se na fronteira entre os dois países. A missão terminou em 2008 mas as relações entre os dois países mantêm-se tensas. Os ataques terroristas são um grave problema e o país está no Top 20 do FSI de 2012.

A Argélia é o quarto maior exportador de gás natural e tem a oitava maior reserva de gás e a décima sexta maior reserva de petróleo. Embora os protestos da "Primavera Árabe" nas vizinhas Tunísia e Líbia terem incentivado algumas reformas governamentais no país, a fraqueza institucional continua a minar as perspetivas de um desenvolvimento económico sustentado de longo prazo.

Marrocos é uma monarquia constitucional, governada pelo Rei Mohammed VI, que introduziu algumas reformas institucionais depois de 2011 e da Primavera Árabe, de modo a satisfazer alguns dos movimentos populares e promover estabilidade social no país. O rei propôs uma nova constituição que dá maior independência ao Primeiro-ministro e aos poderes legislativos e judiciais.

O Egipto é um dos dez países que piorou no *ranking*: entre 2011/12 era 45º e, após as alterações ao regime, está em 31º. A primeira eleição democrática do presidente no Egipto é um marco histórico para o país. Mas, e mesmo por causa disso, o país enfrenta desafios graves, imediatos e de longo prazo, em termos de tensão política/social.

Na Nigéria, o estado de direito é fraco em todo o país e há cada vez mais tensões sociais entre grupos étnicos, políticos e religiosos rivais que ameaçam a estabilidade e a sustentabilidade da nação. E as tensões podem facilmente tornar-se conflitos se houver descontrolo. Devem ser evitados os choques violentos na Nigéria e na África em geral devido aos resultados drásticos que podem ter. Os países africanos conhecem bem este risco graças à sua história.



*"O conflito não pode ser força motora do continente. Os sangrentos anos noventa do século XX ensinaram duas coisas aos países africanos. Primeiro, conflito nos países têm um efeito devastador em todos os diretamente envolvidos no combate e nos países vizinhos. (...) Segundo, o fim da guerra depende apenas dos países africanos. A comunidade internacional é inconstante quanto a decidir envolver-se nos conflitos africanos e não estão suficientemente envolvidos para levar questões políticas difíceis a uma conclusão satisfatória" (Herbst and Mills, 2006: 5).*

Assim, as nações MANGANÊS são muito heterogêneas para serem consideradas um grupo, são Estados frágeis com muitos problemas fronteiriços não resolvidos e têm de lidar com muitas tensões internas e problemas sociais que podem, em última análise, minar a sua estabilidade e sustentabilidade futuras.

### Países produtores de manganês e terrorismo

Após analisar alguns indicadores, incluindo o ranking dos Estados fracos (uma vez que nem todos são "Falhados"), a nossa conclusão é que o acrónimo MANGANÊS tem as suas fraquezas. A análise é ainda mais complexa do ponto de vista da segurança nos nove países (Argélia, Angola, Egipto, Etiópia, Gana, Marrocos, Namíbia, Nigéria e África do Sul).

A Tabela 5 lista os países MANGANÊS de acordo com o Índice de Terrorismo Global de 2011. A Nigéria é o primeiro dos nove países. Acima da linha laranja estão também a Argélia, o Egipto, a Etiópia e Marrocos. Angola surge na 65ª posição. Os três restantes países (a África do Sul, a Namíbia e o Gana) não têm, em 2011, nenhum registo ou um registo reduzido de ataques terroristas, o que é positivo.

**Tabela 5: Índice de Terrorismo Global 2011 para Países Produtores de Manganês**

Ranking	País	Total
7º	Nigéria	7,242
15º	Argélia	5,831
27º	Egipto	4,576
37º	Etiópia	3,732
40º	Marrocos	3,599
65º	Angola	1,696
111º	África do Sul	0,054
116º	Namíbia	0,000
116º	Gana	0,000

Fonte: The Institute for Economics & Peace (2012)

As redes transnacionais de terrorismo (incluindo a Al-Qaeda e redes associadas como a AQIM) também parecem encarar os outros países MANGANÊS como a Argélia e a Nigéria, assim como o Egipto, a Etiópia e Marrocos, um terreno favorável para espalhar o extremismo e o terrorismo com o objetivo de estabelecerem um novo califado.



*«Não há dúvida que o Norte de África permanece uma área crítica para a expansão do Islamismo radical (jihadismo salafista) que afeta cada país do Norte de África idiossincrática e transnacionalmente. Ao longo dos últimos 20 anos, a ameaça de terrorismo foi reforçada pela emergência de redes organizacionais e institucionais de movimentos Islamitas radicais nacionais com ligações na Europa e no Médio Oriente, em particular o grupo mais ativo no Norte de África, a AQIM (Al-Qa'ida in the Islamic Maghreb)» (Roussellier, Jacques: 4).*

Em primeiro lugar, o Corno de África (a Etiópia, o Djibuti, a Eritreia e a Somália) foi durante muito tempo considerado a linha da frente na guerra global contra o terrorismo e o governo dos Estados Unidos investiu no desmantelamento das atividades da Al-Qaeda na região enquanto outras áreas do continente africano, como a Nigéria e a África do Sul, eram consideradas menos críticas em termos de terrorismo. Esta ideia poderá estar a mudar devido às necessidades sentidas. (Lyman and Morrison, 2004: 75-76).

Em segundo lugar, o Egito há muito que é uma incubadora da militância islamita. O líder da Al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri, é egípcio. O presidente Hosni Mubarak enfrentou violência de militantes, incluindo uma insurreição islamita, mas a segurança diminuiu bastante desde a sua queda em 2011. Islamitas e rebeldes estão a aumentar na península de Sinai. A militância é menos evidente no Delta do Nilo, onde a maioria dos egípcios vivem e onde a vigilância é um pouco mais alta.

Em terceiro lugar, Marrocos ocupa grande parte de um território no noroeste de África, maioritariamente deserto, que se chama Saara Ocidental. Assim, a luta contra grupos de autodeterminação, que começou há décadas, ainda continua. É o caso da Frente Polisário, que declarou a República Democrática Árabe do Saara (SADR) a 27 de Fevereiro de 1976 e anunciou o seu primeiro governo a 4 de Março. Esta reivindicação não foi reconhecida por Marrocos que, por sua vez, acusa a Frente Polisário de cometer ataques terroristas. As relações entre Marrocos e a Argélia são tensas desde que Argel expressou o seu apoio aos rebeldes, e declarou ser a favor da autodeterminação contra o colonialismo em África. Em Marrocos há também o problema do radicalismo contra os expatriados marroquinos:

*«A monarquia há muito declarou que a legitimidade dos proclamados descendentes do Profeta Maomé era um Escudo contra a militância islamita. Esta opinião foi posta em causa na última década, dado que expatriados marroquinos têm estado envolvidos em terrorismo no exterior e Marrocos tem sofrido ataques terroristas no seu seio. (...) Inúmeras células pequenas, isoladas, taticamente limitadas, adeptas da ideologia Salafiya Jihadiya (Guerra Santa Reformista/Jihadista), são vistas como a maior ameaça à segurança interna de Marrocos» (Arieff, 2012: 5-6).*



Em quarto lugar, os países em volta do chamado arco de instabilidade no Saara Africano/Sahel, como é o caso da Argélia, são particularmente vulneráveis aos terroristas e militantes ligados à Al-Qaeda, incluindo a AQIM. As montanhas do Atlas, na Argélia, são zonas pobres do outro lado da fronteira da Tunísia, onde polícias e soldados procuram radicais islamitas e terroristas. A AQIM, no entanto, inclui várias brigadas que operam em diferentes regiões do país. Assim, embora as raízes do grupo forem encontradas no centro da Argélia, este estende-se pelo deserto e pelas áreas menos ocupadas do Sahel (a Mauritânia, o Mali e o Níger). Têm líderes nativos e espalham o medo através de ataques suicidas.

*«A Al-Qaeda no Magreb islâmico, estabelecido em Janeiro de 2007, é o último de uma longa lista de grupos jihadistas argelinos. Como muitas organizações terroristas, a AQIM tem uma exposição mediática a nível global em websites de ativistas mas, ao contrário de outros parentes da Al-Qaeda, tem conseguido manter a liderança nativa. O grupo tornou-se conhecido pelos seus ataques suicidas, algo que era anteriormente desconhecido na Argélia, mas não conseguiu incorporar as aparências jihadistas dos vizinhos Marrocos e Tunísia. A AQIM tem-se concentrado no norte do Saara, conseguindo criar locais seguros para si e ameaçando as fracas forças governamentais (...)» (Filiu, 2009: 1).*

Em quinto lugar, a Nigéria é um país cada vez mais problemático, com mortes regulares devido a questões relacionadas com o petróleo, assim como raptos e assassinios cada vez mais atribuídos a grupos de islamitas rebeldes como o Boko Haram.

*"O número de mortos na Nigéria tem constantemente aumentado ao longo da última década e um crescimento acelerado em 2011, com 165 mortos, enquanto em 2010 morreram 57 pessoas. Até há pouco tempo atrás, a maioria da atividade terrorista estava associada à disputa do Delta do Níger e à extração e exploração de petróleo. O grupo mais ativo nesse período era o Movimento para a Emancipação do Delta do Níger. Nos últimos anos, Boko Haram, um grupo terrorista islamita, tem operado no norte/noroeste do país onde despoletou uma onda de ataques contra igrejas cristãs e escolas locais" (The Institute for Economics & Peace, 2012: 19).*

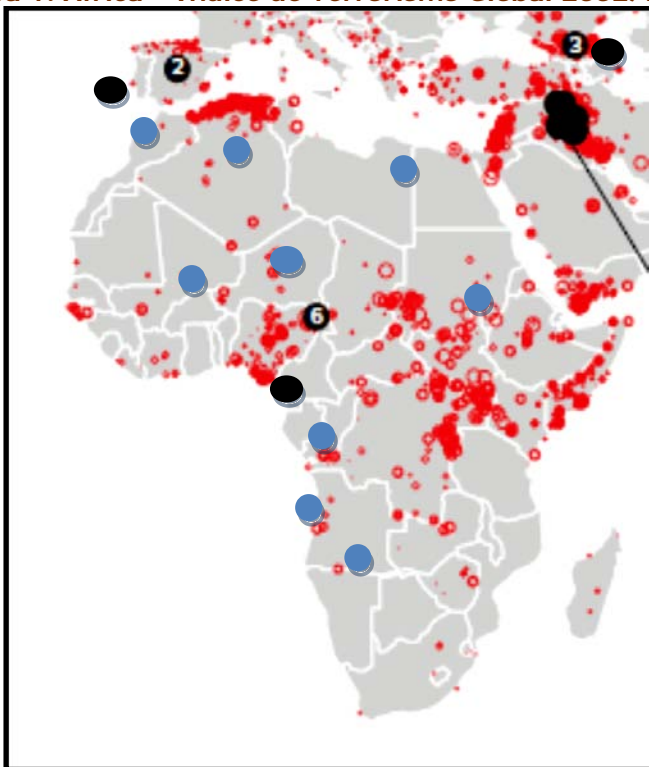
Apesar da violência brutal dos ataques, considerar Boko Haram um grupo terrorista não é algo consensual; este é muitas vezes visto como um mero grupo de criminosos ou de combatentes pela liberdade em nome de interesses religiosos. Apesar de tudo, parecem estar dispostos a utilizar todos os meios, incluindo assalto à mão armada e bombardeamento, para implementar a Sharia no país.



Angola e a Nigéria são frequentemente associados, pois ambos são grandes exportadores de petróleo. No entanto, o terrorismo em Angola não é uma possibilidade muito discutida em termos académicos. Após anos de guerra colonial (1961/1975) e da guerra civil depois da independência (1975/2002), o país considera-se em paz. A verdade é que a província de Cabinda, rica em petróleo, tem estado no centro de conflitos entre combatentes pela autodeterminação da região e as Forças Armadas Angolanas (FAA). A chamada Frente de Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC) e outros grupos de milícia na região são acusados de levar a cabo ataques terroristas que ameaçam a segurança do país. A 8 de Janeiro de 2010, a FLEC reclamou a autoria dos ataques à equipa de futebol do Togo e "Foram acusados de «crimes terroristas contra a segurança do Estado»." (Ojakorotu, 2011: 103-104) Não há registo de quaisquer ataques desde essa data.

O Mapa 1 ajuda a visualizar as tendências terroristas discutidas neste artigo, que se baseiam nos dados incluídos no Índice de Terrorismo Global para o período de 2002/11. A parte vermelha assinala os ataques terroristas.

**Mapa 1: África – Índice de Terrorismo Global 2002/2011**



Fonte: The Institute for Economics & Peace (2012)

A distribuição de pontos vermelhos no mapa confirma a tese de que os países MANGANÊS, embora com número diferente de ataques terroristas e de intensidades diferentes, têm enfrentado este tipo de ameaça no seu território ou no dos países vizinhos. A zona vermelha é mais evidente no mapa na zona do norte e sul da Argélia, na Etiópia e em toda a Nigéria.





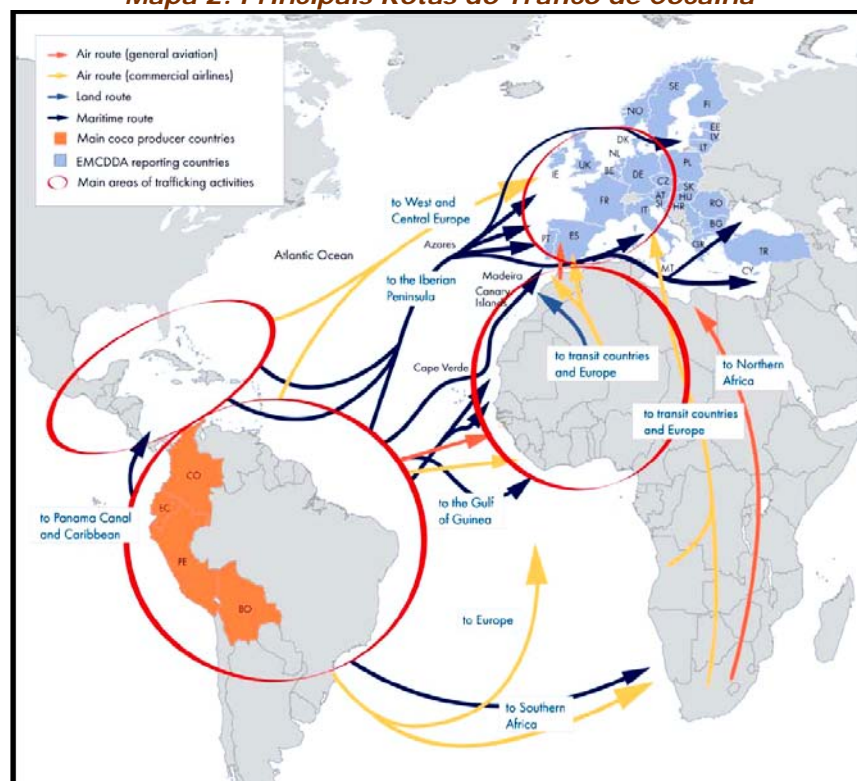
## Terrorismo e tráfico de droga

O ataque à fábrica de gás de Amenas, no sul da Argélia, perto da fronteira com a Líbia, levou à morte de muitos trabalhadores argelinos e estrangeiros após terem estado reféns durante os quatro dias do ataque em Janeiro de 2013, prova a relação entre o crime organizado e o terrorismo na África Ocidental. Isto tem grandes implicações para a comunidade internacional e exige maior apoio aos governos da região.

A ameaça terrorista em África junta extremismo político, religioso e ideológico e crime organizado. Diferenças históricas e culturais dificultam esforços para resolver o problema.

Alguns rebeldes lutam por questões políticas, outros por causas políticas mas a maioria deles têm interesses económicos/financeiros e usam o contrabando, o tráfico e a lavagem de dinheiro de recursos naturais e centros de produção locais. Porquê? Os grupos terroristas precisam de dinheiro para as suas atividades e o tráfico de droga é um negócio lucrativo. "O tráfico de drogas ilícitas, uma das grandes atividades do crime organizado a nível mundial, beneficiam da deficiente cooperação internacional, das inconsistências legais, de obstáculos políticos e falta de governança relativamente aos mercados financeiros globais." (Comissão Europeia, 2011: 11)

**Mapa 2: Principais Rotas do Tráfico de Cocaína**



Fonte: EMCDDA e EUROPOL (2013)

O aumento do tráfico de droga, na produção e consumo de droga, está rapidamente a revelar-se o maior desafio para a prossecução da paz, da estabilidade e da segurança. O tráfico de droga está entre as atividades primárias de grupos de crime organizado

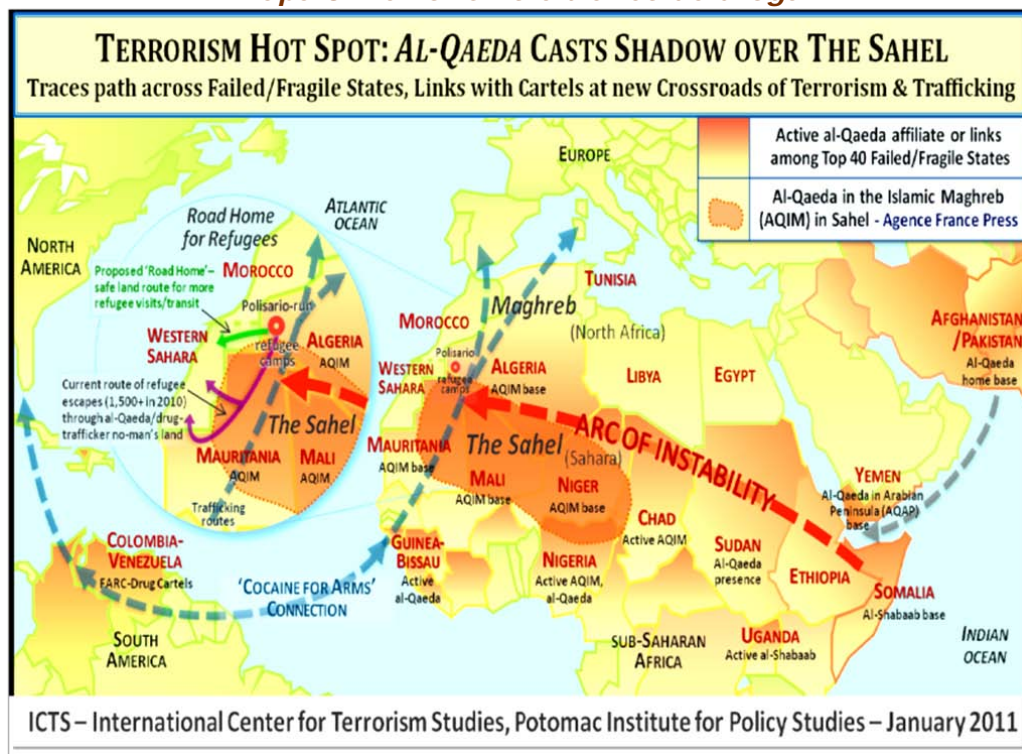




nos países MANGANÊS. As rotas mais conhecidas a partir da América Latina passando por África até à Europa são as da cocaína, como indicadas no Mapa 2.

O Mapa 2 mostra as diferentes Rotas de Tráfico de Cocaína, algumas por via marítima (a azul escuro), outras por via aérea (a vermelho e amarelo) e outras ainda por via terrestre (a azul claro). Uma coisa é clara: África parece ser o objetivo pelo Ocidente e pelo Sul - as drogas entram pela África Ocidental e seguem pela região do Sahel por via terrestre até à Europa, ou então seguem através da África do Sul utilizando rotas do Norte/Sul.

**Mapa 3: Terrorismo e tráfico de droga**



Fonte: Yonah Alexander (2011)

O Mapa 3 mostra o terrorismo com as rotas de cocaína que usam a África Ocidental e a região do Sahel para os seus crimes. Mostra o tráfico ilegal de terroristas como a Al-Qaeda e seus associados africanos como a AQIM. Nestas rotas, os lucros obtidos com as drogas ilegais compram armas para conflitos regionais. Por esta razão, o Sahel representa um enorme arco de instabilidade na região do Norte de África.

*«O envolvimento potencial da AQIM com o comércio de cocaína que entra na Europa Ocidental vindo da América Latina através da África Ocidental é um outro fator crítico. Se esta tendência se confirmar, as capacidades de expansão operacional da AQIM, em conjunto com perturbações e uma situação de segurança volátil no Magrebe, podem piorar a instabilidade em toda a região.»*  
(Roussellier, 2011: 8)

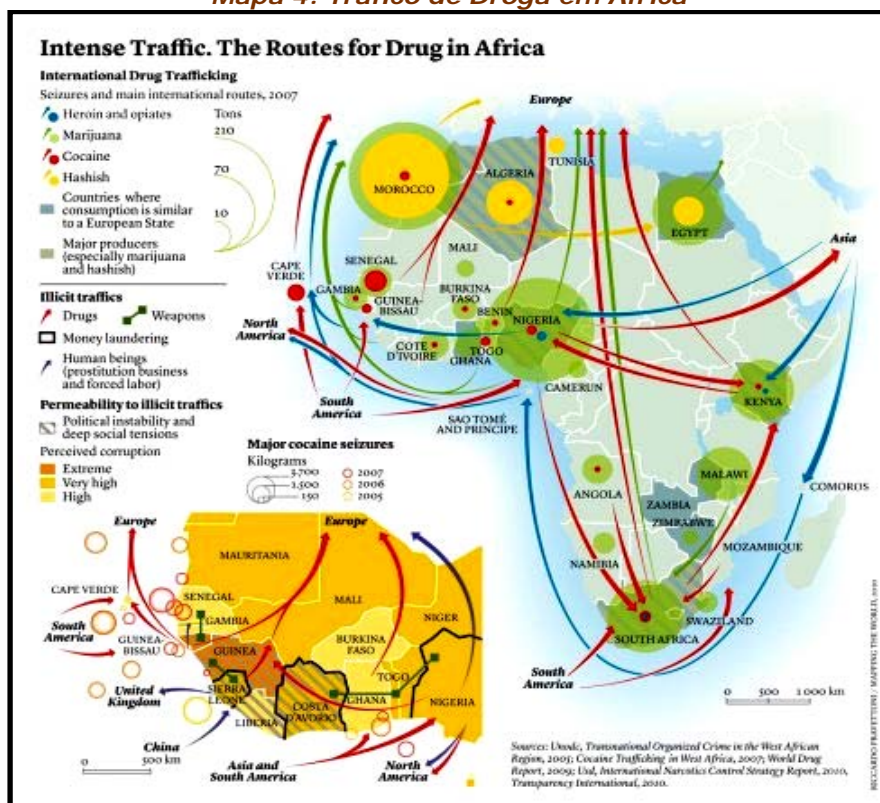


O conflito no Mali projetou internacionalmente a luta dos rebeldes Tuaregues nas áreas desertas do Mali, Níger, sul da Argélia e sul da Líbia, mas o arco estende-se ao Chade, ao Sudão do Norte e ao Sudão do Sul, à Etiópia e à Somália, razão pela qual a atenção está agora voltada para os países MANGANÊS como a Argélia e a Etiópia.

A corrupção ligada ao tráfico de droga e lavagem de dinheiro evidenciam a pobreza crónica de Estados da África ocidental, perturbam o eficaz governo económico ao mesmo tempo que alguns grupos rebeldes e importantes organizações criminosas traficam narcóticos pela África ocidental e fazem o transbordo de narcóticos da América Latina através da África até à Europa, fazendo pequenas fortunas com o negócio. Mas estas rotas de tráfico não são feitas por extremistas apenas. Numa região onde as taxas de desemprego e de pobreza são elevadas, jovens africanos são atraídos para o tráfico de droga com o objetivo de ganhar muito dinheiro num curto espaço de tempo.

Os países aparentemente mais ricos em recursos naturais ou até mesmo economias emergentes como as nações MANGANÊS não estão livres da corrupção e de relações criminosas de cruzarem o seu território. O Mapa 4 ilustra a situação geral em África, assim como as rotas do Sul do tráfico de droga.

**Mapa 4: Tráfico de Droga em África**



Fonte: Riccardo Pravettoni (2010)

O Mapa 4 mostra que os países MANGANÊS como Marrocos, a Argélia, o Egipto, a Nigéria e a África do Sul, Angola e a Namíbia estão no centro do tráfico de droga. Em 2007, foram apreendidas grandes quantidades de haxixe e cocaína em Marrocos e na



Argélia e de haxixe (maioritariamente) no Egipto. A marijuana é contrabandeada essencialmente na Nigéria e na África do Sul, assim como na Namíbia e em Angola. Em Angola e na Nigéria foi apreendida alguma cocaína. No continente da Nigéria também foram apreendidos heroína e opiáceos.

## Conclusão

Cissé (2013) escreveu um artigo sobre os países MANGANÊS, um acrónimo que juntava nove economias emergentes: Marrocos, Angola, Namíbia, Gana, Argélia, Nigéria, Egipto, África do Sul e Etiópia. De acordo com o autor, estes Estados devem ser analisados em conjunto porque, com base no seu crescimento, se irão destacar no futuro. No entanto, este artigo não compreende a relevância de juntar países tão diferentes uns dos outros em termos de indicadores socioeconómicos e sociopolíticos, utilizando uma nomenclatura que parece apenas ter significado para a África do Sul (que tem as maiores reservas e a maior produção mineira de elementos de manganês). Os argumentos caem por terra se tomarmos em consideração outras variáveis também ou ainda mais importantes do que as taxas de crescimento económico, como é o caso das taxas de crescimento demográfico, do índice de Estados falhados, do terrorismo e do tráfico de droga.

A Argélia e Marrocos, de acordo com as previsões do FMI, possivelmente continuarão a ter altas taxas de crescimento mas algumas das mais importantes rotas de tráfico e de terrorismo internacional atravessam as suas fronteiras, o que implica que o seu futuro é incerto. A Argélia e a Etiópia estão sob o arco de instabilidade do Sahel. Angola e a África do Sul recebem agora menos atenção mediática mas nos últimos anos também sofreram episódios de violência que poderiam ser classificados como ataques terroristas.

O Gana e a Namíbia são provavelmente os dois menos vulneráveis dos nove países MANGANÊS numa avaliação global que inclua o crescimento económico, o crescimento demográfico, o índice de Estados falhados, o terrorismo e o tráfico de droga. Entretanto, a África do Sul e Angola são provavelmente aqueles que irão ganhar mais poder político e regional em África nos anos futuros, se a Nigéria se desintegrar internamente.

Em geral, o crescimento demográfico pode ser a maior ameaça à estabilidade e sustentabilidade das taxas económicas, especialmente quando as políticas de desenvolvimento não se centram no planeamento familiar, na saúde e na educação de modo a melhorar as políticas públicas e diminuir a tensão social. Simultaneamente, o terrorismo e o tráfico de droga são máquinas de fazer dinheiro que seduzem ou intimidam populações famintas e revoltadas que não têm emprego ou esperança no futuro. A agenda criminosa de grupos rebeldes políticos/religiosos/étnicos ameaçam o normal funcionamento do estado de direito, em particular em Estados como a Nigéria, a Argélia, o Egipto e a Etiópia. A corrupção e a violência são variáveis capazes de minar a segurança nestes territórios, ou pelo menos nas suas fronteiras, um ambiente que não atrai investidores estrangeiros e afeta negativamente o normal progresso dos mercados, o que enfraquece governos e populações.



Assim, um futuro brilhante não é garantia para alguns dos nove países selecionados por Cissé (2013), como é o caso do Egito, da Etiópia e da Nigéria, essencialmente por motivos geopolíticos. Um país MANGANÊS é provavelmente a África do Sul, mas mesmo este Estado enfrenta desafios socioeconómicos e sociopolíticos que não devem ser vistos com ligeireza. Mas outros países podem ser considerados uma esperança em África e associados ao xadrez deste "mundo ao avesso" apresentado pelo autor, onde as maiores potências mundiais enfrentam restrições sociais e económicas impostas pela crise económica internacional enquanto alguns países africanos crescem e têm boas perspetivas depois de décadas de grande fraqueza. Estes três Estados são Angola, o Gana e a Namíbia. O futuro o dirá.

### Referências Bibliográficas

- Alexander, Yonah (2011). "The Consequences of Terrorism – An Update on the Al-Qaeda and Other Terrorist Threats in the Sahel & Maghreb – 2011 Report Update". In *International Center for Terrorism Studies*, Potomac Institute for Policy Studies, Januarypp. 1-27.
- Arief, Alexis (2012). "Morocco: Current Issues". In *Congressional Research Service*, June 20, pp. 1-20.
- Cissé, Cheickna B. (2013). "Après les BRICS, voici le MANGANESE". In *Les Afriques*, N.º 237, 28 Mars/ 3 April, pp. 38-61.
- Corathers, Lisa A. (2013). "Mineral Commodity Summaries – Manganese 2013". In *U.S. Geological Survey, Publications, Manganese Statistics and Information*, January, pp. 100-101 [Consult. em Maio 2013]. Disponível em <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/manganese/mcs-2013-manga.pdf>
- Comissão Europeia (2011). "Long-Term Responses to Global Security Threats – Contributing to Security Capacity Building in Third Countries Through the Instrument for Stability". In *Publications Office of the European Union*, pp. 1-21.
- European Monitoring Centre For Drugs And Drug Addiction And Europol (2013). "EU Drug Markets Report – a Strategic Analysis". In *EMCDDA Publications office of the European Union*, p. 1-154.
- Filiu, Jean-Pierre (2009). "Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: Algerian Challenge or Global Threat?". In *Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Program*, N.º 104, October, pp. 1-11.
- Gbadamassi, Falila (2007). "Les Afriques": *Nouveau Journal de la Finance Africaine*. In *Afrik.com*, 11 Juillet. [Consult. em Maio 2013]. Disponível em <http://www.afrik.com/article12098.html>
- Herbst, Jeffrey and Mills, Greg (2006). "Africa in 2020: Three Scenarios for the Future". In *Brenthurst Discussion Papers*, 2, pp. 1-14.
- Institute For Economics & Peace (2012). "Global Terrorism Index – Capturing the Impact of Terrorism for the Last Decade". In *Vision of Humanity*, pp. 1-55. [Consult. em Maio 2013]. Disponível em <http://www.visionofhumanity.org/terrorismindex/about-the-gti/>





Fundo Monetário Internacional (2013). "World Economic Outlook Database". In *IMF World Economic Outlook Databases*, World Economic and Financial Surveys, 16 April. [Consult. em Maio 2013]. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>

Lyman, N. And Morrison, Stephen (2004). "The Terrorist Threat in Africa". In *Foreign Affairs*, Vol. 83, N.º 1, January/February, pp. 75-86.

Newman, Edward (2009). "Failed States and International Order: Constructing a post-Westphalian World". In *Contemporary Security Policy*, Vol. 30, N.º 3, December, p. 421-443.

Ojakorotu, Victor (2011). "The Paradox of Terrorism, Armed Conflict and Natural Resources: An Analysis of Cabinda in Angola". In *Perspectives on Terrorism*, Vol. 5, Issues 3-4, September, pp. 96-109.

Pravettoni, Riccardo (2010). "Intense Traffic – The Routes for Drug in Africa". In *Internazionale*, N.º 844, 30 April/6 May, June 23th. [Consult. em Maio 2013]. Disponível em [http://www.cartografareilpresente.org/IMG/pdf/PRAVETTONI\\_droga\\_EN\\_c-pdf.pdf](http://www.cartografareilpresente.org/IMG/pdf/PRAVETTONI_droga_EN_c-pdf.pdf)

Roussellier, Jacques (2011). "Terrorism in North Africa and the Sahel: Al-Qa'ida's Franchise or Freelance". In *Middle East Institute*, Policy Brief, N.º 34, August, pp. 1-10.

Sippel, Lilli and Kiziak, Tanja and Woellert, Franziska and Klingholz, Reiner (2011). "Africa's Demographic Challenges – How a Young Population can Make Development Possible". *Berlin Institute for Population and Development* in Cooperation with DSW, September, pp. 1-82.

Sogge, David (2009). "Angola 'Failed' yet 'Successful'". In *FRIDE – Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior*, Working Paper, N.º 81, April, p. 1-28.

Fundo para a Paz (2012). "Índice de Estados Falhados 2012". In *FFP Publications*, Programs. [Consult. em Maio 2013]. Disponível em <http://ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable>

Nações Unidas (2013). "Grupos Regionais de Estados-Membro das Nações Unidas". *Department for General Assembly and Conference Management*. [Consult. em Maio 2013]. Disponível em <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>

Virga, Catherine *et al.* (2012). "Manganese Market Outlook". In *CPM Group*, February, pp. 1-195.

## **UMA ESTRATÉGIA NO CONTEXTO DA PRIMAVERA ÁRABE PARA O REFORÇO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA PORTUGUESA FACE À IMPORTAÇÃO DE HIDROCARBONETOS DA ARGÉLIA**

**Emanuel H. dos S. Silva Sebastião**

[emanuel.sebastiao@gmail.com](mailto:emanuel.sebastiao@gmail.com)

Major do Exército, licenciado em Engenharia Militar, pela AM, com o Curso de Estado-Maior Conjunto, pelo IESM, pós-graduado e mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais, pela UAL. Atualmente desempenha funções de coordenador das áreas de infraestruturas e ambiente na Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército.

### **Resumo**

A energia desempenha um papel fundamental na sobrevivência do atual modelo civilizacional humano, assim como as disputas pelo seu controlo constituem um desafio permanente para a segurança dos Estados.

Portugal apresenta uma elevada dependência energética do exterior, adicionalmente, em 2011 a Argélia foi o sexto maior exportador de Petróleo e o segundo maior exportador de Gás Natural para Portugal. Face a esta conjuntura e aos efeitos da Primavera Árabe no norte de África, reconhece-se a necessidade de analisar a situação com vista a identificar estratégias para reduzir o risco para Portugal.

O artigo subdivide-se numa breve introdução e em três capítulos. Inicia-se justificando a relevância do tema, seguidamente, apresentam-se os conceitos de segurança e segurança energética, depois, caracteriza-se a situação portuguesa e argelina na atualidade e, no capítulo final, propõe-se uma estratégia para Portugal contribuir para a estabilização da Argélia e fazer face à situação de redução/interrupção do abastecimento argelino de Petróleo e Gás Natural, apresentando-se três Linhas de Ação Estratégica para reforço da segurança energética portuguesa relativamente à importação de hidrocarbonetos da Argélia, no contexto da Primavera Árabe.

Para Portugal salvaguardar a segurança energética face ao abastecimento argelino de hidrocarbonetos deve fazer uma abordagem crítica, focada em influenciar a Argélia no sentido do progresso, do aprofundamento da democracia e da estabilidade, através do desenvolvimento económico, social e político e uma abordagem neo-realista, baseada na diversificação das fontes de abastecimento de hidrocarbonetos, incremento da utilização de recursos endógenos renováveis, manutenção e desenvolvimento de reservas estratégicas e planeamento de alternativas para o abastecimento energético.

Nesse sentido, identificam-se três Linhas de Ação Estratégica (LAE): LAE 1 - Apoiar o desenvolvimento argelino e melhorar a balança comercial portuguesa; LAE 2 - Investir nos recursos endógenos para produção de energia; LAE 3 – Alargar as opções para importação de Gás Natural. A melhor opção para a situação portuguesa é uma abordagem integrada através da adoção de políticas que permitam atuar simultaneamente nas três LAE identificadas..

### **Palavras chave:**

Segurança energética; hidrocarbonetos; Argélia; Portugal; Primavera Árabe

### **Como citar este artigo**

Sebastião, Emanuel (2014). "Uma estratégia no contexto da Primavera Árabe para o reforço da segurança energética portuguesa face à importação de hidrocarbonetos da Argélia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art6](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art6)

**Artigo recebido em 9 de Fevereiro de 2014 e aceite para publicação em 10 de Março de 2014**



## **UMA ESTRATÉGIA NO CONTEXTO DA PRIMAVERA ÁRABE PARA O REFORÇO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA PORTUGUESA FACE À IMPORTAÇÃO DE HIDROCARBONETOS DA ARGÉLIA**

**Emanuel H. dos S. Silva Sebastião**

### **Introdução**

A energia desempenha um papel fundamental na sobrevivência do atual modelo civilizacional humano, assim como as disputas pelo seu controlo constituem um desafio permanente para a segurança dos Estados.

“Primavera Árabe” foi o nome atribuído a uma série de revoltas populares que em 2011 transpuseram o Norte de África e o Médio Oriente, e que teve como catalisador específico o ato de desespero do jovem vendedor ambulante Tarek al-Tayeb Mohamed Bouazizi, que a 17 de dezembro de 2010 se imolou na Tunísia, e com isso tornou-se símbolo do descontentamento da população contra a pobreza, o desemprego, a ditadura e a corrupção (catalisador geral). Devido a esses acontecimentos, os regimes ditatoriais da Tunísia, Egito e Líbia foram suspensos e os seus líderes Zine al-Abidine Ben Ali, Hosni Mubarak e Muammar Gaddafi, depostos por movimentos populares. Estas revoltas árabes, populares, alastraram a outros países, tais como o Iémen e a Síria, bem como originaram sublevações na República Democrática e Popular da Argélia.

Atualmente, os novos poderes instituídos debatem-se com a tentativa de constituir novas organizações e definir estratégias para o futuro, sem quaisquer garantias de sucesso. Nos países em que as revoltas árabes tiveram sucesso, ocorreram impactos profundos e vão ser necessários diversos anos para restabelecer o seu equilíbrio. No caso da Líbia, a situação ainda é extremamente instável, podendo mesmo vir a transformar-se num Estado falhado, e contribuir para a instabilidade no Magrebe.

Considerando que de 2000 a 2011 a Líbia foi o quinto maior exportador de Petróleo para Portugal (7,3%) e que face à guerra civil, em 2011 não houve exportações de Petróleo desse país (DGEG, 2012), pode constatar-se o impacto que revoltas populares desta natureza podem ter no abastecimento energético nacional.

No que respeita a Portugal, uma vez que apresenta uma elevada dependência energética do exterior (de acordo com as estatísticas provisórias de 2011: 77,1%) e em 2011, a Argélia foi o sexto maior exportador de Petróleo para Portugal (9,6%) e o segundo maior exportador de Gás Natural (36,9%) (DGEG, 2012), reconhece-se a





necessidade de aprofundar o conhecimento da situação com vista a identificar estratégias para reduzir o risco para Portugal.

## **Os conceitos de Segurança e Segurança Energética**

As primeiras referências ao termo “segurança” tiveram lugar nos Estados Unidos da América (EUA) e dizem respeito aos anos que se seguiram à II Guerra Mundial. Como todos os conceitos complexos, este também possui mais do que um sentido, sendo adequado limitar a abrangência, mas sem perder de vista as suas dimensões.

Durante o período da Guerra Fria (1945 a 1989), existiam três concepções fundamentais de segurança: a dominante, que se pode designar por “segurança estatal-militar”; a escola de “defesa alternativa”, com posições críticas face à dominante e a escola de “segurança do terceiro mundo”, desenvolvida por autores não pertencentes à América do Norte, Europa Ocidental e Ásia “desenvolvida”. A concepção dominante, realista, focava-se no Estado e na segurança militar externa deste, essencialmente nos assuntos militares e nucleares. A escola de segurança alternativa era fundamentalmente crítica do pensamento realista, afirmando que este é uma fonte da insegurança internacional e que é necessária justiça social, democracia e desarmamento, entre outros aspetos, para que se possa incrementar o grau de segurança mundial. Finalmente, a perspetiva da segurança da escola do terceiro mundo, apresenta-se como crítica das anteriores, afirmando que estas se limitavam à análise Este – Oeste ignorando os outros atores mundiais e a relevância da estabilidade económica e do desenvolvimento, na equação da segurança. (Fernandes, 2011: 195 a 199)

Com o desmembramento da ex-União Soviética e o fim da Guerra Fria (que teve início em 1989 com o derrube do muro de Berlim), resultou o fim da bipolaridade mundial. Face à nova conjuntura internacional, a segurança passou a ser uma realidade de definição complexa.

Na última década do Século XX, os conceitos de segurança passam a enquadrar-se dentro de três grandes grupos: A tendência neo-realista, que prolonga a visão estatocêntrica da segurança, mas alargada a novas dimensões; a tendência realista civilizacional, baseada na segurança das civilizações; e as tendências críticas multiculturalistas e humanitárias, que têm em comum o ideal pós-positivista da segurança do indivíduo e dos diversos grupos que constituem a sociedade civil (Fernandes, 2011: 200).

No pós Guerra Fria, a abordagem neo-realista à segurança, deve-se essencialmente a Barry Buzan, que alargou o conceito da dimensão militar, às dimensões individual, estadual, regional e sistémica, numa concepção integrada dos domínios político, militar, económico, social e ambiental. Contudo, o Estado continua a ser o principal ator na cena internacional e o objeto da segurança (Fernandes, 2011: 201 a 203).

No que respeita à concepção realista-civilizacional, pode afirmar-se que deriva das ideias apresentadas na obra *The Clash of Civilizations. Remaking of World Order* (1996) de Samuel Huntington. Esta concepção de segurança anti personalista e anti universalista defende que o universalismo ilusório dos Direitos Humanos instiga o mundo Ocidental à intervenção nos assuntos das outras civilizações, promovendo a instabilidade mundial. Para Huntington, as dimensões político-militares e culturais, conjugadas com a



dimensão económica, são centrais para a ocorrência de conflitos (Fernandes, 2011: 203 a 204).

As conceções críticas, multiculturalistas e humanitárias; que são alvo de inúmeros autores e correntes (unidos pela crítica à posição realista tradicional), podem subdividir-se em dois grandes grupos: o da abordagem multiculturalista, baseada em ideais humanitários; e o dos estudos críticos da segurança. A primeira abordagem defende uma nova preocupação com a segurança das pessoas, bem como com a paz, o desenvolvimento sustentado e a democratização, com preocupações ambientais, sociais e de cidadania. A segunda abordagem: Os estudos críticos da segurança, é inspirada na Escola de Frankfurt, Adorno, Horkheimer, Marcuse e Habermas, e defendida por Ken Booth; na qual o Estado passa a ser considerado como mais um ator na cena internacional, alargando a análise a uma realidade mais complexa e abrangente, onde se salientam os indivíduos, os grupos da sociedade civil e as componentes externa e interna dos Estados (Fernandes, 2011: 205 a 207).

Na sequência dos modelos teóricos de análise do conceito de Segurança em RI apresentados, e face à atualidade do pensamento de Ken Booth, o modelo adotado será a "*critical theory of security*" da sua obra "*Theory of World Security*" (Booth, 2007). Esta opção surge inspirada pela afirmação de Karl Marx, de que "os filósofos apenas interpretam o mundo de formas diferentes e o importante é mudá-lo", pelo que a ideia de abordar este trabalho numa perspetiva crítica, prende-se com o desejo de contribuir para promover a mudança no sentido do crescimento sustentável.

A segurança energética também é um conceito que está longe de ser interpretado de forma consensual, segundo Daniel Yergin (Yergin, 2011: 264 a 283), pode definir-se de forma simplificada como "o abastecimento fiável a preços razoáveis", todavia, face à complexidade do que é necessário concretizar para a atingir, devem ser consideradas as seguintes dimensões:

1. **A segurança física** – proteção dos ativos, das infraestruturas, das redes de abastecimento e rotas de tráfego, bem como a manutenção de reservas para situações de crise;
2. **A disponibilidade de energia** – a habilidade de fisicamente, contratualmente e comercialmente garantir o acesso à energia;
3. **O sistema de segurança energética** – composto pelas políticas nacionais e as instituições internacionais, que estão coordenadas para ajudar a manter o fluxo contínuo de abastecimentos e responder a emergências;
4. **O investimento** – sem o qual não é possível garantir os abastecimentos adequados e infraestruturas disponíveis no momento certo, e para o qual são necessárias políticas e um clima empresarial adequados que motivem investimentos que só têm retorno a longo prazo.

Devem também ser enumerados os seguintes **princípios chave** para a criação de um sistema de emergência e que permitem aumentar a segurança energética em todas as suas dimensões:



1. **Diversificação das fontes de abastecimento** – utilizar múltiplas fontes de abastecimento e fontes energéticas, reduzindo o impacto das disrupções, facultando alternativas, servindo os interesses dos consumidores e dos produtores através da estabilidade a longo prazo;
2. **Resiliência** – através da manutenção de capacidade sobranse de produção, reservas estratégicas e da manutenção de uma capacidade adequada de *stocks* de produto e sobressalentes críticos ao longo da cadeia de abastecimentos, bem como do planeamento antecipado de resolução de crises;
3. **Integração** – existe apenas um mercado mundial de Petróleo, que move 90 milhões de barris por dia e é complexo. Uma disrupção no abastecimento num determinado local tem impacto global, pelo que a segurança reside na estabilidade deste mercado como um todo;
4. **Informação** – fundamental para o funcionamento dos mercados, gera confiança e permite o investimento contínuo. A Agência Internacional da Energia (AIE) e o Fórum Internacional da Energia (FIE) contribuem decisivamente para este aspeto;
5. **Mercados** – se forem grandes, flexíveis e a funcionar adequadamente, contribuem para a segurança absorvendo choques e permitindo que a oferta e a procura respondam mais rapidamente e com a máxima “ingenuidade” possível do que dentro de um sistema controlado. Os mercados respondem mais vezes com eficiência e eficácia do que uma gestão centralizada.

Outro fator digno de referência, são os **cyber ataques**, principalmente os que são orientados para as infraestruturas elétricas, atualmente geridas por sistemas informáticos suscetíveis de interferências de *hackers*. Adicionalmente, a segurança energética ainda tem de ser expandida para responder às mudanças nas infraestruturas das tecnologias da informação e da economia mundial, bem como tem de ser abordada não apenas na vertente do abastecimento de energia, mas também **ao longo de toda a cadeia de abastecimento**, desde a captação inicial até ao utilizador final.

Face ao referido, a segurança energética contribui de forma indelével para a segurança no sentido lato do termo. Qualquer interrupção no fluxo de fornecimento de energia a um país prejudica diretamente a sua economia e o bem-estar dos seus cidadãos com consequências na estabilidade política e social. Grande parte da humanidade no século XXI está dependente da energia, quer sob a forma de combustível para os veículos, como pela utilização da eletricidade que coloca em marcha todo o tipo de equipamentos facilitadores da vida quotidiana. Deve ainda considerar-se o funcionamento da indústria, dos transportes e do Estado, que são os maiores consumidores de energia. Assim sendo, o abastecimento satisfatório e contínuo de energia é uma pré-condição para o crescimento económico, para a legitimação de uma entidade política e para o progresso das sociedades.

Atualmente, a perceção de segurança dominante continua a assentar na faculdade que os Estados e as sociedades possuem para manter a sua independência e integridade. Ou seja, a contenção das ameaças aos valores adquiridos por essas sociedades e que lhes proporcionam condições à existência humana. Desta se depreende que a incerteza relativamente à disponibilidade e possibilidade de utilização de fontes primárias de energia compromete a segurança na medida em que coloca em risco esses valores.



## Caracterização da situação

Portugal não tem produção doméstica de Carvão, Petróleo e Gás Natural, bem como não produz energia elétrica com recurso a centrais nucleares. As fontes primárias de energia de origem doméstica são a hidroelétrica, eólica, solar e biomassa, havendo atualmente um “embrião” da produção de energia com recurso à energia cinética das ondas. Contudo, é feita refinação, armazenagem e distribuição de produtos petrolíferos e armazenagem, gaseificação e distribuição de Gás Natural em território nacional.

De acordo com a DGEG (DGEG, 2012), o consumo de Energia Primária em Portugal tem vindo a decrescer aproximadamente 3% ao ano de 2005 a 2010, sendo que no mesmo período houve um decréscimo de aproximadamente 7% ao ano de consumo de Petróleo bruto. Relativamente ao Gás Natural, de 2001 a 2010 houve um aumento gradual de aproximadamente 4% ao ano, acompanhado pelo crescimento do consumo de fontes renováveis com uma taxa de 3% ao ano. Esta alteração deveu-se por um lado ao início da produção de energia elétrica utilizando Gás Natural bem como à política de investimentos em energias renováveis, no sentido de aproveitar os recursos energéticos endógenos, e assim reduzir a dependência energética do exterior.

Relativamente ao consumo de produtos energéticos, na última década observou-se uma mudança de paradigma, houve um crescimento do consumo de Gás Natural (100%), gasóleo de aquecimento (45%) e GPL (25%), acompanhado de uma descida do consumo dos petróleos (menos 85%), fuel (menos 80%), gasolina 98 (menos 75%) e de menos 30% no Carvão, gás butano, gás propano e gasóleo colorido. No que respeita à gasolina IO 95 e ao gasóleo rodoviário, houve apenas uma ligeira tendência de subida do consumo, com um pico nos anos de 2004 e 2005, mantendo-se de uma forma geral estável. Pode afirmar-se que houve um aumento da utilização dos veículos a gasóleo, bem como um alargamento do parque automóvel, mas acompanhado de um aumento da eficiência energética dos motores, com a consequente redução dos consumos, situação que permitiu a ligeira tendência de aumento de consumo dos combustíveis mais correntes. Também se identifica uma maior difusão da utilização de veículos a GPL, face à poupança que proporciona (fundamentalmente pelo regime fiscal aplicado ao GPL) e de gasóleo de aquecimento, face ao aumento do poder de compra dos portugueses durante o início da primeira década do milénio.

Quanto à origem do Petróleo bruto, de 2000 a 2011 os 5 países de onde Portugal importou mais quantidade desta fonte primária de energia foram a Nigéria (18,1%), a Arábia Saudita (12,2%), o Brasil (8,7%) a **Argélia** (8,3%) e a Líbia (7,3), totalizando 54,6% do total das importações de 24 países diferentes. Neste intervalo de tempo, os únicos países que forneceram Petróleo de forma continuada a Portugal, foram a Nigéria e a Arábia Saudita. O Brasil é fornecedor desde 2001 e a **Argélia** e o Cazaquistão desde 2004. Em 2011, os 5 maiores fornecedores de Petróleo bruto a Portugal foram Angola (20,0%), Arábia Saudita (14,0%), Brasil (13,2%), Cazaquistão (13,1%) e Nigéria (11,7%), totalizando 72,0% do total das importações entre 12 países. A **Argélia** vem logo de seguida, com um contributo de 9,6% (os outros 6 países foram o Azerbaijão, Camarões, Guiné Equatorial, México, Noruega e Rússia). Salienta-se que neste ano não houve importação de Petróleo da Líbia, país que em 2010 tinha sido responsável por 13,82% das importações Portuguesas. Esta alteração deveu-se aos conflitos que



ocorreram no país nesse ano, mas Portugal adaptou-se reforçando as importações de Angola (mais 34,6%), Arábia Saudita (mais 23,3%), Brasil (mais 20,3%), **Argélia** (mais 48,4%) e Rússia (mais 76,5%). Face ao apresentado, pode afirmar-se que existe uma elevada probabilidade de Portugal continuar a importar Petróleo bruto da Nigéria, Arábia Saudita, Brasil, **Argélia** e Cazaquistão, desde que estes países mantenham as condições da última década.

No que respeita à origem do Gás Natural, de 2000 a 2011 os países de onde Portugal importou mais quantidade desta fonte primária de energia foram a **Argélia** (54,6%) e a Nigéria (41,6%), totalizando 96,2% das importações de 6 países diferentes. Neste intervalo de tempo foram esses países que forneceram Gás Natural a Portugal sem interrupções. Em 2011 os 2 maiores fornecedores de Gás Natural a Portugal foram a Nigéria (54,9%) e a **Argélia** (36,6%), totalizando 91,5% das importações entre 3 países. Comparando com a diversidade de fornecedores de Petróleo, **reconhece-se que existe uma elevada concentração de países de origem para as importações de Gás Natural, identificando-se a necessidade de diversificação, através da aquisição a outros países.**

Desde 2005 o consumo de Energia Primária tem vindo a diminuir, conjugando este decréscimo com o aumento gradual da produção doméstica, baseada em fontes primárias de energia, renovável, também tem havido uma redução gradual da dependência do exterior, que passou de 88,8% em 2005, para **77,1% em 2011**. Considerando a inexistência em território nacional de fontes primárias de energia não renováveis, economicamente viáveis, e a consequente dependência energética do exterior, pode afirmar-se que os parceiros energéticos são essenciais para o Estado manter o nível de vida dos cidadãos e aspirar ao crescimento económico.

As vulnerabilidades que Portugal apresenta relativamente à Argélia na conjuntura da sua segurança do abastecimento energético, são a inexistência de Petróleo e Gás Natural em território nacional e a elevada dependência das importações de Gás Natural da Argélia. Esta última é maximizada pela atual tendência de aumento do consumo de Gás Natural para produção de energia elétrica<sup>1</sup>, indústria e consumo privado. A interrupção continuada do fornecimento dessa fonte primária de energia implicará necessariamente a procura de alternativas, quer através da rede de gasodutos da Península Ibérica, quer via terminal de GNL de Sines.

As ameaças mais relevantes para a estabilidade do fornecimento de hidrocarbonetos argelinos são os ataques terroristas a infraestruturas energéticas; o surgimento de novas tecnologias de extração de hidrocarbonetos, que reduzam a competitividade do Petróleo e Gás Natural Argelinos; a redução continuada do preço do Petróleo e Gás Natural; o aumento de tensões políticas entre Estados do Magrebe, resultantes do eventual colapso do Estado na Líbia, ou com Marrocos resultantes do conflito fronteiriço ou do conflito do Saara Ocidental; e a instabilidade política resultante de divisões no seio da elite dirigente em torno da sucessão do regime argelino com a saída de Abdelaziz Bouteflika.

A interrupção de fornecimento de energia devida a ataques terroristas poderá numa primeira fase originar a utilização das reservas e, caso os seus efeitos perdurem no

<sup>1</sup> Em 2013 a abundância de precipitação e vento originou o aumento da produção de energia procedente de fontes renováveis, pelo que as centrais de ciclo combinado (utilizadoras de gás natural) tiveram uma produção reduzida, contudo, num horizonte alargado a tendência de aumento do consumo mantém-se.





tempo, obrigar à pesquisa de alternativas. O surgimento de novas tecnologias de extração, “não convencionais” poderá criar alternativas à importação de hidrocarbonetos devido à utilização de recursos endógenos, ou de recursos de países mais estáveis e localizados a distâncias mais curtas. Quer a redução da procura dos hidrocarbonetos argelinos, quer a redução continuada dos preços dos hidrocarbonetos, implica a diminuição da capacidade do governo argelino manter o estatuto através da repressão das sublevações, do aumento da despesa pública, dos vencimentos dos funcionários do Estado, das subvenções aos bens de primeira necessidade e do acesso ao crédito bonificado por parte dos jovens, com consequências nefastas para o equilíbrio económico e social do país e, consequentemente, aumento do risco para Portugal.

O aumento de tensões políticas entre Estados do Magrebe face à situação na Líbia ou com Marrocos relativamente ao Saara Ocidental poderão obrigar a Argélia a alterar a atitude relativamente à cooperação em segurança e defesa, e à não ingerência em assuntos internos de outros Estados, no sentido da participação em forças de coligação entre Estados do Magrebe e/ou com forças europeias, no combate aos grupos terroristas atuando fora das suas fronteiras, bem como obrigar a canalizar recursos para este fim, em detrimento da sua aplicação no desenvolvimento do país.

A eventual instabilidade interna face à sucessão do regime, entre outras, pode ter as seguintes consequências: nomeação de um presidente do regime, com a manutenção do *status quo*; a subida ao poder de um líder alternativo, com capacidade para reformar a política e a economia do país; ou a desagregação do Estado com desfecho imprevisível (muito pouco provável, face à hegemonia dos militares nas estruturas de poder).

Apesar de todos os acontecimentos, as consequências da Primavera Árabe ainda não atingiram a Argélia e as principais razões que têm desmotivado a revolta generalizada dos argelinos são a disponibilidade financeira que advém da abundância de hidrocarbonetos, a aversão ao envolvimento noutra guerra civil e a hipótese de recrudescimento do radicalismo islâmico. Na prática, a elevada capacidade e experiência das forças de segurança no controle de tumultos sem provocar baixas e a falta de organização e de objetivos comuns dos revoltosos, aliados ao incremento da despesa pública, subsídios a bens de primeira necessidade e acesso mais fácil ao crédito jovem, têm sido fatores determinantes para apaziguar os Argelinos.

Na vertente de política externa, os atuais níveis de conflitualidade no Mali e na Líbia não devem ser ignorados, pelo impacto que podem vir a ter nas relações entre os Estados do Magrebe, e pelos apoios que podem proporcionar a grupos terroristas através de pessoal, abrigo, treino e armamento.

### **Uma estratégia para Portugal**

A médio e longo prazo, para melhorar as condições de vida dos argelinos e reduzir a conflitualidade interna é necessário que o Estado argelino **invista na formação técnica** dos cidadãos, com especial ênfase nas camadas mais jovens e nas seguintes áreas: extração, transformação, transporte e distribuição de hidrocarbonetos; extração, transformação, transporte e distribuição de minério de ferro, fosfatos, urânio, chumbo e zinco; produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas; construção civil



(materiais de construção, infraestruturas e edifícios), turismo, educação e formação, saúde, indústria e serviços; **diversifique a economia**, essencialmente nas áreas já abordadas na formação técnica, com recurso a apoio externo, mas envolvendo sempre cidadãos argelinos, pelo potencial multiplicador que daí advém; e **aprofunde a democracia**, começando pela separação efetiva dos poderes executivo, legislativo e judicial, redução da influência dos militares na política, responsabilização dos políticos e aumento da participação pública na política. Todas estas medidas têm de ser sincronizadas, para que por um lado a diversificação da economia se efetue maioritariamente com recurso a ativos nacionais (que necessitam de formação técnica) e por outro o aprofundamento da democracia seja gradual, em função do aumento da disponibilidade de recursos humanos com formação e educação adequadas aos cargos políticos, e da melhoria de condições de vida dos argelinos. O aprofundamento efetivo da democracia só poderá efetuar-se após a melhoria das condições gerais de vida dos argelinos e da redução do desemprego, dado que estes fatores são determinantes para a redução do espaço de manobra dos radicais islâmicos nas suas atividades subversivas.

Face ao apresentado, propõem-se duas abordagens distintas para Portugal salvaguardar a segurança energética face ao abastecimento argelino de hidrocarbonetos:

- Uma **abordagem crítica**, focada em contribuir para influenciar a Argélia no sentido do progresso, do aprofundamento da democracia e da estabilidade, contribuindo para a segurança dos seus cidadãos através do desenvolvimento económico, social e político para que no médio e longo prazo estes possam atingir a igualdade de direitos políticos, económicos e sociais (emancipar-se), e simultaneamente sejam garantidos a segurança física da cadeia de abastecimento e o reforço do investimento em infraestruturas energéticas, permitindo o fluxo contínuo do abastecimento de Petróleo e Gás Natural a Portugal, e aos outros países importadores;
- Uma **abordagem neo-realista**, baseada na diversificação das fontes de abastecimento de hidrocarbonetos, incremento da utilização de recursos endógenos renováveis, manutenção e desenvolvimento de reservas estratégicas e antevisão de soluções para as crises com pré planeamento de alternativas para o abastecimento energético de Portugal.

Nesse sentido, identificam-se três Linhas de Ação Estratégica (LAE) para salvaguardar a segurança energética de Portugal face a eventuais impactos das revoltas árabes na Argélia, com implicações no abastecimento de hidrocarbonetos a Portugal, a primeira no âmbito da abordagem crítica e as duas últimas no âmbito da abordagem neo-realista:





### **LAE 1: Apoiar o desenvolvimento argelino e melhorar a balança comercial portuguesa**

As boas relações diplomáticas entre Portugal e a Argélia, e o facto de pertencer à União Europeia (UE), conjugados com o relançamento de programas Europeus orientados para o desenvolvimento económico e social do Magrebe, facilitam o fluxo de pessoas e bens, a internacionalização das empresas portuguesas e permitem a Portugal fortalecer o quadro de cooperação com a Argélia no seio da UE. Nestas vertentes, Portugal pode facilitar o relacionamento entre UE e a Argélia, aprofundar a interdependência dos dois países e melhorar a balança comercial, através da promoção do aumento da exportação de bens e serviços, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento económico argelino pela diversificação da sua atividade económica nos setores agrícola, industrial e dos serviços. Também pode apoiar na formação de quadros em áreas técnicas, gerando emprego e melhorando as condições de vida dos argelinos. A médio prazo, medidas desta natureza, podem contribuir para reduzir o espaço de manobra dos grupos terroristas em território argelino e os potenciais impactos nefastos da redução do preço dos hidrocarbonetos para a economia argelina.

Considerando a política de internacionalização das empresas portuguesas do setor energético e o interesse do governo argelino em realizar parcerias com empresas portuguesas, o aprofundamento do envolvimento da PARTEX, e o começo do envolvimento da GALP no *upstream* argelino podem ser vantajosos para a balança comercial portuguesa e para as empresas energéticas. Igualmente, face à conjuntura que o mercado da construção atravessa atualmente, identifica-se a oportunidade de internacionalização da indústria portuguesa de construção civil, contribuindo para a melhoria das condições de vida dos argelinos através da construção de infraestruturas e edifícios de habitação e edifícios industriais, concorrendo assim para aumentar a estabilidade social no país.

Outra vertente que pode ser explorada com vantagem para ambos os países é a experiência portuguesa em energias renováveis, através da exportação e montagem de painéis fotovoltaicos e aerogeradores, diversificando as fontes energéticas argelinas, melhorando a sustentabilidade ambiental do país e do mundo.

Face à conjuntura económica e financeira atual e à reduzida disponibilidade financeira portuguesa para investimentos estruturantes, a elevada disponibilidade financeira da Argélia, é uma oportunidade a explorar em conjugação com o referido anteriormente, por exemplo para financiar o aperfeiçoamento da tecnologia de produção de energia utilizando fontes renováveis, com vantagens para ambos os países.

### **LAE 2: Investir em recursos endógenos para produção de energia**

Devido à carência de fontes primárias de energia não renováveis, Portugal tem uma elevada dependência energética do exterior, todavia, desde 2005 o consumo tem vindo gradualmente a reduzir-se. Conjugando este decréscimo do consumo com o aumento gradual da produção doméstica, baseada em fontes primárias de energia renovável, tem havido uma redução gradual da dependência do exterior, que passou de 88,8% em 2005, para 77,1% em 2011.

A política de investimento em fontes de energia renováveis, do tipo hídrico, eólico, solar e biomassa, tem sido muito importante para a redução da dependência



energética, tendo-se revelado um bom investimento de médio e longo prazo. De acordo com a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG h), 2012; 12), em 2011 Portugal obteve o terceiro maior contributo de fontes de energia renovável para a produção de energia elétrica da Europa (45,3%) logo atrás da Suécia (57,2%) e da Áustria (56,3%). Considerando que a média da UE 15 foi de 21,7%, e que ao nível global, apenas a Nova Zelândia (73,3%) e o Canadá (63,7%) apresentam maiores contributos das renováveis, Portugal está na vanguarda da utilização de fontes de energia renováveis para produção sustentável de energia elétrica.

Com a atual crise económica e financeira, Portugal não possui disponibilidade para fazer grandes investimentos estruturantes em sistemas energéticos, contudo, a descarbonização da economia, pela via do aumento da eficiência energética nos transportes, habitações e indústria, e através do investimento em energias renováveis, são o caminho mais seguro, porque embora obriguem a investimentos, numa perspetiva de longo prazo o aumento da eficiência energética e a utilização de fontes renováveis de energia são as medidas mais sustentáveis económica e ambientalmente, contribuindo decisivamente para a redução da dependência energética do exterior e para a proteção ambiental.

Quanto à prospeção de hidrocarbonetos, pese embora ainda não tenham sido encontradas fontes economicamente viáveis em território nacional, o país deve continuar a dinamizar a sua procura no *onshore* e *offshore* portugueses.

### **LAE 3: Alargar as opções de importação de Gás Natural**

Na perspetiva da necessidade de substituição dos hidrocarbonetos argelinos no mix energético português, Portugal tem de colmatar a lacuna importando Petróleo e o Gás Natural de outros países. O caso do Petróleo não é de difícil resolução, já que em 2011 Portugal importou apenas 9,6% do Petróleo da Argélia, o país importa esta fonte primária de energia de inúmeras origens, e demonstrou recentemente (durante a guerra civil da Líbia), que tem flexibilidade suficiente para se adaptar, dividindo a procura por outros países exportadores. No que respeita ao abastecimento de Gás Natural, a solução é mais complexa, na medida em que até à data, a Argélia foi globalmente o maior fornecedor a Portugal havendo necessidade de procurar outras alternativas.

Após a concretização das redes transeuropeias de energia propostas pela Comissão Europeia, o terminal de GNL de Sines, conjugado com o sistema de refinação, armazenagem e distribuição de produtos petrolíferos e armazenagem e distribuição de Gás Natural existentes em Portugal, podem ser explorados como alternativa aos gasodutos para entrada de hidrocarbonetos na Europa central, assim como Portugal pode utilizar essa rede para importar hidrocarbonetos do norte da Europa. Adicionalmente, Portugal deve alargar as importações de GNL no mercado *spot* a países da CPLP como o **Brasil** e **Moçambique**, outros países atlânticos, como a **Venezuela** e os **EUA** e a países do médio oriente, como o **Qatar** e a **Arábia Saudita**, em função das condições oferecidas por esses fornecedores.

A opção mais favorável para a situação portuguesa é uma abordagem integrada através da adoção de políticas que permitam atuar simultaneamente nas três LAE



identificadas, fazendo o esforço principal na abordagem crítica com vista a contribuir para a redução da conflitualidade e melhoria da ordem mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Obras:

Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2011) - *The Globalization of World Politics*. 5ed. New York: Oxford University Press. ISBN-10: 0199569096.

Booth, Ken (2007) - *Theory of World Security*. 1ed. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN-10: 0521543177.

Brown, Chris; AINLEY, Kirsten (2012) - *Compreender as Relações Internacionais*. 1ed. Gradiva: Lisboa. ISBN: 978-989-616-465-2

Fernandes, José Pedro T. (2009) - *Teorias das Relações Internacionais, Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. 2ed. Coimbra: Almedina. ISBN 9789724038995.

Leal, Catarina Mendes (2011) – *Magrebe, Islamismo e a relação Energética de Portugal*. Lisboa: Tribuna da História. ISBN: 9789898219282.

Lopes, António Figueiredo [et al.] (2012) – *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN: 9789722720861.

Martinez, Luis (2013) – *The Violence of Petro-Dollar Regimes: Algeria, Iraq and Libya*. London: Hurst&Company. ISBN: 9781849041744.

Pulido, João Garcia e FONSECA, Pedro (2004) - *O Petróleo e Portugal: O Mundo do Petróleo e o seu Impacto no Nosso País*. Lisboa: Tribuna da História. ISBN-10: 972879925X.

Rodrigues, Teresa Ferreira [et al.] (2012) - *Uma Estratégia de Segurança Energética para o séc. XXI em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN: 9789722720366.

Willis, Michael J. (2012) – *Politics and Power in the Maghreb*. London: Hurst&Company. ISBN: 9781849042000.

Yergin, Daniel (2011) - *The Quest: Security and the Remaking of the Modern World*. London: Allen Lane. ISBN-10: 1846145422.

### Publicações na internet:

Archy, Lahcen (2012) [Em linha] - *Algeria Avoids the Arab Spring?*. carnegieendowment.org. Washington, DC. [Consultado 5 de agosto de 2012] disponível em <http://carnegieendowment.org/2012/05/31/algeria-avoids-arab-spring/b0xu>

Archy, Lahcen (2013) [Em linha] – *The Price of Stability in Algeria*. carnegieendowment.org. Washington, DC. [Consultado 24 de junho de 2012] disponível em <http://carnegie-mec.org/2013/04/25/price-of-stability-in-algeria/g1cs>

Bellal, Tahar (2009) – *Housing supply in Algeria: Affordability matters rather than availability* [Em linha]. Algeria: Department of Architecture, Faculty of Engineering



Science, University of Setif. [Consultado 12 de maio de 2013]. Disponível em WWW: <http://www.um.ase.ro/No12/8.pdf>

Boukhars, Anouar (2013) – *Algerian Foreign Policy in the Context of The Arab Spring* [Em linha]. [carnegieendowment.org](http://carnegieendowment.org). Washington, D.C. [Consultado 26 de março de 2013]. Disponível em WWW: <http://carnegieendowment.org/2013/01/14/algerian-foreign-policy-in-context-of-arab-spring/f1xf>

BTI (2012) - *Algeria Country Report: Bertelsmann Stiftung* [Em linha]. Gütersloh. [Consultado 18 de maio de 2013]. Disponível em <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Algeria.pdf>

Darbouche, Hakim (2011) – *Algeria's Failed Transitions to a Sustainable Polity Coming to yet another crossroads* [Em linha]. Brussels. [Consultado 18 de maio de 2013]. Disponível em <http://www.ceps.eu/ceps/dld/6324/pdf>

DGEG, Direção Geral de Energia e Geologia (2012) – O balanço energético português e a dependência energética do exterior. [Em linha]. Lisboa. [Consultado 25 de dezembro de 2012]. Disponível em <http://www.dgeg.pt?cr=12975>

Energy Information Administration (EIA) (2013) [Em linha] – *Algeria*. [Referência de 28 de junho de 2013] disponível em <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Algeria/algeria.pdf>.

IMF a) (2012) - *Unemployment and Labor Market Issues in Algeria*, [Em linha]. Washington, D.C.. [Consultado 12 de maio de 2013]. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1299.pdf>

IMF b) (2013) - *Algeria: Statistical Appendix*, [Em linha]. Washington, D.C.. [Consultado 12 de maio de 2013]. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1349.pdf>

Library of Congress – Federal Research Division (LC-FRD) (2008) [Em linha] – *Country Profile – Algeria*. [Referência de 24 de junho de 2012] disponível em <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Algeria.pdf>

Parks, Robert P. (2012) - [Em linha] – *Algeria's 10 May 2012 Elections: Preliminary Analysis*. [www.jadaliyya.com](http://www.jadaliyya.com). Lisboa. [Referência de 03 de agosto de 2012] disponível em <http://www.jadaliyya.com/pages/index/5517/algerias-10-may-2012-elections-preliminary-analysis>

Pires, Raúl M. Braga (2012) [Em linha] – A Argélia Pós-Eleitoral. Expresso. Lisboa. [Referência de 03 de agosto de 2012] disponível em <http://expresso.sapo.pt/a-argelia-pos-eleitoral=f727236>

Stevens, Paul (2012) – *The Arab Uprisings and the International Oil Markets* [Em linha]. Briefing Paper EERG BP 2012/03. London: Chatham House. [Consultado 4 de junho de 2012]. Disponível em WWW: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/bp0212stevens.pdf>

Stewart, Scott (2013) - *The Unspectacular Unsophisticated Algerian Hostage Crisis*. [Em linha]. Security Weekly. Austin: Stratfor. [Consultado 25 de março de 2013]. Disponível em [http://www.stratfor.com/weekly/unspectacular-unsophisticated-algerian-hostage-crisis?utm\\_source=freelist-](http://www.stratfor.com/weekly/unspectacular-unsophisticated-algerian-hostage-crisis?utm_source=freelist-)



[f&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=20130124&utm\\_term=sweekly&utm\\_content=leadmore&elq=455ec51dde884a33bcc5cec219db376a](https://janus.net/2014/05/uma-estrategia-no-contexto-da-primavera-arabe-para-o-reforco-da-seguranca-energetica-portuguesa-face-a-importacao-de-hidrocarbonetos-da-argelia/)

The World Factbook – CIA (TWF-CIA) (2012) [Em linha] – *Algeria*. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency. [Referência de 17 de junho de 2012] disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ag.html>

Transparency International (TI) (2012), [Em linha] – *Algeria*. [Referência de 13 de julho de 2013] disponível em <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/#myAnchor2>

## **EL PESO DE LA "TRADICIÓN" EN LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES DE COMERCIO EL CASO DE ARGENTINA DURANTE LA RONDA DOHA**

**Julieta Zelicovich**

[julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar)

Magister in International Trade Relations. Ph.D. candidate in International Relations. Scholar of Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Assistant professor and researcher at Universidad Nacional de Rosario, Rosario (Argentina). Her research areas are multilateral trade negotiations and Argentinean trade foreign policy

### **Resumen**

El artículo estudia el impacto de la "tradición" como variable dentro de los análisis de política exterior. Considera para ello un caso particular, cual es el de la participación Argentina en las negociaciones multilaterales de comercio. El argumento central señala que para la Argentina la tradición negociadora ha tenido un papel importante como orientador en las acciones de política externa en materia de las negociaciones multilaterales de comercio, especialmente en los momentos de crisis. Y que dentro de esta tradición, la principal variable en la configuración de las opciones de Argentina ha sido la de la estrategia de desarrollo.

### **Palabras claves:**

Tradición; Política Exterior; Negociaciones comerciales; OMC; Argentina

### **Como citar este artículo**

Zelicovich, Julieta (2014). "El peso de la «tradición» en las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de Argentina durante la Ronda Doha". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Mayo-Octubre 2014. Consultado [online] en la fecha de la última visita, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art7](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art7)

**Artículo recibido el 18 de Febrero de 2014 y aceptado para publicación en 13 de Marzo de 2014**



## **EL PESO DE LA "TRADICIÓN" EN LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES DE COMERCIO EL CASO DE ARGENTINA DURANTE LA RONDA DOHA**

**Julieta Zelicovich**

Las teorías liberales y neoliberales de las relaciones internacionales ponen el acento en cómo los condicionantes domésticos influyen a la hora de definir las políticas externas de los Estados. En el estudio de las posiciones y estrategias en las negociaciones internacionales como las de comercio, los condicionantes económicos han sido los más ampliamente desarrollados dentro del conjunto de variables domésticas específicas de tal política exterior (Rodrik 1995; Milner 1999; Frieden y Martin, 2001; Moravcsik 1997). No obstante otros elementos, menos tangibles, también han contribuido a la toma de decisiones, y permiten explicar las conductas de los Estados, especialmente en las instancias iniciales de los procesos de negociación.

A partir del análisis del caso Argentino, en este artículo, buscamos entrever cómo uno de estos elementos intangibles, la "tradición" negociadora, conformada a partir de los imaginarios, ideas, y el peso de la historia, han orientado las decisiones de los *policy makers* en una de las negociaciones más importantes del inicio del siglo XXI, cual ha sido la de la Ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Esta negociación resulta relevante no sólo por la ambiciosa agenda que presenta en materia comercial, sino también como proceso distintivo de los cambios acaecidos durante la primera década del siglo XXI en materia de relaciones comerciales internacionales. Permite ver la reconfiguración de las relaciones de poder tanto entre países desarrollados y países emergentes, como entre estos últimos y el resto de los países en desarrollo. Además ilustra cómo las variaciones en los precios de los *commodities* y en las formas de producción y comercialización terminaron influyendo para la configuración de la agenda en temas sensibles, prioritarios, o excluidos.

La Argentina es un país de recursos medios, que tuvo una incorporación tardía al régimen multilateral de comercio, pero que a partir de la década de los 80 fue incrementando su activismo negociador en las distintas "rondas". Para este país la negociación de Doha en sus comienzos era centralmente agrícola y podía implicar un crecimiento de hasta el 29% de las exportaciones, y de un 5% del Producto Bruto Interno (MRECIC, 2003). No obstante, producto de la crisis doméstica que tuvo epicentro en diciembre de 2001, los recursos e instrumentos técnicos, políticos, y económicos para la negociación se encontraron limitados. En consecuencia, Argentina comenzó la Ronda Doha con una acotada posibilidad de tener una participación activa y con altos niveles de incertidumbre.





Nuestras hipótesis son que para la Argentina la tradición negociadora ha tenido un papel orientador importante en las acciones de política externa en materia de las negociaciones multilaterales de comercio, especialmente en los momentos de crisis. Y que dentro de esta tradición, la principal variable en la configuración de las opciones de argentina ha sido la de la estrategia de desarrollo.

En los siguientes apartados se exponen algunas consideraciones teóricas y metodológicas respecto a la "tradición" como variable para el análisis; luego se expone su conformación a lo largo de la historia negociadora argentina y finalmente se analiza el papel que ésta jugó en las definiciones primarias de la posición y estrategia negociadora argentina en los momentos iniciales de la Ronda Doha, de la OMC.

### 1. La "tradición negociadora" en los análisis de política exterior

La pregunta sobre cómo se configura la política exterior de un país es el interrogante central de la perspectiva de los análisis de política exterior. Éstos comenzaron a desarrollarse con mayor intensidad desde los años 70 y 80, llegando a convertirse en un "sub-campo" dentro de la disciplina (Hudson, 2005). Se caracterizan por su foco específico en el actor (actor-specific focus), por oposición al sistema (Hudson, 2005), y sostienen que toda relación internacional y transnacional se basa en decisiones humanas, individuales o grupales. Ello lleva pues a considerar, para la comprensión de la conducta del Estado, quiénes toman tales decisiones, cuáles son los determinantes, nacionales e internacionales que pesan sobre ellas, y cómo se desarrolla su implementación

Una de las variables que se incorpora en estos análisis remite a los *factores históricos, culturales y sociales*, y al papel de éstos en la configuración de una *tradición* que resultará influyente para los *policy makers*. Según autores como Van Klaveren (1992) "los valores pueden generar demandas de acción por restringir las opciones disponibles para los actores que toman decisiones". En efecto estos elementos intangibles se constituyen en mapas mentales para las acciones, los cuales afectan la selección de resultados ante múltiples opciones, constituyen instituciones, y conforman identidades (Goldstein y Keohane, 1999). En última instancia estos elementos confluyen en la noción de identidad, en cuanto a la auto-percepción que los actores tienen respecto de su lugar en el mundo y las expectativas de acción que surgen de ello. Acorde a Merke "toda política exterior necesita darle un sentido a la situación y construir sus objetos más relevantes. Para esto la política exterior acude a un repertorio de atributos de identidad que sirven para hacer posible algunas acciones y restringir otras. [De tal modo] la identidad aparece al mismo tiempo como la precondition de la acción y como reproducida por esa misma acción" (Merke 2009:75). En tanto tal ésta tiende a prevalecer en el tiempo y ser un orientador más o menos constante de la política.

Cuando estos elementos se reiteran en el devenir de las acciones diplomáticas se conforma entonces una "tradición", en nuestro caso tradición negociadora, que tendrá tal función orientadora. Coincidimos en ello con la idea de que la identidad política se constituye en referencia a un sistema temporal, que articula la acumulación de las experiencias e interpretaciones de las acciones pasadas, con la proyección al futuro, otorgándose en ello el significado de la acción (Aboy Carlés, 2001 en Pereyra Doval, 2013: 88).



Por su parte, los valores y la historia también se configuran en elementos del poder blando de los Estados, contribuyendo a la percepción que otros Estados tengan de la propia acción en materia de política externa, en particular en negociaciones. Como señala Breuning (2007) el poder blando de los Estados está asentado en la continuidad de los valores que orientan las acciones de gobierno, en el plano doméstico, en las organizaciones internacionales y en la política exterior.

Dentro de las políticas comerciales la relevancia de este tipo de estudios que focalizan en variables intangibles ha sido puesta en evidencia por el trabajo de Krueger, al dar cuenta de la variación de las *ideas* relativas al comercio y al desarrollo económico como entidad explicativa de los cambios en las políticas comerciales de los últimos tiempos (Milner 1999). Tussie (2009) y Botto (2007) también desarrollaron la vinculación de las ideas y los conocimientos en la formulación de políticas comerciales externas, de cara a las negociaciones. Asimismo, Odell (1988) ha puesto de manifiesto la importancia de las ideas y presupuestos prevalecientes entre los decisores a la hora de explicar la selección de una determinada posición y estrategia de negociación. De manera más amplia Pereyra Doval (2013) ha analizado el peso de esta variable, la tradición, en análisis de casos, como el de la política exterior de Brasil.

Así, en la literatura se identifica cierta línea de continuidad al considerar el papel de esta variable intangible en los análisis de política comercial externa, y/o participación en negociaciones internacionales. También se observa una conexión entre la manera que se conforma esta tradición e identidad y las bases materiales, a partir del papel jugado por las ideas o ideologías en torno al modelo o estrategia de desarrollo. En efecto, el modelo o estrategia de desarrollo resulta clave para la comprensión de la participación negociadora de un Estado. El mismo establece una definición respecto a qué posicionamiento adoptar en el entorno internacional, cómo obtener ventajas en éste, y al mismo tiempo cómo reducir la vulnerabilidad a la cual el Estado se encuentra expuesto frente a los impactos de la globalización (Stiglitz, 1998). De este modo, el conjunto de experiencias históricas vinculadas a la articulación entre modelo de desarrollo y participación negociadora, configura un imaginario de "tradición" que resulta ordenador de los mapas mentales de los agentes negociadores en el plano individual.

En el siguiente apartado se expone de qué manera ello ha sido así en el caso Argentino, en las negociaciones comerciales multilaterales.

## **2. Diseño metodológico para el análisis de la tradición negociadora en el caso Argentino**

Como se desprende de las argumentaciones teóricas presentadas *supra*, la tradición negociadora como objeto de investigación constituye un elemento complejo, de difícil operacionalización. Ésta consiste en la identificación y reconstrucción, en un período histórico de referencia (las negociaciones durante el GATT primero, y luego las de Ronda Doha), del conjunto de valores, percepciones identitarias, e ideas predominantes que los negociadores y *policy makers* han sostenido en torno al modelo de desarrollo, la estrategia de inserción y el rol asignado a las negociaciones comerciales en dicha articulación. Para ello fue necesario adoptar un enfoque de estudio de caso único (Gundermann Koll, 2001), que permitió indagar en profundidad en el conocimiento del caso argentino.



La metodología aplicada para este trabajo fue así de carácter cualitativo. Se han recurrido a diversas fuentes de carácter bibliográfico, documental y estadístico, las cuales se referencian a lo largo de los siguientes apartados. Adicionalmente se han realizado entrevistas semi-estructuradas a funcionarios argentinos involucrados en las negociaciones tanto de la Ronda Uruguay como de la Ronda Doha<sup>1</sup>. La técnica de análisis implementada en todos los casos ha sido la de análisis de contenidos, orientados al desarrollo de una descripción densa del fenómeno en cuestión (Dey, 1993:30).

### **3. Los orígenes de la participación argentina en las negociaciones multilaterales de comercio del GATT, y la identificación de la "tradición negociadora".**

Previo al lanzamiento de la Ronda Doha, Argentina ya había desarrollado cierta *participación real*<sup>2</sup> en las negociaciones multilaterales de comercio. En la literatura se destaca en particular la conducta desempeñada por este país en la Ronda Uruguay (Tussie, 1993; Miller, 2000). No obstante, es posible identificar una presencia relevante del país desde casi 40 años antes. Tales experiencias configurarían la *tradición negociadora*, en la cual se enmarcaron muchos de los diplomáticos responsables del proceso de Ronda Doha.

Tal como se indicó anteriormente, en la configuración de esta tradición, elementos del debate en torno a las estrategias de desarrollo han ido condicionando las decisiones a lo largo de los años. En la Argentina el modelo de desarrollo ha sido una variable volátil, sujeta a las variaciones macroeconómicas del país, signadas por décadas por el ciclo del *"stop and go"* (Gerchunoff, 2006). Históricamente, el desarrollo del sector industrial y del agrícola habían estado en pugna, expresando en las oscilaciones del tipo de cambio y en la restricción externa, el dilema distributivo central de la economía del país. Como resultado ha existido un oscilante movimiento pendular entre posiciones liberales y desarrollistas, las cuales habían encontrado eco tanto en los partidos políticos predominantes, peronismo y radicalismo, como en el sector militar, quien en distintas ocasiones a lo largo del siglo XX asumió el mando del poder ejecutivo de la nación<sup>3</sup>. La participación más activa en las negociaciones multilaterales ha estado más cercana a la opción liberal, conformando la tradición negociadora a estudiar.

A pesar de haber participado en la Conferencia de la Habana, Argentina no fue un miembro fundador del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) sino que se

---

<sup>1</sup> Se entrevistó a Taiana (Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, 2005-2010), Dumont (Representante de la Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra, 1999-2010), Chiaradia (Representante ante los Organismos Internacionales en Ginebra y la OMC, 2002-2010) Taboada (Misión permanente de la República Argentina en ante los Organismos Internacionales en Ginebra 2002-2008), y Petri (responsable de la Unidad de Políticas Agropecuarias en el Ministerio de Economía, 2004-2008). Las entrevistas fueron realizadas entre septiembre y noviembre de 2012.

<sup>2</sup> Este concepto de Peña (1968) refiere a *los contenidos, el activismo, y la eficacia que se logre en el plano internacional en el desarrollo de la conducta negociadora*: refiere a las herramientas y acciones (como la presencia en instancias claves, la presentación de documentos, la conformación de grupos de presión, etc.) que conducen a buscar *influir* en la adopción de decisiones referidas a los principios, normas, reglas y procedimientos de dicho régimen, conforme a los objetivos del negociador (o posición negociadora).

<sup>3</sup> Véase Romero (2001).



convirtió en parte contratante de dicho acuerdo recién el 11 de octubre de 1967, bajo el gobierno de Onganía<sup>4</sup>.

Conforme señala Russell, "En nombre de la independencia económica, el gobierno de Perón se abstuvo "totalmente" de votar el documento final de la extensa Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana desde el 21 de noviembre de 1947 hasta el 24 de marzo de 1948, que proponía la creación de una Organización Internacional del Comercio" (Russell, 2001: 128). Detrás de dicha abstención se encontraban razones tanto de índole política -sostiene este autor que para el peronismo el GATT era "un proyecto hecho a medida de los intereses norteamericanos" (Russell, 2001: 128)- como de índole económica -fundamentalmente debido a la exclusión temprana de las negociaciones del abordaje de los productos agrícolas alimenticios<sup>5</sup>.

Del 1945 a 1990 la política económica (y la política económica exterior) argentina osciló entre un modelo económico basado en la sustitución de importaciones y otro que apuntaba hacia experiencias liberales aperturistas. Fue en el marco de uno de tales giros "liberales" que se produjo la adhesión a las instituciones multilaterales financieras (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial<sup>6</sup>), durante la llamada "Revolución Libertadora". Más tardíamente, durante otra "revolución", la "argentina", bajo el gobierno de Onganía fue que se produjo la mencionada suscripción al GATT<sup>7</sup>.

Según Russell (2001) "Los pasos dados por el gobierno de Onganía hacia una mayor apertura comercial, en el marco del plan económico conducido por el ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena, que incluía una reducción generalizada y programada de aranceles, llevaron a la Argentina en forma natural a adherirse formalmente al acuerdo en 1967" . A este factor "doméstico", autores como Baldinelli (1997) agregan elementos externos e intermésticos: (i) el alejamiento de los convenios bilaterales de comercio y pagos<sup>8</sup>, (ii) la insistencia del gobierno de Brasil para que la Argentina se adhiriera al acuerdo, y (iii) el interés en poder aprovechar una cuota de acceso para la venta de carnes vacunas a la Comunidad Económica Europea, quien mantenía un trato preferencial hacia sus ex colonias<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Argentina participó de la Conferencia de La Habana, y de las charlas preparatorias en las que había impulsado un proyecto de resolución alternativo. En total presentó "más de noventa modificaciones a un total de 42 artículos". Sin embargo la evolución de las negociaciones resultó contraria a "la política económica del gobierno nacional", lo que motivó que el país terminara no adhiriendo al acuerdo (Lanús, 1984: 348-351).

<sup>5</sup> Durante el GATT los temas agrícolas fueron sistemáticamente excluidos de las negociaciones, bajo el fundamento de ser considerados un sector especial. Si bien durante la negociación de listas por listas, por productos específicos, algunos temas agrícolas entraron en la agenda, en la Ronda Dillon (1960-62) fue cuando aparecieron por primera vez en forma sistemática, reduciéndose aranceles en soja, algodón hortaliza y frutas de conserva. No obstante estos avances, en la 4ta ronda los EEUU obtuvieron un *waiver* para aplicar sobre este sector restricciones cuantitativas, lo cual dejó en efecto gran parte de la cuestión agrícola fuera del GATT. Recién en la Ronda Uruguay los temas agrícolas fueron abordados de manera integral, derivando en el Acuerdo sobre Agricultura.

<sup>6</sup> El 31 de agosto de 1956, mediante el decreto ley 15.970.

<sup>7</sup> El protocolo de Adhesión fue firmado el 11 de septiembre de 1967 e internalizado el 28 de Junio de 1968 mediante Ley N° 17799.

<sup>8</sup> Conforme señala Baldinelli (1997) estos acuerdos se originaron en la década de 30, donde se favoreció "el intercambio con países limítrofes mediante rebajas de derechos no extensibles a terceros". También se suscribieron acuerdos con países europeos y americanos no limítrofes. Tras la Segunda Guerra Mundial, a estos acuerdos se le adicionaron convenios específicos de pagos, a través de los cuales los bancos centrales desarrollaban un control de cambio entre las exportaciones e importaciones recíprocas.

<sup>9</sup> El peso del lobby agroexportador sobre la política exterior durante el gobierno de Onganía fue muy fuerte. Entre otros, ello puede apreciarse en los últimos años del régimen militar, cuando según Rapoport "la política exterior experimentó un vuelco al abandonarse la idea de las "fronteras ideológicas" -que



Se produjo así el ingreso de la Argentina al GATT durante la Ronda Kennedy. Para ese entonces, las exportaciones argentinas alcanzaban los 1.464,5 millones de dólares (Rapoport 2010, 284), lo que representaba aproximadamente el 0,8% del comercio mundial (United Nations Commodity Trade Statistics Database, 1962). Inicialmente el perfil negociador argentino dentro del foro fue más bien reactivo, debido al rol secundario que las relaciones comerciales internacionales tenían para el país (Makuc y Ablin, 1994), a la escasa voluntad de ceder soberanía sobre las normas aplicadas en la política comercial externa, y al carácter voluntario con el cual se regía entonces el régimen multilateral de comercio.

Esta poca relevancia relativa que tenían asignadas estas negociaciones dentro de la agenda de la política externa argentina era compensada, sin embargo, por el lugar que ocupaban otros foros internacionales, como el de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y los debates en torno al "nuevo orden económico internacional" (NOEI), donde la Argentina desarrolló un accionar más activo. En particular en la UNCTAD Argentina encontró un espacio para el desarrollo de una política exterior activista. Así, "La Argentina dio letra y participó en los debates internacionales sobre la transformación de las relaciones económicas internacionales desde posiciones moderadas que fueron consonantes con su status de país de jerarquía media en el mundo y alta en la región" (Russell 2010, 252). A modo de ejemplo, y coincidiendo con el citado autor en cuanto a la importancia de Argentina como un país regionalmente relevante, puede señalarse la firma de la Carta de Alta Gracia, en la cumbre realizada en el país previa a la propia conferencia de UNCTAD, en el marco de la Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA). En dicho encuentro el país tuvo un papel destacado tanto en la organización como en los debates allí impulsados. En su análisis Simonoff señala que "La firma del acta de Alta Gracia en marzo de 1964 fue un elemento importante de esta política multilateral del gobierno. Se trató de una exigencia de los países del sur del continente que pretendían 'una rectificación en el nivel de los países dominantes del comercio internacional' y no 'una ayuda exterior' (Zavala Ortiz, 1976:22)" (Simonoff, 2007: 80).

Esta preferencia por otros foros no fue sin embargo un obstáculo. Conforme señalan Makuc y Ablin "Paradójicamente, la participación de los representantes argentinos en el GATT resultó siempre destacada, excediendo probablemente la prioridad otorgada al organismo por las autoridades de Buenos Aires"<sup>10</sup> (Makuc y Ablin 1994: 2). Coincidiendo con esta observación, puede encontrarse en Tussie (1993) referencias a la presencia argentina dentro de coaliciones de países menos desarrollados dentro del GATT para el año 1963 cuando ésta aún no había alcanzado a completar su adhesión plena al acuerdo<sup>11</sup>.

---

caracterizó la gestión de Onganía-, establecerse relaciones con China Popular y Cuba y firmarse un convenio comercial con la Unión Soviética". Sostiene este autor que "Entre los factores que alentaban esos cambios puede mencionarse a los intereses agroexportadores, afectados por las restricciones que encontraban en los mercados mundiales" (Rapoport, 2009: 37).

<sup>10</sup> Agregan "Efectivamente, más allá de la representatividad ejercida por las sucesivas delegaciones argentinas en la vida del organismo, las definiciones y contenidos de la política comercial externa argentina continuaron condicionados, durante la primera década de actuación en el GATT, por el modelo económico dominante en el país; es decir, la industrialización sustitutiva de importaciones en su etapa de decadencia o crisis" (Makuc y Ablin, 1994 – subrayado propio).

<sup>11</sup> En el marco del proceso de reforma del GATT centrado en los hallazgos del Informe Harberler, Tussie señala la participación de Argentina, en 1963 dentro de "un grupo de 21 PMD [que] adoptó una línea menos radical (...). En lugar de reformar la regla, este grupo pedía la extensión de las reglas existentes a algunos productos excluidos. Se proponía un programa de acción, que instara a las partes contratantes



Durante la Ronda Tokio (1973-1979) la participación de la Argentina se centró en el abordaje de las excepciones que dentro del GATT se aplicaban al sector agrícola. También participó en la búsqueda de una excepción para los países en desarrollo, plasmada al finalizar la ronda en la Cláusula de Habilitación.

Durante ese período se sucedieron cambios importantes en la política doméstica –y externa argentina– con el traspaso primero de los gobiernos de Cámpora y Perón al de Isabel, tras la muerte de aquel. Y luego con la irrupción del régimen de la junta militar, durante los años comprendidos entre 1976 y 1983. Estos cambios traerían consigo una aproximación a la ortodoxia económica. El imaginario que primó a partir de entonces fue el de “la Argentina “abierta al mundo” de la época agroexportadora que había construido la generación de 1880” (Rapoport, 2009: 39). Otro rasgo profundo de transformación fue la liberalización del sector financiero, que incrementó el proceso de endeudamiento. Paulatinamente se fue adoptando una perspectiva cada vez más cercana a la ideología (neo)liberal, que llegaría a su consolidación con el gobierno neoliberal de Carlos Menem. Este viraje político e ideológico significaría un quiebre en la política exterior y llevaría a que, conforme señalan Makuc y Ablin (1994:4) “la evolución de la política económica argentina, y especialmente su apertura al exterior, coincida por primera vez conceptual y fácticamente con la filosofía orientadora del sistema multilateral”. Tal sintonía en el pensamiento económico permitiría generar permisividad para el accionar en las instancias finales de la Ronda Uruguay.

En el frente externo la década del 80 signada por la crisis incrementó el interés del país en el foro y así fue que, de cara la Ronda Uruguay, el GATT comenzó a ocupar lugares cada vez más relevantes en la agenda de la política económica exterior<sup>12</sup>. En particular la implementación de crecientes medidas de subsidio a productos agrícolas por parte de los países desarrollados, como Estados Unidos y la Comunidad Europea, motivó una participación más activa en tales negociaciones. Cabe recordar que para ese momento, debido a los constreñimientos internos del modelo de desarrollo, el crecimiento de la economía argentina dependía de la liquidez que las exportaciones agrícolas pudieran aportar, lo que hacía que la remoción de las medidas mencionadas fuera un elemento de vital importancia.

Así, durante la Ronda Uruguay Argentina pasó de tener una postura opositora y periférica a desarrollar una participación destacada dentro del proceso negociador, centrándose especialmente en el abordaje del área agrícola. Conforme señala la investigación de Carina Miller de cara a la Ronda los objetivos del país eran amplios: “incluir la agricultura en las negociaciones y someterla a reglas comerciales estrictas, ganar oportunidades para que sus productos agropecuarios tengan mejor acceso a los mercados extranjeros, prohibir o restringir las políticas domésticas que fomentaban la competencia desleal con sus exportaciones, etc.” (Miller 2000: 140).

Para el alcance de estas metas la Argentina se valió de estrategias como la de negociar en coaliciones y participar de grupos claves (como el grupo Morges, el Grupo de los Ocho y el grupo informal de los 36, y el más conocido de todos, el Grupo Cairns, todos vinculados al impulso de las negociaciones agrícolas). Además, Argentina recurrió a

---

desarrolladas a adoptar medidas sobre las exportaciones de los países menos desarrollados” (Tussie, 1993: 41)

<sup>12</sup> Hay que destacar que primeramente la Argentina se había opuesto al lanzamiento de una nueva ronda, sin embargo a medida que el tema agrícola y el textil fueron incluidos en la agenda, la posición de este país viró hacia un interés activo en las negociaciones.



declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones<sup>13</sup>; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. También recurrió a la amenaza de bloqueos (ejemplo, no votar nada hasta que no se llegara a un acuerdo en el área agrícola) como forma de generar poder (Croome 1998; Miller 2000; Tussie 1993; Tettamanti, 1990).

Así, durante la Conferencia de Punta de Este, Argentina fue autora de uno de los tres documentos en discusión como propuestas de Declaración Ministerial. Además, a lo largo de los ocho años que comprendieron las negociaciones, desarrolló una participación protagónica dentro las coaliciones arriba mencionadas, y en casos como los de la reunión de Montreal, consiguió influir en la conducta negociadora de otros países en desarrollo, generando presiones sobre los líderes del proceso negociador para que se avanzara en la materia agrícola y textil de las negociaciones, y para que, en ello, se preservara una mirada equilibrada del comercio global<sup>14</sup>.

Durante este período Argentina fue parte también de dos casos dentro del mecanismo de solución de diferencias del GATT, vinculados a Malvinas. En 1982 y en 1983, con la Comunicada Económica Europea, por el embargo a las Islas, y la aplicación del artículo XXI. Ello motivó a que durante las negociaciones de la Ronda Uruguay impulsara una revisión de tal artículo relativo a las excepciones en razón de seguridad<sup>15</sup>.

Estas experiencias condujeron a resultados que fueron considerados positivos a la luz de los objetivos iniciales del país (Miller, 2000) y en su conjunto sirvieron como proceso de aprendizaje para las siguientes negociaciones que iría afrontando el país en la década siguiente.

#### **4. La "tradición negociadora" Argentina en el lanzamiento de la Ronda Doha**

Como vimos en el apartado anterior, durante la Ronda Uruguay la tradición negociadora argentina en las relaciones comerciales internacionales dio un giro importante. Modificando la conducta negociadora imperante hasta entonces, el país adoptó una participación activa, sobre una base técnica sólida, y con estrategias de negociación que asumían los riesgos de ejercer las opciones de veto, y que priorizaban las acciones de convergencia en coaliciones negociadoras.

Así, al momento del lanzamiento de la Ronda Doha, Argentina retenía cierto liderazgo heredado de la Ronda Uruguay, que entraba en tensión con la situación de crisis económica política y social que condicionaba al país. En efecto, desde hacía varios meses la Argentina se encontraba inmersa en una crisis que atravesaba todas las dimensiones del Estado y que llevaba a limitar la agenda externa del país. La

<sup>13</sup> Incluso durante la crisis de las negociaciones del año 1992 el Presidente Carlos Menem envió una misiva a al Presidente Clinton, de los EEUU, a los presidentes del Consejo Europeo y al Primer Ministro Kiichi Miyazawa de Japón, en nombre del Grupo De la Paix, con el objetivo de solicitarles a estos tres el ejercicio de un liderazgo más decidido a favor de la conclusión de las negociaciones (Croome, 1998: 301).

<sup>14</sup> En una entrevista publicada en 1990, por la Revista América Latina/Internacional de FLACSO Argentina, el Embajador Tettamanti, representante argentino ante los Organismos Internacionales en Ginebra, relata la centralidad del tema agrícola dado por el país a estas negociaciones, y describe la perspectiva "pragmática" con la que se ha decidido llevar adelante las negociaciones, lo que ha permitido impulsar una conducta negociadora destacada en relación a otros PED, impulsando iniciativas puntuales en los diversos temas en agenda, y no temiendo "negar el apoyo" al conjunto negociado si los resultados no ofrecían un mínimo aceptable a las ambiciones nacionales.

<sup>15</sup> Véase Croome, 1998 p.82 y p 187.





negociación de la deuda externa era el imperativo central del gobierno. Producto de ello la anunciada IV Conferencia Ministerial de la OMC no resultaba prioritaria para la gestión del entonces presidente De la Rúa, más allá del peso que esta negociación podría tener para el país y del liderazgo que Argentina podría desarrollar en ella.

En efecto, en el mes de noviembre de 2001, la Presidencia argentina realizó una misión a Alemania, y dispuso la presencia del canciller en tal encuentro en vez de la Conferencia de Doha. Así la delegación argentina ante la OMC, quedó a cargo de funcionarios de segundo rango, y perdió la posibilidad de ejercer la vice-presidencia que se había obtenido meses antes en las negociaciones de la previa a Doha. Mientras que el entonces vicedirector Horacio Chighizola presidió la delegación, junto con el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Regúnaga, fue el embajador Néstor Stancanelli el encargado de defender la posición argentina. Tal decisión redujo la participación de Argentina y depreció la importancia de la delegación en su conjunto a la hora de sentarse en los comités exclusivos de ministros<sup>16</sup>.

Los meses siguientes, donde se sucedieron cinco Presidentes, estuvieron impregnados de la incertidumbre propia de la inestabilidad institucional en la que el país se encontraba inmerso. A la vez, fueron los meses centrales para la construcción y primera puesta en juego de las posiciones negociadoras en el plano multilateral. Y fue allí donde la "tradición" jugó un papel relevante, en las definiciones de las prioridades que adoptaría Argentina y en la selección de las estrategias emprendidas.

De esta forma, Argentina en las negociaciones inicialmente se resguardó en las prácticas y posicionamientos negociadores que había desarrollado con anterioridad. Y los negociadores, basados en tal tradición y pasado de prestigio, pudieron ejercer cierta influencia, reduciendo el impacto de la crisis doméstica en el plano internacional.

En particular, la tradición negociadora identificada se plasmó en conductas como la pertenencia al grupo Cairns, coalición de países exportadores agrícolas competitivos que no subsidian sus exportaciones, y la priorización del reclamo por el acceso a mercados y la liberalización del comercio en materia de agricultura, por sobre otros bienes. Ello se ilustra en la plena adhesión al documento Vision Statement pronunciado por esta coalición en 1998, y también en la identificación de Australia y Nueva Zelanda como socios claves en esta etapa inicial del proceso de negociación.

También en otros instrumentos, como el activismo a través de la presentación de documentos de carácter técnico estuvo influido por tal tradición negociadora, observada supra. En ello merece destacarse que Argentina fue autora, individual o colectivamente, del 20% del total de los documentos discutidos en el comité agrícola en el período de marzo 2000 a noviembre 2001: presentó, al menos, tres comunicaciones individuales: sobre subvenciones a las exportaciones, preocupaciones no comerciales legítimas, y una declaración general sobre el proceso negociador; cuatro propuestas con el grupo Cairns, y dos propuestas conjuntas en el marco del MERCOSUR: una sobre empresas comercializadoras del Estado, y otra referida a disciplinas a los créditos a las

<sup>16</sup> En efecto, la jerarquía diplomática es un elemento de importancia en las negociaciones. "Sin Ministro no se entra al Green Room" sostuvo Taiana en una entrevista realizada durante la investigación. La figura ministerial es la que tiene capacidad para comprometer la posición del país y firmar el acuerdo, siendo éste el fundamento de dicha jerarquía. De hecho de los 153 países que participaron en las negociaciones de Doha solo 19 delegaciones estatales no estuvieron encabezadas por Ministros (Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Dominica, Islas Fiji, Gambia, Guinea Bissau, Jamaica, Kuwait, Madagascar, Moldava, Níger, Paraguay, Perú Rumania, Santa Lucía, Islas Salomón y Trinidad y Tobago). Contrarrestando tal situación los funcionarios argentinos tenían una experiencia desde la Ronda Uruguay.



exportaciones de los productos agropecuarios (uno a propuesta de Brasil y otro a propuesta de Argentina).

A través de estas acciones se buscaba desplegar una diplomacia técnica, asentada en las bases de la tradición negociadora. Al posibilitar a través de tales documentos una interpretación de los efectos de cada una de las medidas que se iban incluyendo en las negociaciones, esta diplomacia ayudaba a ejercer cierta influencia sobre otros países, especialmente en desarrollo. Ello solo resultaba posible debido a los recursos humanos técnicos con los que se contaba, amparada en la tradición reseñada anteriormente; así como en el poder blando que esta tradición generaba en forma de prestigio para los negociadores que impulsaban tales documentos en los planos multilaterales o en las coaliciones.

Si bien posteriormente, el país analizado fue enriqueciendo su participación en las negociaciones, con la incorporación de elementos novedosos, como el interés en las cuestiones industriales, y la participación en otro tipo de coaliciones (ej. NAMA-11), creemos que es en los momentos de mayor crisis, como la del 2001, cuando la tradición sirvió de guía orientadora para la acción, sentando las bases de las acciones posteriores.

En efecto, desde el año 2003, a medida que el país se fue recuperando en sus bases económicas y políticas, aumentó su capacidad de gestión sobre la agenda externa, especificó su posicionamiento y se volvieron más frecuentes e intensivas las participaciones en las diferentes instancias de las negociaciones. Como consecuencia a medida que avanzó la Ronda Doha resultó posible observar una intensificación en la concurrencia a reuniones miniministeriales, y *green-rooms*, así como en la presentación de documentos y propuestas, y en la participación en coaliciones. En ello las cuestiones agrícolas y los elementos estratégicos identificados supra siguieron siendo el pilar central de Argentina en la OMC.

## 5. Reflexiones finales

De esta forma queda de manifiesto que la "tradición negociadora" ha jugado un papel relevante en la orientación de las acciones dentro de las negociaciones comerciales externas. Esta variable, que no ha sido tan profundamente estudiada como otras, demuestra poder brindar explicaciones plausibles sobre la conducta de los estados en materia de política exterior, así como de sus recursos de poder al considerarse una fuente de poder blando.

En el caso de Argentina, el imaginario de país "granero del mundo", propio del modelo de desarrollo liberal, ha estado presente en cada una de las participaciones del país en el plano multilateral, y ha orientado las acciones diplomáticas aún en la Ronda Doha. La tradición negociadora ha ido *in crescendo* fortaleciendo un patrón de acciones que identifican al país como un actor activo en las negociaciones, de gran basamento técnico, y con orientación hacia las coaliciones negociadoras agrícolas. Identidad que, a fin de cuentas, persiste a pesar de las inestabilidades que vuelve a enfrentar el país.



## Referencias

- Baldinelli, Elvio (1997), *La Argentina en el comercio mundial*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Botto, Mercedes (2007), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros.
- Breuning, Marijke (2007), *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nueva York: Ed. Palgrave MacMillan.
- Croome, John (1998) *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*. Boston: Ed. Kluwer Law International.
- Dey, Ian (1993) *Qualitative data analysis*. London: Ed. Routledge.
- Frieden, Jeffry y Martin, Lisa (2001) "International Political Economy: The state of the sub-discipline". Cambridge: Department of Government, Harvard University.
- Gerchunoff, Pablo (2006) "Requiem para el stop and go ... Requiem para el stop and go?", presentado en el seminario *Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina*, EPF-UNSAM and GESE-IAE-Universidad Austral.
- Goldstein, Judith; Keohane, Robert (1999), "Ideas and Foreign Policy" en Viotti, Paul; Kauppi, Mark, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Prentice Hall.
- Gundermann Koll, Haus (2001) "El método del estudio de caso", en Tarrés (coord.) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Mexico: El colegio de Mexico - FLACSO
- Hudson, Valerie (2005) "Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international Relations" en *Foreign Policy Analysis*, n1, vol 1.
- Lanus, Juan Archibaldo (1984), *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Makuc, Adrián, y Ablin, Eduardo (1994), "La política comercial argentina luego de la Ronda Uruguay" Trabajo presentado en el Concurso organizado por la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), con el patrocinio del Centro de Economía Internacional (CEI) Buenos Aires 1994
- Merke, Federico (2009), "Identidades (in)válidas. El uso del 'Otro' en Política Exterior" en revista *Estudia Politicae*, n°18.
- Miller, Carina (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ande los foros internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Milner, Helen (1999), "The Political Economy of International Trade", *Annual Review of Political Science*, 2.
- Moravcsik, Andrew (1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", en *International Organization*, n° 51, vol 4.
- Mrecic (2003), "Argentina: sin agricultura no habrá negociación", información para la Prensa n°145. 28 de julio de 2003.



Odell, John (1988), "From London to Bretton Woods: Sources of Change in Bargaining Strategies and Outcomes", en *Journal of Public Policy*, n° 8.

Peña, Félix (1968) "La participación en el sistema internacional" en Peña, Félix (2003) *Momentos y Perspectivas. La argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero

Pereyra Doval, Gisela (2013), "The point of view of the tradition in the institutional identity. The case of the Ministry of Foreign Relations of Brazil" en JANUS.NET e-journal of International Relations. Observare. Universidade Autónoma de Lisboa. Vol 4, n°2.

Rapoport, Mario (2009) "Argentina: Economía y Política Internacional. Los procesos históricos" en revista *Diplomacia, Estrategia y Política*, n26 ° 10 – Octubre/Diciembre 2009

Rapoport, Mario (2010) *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Booket.

Rodrik, Dani (1995) "What does the political economy literature on trade policy (not) tell us that we ought know", en *NBER Working Paper*, n° 4870, Cambridge, MA.

Romero, Luis Alberto (2001), *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.

Russell, Roberto. (2001), "La política internacional (1945-1983)" en: Academia Nacional de la Historia. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo VIII, Buenos Aires: Ed. Planeta.

Simonoff, Alejandro (2007), "Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)". Tesis doctoral presentada para la obtención del título de Doctor en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Stiglitz, Joseph (1998), "Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes", Ginebra, Prebisch Lectures at UNCTAD.

(a) Tettamanti "Argentina y la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entrevista al embajador Tettamanti" en *América Latina/Internacional*, Vol 7, n 23 Enero Marzo 1990.

Tussie, Diana (1993) (1986), *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Tussie, Diana (Ed) (2009), *The Politics of trade. The Role of research in trade policy negotiations*, Ottawa: Republic of Letters/ BRILL/ IDCR.

United Nations Commodity Trade Statistics Database (1962) "International Trade Statistics 1900 – 1960" disponible en <http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/Historical%20data%201900-1960.pdf>

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Vol. 25, No. 98.

Zavala Ortiz, Miguel Ángel (1976) "La Política Exterior Argentina, 1963-1966 (I)" en *Revista Argentina de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, n°4.

## **APLICAÇÃO DA “ANÁLISE TEMÁTICA” A UM CONJUNTO DE CASOS EMPRESARIAIS DE SUCESSO EM PROCESSOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO**

**Gonçalo Nuno Rodrigues Brás**

[goncalo.bras@ipleiria.pt](mailto:goncalo.bras@ipleiria.pt)

Economista, Docente do Instituto Politécnico de Leiria

### **RESUMO**

O presente trabalho constitui um exemplo de aplicação da metodologia da “análise temática” a um conjunto de casos de empresas ditas com sucesso em processos de internacionalização, *case studies* esses que se assume, como hipótese, constituírem discursos obtidos de forma adequada a permitirem sintetizar e relacionar algumas das características basilares inerentes à internacionalização dessas empresas. Os resultados mostram a prevalência de estímulos intrínsecos à empresa, em detrimento dos estímulos extrínsecos, e a menor incidência com que as empresas expõem as suas barreiras à internacionalização. No domínio da internacionalização de empresas, confirma-se a associação de características empreendedoras e o cariz, essencialmente exportador, do tecido empresarial.

### **Palavras chave:**

Internacionalização; Empreendedorismo; Exportação; Inovação

### **ABSTRACT**

The present work is an example of application of the methodology of "thematic analysis" to a set of business success stories in internationalization processes. It is assumed that these cases, as a hypothesis, constitute discourses obtained appropriately to allow synthesize and relate some of the basic features inherent in the internationalization of companies. Results showed the prevalence of stimuli intrinsic to the company, to the detriment of extrinsic stimuli, and lower incidence that companies expose their barriers to internationalization. In the area of internationalization of firms, it confirms the association of entrepreneurial characteristics and the essentially exporter nature of business companies.

### **Keywords:**

Internationalization; Entrepreneurship; Export; Innovation

### **Como citar este artigo**

Brás, Gonçalo Nuno Rodrigues (2014). "Aplicação da «análise temática» a um conjunto de casos empresariais de sucesso em processos de internacionalização". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_art8](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art8)

**Artigo recebido em 6 de Maio de 2013 e aceite para publicação em 4 de Janeiro de 2014**



## **APLICAÇÃO DA "ANÁLISE TEMÁTICA" A UM CONJUNTO DE CASOS EMPRESARIAIS DE SUCESSO EM PROCESSOS DE INTERNACIONALIZAÇÃO**

**Gonçalo Nuno Rodrigues Brás**

### **Introdução**

Na atualidade, observa-se, em diversos setores da economia nacional, um apelo generalizado à internacionalização do tecido empresarial português. Se tal desígnio tem como finalidade o mercado externo, no plano interno grassa o apelo ao empreendedorismo. Serão tais apelos complementares? Urge perceber, além da caracterização genérica do processo de internacionalização – estímulos, barreiras e formas de presença internacional –, se, de facto, existem características empreendedoras nas empresas que iniciaram o seu processo de internacionalização.

Podemos descrever o trabalho efetuado como um exemplo de aplicação da metodologia da "análise temática" a um conjunto de casos de sucesso de empresas portuguesas, na hipótese de que estes constituam discursos obtidos de forma adequada a permitirem sintetizar e relacionar algumas das características basilares inerentes à sua internacionalização. Com recurso à análise temática, avaliou-se o impacto de indicadores das diversas variáveis latentes num conjunto de casos empresariais de sucesso no âmbito da internacionalização<sup>1</sup> (AICEP, 2011).

O número reduzido de empresas objeto de análise, bem como o possível enviesamento de conteúdo nos casos de sucesso – inobservância das metodologias usuais do "paradigma quantitativo" –, constituem as principais limitações desta recensão.

O trabalho é constituído por três partes que se complementam. Na primeira parte é realizada a revisão bibliográfica sobre os conceitos de internacionalização e empreendedorismo, a qual determinará a composição de indicadores (ou variáveis observáveis) das variáveis latentes. Na segunda parte, com o objetivo de sistematizar o trabalho desenvolvido, são descritos os aspetos metodológicos da investigação. A última componente do trabalho refletirá a apresentação dos resultados e a sua discussão sumária. Os aspetos mais importantes da pesquisa serão dirimidos nas conclusões.

### **Revisão bibliográfica**

Tal como em tantos outros conceitos, também no que se refere ao conceito de internacionalização não existe consenso académico. Uma das definições de internacionalização que parece colher alguma consistência académica é o conceito

---

<sup>1</sup> Documento disponível online:  
[http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Documents/Revistas\\_PDFs/Portugalglobal\\_n36.pdf](http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Documents/Revistas_PDFs/Portugalglobal_n36.pdf)





mencionado por Beamish (1990: 78): *Internacionalização é o processo pelo qual as empresas se tornam sensíveis à influência direta e indireta que as transações internacionais têm no seu futuro e, nesse sentido, estabelecem e conduzem transações com outros países*. O crescimento do comércio internacional das últimas 3 décadas, justifica o esforço académico com o intuito de decodificar as razões que levam as empresas a enveredar pela aventura da internacionalização, pelo que são inúmeros os trabalhos desta natureza (Albaum, Duerr & Strandskov, 2005; Altinay, 2005; Anderson, 1993; Cavusgil, 1980; J. H. Dunning, 1980; Erramilli, 1990, entre outros autores).

Os estímulos que motivam a ambição de internacionalização poderão ser intrínsecos à empresa ou extrínsecos a esta. Relativamente aos estímulos intrínsecos, estes residem na atitude da empresa face ao processo de internacionalização (Freeman & Cavusgil, 2007). Neste sentido, Simões (1998) enuncia uma série de fatores motivacionais, intrínsecos à empresa, que ajudam a classificar a sua atitude no processo de internacionalização: (i) necessidade de crescimento da empresa, (ii) aproveitamento da capacidade produtiva disponível, (iii) obtenção de economias de escala, (iv) exploração de competências/tecnologias e (v) diversificação de riscos.

Como razões extrínsecas às empresas, apontam-se, frequentemente, o aumento da concorrência, a integração e liberalização dos mercados e o risco financeiro associado (Croué, 1994; Douglas, Craig & Sleuwaegen, 1992; Viana & Hortinha, 2005). Outros fatores, como os custos de mão-de-obra, a cadeia de abastecimento (fornecedores) e o potencial de mercado, no caso de serem favoráveis no país de destino, poderão constituir estímulos à internacionalização (Calof & Beamish, 1995; Disdier & Mayer, 2004).

Também Dunning (1994) foca um conjunto de razões que, segundo o autor, levam as empresas a iniciar o seu processo de internacionalização, a saber: (i) procura de recursos, (ii) procura de mercados, (iii) procura de eficiência, (iv) procura estratégica.

Tal como os estímulos poderão ser intrínsecos ou extrínsecos à empresa, também as barreiras à internacionalização o poderão ser. Os diversos obstáculos à internacionalização poderão dissuadir as empresas da legítima pretensão de internacionalização do seu negócio. De facto, diversos autores elencam barreiras de ordem interna e externa à organização.

As razões de ordem externa frequentemente apontadas prendem-se com a insuficiência de incentivos financeiros e com a ausência de políticas externas concertadas, porquanto que as razões de ordem interna prendem-se, sobretudo, com: a falta de capacidade para atuar no mercado externo, a satisfação face aos resultados no mercado de origem, dificuldades financeiras para desencadear ações comerciais e dificuldades de negociação (Bilkey & Tesar, 1977; Cavusgil & Nevin, 1981; Poliwoda & Thomas, 1998). Dichtl, Koeglmayr, & Mueller (1990) sugerem que os principais obstáculos ao processo de internacionalização residem no seio da própria empresa (desconhecimento do processo de internacionalização, perceção do risco, afastamento cultural), secundarizando as limitações externas. Nesta ordem de razões, também os países periféricos, pela sua proximidade e pelo efeito que advém da distância psicológica (Benito & Gripsrud, 1992), poderão constituir um estímulo à internacionalização (Johanson & Wiedersheimpaul, 1975).



Contrariamente, Teixeira & Diz (2005) enfatizam os obstáculos de índole externa como sendo bastante relevantes para o entrave à internacionalização, destacando: diferenças políticas, financeiras (Lu & Beamish, 2001; Rothaermel, Kotha & Steensma, 2006), económicas e culturais; menor possibilidade de controlo das atuações dos concorrentes e convivência com diversos sistemas monetários.

Em síntese, como revelam Shaw & Darroch (2004), as barreiras à internacionalização podem ser categorizadas em cinco grandes áreas: barreiras financeiras, barreiras de gestão, barreiras de mercado (interno e externo), barreiras específicas da indústria e da empresa. No que respeita especificamente ao mercado nacional, Raposo (1994), Simões & Castro (1999) e Simões (1997), assinalam as seguintes barreiras no acesso a mercados internacionais: falta de cobertura dos riscos internacionais, défice de apoios à internacionalização, intensidade da concorrência externa e carências na política de preços. Por sua vez, a falta de conhecimento do mercado e as diferenças culturais entre nações são duas das barreiras à internacionalização apontadas por Barkema (1996) e Zahra, Ireland, & Hitt (2000). Estas duas razões, segundo Insch & Steensma (2006), levam a que muitas empresas que se pretendem internacionalizar o façam através de alianças ou parcerias de forma a minorar substancialmente o seu efeito. Nesta linha, as formas de entrada no mercado internacional revestem-se de particular importância para a empresa (Yip, Loewe & Yoshino, 1988), poderão ter impacto na sua competitividade externa<sup>2</sup> e, por inerência, no seu desempenho (Green, Barclay & Ryans, 1995).

Segundo Root (1994), podemos classificar as formas de entrada em mercados internacionais em três grupos base (conforme se observa no Quadro 1). No primeiro grupo enquadra-se a exportação – produção fora do país alvo, sendo, de seguida, transportada a mercadoria. No segundo grupo enquadram-se as entradas contratuais em que, como o nome indica, a empresa se associa a outras pela via contratual, existindo partilha de *know-how*, técnicas e recursos. Por último, no terceiro grande grupo surge o investimento direto estrangeiro (IDE) no qual a empresa detém total controlo sobre os seus recursos, cuja transferência para o país de destino tem como objetivo a produção e venda local.

**Quadro 1 – Formas de internacionalização**

<b>Exportação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indireta (via agentes)</li> <li>➤ Direta (com canais de distribuição próprios)</li> </ul>
<b>Contratual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Licenciamento</li> <li>➤ <i>Franchising</i></li> <li>➤ Subcontratação</li> <li>➤ Joint-ventures</li> <li>➤ Alianças (consórcios, etc.)</li> </ul>
<b>Investimento Direto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aquisições</li> <li>➤ Investimentos de raiz</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Teixeira & Diz (2005)

A exportação é tida como a forma mais recorrente de entrada nos mercados internacionais (Teixeira & Diz, 2005), bem como a que comporta menores riscos e

<sup>2</sup> Entre outros autores, Caves & Porter (1977) defendem que, em regra, os primeiros a entrar num determinado mercado adquirem e exploram vantagens competitivas sobre os demais concorrentes.



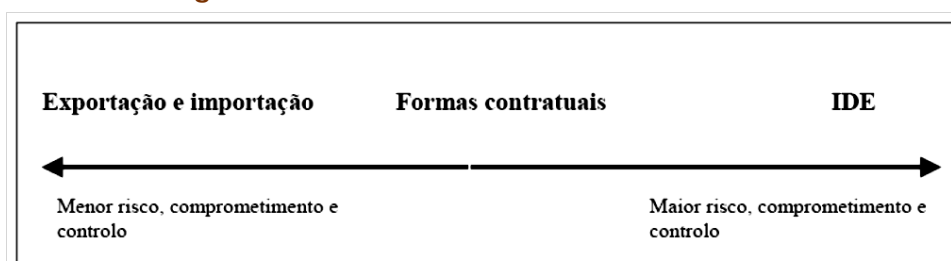
custos (Root, 1994; Terpstra & Sarathy, 1994). Seguindo as premissas do Modelo *Uppsala*, é encarada pelo tecido empresarial como a primeira alternativa para entrar no mercado externo (Root, 1994). Poderá ser efetuada de forma direta, quando a empresa vende diretamente ao cliente final ou a um distribuidor localizado num país estrangeiro, ou de forma indireta, quando decorre da venda através de intermediários domésticos (agências de importação-exportação, empresas de *trading*, intermediários de exportação ou *piggybacking*<sup>3</sup>), ou seja, quando “os produtos são levados para o exterior por outros” (Viana & Hortinha, 2005: 228).

Alternativamente à exportação, é possível estabelecer algumas formas contratuais na abordagem aos mercados externos: “contratos de licença, contratos de *franchising*, contratos de gestão, contratos de fornecimento de infraestruturas, contratos de prestação de assistência técnica, contratos de prestação de serviços de engenharia, alianças, fabricação sob contrato e subcontratação” (Root, 1994: 26).

Por último, segundo Chesnais (1996: 55), o IDE “designa um investimento que visa adquirir um interesse duradouro numa empresa cuja exploração se dá noutro país que não o do investidor, sendo o objetivo deste último influir efetivamente na gestão da empresa em questão”<sup>4</sup>. O IDE poderá assumir duas formas distintas: o investimento de raiz<sup>5</sup> (é criada uma nova empresa no mercado externo) ou o investimento por via aquisitiva (quando o IDE tem por objeto a aquisição parcial ou total de uma ou mais empresas no exterior).

Sinteticamente, pela leitura da Figura 1 e numa aceção muito simples, podemos afirmar que a exportação, em sentido antagónico ao IDE, é a forma de internacionalização que pressupõe um menor comprometimento (custos diminutos, poucos recursos envolvidos, reduzido investimento), que envolve menor risco potencial (que advém do reduzido envolvimento) e que possibilita um menor controlo sobre o processo de internacionalização (o controlo é reduzido pela responsabilidade que agentes, *traders*, intermediários ou distribuidores assumem no processo). As formas contratuais, uma vez que supõem cooperação e colaboração entre, pelo menos, duas entidades, situam-se numa posição intermédia face à exportação e IDE, em virtude da partilha de risco, controlo e comprometimento.

**Figura 1 - Entrada em mercados internacionais**



Fonte: Adaptado de Nickels & Wood (1997).

<sup>3</sup> Situação em que as empresas se comprometem reciprocamente a adquirir e a distribuir os produtos de uma outra no seu país de origem (Simões, 1997).

<sup>4</sup> O Banco de Portugal no Anexo VI da Instrução nº1/96 adota um conceito similar: “o IDE (...) tem por objectivo a obtenção de laços económicos estáveis e duradouros dos quais resulte, directa ou indirectamente, a existência de efectivo poder de decisão por parte do investidor directo (...)”.

<sup>5</sup> Na terminologia anglo-saxónica são designados por *greenfield*.



A crescente tendência internacional das economias e o esforço do tecido empresarial nesse domínio poderá ser revelador de uma atitude empreendedora (Knight, 2000; Lu & Beamish, 2001). Com epicentro no trabalho de McDougall & Oviatt (2000), emerge o conceito de empreendedorismo internacional, o qual estabelece uma relação direta entre as duas temáticas através da combinação da inovação, proatividade e risco inerentes ao processo de internacionalização. Mais tarde McDougall & Oviatt (2005) definem empreendedorismo internacional como o processo de descoberta, avaliação e exploração de oportunidades nos mercados externos com vista à implementação futura de bens e serviços.

Emergente e cada vez mais atual, o conceito de empreendedorismo, pela sua transversalidade, heterogeneidade e subjetividade (Davidson, 2006), está, à semelhança do conceito de internacionalização, longe de reunir consenso académico (Berglann, Moen, Røed & Skogstrøm, 2011; Martin, Picazo & Navarro, 2010). Pese embora a divergência académica vigente, parece existir algum consenso, em linha com o pensamento Schumpeteriano, de que o empreendedorismo se manifesta através da procura dinâmica de oportunidades de negócio pela via da inovação e da criatividade (Bjørnskov & Foss, 2008).

## **Metodologia de investigação**

### **Resenha prévia**

Como entidade maior, do ponto de vista institucional representativa do tecido empresarial português no domínio da internacionalização, parte-se do pressuposto basilar de que os discursos promovidos pela AICEP foram obtidos de forma adequada e apropriada para a prossecução deste ensaio.

À margem de outros tipos de pesquisa qualitativa importantes, como o são o estudo de caso e a pesquisa etnográfica, foi conduzida uma pesquisa documental (com textos selecionados em função da sua ligação às temáticas da internacionalização e do empreendedorismo) com recurso a duas metodologias complementares: análise temática (através da codificação dos temas e categorias) e análise de conteúdo (na procura de significados e de uma perceção objetiva e incisiva do texto objeto de análise).

No que respeita à concretização deste ensaio, através do recurso à análise temática e em linha parcial com o que é defendido por Bardin (2009), foram percorridas diferentes etapas: (i) leitura dos documentos de análise, (ii) identificação e sublinhado dos conceitos ou expressões repetidas, (iii) à luz do referencial teórico definido, agrupamento dos conceitos ou expressões repetidas em categorias e (iv) contagem do número de vezes que o conceito ou expressão é repetida. Tal como referido pelo autor, é efetuada uma pré-análise (com a seleção do(s) documento(s) objeto de análise), explorado o material (através da operação de codificação) e são interpretados os resultados.

Importa referir que a "investigação qualitativa" é geralmente utilizada como chapéu para um conjunto de abordagens no domínio da investigação em ciências sociais (Flick, 2002), porquanto pode ser entendida como um processo que se foca no significado e interpretações desconhecidas do fenómeno social (Sale, 2008). Nesta linha de raciocínio, de forma a sistematizar o significado da informação de índole qualitativa, no



documento objeto de análise, através da análise de conteúdo procurou extrair-se informação quantitativa dos dados qualitativos, permitindo medir o conteúdo da comunicação latente (Ceci & Iubatti, 2012).

Ao abrigo dos métodos sugeridos por Henry & Moscovici (1968), podemos classificar o método de análise de conteúdo utilizado como um procedimento fechado, na medida em que a codificação das variáveis latentes é prévia à análise a efetuar.

Quanto à classificação da análise de conteúdo, de acordo com os trâmites definidos por Grawitz (1993), podemos defini-la como exploratória, essencialmente quantitativa e direta. Contudo, pese embora a proeminência da análise quantitativa, a relevância do tema em questão conduz-nos a inferências de índole qualitativa, mormente no capítulo "Discussão".

Genericamente, podemos elencar os estádios essenciais na metodologia de investigação:

1. Identificação de categorias e definição de variáveis latentes;
2. Afetação das categorias às variáveis latentes anteriormente definidas;
3. Leitura dos resultados obtidos na perspetiva quantitativa;
4. Interpretação dos resultados na ótica qualitativa.

### **Sujeitos e instrumento**

A análise incidiu sobre 18 casos de sucesso de empresas nacionais no decurso do seu processo de internacionalização (AICEP, 2011). Para decompor, interpretar e segmentar a informação optou-se pelo recurso ao *software* Maxqda (versão demo). Para uma melhor visualização dos dados, o trabalho, efetuado através do *software* Maxqda (versão demo), permite construir alguns gráficos, em termos relativos e absolutos, que poderão ser observados aquando da apresentação dos resultados.

### **Procedimentos e análise de dados**

Assente na revisão bibliográfica efetuada e com o objetivo claro de interpretar de forma integrativa (Hambrick, 2007) as experiências de internacionalização de empresas portuguesas recorreu-se à análise temática para codificação dos temas e variáveis.

#### **A1 Estímulos à internacionalização []**

##### **A1.1 Extrínsecos**

- A1.1.1 integração/liberalização dos mercados [4]
- A1.1.2 menor custo dos fatores de produção [0]
- A1.1.3 saturação mercado interno [3]
- A1.1.4 potencialidade do mercado externo [15]
- A1.1.5 recursos do mercado externo [0]

##### **A1.2 Intrínsecos**

- A1.2.1 diversificação [4]
- A1.2.2 proximidade psicológica [6]
- A1.2.3 aproveitamento de *know-how* [4]
- A1.2.4 diluição de riscos [2]
- A1.2.5 exploração de competências/tecnologia [14]



- A1.2.6 economias de escala [2]
- A1.2.7 capacidade produtiva disponível [2]
- A1.2.8 crescimento da empresa [7]

#### A2 Barreiras à internacionalização

##### A2.1 Extrínsecas

- A2.1.1 diferenças culturais [1]
- A2.1.2 distância face ao mercado alvo [1]
- A2.1.3 barreiras específicas da indústria [2]
- A2.1.4 barreiras de mercado [4]
- A2.1.5 diferenças modelo de gestão [0]
- A2.1.6 apoios financeiros [0]

##### A2.2 Intrínsecas

- A2.2.1 estrutura organizacional desadequada [1]
- A2.2.2 estrutura financeira da empresa [0]
- A2.2.3 dificuldades de negociação [0]
- A2.2.4 perceção do risco [0]
- A2.2.5 informação internacional insuficiente [0]

#### A3 Formas de presença internacional

- A3.1 Investimento Direto Estrangeiro [6]
- A3.2 Formas contratuais [13]
- A3.3 Exportação [24]

#### A4 Empreendedorismo

- A4.1 Dinamismo [18]
- A4.2 Oportunidade [8]
- A4.3 Criatividade [10]
- A4.4 Assunção de Risco [1]
- A4.5 Inovação [35]

O número vezes que os indicadores foram identificados ao longo dos casos analisados, corresponde ao valor entre parêntesis retos pelo que é possível ter uma noção efetiva das categorias mais referenciadas.

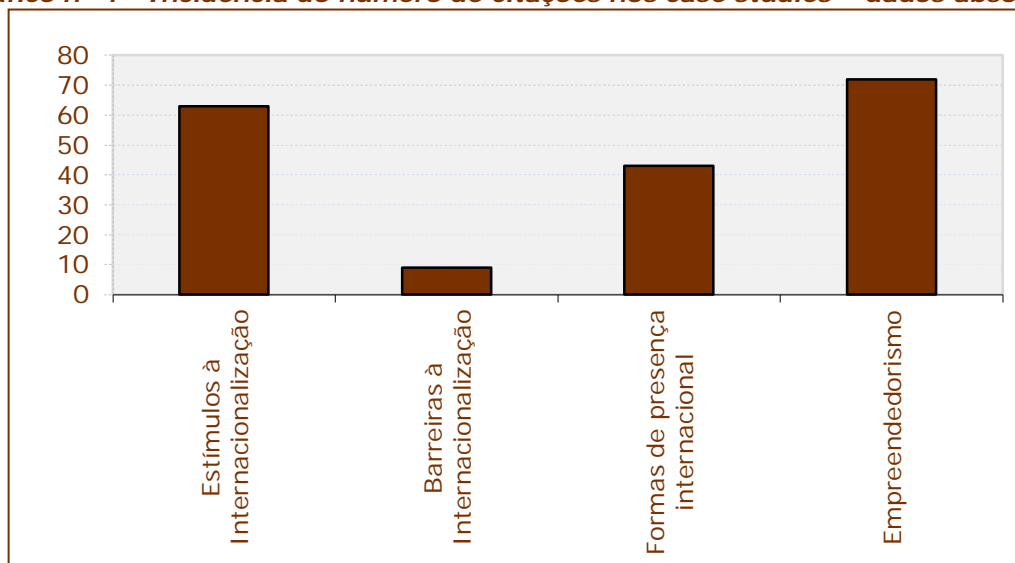
## Resultados

Numa primeira análise, através da análise aos Gráfico nº1 e nº2, os resultados globais mostram que as variáveis latentes mais referenciadas nos *case studies* analisados foram o "empreendedorismo" (com 72 citações) e os "estímulos à internacionalização" (com 63 citações). Com menor incidência, e por isso menos referenciados nos textos, podemos observar as "formas de presença internacional" (com 43 citações) e as "barreiras à internacionalização" (com 9 citações).



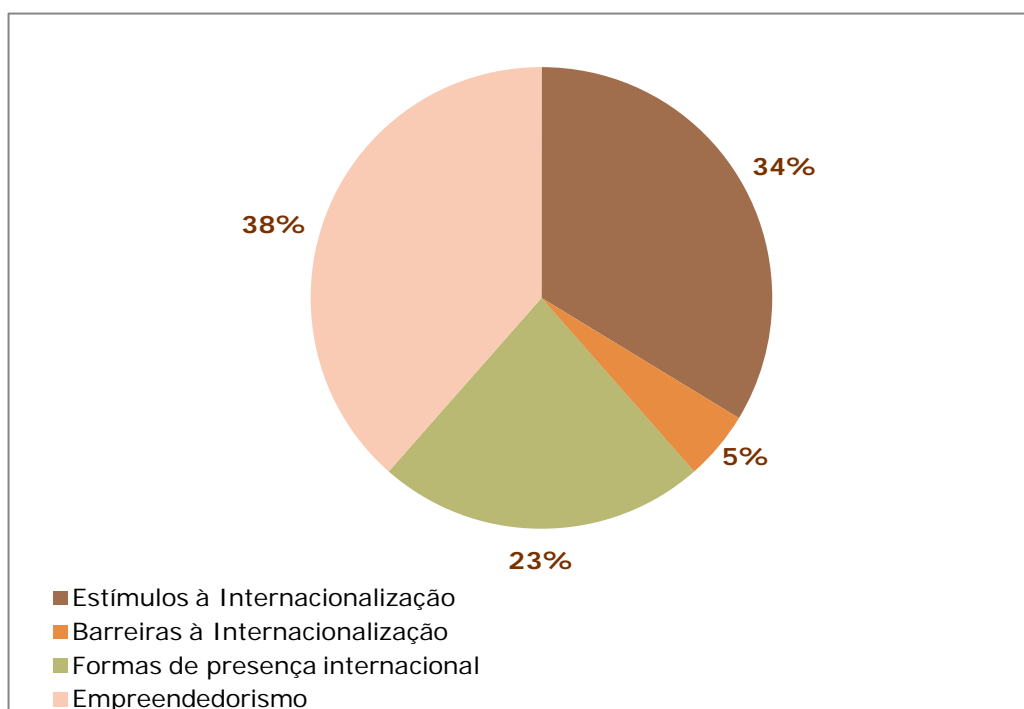


**Gráfico nº 1 - Incidência do número de citações nos case studies – dados absolutos**



Fonte: Elaboração própria

**Gráfico nº 2 - Incidência do número de citações nos case studies – dados relativos**

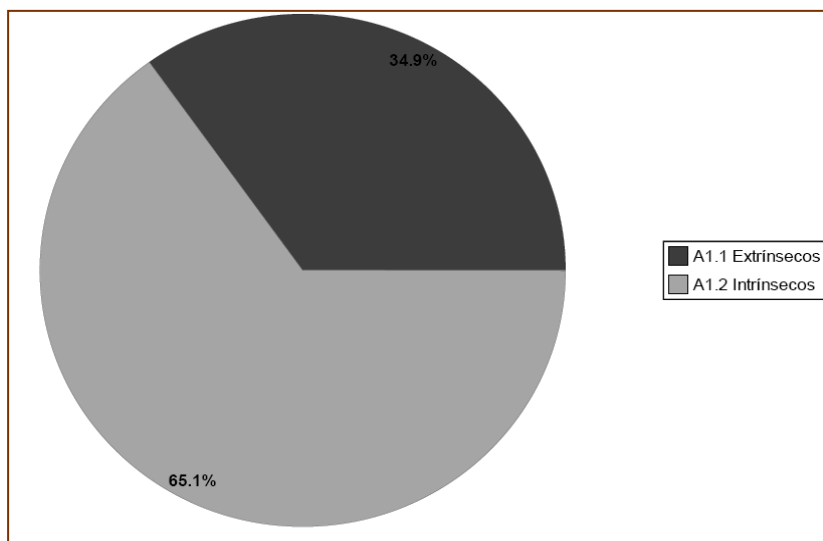


Fonte: Elaboração própria.

No que respeita aos "estímulos à internacionalização", foram identificadas 63 referências no conjunto dos casos de sucesso objeto de análise. Realce para o facto de que, comparativamente aos estímulos extrínsecos, os estímulos intrínsecos serem mais citados nos referidos casos de sucesso – Gráfico nº3.



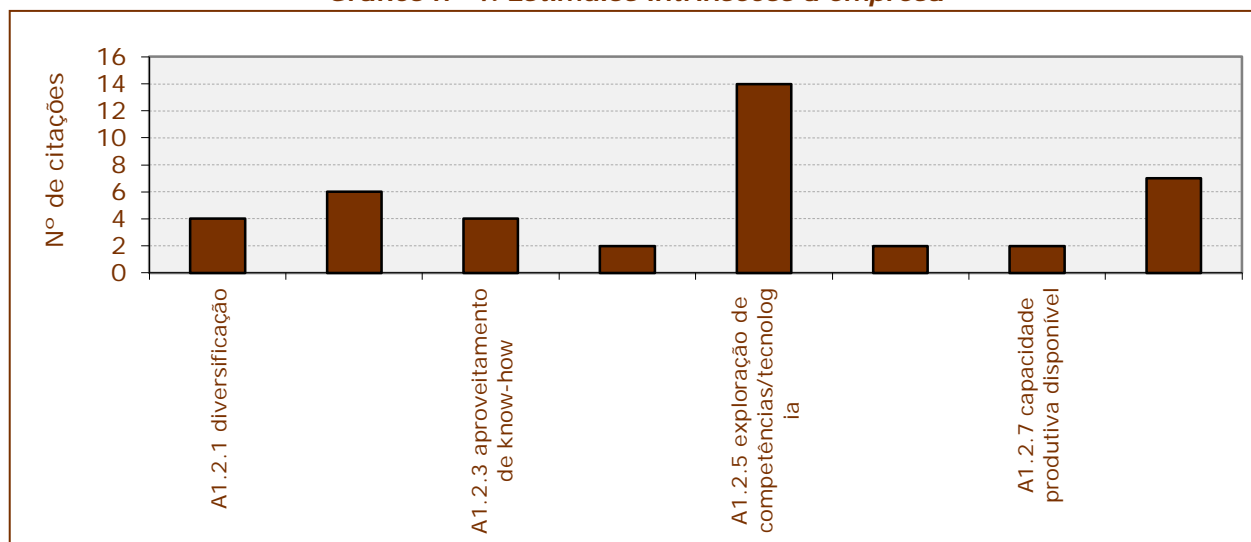
**Gráfico nº 3 - Estímulos à internacionalização**



Fonte: Elaboração própria

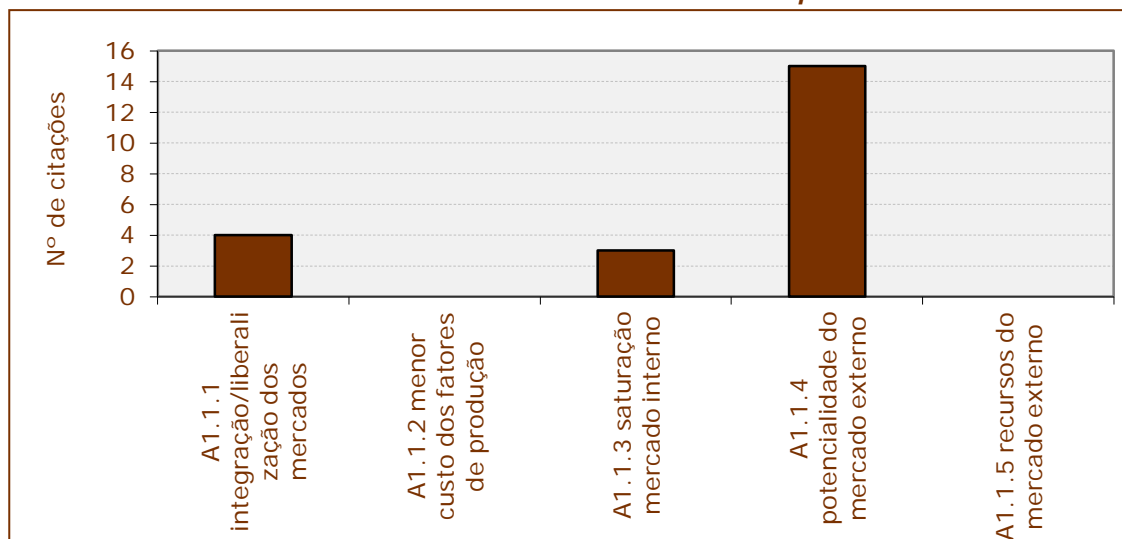
Relativamente aos estímulos intrínsecos, através da sua decomposição em indicadores observáveis, podemos observar que, nos *case studies* analisados, o principal motivo para a internacionalização das empresas passa pela exploração de competências próprias/tecnologia da empresa. Num patamar bastante distinto, podemos também verificar que o crescimento da empresa e a proximidade psicológica são outros dos estímulos com algum impacto no processo de internacionalização de empresas.

**Gráfico nº 4: Estímulos intrínsecos à empresa**



Fonte: Elaboração própria

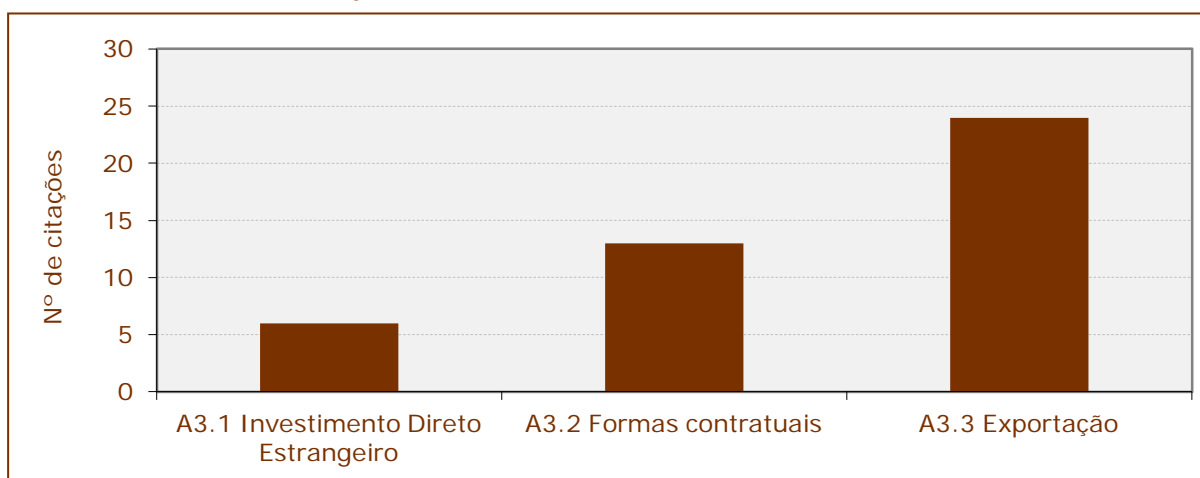
Quanto aos estímulos extrínsecos à empresa, é possível verificar que a potencialidade do mercado externo é claramente o estímulo mais citado pelas empresas na aventura da internacionalização.

**Gráfico nº 5 - Estímulos extrínsecos à empresa**

Fonte: Elaboração própria

A incidência residual das “barreiras à internacionalização” nos casos de sucesso analisados torna incipiente qualquer tipo de conclusão que se possa inferir pelo que optou-se por omitir esta variável latente.

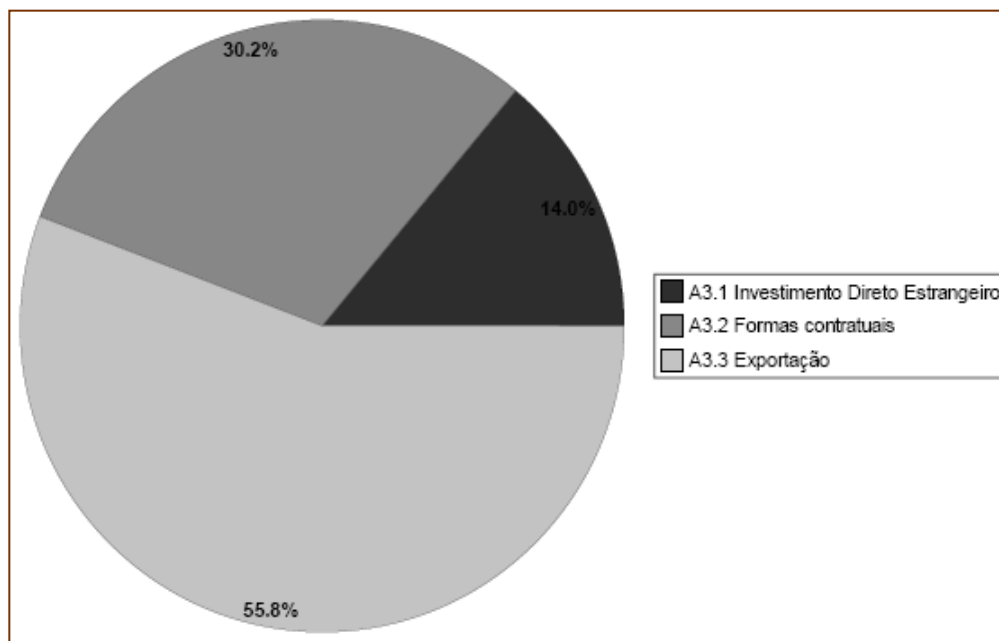
No que respeita às formas de presença internacional, através da leitura dos gráficos nº 6 e nº 7, podemos observar que a exportação se destaca claramente como modalidade preferencial na relação com o mercado externo. As formas contratuais, como a celebração de parcerias entre empresas, são outra das modalidades de internacionalização bastante referenciadas pelas empresas. O IDE é a forma de presença internacional menos referida pelas empresas participantes no estudo da AICEP (2011).

**Gráfico nº 6 - Formas de presença internacional – dados absolutos**

Fonte: Elaboração própria



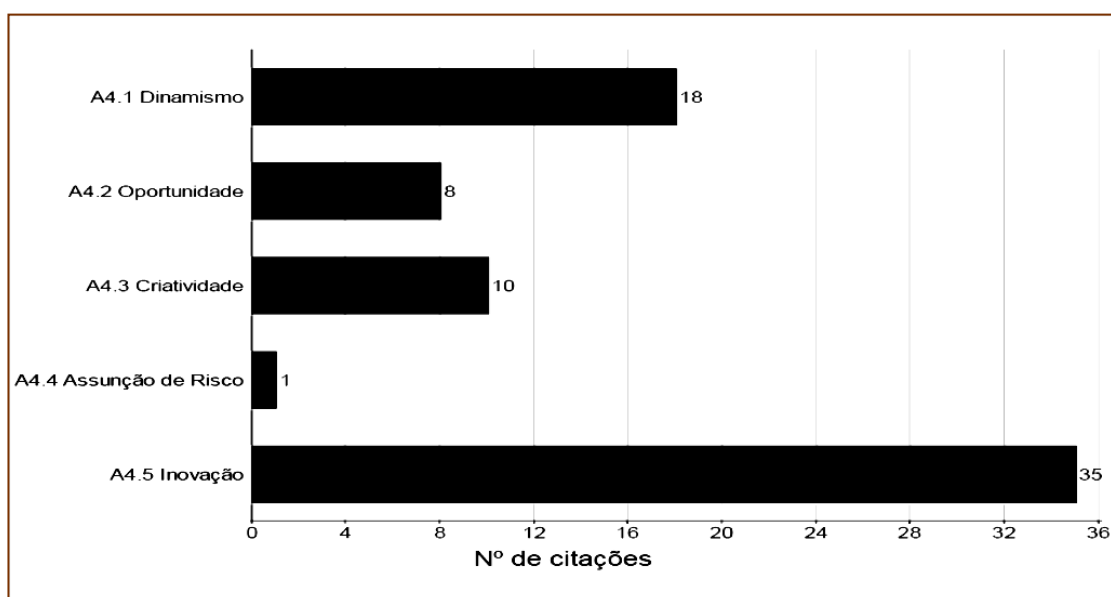
**Gráfico nº 7 - Formas de presença internacional – dados relativos**



Fonte: Elaboração própria

Quanto ao empreendedorismo, através da leitura do Gráfico nº 8, os dados indicam que a inovação e a dinâmica subjacente ao processo de internacionalização se destacam das restantes variáveis observadas. Também a criatividade das empresas analisadas é uma das características com impacto relativamente importante na atividade empreendedora no âmbito do processo de internacionalização.

**Gráfico nº 8 - Decomposição da variável latente "empreendedorismo", dados absolutos**



Fonte: Elaboração própria.



## Discussão

Genericamente, podemos afirmar que os casos de sucesso analisados, pela incidência verificada, são reveladores relativamente aos traços empreendedores vigentes no processo de internacionalização e no que respeita aos estímulos inerentes ao processo. Neste pecúlio, o facto de os estímulos intrínsecos serem identificados em maior número que os estímulos extrínsecos no processo de internacionalização denota, da parte das empresas em causa, que os gestores reconhecem internamente vantagens/potencialidades na abordagem ao mercado externo.

De todas as variáveis latentes observadas, a variável latente “barreiras à internacionalização” observa uma menor incidência, possivelmente, devido ao facto de o documento objeto de análise relatar casos de sucesso, nos quais é mais visível a face positiva e proativa do processo de internacionalização.

No que respeita às formas de presença internacional, o facto de a exportação constituir a modalidade preferencial na abordagem ao mercado externo confirma o cariz exportador na internacionalização da nossa economia e, numa aceção teórica, o facto de a exportação ser uma forma de presença internacional recorrentemente utilizada pelo tecido empresarial (Teixeira & Diz, 2005). Daqui podemos inferir que grande parte das empresas objeto de análise não terão um elevado grau de envolvimento ou comprometimento face ao mercado externo.

Por seu lado, os dados referentes ao empreendedorismo vão ao encontro da aceção Schumpeteriana, uma vez que a “inovação” e o “dinamismo” são as variáveis que mais se destacam neste âmbito. Confirma-se ainda, de forma objetiva, a atitude empreendedora das empresas no seu processo de internacionalização (Knight, 2000; Lu & Beamish, 2001).

## Conclusão

Em síntese, a análise de conteúdo, enquanto processo empírico, através da leitura e do ato de interpretação, permite uma compreensão aprofundada dos documentos objeto de análise. O mergulho por zonas menos claras que constituem o referido “contexto de produção” da análise de conteúdo, uma vez que esta técnica procura dar sentido à subjetividade de que se reveste um documento, é uma mais valia que possibilita ao investigador uma posição mais ativa no processo de investigação. Neste âmbito, é possível detetar algumas tendências genéricas das empresas no seu processo de internacionalização.

Quanto aos estímulos à internacionalização, o documento da AICEP (2011) dá mais visibilidade aos estímulos intrínsecos às empresas. Neste particular, o aproveitamento de competências próprias/tecnologia é considerado como principal motivação inerente ao processo de internacionalização. As potencialidades do mercado externo são, para as empresas objeto de análise, o principal estímulo extrínseco à empresa para a aventura da internacionalização.

Verifica-se claramente a preferência das empresas analisadas pela modalidade da exportação enquanto forma de presença internacional. Tal será sintomático do menor envolvimento de custos, recursos e comprometimento com o mercado externo.



Os dados analisados permitem concluir que existe, nas empresas analisadas, um claro predomínio de traços empreendedores no seu processo de internacionalização. Tal constatação vai ao encontro de algumas das correntes teóricas citadas relativas à associação dos dois conceitos, internacionalização e empreendedorismo. Neste pecúlio, a inovação assume papel de destaque no processo de internacionalização.

Apesar das conclusões avançadas, o número de casos de sucesso analisados (18 empresas) é limitado, pelo que a análise efetuada se cinge às empresas referenciadas. Uma outra limitação do presente estudo prende-se com o documento objeto de análise. É que a informação alusiva aos *case studies* foi trabalhada pela AICEP, podendo observar-se um possível enviesamento de conteúdo. Em trabalho futuro, como forma de suplantar esta lacuna, a inclusão de entrevistas a representantes de empresas presentes no mercado internacional talvez confira maior robustez ao estudo efetuado.

## Referências Bibliográficas

- AICEP (2011). Empresas de sucesso. *Journal*, consultado online em 23 de Dezembro de 2013 em [http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Documents/Revistas\\_PDFs/Portugalglobal\\_n36.pdf](http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Documents/Revistas_PDFs/Portugalglobal_n36.pdf)
- Albaum, G., Duerr, E., & Strandskov, J. (2005). *International marketing and export management*. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Altinay, L. (2005). "Factors influencing entry mode choices: Empirical findings from an international hotel organization". in *Journal of Hospitality & Leisure Marketing*, 12(3), 5-28.
- Anderson, O. (1993). "On the internationalisation process of firms: A critical analysis". in *Journal of International Business Studies*, 24, 209-231.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, LDA.
- Barkema, H. G. (1996). "Foreign Entry, Cultural Barriers, and Learning" in *Strategic Management Journal*, 17(2), 151-166.
- Beamish, P. (1990). The internationalisation process for smaller Ontario firms: a research agenda. In A. E. Rugman (Ed.), *Research in Global Strategic Management – International Business Research for the Twenty-first Century: Canada's New Research Agenda* (pp. CT 77-92). Greenwich: JAI Press.
- Benito, G. R. G., & Gripsrud, G. (1992). The Expansion of Foreign Direct Investments - Discrete Rational Location Choices or a Cultural Learning-Process. *Journal of International Business Studies*, 23(3), 461-476.
- Berglann, H., Moen, E. R., Røed, K., & Skogstrøm, J. F. (2011). Entrepreneurship: Origins and returns. *Labour Economics*, 18(2), 180-193.
- Bilkey, W. J., & Tesar, G. (1977). Export Behavior of Smaller-Sized Wisconsin Manufacturing Firms. *Journal of International Business Studies*, 8(1), 93-98.
- Bjørnskov, C., & Foss, N. J. (2008). Economic freedom and entrepreneurial activity: Some cross-country evidence. *Public Choice*, 134(3-4), 307-328.





- Calof, J. L., & Beamish, P. W. (1995). Adapting to foreign markets: Explaining internationalization. *International Business Review*, 4(2), 115-131.
- Caves, R. E., & Porter, M. E. (1977). From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition. *Quarterly Journal of Economics*, 91(2), 241-261.
- Cavusgil, S. T. (1980). On the internationalization process of firms. *European Research*, 8, 273-281.
- Cavusgil, S. T., & Nevin, J. R. (1981). Internal Determinants of Export Marketing Behavior - an Empirical-Investigation. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 114-119.
- Ceci, F., & Iubatti, D. (2012). Personal relationships and innovation diffusion in SME networks: A content analysis approach. *Research Policy*, 41(3), 565.
- Chesnaïs, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Croué, C. (1994). *Marketing International*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Davidson, P. (2006). *The entrepreneurship research challenge*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dichtl, E., Koeglmayr, H.-G., & Mueller, S. (1990). International Orientation As A Precondition For Export Succ. *Journal of International Business Studies*, 21(1), 23.
- Disdier, A.-C., & Mayer, T. (2004). How different is Eastern Europe? Structure and determinants of location choices by French firms in Eastern and Western Europe. *Journal of Comparative Economics*, 32, 280-296.
- Douglas, S. P., Craig, C. S., & Sleuwaegen, L. (1992). Advances in International Marketing; Comment. *International Journal of Research in Marketing*, 9(4), 291.
- Dunning, J. H. (1980). Toward an eclectic theory of international production: Some empirical tests. *Journal of International Business Studies*, 11(1), 9-13.
- Dunning, J. H. (1994). Re-evaluating the benefits of foreign direct investment *Transnational Corporations*, 3 No.1, 23-51.
- Erramilli, M. K. (1990). Entry mode choice in service industry. *International Marketing Review*, 7(5), 50-62.
- Flick, U. (2002). Qualitative Research - State of the Art. *Social Science Information*, 41(5), 5-24.
- Freeman, S., & Cavusgil, S. (2007). Toward a Typology of Commitment States Among Managers of Born-Global Firms: A Study of Accelerated Internationalization. *Journal of International Marketing*, 15(4), 1.
- Grawitz, M. (1993). *Méthodes des sciences sociales*. Paris: Dalloz.
- Green, D. H., Barclay, D. W., & Ryans, A. B. (1995). Entry strategy and long-term performance: Conceptualization and empirical examination. *Journal of Marketing*, 59(4), 1.
- Hambrick, D. C. (2007). The field of management's devotion to theory: Too much of a good thing? *Academy of Management Journal*, 50(1346-1352).
- Henry, B., & Moscovici, S. (1968). *Problèmes de l'analyse de contenu*. Paris: Larousse.



- Insch, G. S., & Steensma, H. K. (2006). The Relationship between Firm Strategic Profile and Alliance Partners' Characteristics. *Journal of Managerial Issues*, 18(3), 321.
- Johanson, J., & Wiedersheimpaul, F. (1975). Internationalization of Firm - 4 Swedish Cases. *Journal of Management Studies*, 12(3), 305-322.
- Knight, G. (2000). Entrepreneurship and Marketing Strategy: The SME Under Globalization. *Journal of International Marketing*, 8(2), 12-32.
- Lu, J. W., & Beamish, P. W. (2001). The internationalization and performance of SMEs. *Strategic Management Journal*, 22(6-7), 565-586.
- Martin, M.-a. G., Picazo, M. T. M., & Navarro, J. L. A. (2010). Entrepreneurship, income distribution and economic growth. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 6(2), 131-141.
- McDougall, P. P., & Oviatt, B. M. (2000). International entrepreneurship: the intersection of two research paths. *Academy of Management Journal*, 43(5), 902-906.
- McDougall, P. P., & Oviatt, B. M. (2005). The internationalization of entrepreneurship. *Journal of International Business Studies*, 36(1), 2-8.
- Nickels, W. G., & Wood, M. B. (1997). *Marketing Relationships, Quality, Value*. New York: Worth Publishers.
- Poliwoda, S. J., & Thomas, M. J. (1998). International Marketing. Oxford, *The Chartered Institute of Marketing*.
- Raposo, M. L. (1994). *Análise da internacionalização das actividades das empresas: evidências empíricas do sector têxtil português*. Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- Root, F. (1994). *Entry Strategies for International Markets*. New York: Lexington Books.
- Rothaermel, F. T., Kotha, S., & Steensma, H. K. (2006). International Market Entry by U.S. Internet Firms: An Empirical Analysis of Country Risk, National Culture, and Market Size. *Journal of Management*, 32(1), 56.
- Sale, J. (2008). How to assess rigour ... or not in qualitative papers. *Journal of Evaluation in Clinical Practice*, 14, 912-913.
- Shaw, V., & Darroch, J. (2004). Barriers to Internationalisation: A Study of Entrepreneurial New Ventures in New Zealand. *Journal of International Entrepreneurship*, 2(4), 327.
- Simões, V. C. (1997). Internacionalização das empresas portuguesas. *Economia e Prospectiva*, Vol1, nº2, Jul-Set.
- Simões, V. C. (1998). *A Internacionalização das Empresas Industriais Portuguesas: Características e Perspectivas*: Conselho Económico e Social - Série de Estudos e Documentos.
- Simões, V. C., & Castro, A. (1999). *A Internacionalização das empresas portuguesas*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica, Ministério da Economia e Semanário Económico.
- Teixeira, S., & Diz, H. (2005). *Estratégias de internacionalização*. Lisboa: Publisher Team.



Terpstra, V., & Sarathy, R. (1994). *International Marketing*: Dryden Press, Fort Worth, TX. .

Viana, C., & Hortinha, J. (2005). *Marketing Internacional, Lisboa*. Lisboa: Ed. Sílabo.

Yip, G. S., Loewe, P. M., & Yoshino, M. Y. (1988). How To Take Your Company To The Global Market. *Columbia Journal of World Business*, 23(4), 37.

Zahra, S. A., Ireland, R. D., & Hitt, M. A. (2000). International expansion by new venture firms: International diversity, mode of market entry, technological learning, and performance. *Academy of Management Journal*, 43(5), 925.

## ***Recensão Crítica***

**Gulbenkian Think Tank on Water and the Future of Humanity (2014). *Water and the Future of Humanity. Revisiting Water Security*. New York: Springer: 241 pp. ISBN: 978-3-319-01456-2; ISBN eBook: 978-3-319-01457-9; DOI 10.1007/978-3-319-01457-9**

**por Brígida Rocha Brito**

[brigidabrito@netcabo.pt](mailto:brigidabrito@netcabo.pt)

Socióloga (Universidade Autónoma de Lisboa), Mestre e  
Doutora em Estudos Africanos (ISCTE-IUL).

Professora Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) nas áreas de *Ambiente e Relações Internacionais*; *Cooperação Internacional* e *Mundo Contemporâneo*,  
Subdirectora de JANUS.NET, *e-journal of International Relations*.  
Investigadora do OBSERVARE (UAL).

*"Improved water supply and sanitation contributes to human dignity, health, education, and economic development"*  
(Foreword, pp v)

No quadro da *Década Internacional para a Acção* "Água fonte de vida" (2005-15)<sup>1</sup>, o *Think Tank* da Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) sobre Água e o Futuro da Humanidade editou no início de 2014 (edição conjunta FCG e Springer) o livro "*Water and the Future of Humanity. Revisiting Water Security*". Esta obra é o resultado do trabalho conjunto, de reflexão e debate, de onze peritos internacionais<sup>2</sup> de reconhecido mérito pelo trabalho que têm desenvolvido sobre as temáticas da gestão de recursos hídricos e da gestão comunitária da água.

A análise apresentada ao longo das 241 páginas do livro é centrada na identificação de sete grandes regiões do Mundo que evidenciam disparidades no que respeita à procura

<sup>1</sup> Para mais detalhes recomenda-se a consulta de <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/> (consultado online em 10-04-2014)

<sup>2</sup> Os onze especialistas que participaram na reflexão são oriundos de diferentes áreas geográficas, nomeadamente: Áustria; Brasil; Canada; China; Estados Unidos da América; Holanda; Índia; Marrocos; Portugal; Suécia; e Sri Lanka.



global de água para consumo. Mais do que áreas continentais, as sete regiões consideradas são identificadas pelas características principais<sup>3</sup> que apresentam dando origem às seguintes tipologias: *Rural; Villages; Urban; Metropolis; Large Cities; Towns; e Secondary Cities*. Estas desigualdades são evidenciadas por um conjunto de desequilíbrios, entre os quais o crescimento demográfico, as tendências económicas e tecnológicas com incremento da produção agrícola, o uso de recursos naturais, a importância relativa das áreas urbanas, com influência directa da denominada *urban culture*, a repartição e a disponibilidade de rendimento.

Dado que a água é um recurso vital encontrando-se desigualmente disponível e acessível a nível mundial, as preocupações no que respeita à sustentabilidade do recurso são claramente evidenciadas já que o uso não planeado produz impactos que requerem controle e regulação. De forma complementar, os recursos hídricos são considerados como a base do desenvolvimento sócio-económico e ambiental. Contudo, sempre que marcados pela escassez ou por indícios de degradação resultam em constrangimentos para a efectivação do processo de mudança produzindo efeitos agravados junto das populações pobres ou vulneráveis, representando de forma consequente um risco sócio-económico, ambiental e político acrescido, incluindo na dimensão internacional.

As principais áreas sectoriais que dependem da disponibilidade de água, requerendo uma atenção particular e que, por esta razão, representam desafios - de âmbito nacional, regional e internacional - são a segurança alimentar, a saúde, a energia, a biodiversidade, a manutenção dos ecossistemas, a produção de bens de consumo, incluindo produtos transformados, e as alterações climáticas.

Ao longo das 241 páginas do livro, a análise é apresentada seguindo uma orientação prospectiva procurando-se apresentar uma definição de eventuais cenários futuros para cada uma das secções temáticas com clarificação de tendências. Neste sentido, é levada em consideração a evolução do consumo de recursos hídricos ao longo do tempo, a sua (in)disponibilidade e os impactos gerados.

Do ponto de vista metodológico, e dado que se trata de uma obra assumida pela totalidade dos onze especialistas envolvidos na reflexão, no debate e nas análises, independentemente da área geográfica em que têm desenvolvido trabalho, todo o texto remete para uma abordagem conjunta centrada nos recursos partilhados.

A água é apresentada como um recurso comum sendo que a escassez, o *stress* e a crise na disponibilidade se fazem também sentir de forma global, requerendo a adopção e o seguimento de acções negociadas na procura do que é definido como uma "*prosperidade sustentável*". Esta preocupação aparece particularmente evidenciada pelo conceito da globalização, sobretudo na sua dimensão económica, que influencia e condiciona a manutenção dos recursos hídricos, implicando, em alguns locais do Mundo, a identificação e implementação de alternativas, como é o caso da dessalinização.

O conceito de *Water Governance* é longamente descrito remetendo a análise para um conjunto de factores de caracterização, anteriormente sistematizados e apresentados

---

<sup>3</sup> Apesar da identificação das sete tipologias, ao longo do texto são apresentados exemplos de casos em função das áreas temáticas analisadas.



pela OCDE<sup>4</sup>, e que têm implicações no relacionamento internacional entre países, sobretudo nas situações em que estejam em causa recursos partilhados, como é o caso da maioria das bacias hidrográficas. Entre os factores indicados destacam-se a legitimidade, a transparência, a responsabilidade, a inclusividade, a justiça, a integração, a capacidade individual e comunitária para a gestão da água e a adaptabilidade. Estes critérios implícitos à "**Governança da Água**" com um critério mais global interligam quatro dimensões também sugeridas como fundamentais:

- a) a **dimensão social**, que implica uma gestão e uso equitativos, e naturalmente justos, dos recursos hídricos a nível mundial, tanto no que respeita à quantidade disponível como à qualidade, independentemente de se tratar de áreas rurais ou urbanas,
- b) a **dimensão económica**, que é claramente apresentada em função dos conceitos de eficácia e eficiência na promoção do crescimento económico e na valorização das economias no contexto mundial com base na disponibilidade e formas de uso da água,
- c) a **dimensão ambiental**, que se centra na perspectiva da sustentabilidade, na integridade dos ecossistemas, na manutenção de áreas, na conservação de espécies em particular em *habitat* natural, concentrando formas de vida que na totalidade dependem dos recursos hídricos,
- d) a **dimensão política**, que implica atribuir e reconhecer a oportunidade aos cidadãos e diferentes actores interessados de exercerem influência directa e indirecta na tomada de decisões.

O livro está estruturado em nove capítulos principais, introduzidos por nota introdutória, prefácio, prólogo e mensagem sobre a água e o futuro da humanidade, que abordam o tema central da gestão da água, a saber:

1. *Our Water; Our Future*
2. *Drivers of Water Demand, Course Changes, and Outcomes*
3. *Water Management in a Variable and Changing Climate*
4. *Water for a Healthy Environment*
5. *Integrated Urban Water Resources Management*
6. *Water and Food Security: Growing Uncertainties and New opportunities*
7. *Water and Energy*
8. *Water Projections and Scenarios: Thinking About Our Future*
9. *Our Water Future: leadership and Individual Responsibility*

---

<sup>4</sup> OECD (2011). *Water Governance in OECD countries. A multi-level approach. OECD Studies on water*. Paris: OECD





Tratando-se de uma obra sustentada por dois anos de pesquisa desenvolvida por uma equipa interdisciplinar e internacional, que inclui referências conceptuais e teóricas relevantes, mas também dados estatísticos que retratam evoluções e tendências, bem como infografia diversificada e adequada para a análise, tal como mapas, gráficos, esquemas e imagens, *Water and the Future of Humanity. Revisiting Water Security* reveste um interesse muito particular para o desenvolvimento de futuros trabalhos académicos e científicos. O interesse da obra ultrapassa a simples abordagem dos recursos hídricos e dos modelos de gestão associados, já que os temas complementares analisados são múltiplos e de importância científica.

### Como citar esta Recensão

Brito, Brígida Rocha (2014). Recensão Crítica de Gulbenkian Think Tank on Water and the Future of Humanity (2014). *Water and the Future of Humanity. Revisiting Water Security*. New York: Springer: 241 pp. ISBN: 978-3-319-01456-2; ISBN eBook: 978-3-319-01457-9; DOI 10.1007/978-3-319-01457-9, JANUS.NET e-journal of International Relations, Vol. 5, N.º 1, Maio-Outubro 2014. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n1\\_rec1](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_rec1)