

Artigos

Patrícia Galvão Teles - *O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos após a Conferência de Roma* - pp 1-15

Sofia Santos - *O Tribunal Penal Internacional e a construção de uma ordem pública internacional* - pp 16-45

Alexandre Fonseca - *"War is a racket!" A emergência do discurso libertário sobre a 1ª Guerra Mundial nos Estados Unidos* - pp 46-61

João Paulo Vicente - *A Guerra como a continuação da política por outros meios... não tripulados* - pp 62-77

Pedro Miguel Duarte da Graça - *Da guerra à paz: o contributo dos corpos militares com funções de polícia. A GNR no Iraque* - pp 78-98

José Rebelo - *Sobre a dupla e paradoxal função dos media* - pp 99-113

Notas e Reflexões

Helena Curto, Luís Moita, Brígida Brito, Célia Quintas, Maria Sousa Galito - *Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal* - pp 114-122

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A EVOLUÇÃO DA IDEIA DO COMBATE À IMPUNIDADE: UMA AVALIAÇÃO 15 ANOS APÓS A CONFERÊNCIA DE ROMA

Patrícia Galvão Teles

pgalvaoteles@gmail.com

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

Resumo

O presente artigo¹ avalia os primeiros anos de funcionamento do Tribunal Penal Internacional, fazendo um balanço da sua actividade. Descreve e analisa os principais desafios com os quais esta Instituição se confronta, em torno dos seguintes temas: a) universalidade, complementaridade e cooperação; e b) paz e justiça. A partir do caso do Quênia, onde são suspeitos de ter cometido crimes contra a humanidade o seu Presidente da República e Vice-Presidente, e das posições tomadas pela União Africana, debate se a introdução de uma imunidade de jurisdição penal, ainda que temporária, para Chefes de Estado e Governo em exercício poderá, ou não, vir a representar um retrocesso na ideia do combate à impunidade relativamente aos mais graves crimes internacionais.

Palavras chave:

Tribunal Penal Internacional; Justiça Penal Internacional; Impunidade; Imunidade; União Africana

Como citar este artigo

Teles, Patrícia Galvão (2014). "O Tribunal Penal Internacional e a evolução da ideia do combate à impunidade: uma avaliação 15 anos depois a Conferência de Roma". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_art1

Artigo recebido em 21 de abril de 2014 e aceite para publicação em 9 de outubro de 2014

¹ Artigo elaborado no contexto do projecto 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 presente artigo reflete exclusivamente as opiniões pessoais da autora.



O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A EVOLUÇÃO DA IDEIA DO COMBATE À IMPUNIDADE: UMA AVALIAÇÃO 15 ANOS APÓS A CONFERÊNCIA DE ROMA

Patrícia Galvão Teles

Introdução

Em 17 de Julho de 1998, foi assinado em Roma o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI)², que entrou em vigor em 1 de Julho de 2002. São hoje parte deste Estatuto 122 Estados, o que corresponde a cerca de dois terços dos membros da comunidade internacional. 34 Estados Parte são Africanos, 27 da América Latina e Caraíbas, 25 da Europa Ocidental e Outros, 18 da Europa de Leste e 18 Asiáticos.

O Tribunal Penal Internacional encontra-se hoje plenamente operacional, ocupando-se de cerca de 20 casos em oito países diferentes: Uganda, República Democrática do Congo, Sudão/Darfur, República Centro-Africana, Quênia, Líbia, Costa do Marfim e Mali.

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

Trata-se do primeiro tribunal penal internacional permanente, com competência para julgar os principais responsáveis pelos mais graves crimes internacionais: agressão³, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. É hoje o principal fórum para a justiça penal internacional, apesar de se manterem em existência alguns tribunais *ad hoc* e do instituto da jurisdição universal.

O Estatuto do TPI foi, sem dúvida, um dos principais tratados assinados no período pós-guerra fria, num momento em que o direito internacional conheceu uma fase positiva, sendo colocado no centro do discurso político, designadamente em reacção às mais graves atrocidades cometidas no mundo depois da II Guerra Mundial, como foi o caso do Ruanda e na Ex-Jugoslávia, de que se assinala agora o vigésimo aniversário e que justificaram a criação de tribunais *ad hoc* para as julgar.

Na génese da criação do TPI e nos seus primeiros anos, a ideia do combate à impunidade foi um elemento constante, tanto no que toca à prevenção das atrocidades como à sua repressão. Mas como evoluiu a ideia do combate à impunidade neste últimos 15 anos e quais os principais desafios que enfrenta o TPI?

² Para informação detalhada sobre o TPI, seus casos, órgãos, etc., ver: www.icc-cpi.int

³ Apesar das emendas adoptadas na Conferência de Revisão de Kampala em 2010, a definição do crime de agressão e as condições para o exercício da jurisdição ainda não entraram em vigor.



Se a criação do TPI foi sem dúvida um enorme (e, para alguns, inesperado) sucesso, a justiça penal internacional está hoje sobre pressão. A expectativa quanto ao seu trabalho era grande, pelo que poderá ser justificada alguma frustração com o facto de o Tribunal ter demorado cerca de 10 anos para o seu primeiro julgamento⁴ e o seu orçamento ser muito avultado⁵, sobretudo num período de crise económica e de medidas de austeridade em vários pontos do globo.

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

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

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

Vamos, assim, examinar dois principais desafios, que podemos agrupar em torno dos seguintes temas: a) Universalidade, Complementaridade e Cooperação; e b) Paz vs. Justiça ou Paz e Justiça.

Depois analisaremos o caso concreto e recente das tensões em torno do TPI suscitadas pela União Africana, sobretudo a propósito do caso do Quênia, que conheceram o seu momento alto na passada Assembleia de Estados Parte, no Outono de 2013, mas que não desapareceram ainda e poderão vir a deixar marcas na ideia do combate à impunidade.

Desafios actuais que enfrenta o TPI

a) Universalidade, Complementaridade e Cooperação

Universalidade⁶

Apesar de baseado num instrumento de direito internacional clássico, um tratado internacional, cuja ratificação ou adesão é uma decisão soberana e voluntária dos Estados, é evidente que o Estatuto de Roma é um daqueles acordos multilaterais que, tal como a Carta das Nações Unidas ou os principais tratados de direitos humanos e

⁴ Condenação, em 2012, de Thomas Lubanga Dyilo, a 14 anos de prisão por recrutamento de crianças soldado no conflito da República Democrática do Congo. A segunda condenação do TPI foi também relativa a esta situação, no caso de Germain Katanga. A decisão foi tomada em Março de 2014 e encontra-se ainda sujeita a recurso.

⁵ Cerca de 120 milhões de Euros por ano.

⁶ Ver, p.e., X. Philippe, "The principles of Universal Jurisdiction and Complementarity: how do the two principles intermesh?".



direito internacional humanitário, aspira à universalidade. Para tal, é feita permanentemente (por parte de alguns Estados, da União Europeia e das ONG) uma campanha para a ratificação universal, que tem eco também em resoluções anualmente adoptadas pela Assembleia de Estados Parte do TPI (ASP)⁷, o órgão político onde têm assento todos os Estados Parte, bem como os Estados observadores, e que reúne pelo menos uma vez anualmente, sendo responsável pela gestão e também órgão legislativo do TPI.

Idealmente, o TPI teria jurisdição para julgar os crimes mais graves cometidos em todos os países do mundo, mas nos primeiros dez anos de existência a sua atenção tem sido dedicada a situações de conflito em países africanos. Tal explica-se, claro, pelo facto de vários Estados onde foram cometidas atrocidades não serem parte do Estatuto (ainda cerca de um terço da comunidade internacional), pelos critérios de actuação do Conselho de Segurança (que apenas remeteu os casos do Darfur⁸ e Líbia⁹) ou devido a metade das situações terem sido submetidas pelos próprios Estados, por coincidência do continente africano.

No entanto, há informação de que foram ou estão a ser conduzidas investigações preliminares em várias outras situações, como Afeganistão, Colômbia, Geórgia, Guiné Equatorial, Honduras, Coreia do Norte e Nigéria. Mas, por ora, tais investigações não deram fruto.

Por outro lado, Comissões de Inquérito mandatadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre a Síria e Coreia do Norte recomendaram em 2013 e 2014, respectivamente, a submissão das atrocidades aí cometidas ao TPI.¹⁰ No primeiro caso, a Síria não é Estado Parte do TPI e o Conselho de Segurança, apesar de uma posição favorável de alguns dos seus Membros, não se decidiu pelo envio ao TPI.¹¹ No caso da Coreia do Norte, que também não é parte do TPI, não é, para já, conhecido o desfecho.

Como disse Navi Pillay, Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos,

*"broadening the reach of the ICC is necessary so as to turn the ICC into a universal court and close the loopholes of accountability at the international level"*¹².

Enquanto o TPI não for um Tribunal verdadeiramente universal (se é que algum dia o poderá vir a ser), a sua jurisdição "parcial" ou "incompleta" continuará sempre a ser um desafio, pois manter-se-ão abertos os tais *"loopholes of accountability"*.

⁷ Cf. a mais recente Resolução ICC-ASP/12/Res. 8, de 27 de Novembro de 2013.

⁸ Resolução 1593 (2008).

⁹ Resolução 1970 (2011).

¹⁰ Tinha sido o caso também em relação ao Darfur e à Líbia, cujos relatórios das Comissões de Inquérito da ONU levaram o Conselho de Segurança a referir esses casos ao TPI em 2005 e 2011, respetivamente.

¹¹ Cf. Resolução 2118 (2013).

¹² Opening Remarks at the Side-Event at the 24th Session of the UN Human Rights Council, "The International Criminal Court 15 years after the Rome Statute: Prospects for the Future", 10 de Setembro de 2012.



Complementaridade

O TPI foi desenhado como um Tribunal de ultimo recurso (*"Court of last resort"*), uma vez que é a cada Estado que compete, em primeiro lugar, proteger a sua população dos mais graves crimes internacionais previstos no Estatuto de Roma, através da prevenção e repressão de acordo com o seu sistema penal nacional.

O Estatuto é bem claro, no seu preâmbulo, ao referir que o TPI se destina a julgar os crimes de maior gravidade e, designadamente no seu Artigo 17º, ao estabelecer o princípio da complementaridade, segundo o qual o TPI só possui competência para julgar os crimes quando o Estado que tenha jurisdição sobre os mesmos não queira ou não tenha capacidade para a exercer.

Nesta medida, a nível nacional é necessária a legislação apropriada, bem como uma capacidade de investigação e procedimento judicial efectiva, o que tem sido encorajado e apoiado pelo próprio TPI e a ASP (cf. Resolução ICC-ASP/12/Res. 4), por forma a evitar o chamado *"impunity gap"*, ou seja, situações de crimes não são julgados nem a nível nacional, nem internacional¹³.

Contudo, nem todos os 122 Estados Parte do Estatuto de Roma terão a legislação apropriada ou a capacidade judicial efectiva para julgar os crimes que o TPI não entender abarcar na sua jurisdição. Uma análise minuciosa de todas as legislações nacionais para garantir o seu carácter apropriado estará ainda por fazer e provavelmente seria benéfica uma maior possibilidade de assistência técnica para ajudar a adoptar a legislação interna necessária ou aperfeiçoá-la.

Por outro lado, nem sempre será evidente determinar as situações em que um Estado, nos termos do Artigo 17º do Estatuto, não quer ou não tem capacidade para a exercer a jurisdição nacional sobre os crimes. Só no caso de uma apreciação negativa, pode o Tribunal declarar o caso admissível. Não há ainda jurisprudência consolidada para se poder determinar com certeza o que significa em Estado *"não querer"* ou *"não ter capacidade"*, nem uma prática dos Estados sobre quando invocar tal excepção de inadmissibilidade ou do Procurador para a não prossecução de investigações.

Há aqui, também, algum caminho a percorrer para evitar o *"impunity gap"*.

Cooperação

A não cooperação com o Tribunal é um fenómeno que afecta fortemente a credibilidade do TPI. Os Estados Parte têm obrigação de cooperar nos termos da Parte IX do Estatuto, designadamente no que toca à implementação das decisões do Tribunal e execução dos mandatos de detenção. Na circunstância de casos referidos pelo Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII da Carta, poderá dizer-se que mesmo os Estados não Parte ficarão obrigados a cooperar com o Tribunal, nos termos (pelo menos) do referido na resolução em causa.

¹³ Cf. Informal Summary by the Focal Points, "Stocktaking of international criminal justice - Taking stock of the principle of complementarity: bridging the impunity gap", Review Conference of the Rome Statute, Kampala, 31 May-11 June 2010.



O caso mais grave de não cooperação prende-se, evidentemente, com a não execução de mandatos de detenção ou pedidos de entrega. Recentemente, encontravam-se por executar mandatos de detenção ou pedidos de entrega de mais de metade dos arguidos, o que foi criticado na Resolução ICC-ASP/12/Res. 3 da ASP. Em particular, nenhum acusado nas situações submetidas pelo Conselho de Segurança ao abrigo do Capítulo VII (Darfur, incluindo o Presidente Bashir¹⁴, e Líbia), em que todos os membros da comunidade internacional têm obrigação de cooperar, foram detidos ou entregues ao TPI e no caso mais antigo, iniciado em 2005 pelo próprio Uganda, nenhum dos suspeitos se encontra sob custódia do Tribunal.

Uma vez que, nos termos do Artigo 63º do Estatuto, o arguido deve estar presente durante o julgamento, não sendo previstos julgamentos *in absentia*, o Tribunal verá a sua função em muito diminuída caso não possa proceder aos julgamentos por impossibilidade da presença dos acusados.

b) Paz vs. Justiça ou Paz e Justiça¹⁵

A questão da paz e justiça, e de saber se se tratam de conceitos antagónicos ou complementares, é uma questão relativamente nova, que a criação do TPI, em particular, evidenciou. Na verdade, todas as anteriores instâncias de criação de uma jurisdição penal internacional tiveram lugar no final do conflito em que os crimes foram praticados, como foi o caso do Tribunal Militar de Nuremberga ou dos Tribunais *ad hoc* para a Ex-Jugoslávia e o Ruanda.

No caso do TPI, um tribunal permanente, a sua jurisdição pode ser desencadeada a qualquer momento do conflito, desde que haja suspeita de que crimes sob a sua alçada tenham sido cometidos e que a situação seja referida pelo Estado em cujo território os crimes são cometidos, pelo Conselho de Segurança ou de acordo com os poderes *proprio motu* do Procurador do Tribunal.

E, sendo a maior parte dos conflitos de hoje intra-estatais, do tipo guerra civil no interior das fronteiras de um Estado, a sua solução dependerá de um processo de paz interno e negociado, onde frequentemente é necessário sentar à mesa das negociações todas as partes no conflito, sendo também frequente que algumas dessas partes – governo ou rebeldes – tenham cometido crimes, p. e., crimes de guerra ou contra a humanidade.

No caso destas negociações de paz, há quem defenda que primeiro é necessário levar a cabo o processo de paz e só depois então seria a vez de promover a luta contra a impunidade e a justiça,¹⁶ através de um processo designado de “*sequencing*”. Tal tem sido exemplificado pelo caso do Uganda, onde a situação foi levada ao Tribunal pelo Governo na tentativa de enfraquecer os rebeldes do “*Lord Resistance Army*”, mas estes

¹⁴ Ver G. P. Barnes, “The International Criminal Court’s Ineffective Enforcement Mechanisms: the Indictment of President Omar Al Bashir”.

¹⁵ Para um resumo breve, mas interessante, deste debate, sua história e diferentes posições, ver Draft Moderator Summary, “Stocktaking of international criminal justice – Peace and Justice”, Review Conference of the Rome Statute, Kampala, 31 May-11 June 2010. Ver também a “Nuremberg Declaration on Peace and Justice”, Annex to the letter dated 13 June 2008 from the Permanent Representatives of Finland, Germany and Jordan to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/62/885).

¹⁶ Ver a opinião de algumas destacadas figuras políticas africanas, como Thabo Mbeki, co-autor de um artigo no *New York Times*, publicado em 5 de Fevereiro de 2014, com o sugestivo título de “Courts can’t end civil wars.”



só aceitam sentar-se à mesa das negociações caso o acordo de paz lhes confira imunidade das acusações do TPI¹⁷.

O Estatuto de Roma, tal como o direito internacional geral, parece, no entanto, incompatível com amnistias para os mais graves crimes internacionais. O Estatuto de Roma admite, contudo, que investigações ou julgamentos sejam suspensos em casos em que esteja em causa a manutenção da paz e segurança internacionais (Artigo 16º), quando os crimes sejam objecto de processos a nível nacional (Artigo 17º) ou quando o Procurador entenda que tal serve melhor os interesses da justiça (Artigo 53º).

Para o TPI e para a ASP, estes conceitos são complementares: *"There can be no lasting peace without justice and (...) peace and justice are thus complimentary requirements"* (Resolução ICC-ASP/12/Res. 8).¹⁸ E só assim se poderá potenciar o efeito dissuasor,¹⁹ quanto à comissão dos mais graves crimes internacional, objectivo que também presidiu à criação do primeiro tribunal penal permanente.

O TPI, o caso do Quênia, a União Africana (UA) e o futuro da ideia do combate à impunidade

Como se disse, as tensões em torno do TPI suscitadas pela União Africana,²⁰ sobretudo a propósito do caso do Quênia, conheceram o seu momento alto na Assembleia de Estados Parte no Outono de 2013, não desapareceram ainda e poderão vir a deixar marcas na ideia do combate à impunidade.

A União Africana tem tomado várias posições fortes sobre a questão da jurisdição universal, o combate à impunidade²¹ e sobre o Tribunal Penal Internacional, designadamente a propósito dos casos do Sudão e do Quênia.

Quanto à situação do Quênia, esta não foi remetida ao TPI pelo próprio país, apesar de este ser parte do Estatuto de Roma, mas sim desencadeada por uma investigação *proprio motu* do Procurador, após ter recebido informações sobre a violência cometida na sequência das eleições nacionais de 2007 que apontam para que tenham sido cometidos crimes contra a humanidade, em particular assassinatos, violações e outras formas de violência sexual, deportações ou outras formas de transferência forçada de

¹⁷ Cf. L. M. Keller, "Achieving peace without justice: the International Criminal Court and Ugandan alternative justice mechanisms" e L. M. Keller, "The false dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court".

¹⁸ Ver também o artigo da Procuradora do TPI, Fatou Bensouda, no *New York Times* de 19 de Março de 2013, intitulado "International Justice and Diplomacy."

¹⁹ K. Cronin-Furman, "Managing expectations: International criminal trials and the prospects for deterrence of mass atrocity".

²⁰ Para uma evolução das relações entre o TPI e África ver N. Waddell e P. Clark, *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*; A. Arieff *et al*, *International Criminal Court Cases in Africa: Status and policy issues*; E. Keppler, "Managing setbacks for the International Criminal Court in Africa"; A. Guerreiro, *A resistência dos Estados Africanos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional*; F. M. Benvenuto, "La Cour Pénale Internationale en accusation"; e C. C. Jalloh, "Reflections on the indictment of sitting Heads of State and Government and its consequences for peace and stability and reconciliation in Africa".

²¹ Sobre este tema ver "The AU-EU Expert Report on the Principal of Universal Jurisdiction" (Doc. do Conselho da União Europeia 8672/1/09, de 16 de Abril de 2009). O tema da jurisdição universal e do Tribunal Penal Internacional tem causado ampla fricção entre a União Africana e a União Europeia, o que motivou o relatório referido supra. Na Declaração da mais recente Cimeira UE-África, que teve lugar em Bruxelas em 2 e 3 de Abril de 2014, o parágrafo 10, com total ausência de referência ao TPI, refere: "We confirm our rejection of, and reiterate our commitment to, fight impunity at the national and international level. We undertake to enhance political dialogue on international criminal justice, including the issue of universal jurisdiction, in the agreed fora between the parties."



populações e outros actos desumanos. A investigação do Procurador levou à acusação, em 2010, por prática de crimes contra a humanidade de três suspeitos, dois dos quais entretanto eleitos, em 2013, Presidente e Vice Presidente da República, respetivamente Uhuru Kenyatta (julgamento sucessivamente adiado) e William Ruto (julgamento iniciado em 2013).

Numa Resolução de Maio de 2013 (Assembly/AU/13 (XXI), a União Africana reiterou a sua

"strong conviction that the search for justice should be pursued in a way that does not impede or jeopardize efforts at promoting lasting peace" e o "AU's concern with the misuse of indictments against African leaders".

Na sequência dessa decisão, tomada na 21ª Sessão da Assembleia da UA, foi endereçada uma carta²² em 10 de Setembro – coincidente com o previsto início do julgamento do Vice-Presidente Ruto - ao Presidente do TPI, solicitando que seja criado um mecanismo nacional para investigar e julgar os crimes cometidos no âmbito da violência pós-eleitoral no Quênia, em 2007. A mesma carta refere que os processos no Tribunal estão a afectar a capacidade dos líderes quenianos que, apesar das suas eventuais responsabilidades na crise de 2007, foram entretanto democraticamente eleitos, de cumprirem as suas responsabilidades constitucionais, uma vez que implicarão uma presença física em Haia do Presidente e do Vice-Presidente, iniciados os julgamentos. Nos termos da Constituição do Quênia, quando o Presidente se ausenta para o estrangeiro, o Vice-Presidente não o pode fazer, e vice-versa.

Em resposta, o TPI negou qualquer estatuto processual à referida carta ou à Decisão de Maio da União Africana, uma vez que não se inseriam no âmbito do processo a pedido das partes, nem num pedido do Conselho de Segurança, pelo que respondeu negativamente à pretensão de suspensão do processo²³.

Em Outubro de 2013, numa sessão Extraordinária da Assembleia da UA, foi adoptada nova resolução, desta feita intitulada: *"Decision on Africa's relationship with the International Criminal Court"* [cf. Ext/Assembly/AU/Dec.1 (Oct. 2013)], em que a UA reiterou a sua preocupação com a politização e má utilização de acusações contra líderes Africanos pelo TPI. No que toca á questão do Quênia, qualifica de grave e sem precedentes a situação em que ambos os Presidente e Vice-Presidente em exercício de funções de um país são alvo de um processo criminal internacional, o que afecta a soberania, estabilidade e paz nesse país, bem como a reconciliação nacional e o normal funcionamento das instituições constitucionais. E decidiu, *inter alia*, o seguinte:

- Para a salvaguarda da ordem constitucional, estabilidade e integridade dos Estados-membros, nenhuma acusação deve ser iniciada ou continuada perante qualquer tribunal internacional contra qualquer Chefe de Estado ou de Governo em funções ou alguém que atue ou com o direito de atuar nessa capacidade durante o seu mandato;

²² Cf. Doc. BC/U/1657.10.13.

²³ Cf. 2013/PRES/00295-4/VPT/MH, carta de 13 de Setembro de 2013.



- Que os julgamentos do Presidente Uhuru Kenyatta e do Vice-presidente William Samoei Ruto, que são os atuais líderes em funções da República do Quênia, devem ser suspensos até que completem os seus mandatos;
- Criar um Grupo de Contacto do Conselho Executivo, a ser liderado pelo Presidente do Conselho, composto por cinco (5) membros (um (1) por região) para realizar consultas com os Membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em particular os seus cinco (5) Membros Permanentes, com vista a colaborar com o CSNU em todas as preocupações da UA sobre o seu relacionamento com o TPI, incluindo o adiamento dos casos contra o Quênia e o Sudão, a fim de obter a sua resposta antes do início do julgamento, a 12 de Novembro de 2013;
- Acelerar o processo de alargamento do mandato do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (TADHP) para julgar crimes internacionais, tais como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra;
- Que os Estados Africanos Partes ao Estatuto de Roma, proponham relevantes alterações ao Estatuto de Roma no, em conformidade com o Artigo 121º do Estatuto;
- Solicitar aos Estados Africanos Partes ao Estatuto de Roma do TPI, em particular os membros da Mesa da Assembleia dos Estados Partes para incluir na Agenda da próxima sessão do ASP a questão da acusação de um Chefe de Estado e de Governo africano em funções pelo TPI e as suas consequências para a paz, estabilidade e reconciliação nos Estados-membros da União Africana;
- Que qualquer Estado-membro da UA que pretenda remeter um caso ao TPI deve informar e obter a aprovação da União Africana;
- Que o Quênia deve enviar uma carta para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, solicitando o adiamento, em conformidade com o Artigo 16º do Estatuto de Roma, do processo contra o Presidente e o Vice-Presidente do Quênia, que seria apoiada por todos os Estados Africanos Partes;
- Em conformidade com a presente Decisão, solicitar ao TPI a adiar o julgamento do Presidente Uhuru Kenyatta, marcado para 12 de Novembro de 2013 e a suspender o processo contra o Vice-presidente William Samoei Ruto até o momento em que o Conselho de Segurança da ONU considere o pedido do Quênia para diferimento, apoiado pela UA;
- Que o Presidente Uhuru Kenyatta não comparecerá perante o TPI até o momento que as preocupações levantadas pela UA e pelos seus Estados-membros tenham sido devidamente consideradas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e pelo TPI.

No dia 15 de Novembro de 2013 o Conselho de Segurança “chumbou”, mas extremamente dividido (sete votos a favor e oito abstenções), um projecto de Resolução (doc. S/2013/660) que visava, nos termos do Artigo 16º do Estatuto de Roma e do Capítulo VII da Carta, diferir a investigação e julgamento do Presidente e Vice-Presidente quenianos, por um período de um ano. Votaram a favor: Azerbaijão, China, Marrocos, Paquistão, Rússia, Ruanda e Togo. Abstiveram-se Argentina,



Austrália, França, Guatemala, Luxemburgo, República da Coreia, Reino Unido e EUA. Para as (diferentes) razões que levaram ao voto de cada delegação ver S/PV. 7060.

Mas a 12ª Sessão da ASP integrou, a pedido da União Africana, um segmento especial intitulado *"Indictment of sitting Heads of State and Government and its consequences on peace and stability and reconciliation."*

Na intervenção em nome da UA na ASP de Novembro de 2013 foi dito:

"(...) I would like to turn now to the situation in Kenya and to highlight the inescapable link between peace and justice. We at the AU would like to see an intelligent interaction between justice and peace because it is only in this way that we can succeed in promoting democratic governance with strong institutions, the rule of Law and constitutionalism.

The African Union believes that if Kenya does not qualify for use of Article 16 of the Rome Statute and subsequently the principle of complementarity then no other State Party will. If this turns out to be the case, then not only Article 16 would be deemed to be redundant for the United Nations Security Council to legitimately and constructively resort to it, but the irresistible conclusion will also be that the ICC, whose establishment Africa and the Organization of African Unity strongly supported and advocated for is no longer a Court for all but only to deal with Africans in the most rigid way"²⁴.

Em função da proposta submetida pelos Estados Africanos, foram adoptadas - por consenso - algumas alterações importantes às Regras de Processo e Prova do TPI (designadamente à Regra 134), que permitem a escusa de presença ou que a presença física no julgamento seja substituída por uma participação através de tecnologia vídeo.

De acordo com a Resolução ICC-ASP/12/Res. 7, foram inseridas após a Regra 134 das Regras de Processo, as seguintes regras:

"Regra 134bis

Presença através da utilização de vídeo-tecnologia

1. Um arguido que tenha recebido uma ordem para comparecer presencialmente pode apresentar à Secção do Tribunal um pedido por escrito para que a sua presença seja feita através da vídeo-tecnologia, durante uma parte ou partes do seu julgamento.
2. A Secção do Tribunal decidirá numa base casuística, tendo em conta as questões a tratar nas audiências em questão.

²⁴ http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/GenDeba/ICC-ASP12-GenDeba-AU-Uganda-ENG.pdf.



Regra 134^{ter}

Escusa de comparecimento no julgamento

1. Um arguido que tenha recebido uma ordem para comparecer presencialmente pode apresentar à Secção do Tribunal um pedido por escrito de escusa e para se fazer representar pelo seu advogado apenas durante parte ou partes do seu julgamento.
2. A Secção do Tribunal apenas atenderá ao pedido se as seguintes condições se encontrarem preenchidas:
 - (a) a ausência é justificada por circunstâncias excepcionais;
 - (b) medidas alternativas, tais como a alteração do calendário ou breve adiamento do julgamento, não seriam adequadas;
 - (c) o arguido renunciou expressamente ao seu direito de estar presente no julgamento; e
 - (d) os direitos do arguido serão plenamente assegurados na sua ausência.
3. A Secção do Tribunal decidirá numa base casuística, tendo em conta as questões a tratar nas audiências em questão. Qualquer ausência deve ser limitada ao estritamente necessário e não pode tornar-se regra.

Regra 134^{quater}

Escusa da presença no julgamento devido a obrigações públicas extraordinárias

1. Um arguido que tenha recebido uma ordem para comparecer presencialmente, sobre quem recaia um mandato para exercer obrigações públicas extraordinárias ao mais alto nível nacional, pode apresentar à Secção do Tribunal um pedido por escrito de escusa e para se fazer representar pelo seu advogado; o pedido deve especificar que o arguido renuncia expressamente ao seu direito de estar presente no julgamento.
2. A Secção do Tribunal analisará o pedido de forma expedita e, se não forem adequadas medidas alternativas, concederá a escusa, quando considerar que tal é no interesse da justiça e desde que os direitos do arguido se encontrem plenamente assegurados. A decisão será tomada tendo em conta as questões a tratar nas audiências em questão e pode ser revista a todo o momento."

Haverá quem questione a compatibilidade destas alterações com o Artigo 27º do Estatuto de Roma e o com princípio de igualdade de tratamento. O próprio Tribunal, numa decisão de 26 de Novembro de 2013 no processo Kenyatta, sustentou que a escusa deveria ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais e limitada ao estritamente necessário. Apesar dos julgamentos *in absentia* terem sido permitidos no Tribunal de Nuremberga, foram afastados, como regra geral, nos Tribunais da Ex-Jugoslávia, Ruanda e também pelo Estatuto do TPI.

O Artigo 27º do Estatuto do TPI confirmou, para além disso, a capacidade oficial de um arguido irrelevante para efeitos de um julgamento perante este Tribunal, dispondo que as imunidades ou regras processuais especiais que podem ser inerentes às funções



oficiais de uma pessoa, de acordo com o direito internacional ou nacional, não impedem o TPI de exercer a sua jurisdição sobre essa pessoa. Igualmente, o Artigo 98º do Estatuto não refere as imunidades pessoais dos Chefes de Estado, Governo ou Ministros dos Negócios Estrangeiros em absoluto, mas refere-se antes às imunidades diplomáticas entre Estados e a possível necessidade de obter um consentimento prévio para a entrega de um suspeito ao Tribunal

As propostas apresentadas na ASP de alteração das Regras de Processo, a sua aceitação política e a estratégia de aí as conter, não impediu, contudo, o Governo do Quênia de notificar, em 22 de Novembro de 2013, ao Secretário-Geral das Nações Unidas,²⁵ enquanto depositário do Estatuto de Roma, as seguintes propostas de alteração do Estatuto nos termos do seu Artigo 121º, designadamente quanto aos artigos 63º (Presença do arguido em julgamento), 27º (Irrelevância da capacidade oficial) e para o parágrafo do Preâmbulo sobre a complementaridade:

Artigo 63(2) - Presença do arguido em julgamento

"Sem prejuízo do número 1, um arguido pode ser dispensado de uma presença continua no Tribunal, caso a Secção considere existirem circunstâncias excepcionais, sejam tomadas medidas alternativas, incluindo, entre outras, alterações ao calendário do julgamento ou o seu adiamento temporário, a representação através de meios técnicos de comunicação ou através da representação através de advogado.

- (2) Qualquer ausência acima referida será analisada casuisticamente e limitada ao estritamente necessário.
- (3) A Secção do Tribunal concederá a dispensa, apenas quando considerar existirem circunstâncias excepcionais e desde que os direitos do arguido se encontrem plenamente assegurados na sua ausência, em particular através da representação por meio de advogado, e o arguido renunciou expressamente ao seu direito de estar presente no julgamento."

Artigo 27 (3)- Irrelevância da qualidade oficial

"Sem prejuízo dos números 1 e 2 do presente artigo, os Chefes de Estado, os Vice-Chefes de Estado e quaisquer outras pessoas a quem sejam atribuídos poderes idênticos, enquanto se encontrarem no exercício de funções e no decurso do seu mandato, podem ser isentas da jurisdição do Tribunal. Tal isenção poderá ser renovada pelo Tribunal, verificadas as mesmas condições."

Parágrafo Preambular sobre a Complementaridade

"Sublinhando que o Tribunal Penal Internacional criado pelo presente Estatuto será complementar das jurisdições penais nacionais e regionais."

²⁵ Circuladas oficialmente apenas em 14 de Março de 2014 (C.N.1026.2013.TREATIES-XVIII.10 - Depositary Notification).



Se a alteração proposta para o Artigo 63º, em alguma medida já aceite pelas novas regras introduzidas na ASP de 2013, poderá vir a representar um retrocesso de 60 anos aos julgamentos *in absentia* do Tribunal de Nuremberga, a alteração proposta ao Artigo 27º vai contra um princípio fundamental acolhido em Nuremberga e desde aí “intocável” e retomado no estatuto de todos os tribunais criminais: o direito penal internacional aplica-se a todos, independentemente da capacidade oficial. O Artigo 7º da Carta do Tribunal Militar Internacional referia que *“the official position of defendants, whether as Heads of State or responsible officials in Government Departments, shall not be considered as freeing them from responsibility or mitigating punishment.”*

A proposta de alteração do Artigo 27º, que para já não estará abandonada pelos Estados Africanos e que gostariam de a discutir numa ASP extraordinária, alteraria assim um princípio fundamental do Estatuto e do direito penal internacional consuetudinário, reconhecido pelo TIJ no Caso *Arrest Warrant* de 2000. Seria *“a shameful retreat in the global fight against immunity”*.²⁶ E, de acordo com o mesmo autor, poderia até ser forte incentivo para tomada de poder (por meios democráticos ou não) para escapar a um julgamento em Haia. Contrariaria também o princípio de uma justiça célere para as vítimas, uma vez que o Tribunal ficaria impedido de exercer a sua jurisdição enquanto tais pessoas ocupassem elevados cargos políticos.

Na nossa opinião, e como acima referido, o Estatuto de Roma já possui as salvaguardas adequadas para casos complexos como o caso do Quénia, e não necessita por isso de ser alterado. Configuram essas salvaguardas, o Artigo 17º (Complementaridade e Admissibilidade), o Artigo 53º (Poderes discricionários do Procurador) e os Artigos 61º e 63º (Presença do arguido no julgamento). É certo que estas salvaguardas só foram até agora exploradas de forma tímida e nem sempre consistente. Mas, em todo o caso, e para circunstâncias extremas, restará sempre o poder de recurso, em última instância e em casos em que esteja verdadeiramente em causa uma situação de paz ou ameaça à paz, ao Conselho de Segurança, nos termos do Artigo 16º do Estatuto, para suspender – por períodos de 12 meses – o processo perante o TPI. O facto de este órgão não ter aceite recorrer a esta prerrogativa nos casos do Darfur (em que não chegou a deliberar formalmente) ou do Quénia (em que negou pedido por uma escassa margem), não quer dizer que este salvaguarda não tenha a sua utilidade.²⁷

Algumas conclusões

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

Mas a tentativa africana de introduzir uma imunidade de jurisdição penal – mesmo que temporária - relativamente aos mais graves crimes internacional para Chefes de Estado e de Governo é um rude golpe na ideia da luta contra a impunidade.

²⁶ C. C. Jalloh, “Reflections on the indictment of sitting Heads of State and Government and its consequences for peace and stability and reconciliation in Africa”, p. 15.

²⁷ Sobre as relações entre o TPI e o Conselho de Segurança da ONU ver H. Mistry e D. Ruiz Verduzco (Relatores), “The UN Security Council and the International Criminal Court, International Law Meeting Summary”; D. Kaye *et al*, “The Council and the Court: Improving Security Council Support for the International Criminal Court”; e J. Trahan. “The relationship between the International Criminal Court and the UN Security Council: Parameters and best practices”.



Veremos até quando e como esta ideia será prosseguida, e também outras ideias que enfraqueceriam o papel do TPI, como a proposta de um Tribunal Penal para África (sugerida, conforme supra, pela União Africana e nas propostas de emenda ao Estatuto de Roma do Quênia) e a retirada do Estatuto do TPI (autorizada, mas com efeitos limitados sobre casos em curso, pelo Artigo 127º), que alguns Estados Africanos já ameaçaram – mas nenhum ainda concretizou.

Mas, como disse Kofi Annan,

*"it is the culture of impunity and individuals who are on trial at the ICC, not Africa"*²⁸.

Esperemos que toda a comunidade internacional venha a compreender estas sábias palavras e que o combate à "impunidade" não venha a perder o seu "p" e tornar-se, de facto e pelos menos para alguns, uma "imunidade".

Referências Bibliográficas

- Arieff, A. et al (2010). *International Criminal Court Cases in Africa: Status and policy issues*, Diane Publishing
- Barnes, G. P. (2011). "The International Criminal Court's Ineffective Enforcement Mechanisms: the Indictment of President Omar Al Bashir", *Fordham International Law Journal* (2011-34/6) 1584-1619
- Beauvallet, O. (2012) (ed.), "10e anniversaire de la Cour Pénale Internationale", *La Semaine Juridique* (2012-86/52) 1-24
- Bellelli, R. (2010) (ed.), *International Criminal Justice: law and practice from the Rome Statute to its review*, Ashgate
- Benvenuto, F. M. (2013). "La Cour Pénale Internationale en accusation", *Le Monde Diplomatique* (2013-60/716) 11
- Blaise, N (2012). "Les interactions entre la Cour Pénale Internationale et le Conseil de Sécurité : justice versus politique?", *Revue de la Faculté de Droit de L'Université de Liège* (2012-57/1-2) 61-98
- Boas, G., Schabas, W. e Scharf, M (2012) (eds.), *International Criminal Justice: legitimacy and coherence*, Elgar
- Cronin-Furman, K. (2013). "Managing expectations: International criminal trials and the prospects for deterrence of mass atrocity", *The International Journal of Transitional Justice*: 1-21
- Guerreiro, A. (2012). *A resistência dos Estados Africanos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional*, Almedina

²⁸ Discurso de K. Annan na "3rd Annual Desmond Tutu International Peace Lecture", 7 de Outubro de 2013.



- Jalloh, C. C. (2014). "Reflections on the indictment of sitting Heads of State and Government and its consequences for peace and stability and reconciliation in Africa", Legal Studies Research Paper Studies, University of Pittsburgh, Working Paper 2014-02
- Kaye, D. *et al* (2013). *The Council and the Court: Improving Security Council Support for the International Criminal Court*, School of Law, University of California
- Keller, L. M. (2008). "Achieving peace without justice: the International Criminal Court and Ugandan alternative justice mechanisms", *Connecticut Journal of International Law* (2008-23) 209-279
- Keller, L. M. (2008). "The false dichotomy of Peace versus Justice and the International Criminal Court", *Hague Justice Journal* (2008-3/1) 12-47
- Keppler, E. (2012). "Managing setbacks for the International Criminal Court in Africa", *Journal of African Law* (2012-56/1) 1-14
- Mendes, E. (2010). *Peace and Justice at the International Criminal Court: A Court of last resort*, Elgar
- Mistry, H. e Ruiz Verduzco, D. (2012) (Relatores), "The UN Security Council and the International Criminal Court, International Law Meeting Summary", Chatam House, 16 Março
- Philippe, X (2006). "The principles of Universal Jurisdiction and Complementarity: how do the two principles intermesh?", *International Review of the Red Cross* (2006-88/862) 375-398
- Piranio, C. *et al* (2011). "Reflections on the Rome Statute", *Cambridge Review of International Affairs* (2011-24/3) 307-447
- Roach, S. C. (2013). "Legitimising negotiated justice: the International Criminal Court and flexible governance", *International Journal of Human Rights* (2013-17/5-6) 619-632
- Schabas, W. (2012). "The International Criminal Court: struggling to find its way", in Cassese, A. (ed.), *Realizing Utopia: the future of International Law*, OUP
- Sidiki, A. (2012). "La Cour Pénale Internationale: une justice a double vitesse?", *Revue du Droit Public et de la Science Politique* (2012-128/4) 1013-1030
- Trahan, J. (2013). "The relationship between the International Criminal Court and the UN Security Council: Parameters and best practices", *Criminal Law Forum* (2013-24) 417-473
- Waddell, N. e Clark, P. (2008). *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, The Royal African Society

O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM PÚBLICA INTERNACIONAL

Sofia Santos

sofiasantos@ymail.com

Doutorada em Direito Internacional Público pela Universidade de Saarland, Alemanha, tendo sido bolsista do Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD). Mestre em Direito Europeu e Direito Internacional Público (Universidade de Saarland). Licenciada em Estudos Europeus (Faculdade de Letras, Universidade do Porto). Professora Auxiliar Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Investigadora integrada no Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS) na área do Direito Internacional da Segurança. Investigadora associada do OBSERVARE nas áreas da justiça penal internacional e da política de segurança e defesa europeia. Auditora do Curso de Defesa Nacional do Instituto da Defesa Nacional entre outros cursos organizados pelo Instituto. Autora de publicações e comunicações sobre Direito Internacional, Direito Europeu, Organizações Internacionais, Defesa e Segurança Internacional.

Resumo

Pensar uma ordem pública internacional significa pensar uma ordem sustentada por um quadro jurídico-institucional que assegura de modo eficaz a ação coletiva com vista a defender valores fundamentais da comunidade internacional e a solucionar problemas globais comuns, na linha da visão universalista do Direito Internacional. Pensar a construção de uma ordem pública internacional significa pensar que este quadro que abarca e promove o respeito pelos direitos humanos com particular enfoque na dignidade da pessoa humana se vai alicerçando e evoluindo esteado no Tribunal Penal Internacional (TPI). A sua instituição permitiu adicionar uma faceta punitiva internacional perene ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e aliar a justiça à paz, à segurança e ao bem-estar da Humanidade, reafirmando os princípios e objetivos da Carta das Nações Unidas. Porém, o processo de afirmação de uma justiça penal internacional escorada na punição dos responsáveis pelos crimes mais graves que afetam a comunidade no seu conjunto pelo Tribunal depara-se com um conjunto de obstáculos de caráter político e normativo.

O artigo identifica os principais méritos do Estatuto de Roma e da prática do TPI e, em seguida, indica os seus limites, aos quais se encontram subjacentes tensões jurídico-políticas e questões interpretativas respeitantes ao crime de agressão e aos crimes contra a humanidade. Por fim, o artigo argumenta no sentido da indispensabilidade de um repensar da jurisdição do TPI, sustentando a categorização do terrorismo como crime internacional, e da articulação da sua missão com a "responsabilidade de proteger", o que poderá contribuir para a consolidação do TPI e do Direito Penal Internacional e reforçar o seu papel na construção de uma ordem pública internacional efetiva.

Palavras chave:

Tribunal Penal Internacional; Ordem Pública Internacional; Estatuto de Roma; Direito Penal Internacional; Crimes Internacionais; Terrorismo; Responsabilidade de Proteger

Como citar este artigo

Santos, Sofia (2014). "O Tribunal Penal Internacional e a construção de uma ordem pública internacional". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_art2

Artigo recebido em 24 de setembro de 2014 e aceite para publicação em 29 de outubro 2014



O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM PÚBLICA INTERNACIONAL¹

Sofia Santos

The ICC will not be a panacea for all the ills of humankind. It will not eliminate conflicts, nor return victims to life, nor restore survivors to their prior conditions of well-being and it will not bring all perpetrators of major crimes to justice. But it can help avoid some conflicts, prevent some victimisation and bring to justice some of the perpetrators of these crimes. In doing so, the ICC will strengthen world order and contribute to world peace and security.

M. Cherif Bassiouni, Ceremony for the Opening for Signature of the Convention on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, 18 July 1998

...justice is a fundamental building block of sustainable peace

Kampala Declaration, 11 June 2010

1. Introdução

Pensar uma ordem pública internacional significa pensar uma ordem sustentada por um quadro jurídico-institucional que assegura de modo eficaz a ação coletiva com vista a defender valores fundamentais da comunidade internacional, na linha da visão universalista do Direito Internacional. Significa pensar em instituições, procedimentos e instrumentos internacionais que possibilitam a concretização de objetivos comuns (Bogdandy; Delavalle, 2008: 1-2).

Pensar a construção de uma ordem pública internacional significa pensar que este quadro que abarca e promove o respeito pelos direitos humanos com particular enfoque na dignidade da pessoa humana e que pretende salvaguardar a paz, a segurança e o bem-estar da Humanidade, se vai alicerçando e evoluindo esteado num órgão jurisdicional permanente e independente, o Tribunal Penal Internacional (TPI).

Os prelúdios de um tribunal penal internacional protetor e impulsionador de uma ordem pública remontam à elaboração da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948 sob os auspícios da Organização das Nações Unidas². Com efeito, a Assembleia Geral, tendo em consideração a questão suscitada no debate sobre a punição por crimes de genocídio e a crescente necessidade de um órgão competente

¹ 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

² Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, Diário da República, 1ª série-A, nº 160, 14.07.1998.



para julgar determinados crimes de Direito Internacional no percurso de desenvolvimento da comunidade internacional, convidou a Comissão de Direito Internacional a estudar a conveniência e a possibilidade do seu estabelecimento³. A resposta afirmativa da Comissão⁴ resultou num projeto de estatuto, elaborado ao longo de várias décadas e submetido à aprovação da Assembleia Geral em 1994, que preconizava a relevância da criação de um tribunal penal internacional⁵. Neste sentido, a Assembleia instituiu um comité preparatório em 1996 com o propósito de produzir um texto, que serviu de base de negociação na Conferência de Roma em 1998, culminando com a assinatura do Estatuto.

Armin von Bogdandy e Sergio Dellavalle salientam que o progresso de uma ordem pública internacional e de um Direito Internacional efetivos dependerá em grande medida do destino do Direito Penal Internacional e do sucesso do projeto de regulação do Estatuto (2008: 2). Contudo, de que forma se manifesta essa dependência? De que modo poderá o projeto de regulação e, mais concretamente, o TPI ser mais bem-sucedido e influir mais eficazmente nesta construção?

O artigo analisa os méritos do Estatuto de Roma e da prática do TPI para em seguida explicitar os seus limites. Por último, o artigo argumenta no sentido da indispensabilidade de um processo de aquisição de novas dimensões e de aprofundamento de facetas existentes, formulando algumas propostas.

2. O Estatuto de Roma e a recente *praxis* do TPI: considerações principais

O Estatuto de Roma de 1998 reafirmou a relevância dos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas⁶ e reconheceu a existência de valores comuns como a paz, a segurança e o bem-estar da Humanidade que deveriam ser salvaguardados pelo Tribunal.

O Estatuto consagrou a noção de “crimes mais graves” que afetam a comunidade internacional no seu conjunto e que se encontram enunciados no artigo 5º: o crime de genocídio, os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade e o crime de agressão. Neste contexto, pode-se falar no acrescento de uma faceta punitiva ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário, dado que

³ U.N. Doc. A/RES/3/260 B (III), Study by the International Law Commission of the Question of an International Criminal Court, 09.12.1948.

⁴ U.N. Doc. A/CN.4/34, Report of the International Law Commission on its Second Session, 5 June to 29 July 1950, Official Records of the General Assembly, Fifth session, Supplement No.12 (A/1316), Yearbook of the International Law Commission, vol. II, 1950, §140, p. 379. Ricardo J. Alfaro, Relator Especial, tinha salientado no seu relatório apresentado à Comissão que “*The community of States is entitled to prevent crimes against the peace and security of mankind and crimes against the dictates of the human conscience, including therein the hideous crime of genocide. If the rule of law is to govern the community of States and protect it against violations of the international public order, it can only be satisfactorily established by the promulgation of an international penal code and by the permanent functioning of an international criminal jurisdiction*”, UN. Doc. A/CN.4/15 and Corr.1, Report on the Question of International Criminal Jurisdiction, Question of international criminal jurisdiction, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, 1950, §136, p. 17.

⁵ U.N. Doc. A/49/10, Draft Statute for an International Criminal Court, Report of International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May-22 July 1994, Official Records of the General Assembly, Forty-ninth session, Supplement No.10, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II(2), pp. 26 e ss.

⁶ V. artigos 1º e 2º da Carta das Nações Unidas.



até então a punição da sua inobservância dependia exclusivamente das jurisdições penais nacionais.

Mais concretamente no que se refere ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Estatuto integrou no artigo 6º, a definição de crime de genocídio estabelecida no artigo II da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Assim, genocídio trata-se de qualquer ato praticado com intenção de destruir, no todo ou parcialmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso: homicídio e ofensas graves à integridade física ou mental dos membros, sujeição intencional do grupo a condições de vida pensadas com a finalidade de provocar a sua destruição física, total ou parcial, imposição de medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio desse grupo e a transferência, forçada, de crianças para um outro grupo.

A faceta punitiva do Direito Internacional Humanitário consubstanciou-se no artigo 8º referente aos crimes de guerra prescritos nas Convenções de Genebra de 1949. Ao Tribunal incumbe julgar este tipo de crimes, particularmente “quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou como parte de uma prática em larga escala”. Este artigo engloba as graves violações a estas convenções, ou seja, atos dirigidos contra pessoas ou bens protegidos e violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no âmbito do Direito Internacional. No caso de conflitos armados que não sejam de caráter internacional, entende-se por crimes de guerra as violações graves contidas no artigo 3º comum às diferentes Convenções de Genebra, isto é, atos cometidos contra indivíduos que não participem diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto armas e os que tenham ficado impossibilitados de continuar a combater, tais como atos de violência contra a vida e contra a pessoa, ultrajes à dignidade da pessoa, a tomada de reféns, as condenações proferidas e execuções efetuadas sem julgamento prévio por um tribunal regularmente constituído e que ofereça todas as garantias judiciais indispensáveis bem como outras violações graves das leis e costumes aplicáveis a este tipo de conflitos no quadro jusinternacionalista.

Nos termos do Estatuto, os crimes contra a humanidade encontram-se definidos como qualquer ato cometido no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil com conhecimento desse ataque, como por exemplo, homicídio, extermínio, escravidão, deportação ou transferência forçada, prisão em violação das normas fundamentais do Direito Internacional, tortura, violação, escravatura sexual, perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de sexo ou em função de outros critérios aceites universalmente, desaparecimento forçado de pessoas, crime de apartheid e outros atos desumanos de natureza semelhante que provoquem intencionalmente considerável sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física (artigo 7º).

Contrariamente aos crimes de genocídio e crimes de guerra, os crimes contra a humanidade não se encontram codificados numa convenção internacional e uma análise da jurisprudência dos diferentes tribunais penais internacionais *ad hoc* permite observar entendimentos distintos. A sistematização contida no Estatuto engloba atos que não tinham sido especificados previamente como crimes contra a humanidade, tratando-se, assim, da listagem mais abrangente nesta matéria.



Os méritos do Estatuto não se circunscrevem simplesmente à codificação dos crimes mais graves, à exceção do crime de agressão com a procrastinação da sua definição e da determinação das condições para o exercício da jurisdição pelo TPI para uma conferência de revisão (artigo 5º, nº 2). Ao prescrever a observância dos princípios gerais de direito penal (Capítulo III) e dos princípios da presunção de inocência do arguido (artigo 66º) e da proibição de dupla condenação – *ne bis in idem* (artigo 20º) – por parte do Tribunal, o Estatuto contribui significativamente para a consolidação e evolução do Direito Penal Internacional (Stein; von Buttlar, 2012: 438).

Este sistema punitivo assenta no princípio de complementaridade (artigo 1º), o qual ainda que constringendo o poder do Tribunal, lhe permite exercer influência na esfera estatal, facto que se insere num processo gradual de erosão da visão vestefaliana da intocabilidade da soberania e dos assuntos internos. Como argumenta Miguel de Serpa Soares:

"qualquer forma de justiça internacional representa sempre uma forma de limitação das soberanias estatais. No caso do Direito Penal Internacional esta limitação torna-se ainda mais evidente ao colocar em causa elementos essenciais do paradigma clássico do Direito Internacional, como por exemplo o monopólio punitivo dos Estados ou a noção de soberania estatal quase-absoluta" (Soares, 2014: 9).

Efetivamente, o Tribunal é competente para determinar a inexistência de vontade de agir por parte de um Estado: situações em que se comprova que o processo em outro Tribunal foi instaurado ou se encontra pendente ou a decisão foi proferida com o propósito de subtrair a pessoa à responsabilidade por crimes da sua competência, ter havido demora injustificada no processamento ou o processo não ter sido ou não estar a ser conduzido de modo independente ou imparcial, e ter estado ou se encontrar a ser conduzido de uma maneira incompatível com a intenção de fazer responder a pessoa em causa perante a justiça (artigo 17º, nº 2).

Além disso, o Estatuto preceitua a obrigação de todos os Estados Parte cooperarem com o Tribunal no inquérito e no procedimento criminal (artigo 86º) e de adotarem no Direito Interno procedimentos que permitam responder a todas as formas de cooperação internacional e auxílio judiciário previstas (artigo 88º).

A *praxis* do Tribunal permite constatar uma atividade crescente, demonstrando um órgão judiciário empenhado em pôr fim à impunidade.

Em 2012, Thomas Lubanga Dyilo foi considerado culpado e condenado a 14 anos de prisão por crimes de guerra: alistamento e recrutamento de crianças com menos de 15 anos para participarem ativamente no conflito armado de carácter não internacional na República Democrática do Congo de 1 de Setembro de 2002 a 13 de Agosto de 2003⁷. Este ano, Germain Katanga foi considerado culpado e condenado a 12 anos de prisão por um crime contra a humanidade (homicídio) e quatro de crimes de guerra

⁷ V. ICC-01/04-01/06-2901, Trial Chamber I, Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute, 10.07.2012.



(homicídio, ataque a população civil, destruição de propriedade e pilhagem) cometidos a 24 de Fevereiro de 2003 durante um ataque à aldeia de Bogoro na República Democrática do Congo⁸.

Presentemente, o Gabinete do Procurador encontra-se a conduzir inquéritos em várias situações por submissão dos Estados Parte: Uganda (em 2004), República Democrática do Congo (em 2004), Mali (em 2012), Comoros (em 2013) República Centro-Africana (em 2005 e em 2014) – e por ação *proprio motu* do Procurador – Quênia (pedido em 2009, autorização do juízo de instrução em 2010) e Costa do Marfim (pedido e autorização do juízo de instrução em 2011) – bem como investigações preliminares concernentes a vários Estados, designadamente a Ucrânia, Estado não parte que aceitou a jurisdição do TPI (2014). Mais importante ainda é a submissão por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas das situações na região de Darfur, no Sudão, em 2005 e na Líbia em 2011 pela existência de indícios da prática de crimes internacionais⁹. Pode-se considerar que estas submissões se inserem no âmbito da afirmação da perspectiva do universalismo de esta competência do Conselho possibilitar o alargamento da jurisdição do Tribunal a Estados que não são parte do Estatuto e, assim, constituir uma “evolução na conformação da ordem pública internacional” (Kowalski, 2011: 124).

3. Limites do TPI e implicações na aplicabilidade do Direito Penal Internacional

Os limites do TPI resultam, em primeiro lugar, de tensões jurídico-políticas decorrentes da relação com o Conselho de Segurança e do carácter complementar da sua jurisdição e, em segundo lugar, da ambiguidade de determinadas formulações contidas nas disposições concernentes ao “crime de agressão” e aos “crimes contra a humanidade”, suscitando problemas interpretativos que o direito aplicável pelo Tribunal nos termos do artigo 21º do Estatuto¹⁰ não permite esclarecer categoricamente.

3.1. As tensões jurídico-políticas e o problema da implementação das decisões

⁸ V. ICC-01/04-01/07-3484, La Chambre de Première Instance II, Situation en République Démocratique du Congo, Affaire Le Procureur c. Germain Katanga, Décision relative à la peine (article 76 du Statut), 23.05.2014.

⁹ A resolução 1593 (2005) que submete a situação em Darfur (desde 1 de Julho de 2002) ao TPI não especifica os possíveis crimes internacionais ocorridos nessa região. Contudo, o Conselho de Segurança refere na resolução que tomou nota do relatório da *International Commission of Inquiry on Darfur* – comissão estabelecida pelo antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, com base na resolução 1564 (2004) com o mandato de investigar denúncias de violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário na região que considerou que os crimes cometidos poderiam prefigurar crimes de guerra e crimes contra a humanidade (U.N. Doc. S/2005/60). A resolução 1970 (2011) que submete a situação da Líbia menciona que os ataques generalizados e sistemáticos a ocorrer contra a população civil líbia poderiam constituir crimes contra a humanidade.

¹⁰ Segundo o artigo 21º, n.ºs 1 e 2, as bases do direito aplicável são, em primeiro lugar, o Estatuto, os elementos constitutivos e o Regulamento Processual, em segundo lugar, se for o caso, os tratados e os princípios e normas de Direito Internacional aplicáveis, incluindo os princípios estabelecidos no Direito Internacional dos Conflitos Armados, na falta destes, os princípios gerais do Direito retirados pelo Tribunal dos diferentes sistemas jurídicos nacionais e princípios e normas de Direito tal como já tenham sido interpretados pelo Tribunal em decisões anteriores.



O artigo 13º, alínea b) do Estatuto consagra a possibilidade de o Conselho de Segurança submeter ao Procurador uma situação ao abrigo do Capítulo VII, o que significa que o consentimento do Estado no qual os atos foram cometidos ou da nacionalidade da pessoa sobre quem existam indícios de responsabilidade por crimes internacionais não é requerido. As submissões deste órgão referentes à situação na região de Darfur, Sudão, em 2005 e à situação na Líbia em 2011 foram consideradas históricas. Contudo, no tocante à primeira, o Conselho de Segurança não tem apoiado ativamente o TPI com respeito à detenção e à obrigação de cooperação por parte dos Estados; relativamente à segunda, apesar da rapidez da reação do Conselho a resolução revelava deficiências à semelhança da resolução respeitante ao Darfur, como por exemplo, a exclusão da jurisdição relativamente a nacionais de Estados não parte do Estatuto (Stahn, 2012: 328).

Mas é sobretudo o artigo 16º, de acordo com o qual um inquérito ou um procedimento criminal não poderão ter início ou prosseguir por um período de 12 meses se o Conselho assim o tiver solicitado numa resolução nos termos do Capítulo VII, pedido que poderá ser renovado, que suscita críticas mais incisivas com base no argumento de esta possibilidade minar a independência do Tribunal¹¹. Jorge Bacelar Gouveia qualifica este mecanismo de “esdrúxulo” e sublinha que:

“É muito difícil aceitar a interferência de um órgão político no coração do exercício do poder público de uma instância que se quer jurisdicional, numa intervenção que, além do mais, não só pode acontecer em qualquer momento processual como pode inclusivamente repetir-se, se bem que tenha a favor a sua temporariedade e o contexto adstringente do Capítulo VII da CNU” (2013: 792-793).

A ação do Tribunal em complemento às jurisdições penais nacionais significa, tal como referiu o juiz Philippe Kirsch, que o Estatuto é um sistema de dois pilares: um pilar judicial representado pelo Tribunal e um pilar de execução representado pelos Estados¹². Todavia, a inexistência de um mecanismo permanente que assegure a observância das suas decisões dificulta a implementação deste pilar e, consequentemente, o combate à impunidade.

Na verdade, o processo de execução dos mandatos de detenção tem sido em certa medida conturbado. Não se pode considerar, por isso, uma casualidade que as primeiras palavras dos Estados-Membros na declaração da primeira Conferência de Revisão do Estatuto – a Declaração da Kampala de 2010, tenham sido no sentido de

¹¹ A definição do crime de agressão implicou a prescrição de procedimentos que sublinham esta dependência no caso de uma submissão por parte de um Estado Parte ou ação *proprio motu* do Procurador, embora o nº 9 do artigo 15º *bis* sublinhe que tal determinação por um órgão externo não é vinculativa para o Tribunal. Segundo os nºs 6 e 8 deste artigo respetivamente, quando o Procurador concluir que existe fundamento suficiente para prosseguir com o inquérito, este deve primeiro averiguar se o Conselho de Segurança efetuou tal determinação relativamente ao Estado em causa e notificar o Secretário-Geral das Nações Unidas da situação no Tribunal; se nenhuma determinação for efetuada num período de seis meses após a data da notificação, o Procurador pode prosseguir com o inquérito desde que o juízo de instrução tenha autorizado a abertura deste e o Conselho de Segurança não tenha decidido em contrário nos termos do artigo 16º.

¹² ICC, Philippe Kirsch, Opening remarks at the fifth session of the Assembly of State Parties, 23.11.2006.



um renovado espírito de cooperação e solidariedade, enfatizando o compromisso dos Estados Partes para combater a impunidade e assegurar o respeito duradouro pela implementação da justiça penal internacional.

O caso do presidente sudanês, Omar Al-Bashir, é representativo desta problemática. As origens deste caso remontam a 2005 quando o Conselho de Segurança decidiu na resolução 1593 submeter a situação de Darfur ao Tribunal. O antigo Procurador do TPI, Luís Moreno-Ocampo, abriu um inquérito ainda nesse ano e, em 2008, solicitou ao juízo de instrução a emissão de um mandato de detenção contra o presidente sudanês (primeiro mandato emitido a 4 de Março de 2009 e segundo mandato emitido a 12 de Julho de 2010, por responsabilidade indireta na prática de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crime de genocídio)¹³. Trata-se do primeiro caso de emissão de mandatos contra um Chefe de Estado em exercício. Subsequentemente, a União Africana (UA) solicitou, com base no artigo 16º do Estatuto, ao Conselho que aprovasse uma resolução abrigo do Capítulo VII no sentido do adiamento desta decisão, pedido ao qual este órgão não acedeu. A reação da UA traduziu-se no apelo reiterado aos seus Estados-Membros para não cooperarem com o TPI na detenção de Omar Al-Bashir¹⁴. Como afirmou David Luban, a fraqueza do Tribunal, ou seja, a disparidade entre a aspiração de justiça penal e a sua concretização ficou patente quando a maioria dos Estados africanos e árabes se uniram para apoiar o presidente sudanês face à decisão do Tribunal (2013: 508).

Em várias situações, o TPI apelou, sem sucesso, a Estados Partes e Estados não parte do Estatuto para executarem os mandatos de detenção emitidos contra Al-Bashir em virtude da deslocação deste ao seu território. Em Abril deste ano, o juízo de instrução determinou que a República Democrática do Congo não observou a decisão do Tribunal de detenção e entrega de Omar al Bashir aquando da sua deslocação ao território. Consequentemente, o juízo informou a Assembleia dos Estados Parte e o Conselho de Segurança nos termos do artigo 87, nº 7¹⁵. O facto de este último poder tomar igualmente as medidas necessárias nesta matéria permite constatar que o poder de executar as decisões do TPI também reside neste órgão.

Um outro caso de relevo é o referente ao atual presidente do Quênia, Uhuru Muigai Kenyatta, que é alvo de acusações do TPI por responsabilidade indireta por crimes contra a humanidade. Este caso reporta-se à violência ocorrida após as eleições presidenciais de 2007 que causou inúmeras vítimas. Em 2009, Luís Moreno-Ocampo pediu autorização ao juízo de instrução para abrir um inquérito, do qual resultou, a pedido do Procurador, a emissão de um mandato de detenção para seis oficiais quenianos pelo juízo em 2011, os designados "*Ocampo six*". Nesse ano, a UA apoiou o governo queniano no pedido ao Conselho de Segurança para que adotasse uma resolução com vista à suspensão dos processos referentes ao presidente queniano e ao

¹³ ICC-02/05-01/09-1, Pre-Trial Chamber I, The Prosecutor v. Omar al Bashir, Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 04.03.2009 e ICC-02/05-01/09-95, Pre-Trial Chamber I, The Prosecutor v. Omar al Bashir, Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 12.07.2010.

¹⁴ V. Theresa Reinold (2012), Constitutionalization? Whose constitutionalization? Africa's ambivalent engagement with the International Criminal Court, *International Journal of Constitutional Law*, 10(4): 1076-1105, Ken Obura (2011), The Security Council's Power to Defer ICC Cases under Article 16 of the Rome Statute, *Journal of African and International Law*, 4(3) 581-583 e Stella Nyana (2011), The ICC at a Crossroads: Between Prosecution and Peace in Africa, *Journal of African and International Law*, 4(1): 1-74.

¹⁵ ICC-02/05-01/09-195, Pre-Trial Chamber II, The Prosecutor v. Omar al Bashir, Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court, 09.04.2014.



vice-presidente, William Ruto, nos termos do artigo 16º, tendo a organização renovado o pedido em 2013, novamente recusado pelo Conselho de Segurança¹⁶.

Já em Junho deste ano, a UA aprovou uma emenda ao protocolo do futuro Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos com jurisdição sobre crimes internacionais que preceitua a imunidade a Chefes de Estado e altos funcionários do Estado, por oposição ao que estabelece o Estatuto de Roma no artigo 27º¹⁷, o que permite prospetivar a persistência das tensões jurídico-políticas entre esta organização e o TPI.

3.2. Insuficiências na interpretação do Estatuto de Roma

3.2.1. “Crime de Agressão” e “Ato de Agressão”

Da impossibilidade de alcançar um acordo sobre uma definição de “crime de agressão” e respetivos elementos na Conferência de Roma resultou a inclusão no Estatuto de uma cláusula adicional à prescrição deste crime, a qual previa o exercício da jurisdição se numa Conferência de Revisão, conforme previsto nos artigos 121º e 123º, fosse aprovada uma disposição definindo este crime e as condições para esse efeito (artigo 5º, nº 2). Nesse sentido, a resolução F do Anexo I da Ata Final da Conferência de Roma estabeleceu uma comissão preparatória com várias funções entre as quais a elaboração de propostas concernentes a este crime¹⁸, missão posteriormente atribuída ao *Special Working Group on the Crime of Aggression*.

A definição de crime de agressão adotada na Conferência de Kampala representa um desenvolvimento significativo no Direito Penal Internacional¹⁹ – é inegável que a entrada em vigor de uma jurisdição punindo o crime de agressão constituirá uma evolução, dado que será a primeira vez que um sistema permanente de justiça penal impõe uma responsabilidade criminal pelo uso ilegal da força, inclui condicionalismos formais e materiais, suscitando estes últimos questões interpretativas que poderão dificultar a determinação da existência deste crime.

No que toca aos condicionalismos formais, o Tribunal somente poderá exercer jurisdição sobre os crimes cometidos um ano após a aceitação ou ratificação mínima de

¹⁶ V. Theresa Reinold (2012), Constitutionalization? Whose constitutionalization? Africa’s ambivalent engagement with the International Criminal Court, *International Journal of Constitutional Law*, 10(4): 1076-1105, Ken Obura (2011), The Security Council’s Power to Defer ICC Cases under Article 16 of the Rome Statute, *Journal of African and International Law*, 4(3) 581-583 e Stella Nyana (2011), The ICC at a Crossroads: Between Prosecution and Peace in Africa, *Journal of African and International Law*, 4(1): 1-74.

¹⁷ O artigo 27º, nº 1 determina que “o Estatuto será aplicável de forma igual a todas as pessoas, sem distinção alguma baseada na qualidade oficial. Em particular, a qualidade oficial de Chefe de Estado ou de Governo, de membro de Governo ou do Parlamento, de representante eleito ou de funcionário público em caso algum eximirá a pessoa em causa de responsabilidade criminal, nos termos do presente Estatuto, nem constituirá de per si motivo de redução da pena. O nº 2 do mesmo artigo preceitua que “as imunidades ou normas de procedimento especiais decorrentes da qualidade oficial de uma pessoa, nos termos do Direito Interno ou do Direito Internacional, não deverão obstar a que o Tribunal exerça a sua jurisdição sobre essa pessoa”.

¹⁸ U.N. Doc. A/CONF.183/13 (Vol. I), United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Rome 15 June-17 July 1998, United Nations, 2002, §7, p. 72 e s.

¹⁹ V., entre outros, Niels Blokker; Claus Kress (2010), A Consensus Agreement on the Crime of Aggression: Impressions from Kampala, *Leiden Journal of International Law*, 23(4): 889-895.



trinta Estados²⁰ e de uma decisão somente após 1 de Janeiro de 2017 na Assembleia dos Estados Partes de ativar a jurisdição do TPI (artigos 15º *bis* e 15º *ter*, nºs 2 e 3). Estes condicionalismos têm sido alvo de críticas por parte de certos autores, como por exemplo, Mary Ellen O'Connell e Mirakmal Niyazmatov que qualificam este processo de "bizantino" (2012: 191).

A nível dos pressupostos materiais, o novo artigo 8º *bis*, nº 1 preceitua o crime de agressão como:

"planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations".

A responsabilidade criminal é somente atribuída a indivíduos que se encontrem numa posição de efetivamente exercer controlo e dirigir uma ação política ou militar de um Estado, por outras palavras, a posição de liderança é um fator determinante.

A noção de "ato de agressão" encontra-se precisada no nº 2 deste artigo. Trata-se do uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou independência política de um outro Estado ou de outro modo incompatível com os princípios da Carta. Esta disposição absorveu o artigo 1º da Definição de Agressão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1974 resolução 3314 (XXIX), ao mesmo tempo que enumera vários atos que poderão qualificar como um ato de agressão, patentes no artigo 3º da Definição – tais como a invasão, a ocupação militar e o bombardeamento pelas forças armadas de um Estado contra outro Estado. De notar, ainda, que o ato de agressão tem que ser analisado no contexto do seu "caráter", "escala" e "gravidade". Isto significa que somente se pode verificar um crime de agressão quando um ato de agressão constitui uma manifesta violação da Carta. Assim, embora o ato de agressão possa ser cometido apenas por um Estado, a responsabilidade por tais atos ilícitos reside no indivíduo que é responsável por tal ação estatal.

Os procedimentos segundo os quais o Tribunal pode exercer a jurisdição encontram-se estabelecidos nos artigos 15º *bis* e 15º *ter*. O primeiro prevê a possibilidade de submissão por parte dos Estados Partes e de impulso processual por parte do Procurador. O artigo 15º *ter* prescreve a possibilidade de submissão por parte do Conselho de Segurança, o que significa que neste caso o Tribunal será igualmente competente para investigar e julgar os crimes de agressão independentemente de os Estados em questão terem aceitado a sua jurisdição.

A Conferência de Kampala definiu o crime de agressão e as condições de exercício da jurisdição cujo objetivo é clarificar e auxiliar na interpretação e aplicação das emendas ao Estatuto. No entanto, as disposições enunciadas e as próprias clarificações contêm alguns aspetos ambíguos.

²⁰ Atualmente, 15 Estados vincularam-se às emendas adotadas referentes ao crime de agressão: Andorra, Áustria, Bélgica, Botsuana, Croácia, Chipre, Estónia, Alemanha, Liechtenstein, Luxemburgo, Samoa, Eslováquia, Eslovénia, Trindade e Tobago e Uruguai.



No que concerne ao “ato de agressão”, os critérios de “gravidade” e “escala” foram incluídos com o propósito de não sobrecarregar o Tribunal com casos de menor dimensão enquanto que o critério de “caráter” pretendia excluir casos de emprego da força cuja licitude era controversa. (Mancini, 2012: 236). Contudo, os critérios “caráter”, “gravidade” e “escala” que possibilitam avaliar se um ato constitui uma violação manifesta da Carta não se encontram definidos – estes últimos à semelhança do que se verifica com a determinação da existência de um ataque armado nos termos do artigo 51º da Carta das Nações Unidas, o que poderá ser problemático nomeadamente devido às divergências existentes sobre o recurso lícito ao uso da força em legítima de defesa ou no caso da ingerência humanitária (Santos, 2012). Os elementos constitutivos referem que a qualificação de violação “manifesta” da Carta é objetiva, porém este processo no seio das Nações Unidas não é pacífico.

Simultaneamente, a remissão do nº 2 do artigo 8º para a resolução 3314 da Assembleia Geral no sentido de clarificar a noção de “ato de agressão” suscita algumas questões. Em primeiro lugar, algumas formulações contidas na resolução revelam um caráter vago e a lista enunciada não é exaustiva, o que poderá originar situações controversas. Em segundo lugar, o artigo não esclarece se e, em que medida, outros artigos da resolução seriam aplicáveis ou relevantes para o Tribunal (Surendran Koran: 252).

Para além da Definição de Agressão deter um caráter político, relembre-se que a Assembleia Geral apenas pode emitir recomendações, desprovidas, portanto, de efeito vinculativo, os nºs 6, 7 e 8 do artigo 15º *bis* confirmam o poder do Conselho de Segurança. Efetivamente, o artigo 39º da Carta preceitua o poder exclusivo do Conselho para determinar a existência de ato de agressão, podendo aludir a um caso distinto dos enunciados. A prática, todavia, não se revela uniforme e recorrentemente as decisões ao abrigo do Capítulo VII empregam uma linguagem distinta.

A este propósito cabe referir outros aspetos que têm sido criticados tais como a completa exclusão de atos de nacionais de Estados não parte – ao contrário do que se verifica com os outros “crimes de maior gravidade” – e a “*retrograde opt-out clause*” (Alam, 2010: 179-180) que prevê a possibilidade de exclusão voluntária da jurisdição do Tribunal (artigo 15º *bis*, nº 4). Alguns críticos consideram a resolução uma orientação política para a determinação da responsabilidade estatal e que, por isso, não previa a sua aplicação relativamente a uma responsabilidade penal individual (Alam, 2010: 170).

Mas uma crítica essencial pode ser apontada ao facto de a definição de agressão adotada em Kampala não contemplar uma possível agressão por parte de atores não estatais. Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 demonstraram a possibilidade de tal ato poder ser cometido por entidades não estatais bem como a magnitude que tal ato pode assumir, comparável a um ato perpetrado por um Estado.

Efetivamente, considera-se que a solução apresentada revela problemas que não poderão ser subestimados sob pena de poderem obstar ao bom funcionamento do TPI. Discorda-se, no entanto, da visão pessimista de alguns autores mais críticos como Mary Ellen O’Connell e Mirakmal Niyazmatov que defendem que “*the substantive provision leaves experts unclear as to what the prosecutable crime even is*”. Estes autores duvidam da exequibilidade de um processo penal e lamentam que a solução apresentada seja diferente da definição de crime de agressão preceituada no Direito



Internacional, afirmando a imprescindibilidade de esta proibição de agressão não ser minada pelo compromisso político de Kampala (O'Connell; Niyazmatov, 2012: 191, 207).

3.2.2. "Crimes contra a Humanidade"

O artigo 7º caracteriza-se por algumas formulações que denotam uma certa ambiguidade.

As dificuldades interpretativas e as suas consequências têm sido sublinhadas por vários autores. Jordan J. Paust considera as formulações demasiado restritivas e pouco claras: *"Article 7 contains a limiting definition of 'attack' that is lacking in common sense. Instead of recognizing that one attack can constitute an 'attack', Article 7(2)(a) requires that an 'attack' involve 'a course of conduct involving the multiple commission of acts'"* (2010: 691). O autor argumenta ainda que o emprego da palavra "ataque" em vez de, por exemplo, ato(s) cometido(s) (contra) é problemático, uma vez que poderá ter como consequência a impossibilidade de abranger certas situações que têm sido associadas a crimes desta tipologia e que aparecem enunciadas na listagem. De igual modo, de acordo com este autor, as expressões "qualquer conduta que envolva" e "prática múltipla de atos" são discutíveis, dado não incluírem atos de tortura, violação, perseguição entre outros (*Ibid.*, 692-693).

Uma crítica que também se pode apontar prende-se com a expressão "no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque". Porém onde reside a linha delimitativa do patamar "sistemático e generalizado"?

Um outro problema interpretativo prende-se com o entendimento da expressão "outros atos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física" (nº 1, alínea k)). A sua interpretação tornou-se relevante pela primeira vez na acusação conjunta de Germain Katanga e de Mathieu Ngudjolo Chui em 2008. O Gabinete do Procurador acusou ambos da perpetração deste tipo de atos e o juízo de instrução considerou que deveriam ser interpretados de forma estrita. Contudo, alguns autores como Bernhard Kuschnik defendem uma interpretação em sentido amplo (2010: 524-530).

Segundo Cameron Russell, um dos problemas interpretativos prende-se com a noção de "civil". O autor advoga que os parâmetros não são claros, o que é parcialmente resultado da dissociação destes crimes com o requisito da existência de um conflito armado, no âmbito do qual este conceito era empregue para diferenciar de "combatentes"; mas o facto de estes crimes poderem ser cometidos em tempos de paz gera problemas interpretativos (2011: 60-61). Além disso, um "ataque contra a população civil" implica uma conduta "de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política" (nº 2, alínea a)), no entanto o conceito "organização" é impreciso, o que resulta igualmente da dissociação com a existência de um conflito armado. Assim, torna-se necessário definir "organização" para diferenciá-la da entidade estatal (*Ibid.*: 63). Na opinião do autor, o requisito de "política" parece criar alguma incompatibilidade no seio do Estatuto (*Ibid.*: 70). Leila Nadya Sadat observa que os juízos de instrução têm demonstrado diferentes posições na interpretação do artigo 7º, designadamente no que



respeita à expressão “política de um Estado ou de uma organização” (2013: 335). Esta condição para a perseguição destes crimes permanece controversa (*Ibid.*: 352) e deveria ser interpretada em sentido amplo sob pena de resultar na fragmentação do Direito Penal Internacional (*Ibid.*: 375). A opinião dissidente de Hans-Peter Kaul na sequência do pedido do Procurador ao juízo de instrução para abrir um inquérito referente à violência após as eleições no Quênia apresentou um entendimento em sentido oposto. De acordo com o juiz somente os Estados ou organizações com características semelhantes a um Estado seguindo políticas criminosas podem perpetrar crimes contra a humanidade. Esta posição tem reunido algum apoio na doutrina e no seio do Tribunal (Sadat, 2013: 336).

Merece ainda referência a opinião minoritária de Christine Van den Wyngaert em Março deste ano respeitante ao caso de Germain Katanga por ilustrar a problemática e poder ter repercussões em futuros julgamentos. A juíza discordou da condenação de Germain Katanga por considerar que não ficou provada a responsabilidade criminal de contribuir intencionalmente para prática de crimes por um grupo de pessoas com o conhecimento de que este grupo tinha a intenção de cometer tais crimes (artigo 25º, nº 3, alínea d), vii) e que a interpretação das provas poderia ter sido efetuada de uma forma diferente e mais convincente. Mas no que se refere à acusação de crimes contra a humanidade, a juíza formulou várias linhas de argumentação. Na sua opinião, em primeiro lugar, o número de vítimas não permitiu qualificar os atos como crimes contra a humanidade e, consequentemente, não se poderia considerar que se verificou a prática múltipla de atos; em segundo lugar, não ficou provado de forma incontestável que a população civil era o principal alvo; em terceiro lugar, não ficou provada a existência de uma política e de uma organização e, por último, o ataque ocorrido não poderia ser considerado sistemático²¹.

Neste contexto, é de saudar que a Comissão de Direito Internacional, em Junho de 2013 – na sequência da recomendação do *Working Group on the Long-term Programme of Work* com base na proposta elaborada pelo membro do grupo de trabalho, Sean Murphy – tenha adicionado ao seu programa o tópico “crimes contra a humanidade”. Como o autor da proposta observa:

“For example, the mass murder of civilians perpetrated as part of an international armed conflict would fall within the grave breaches regime of the 1949 Geneva Conventions, but the same conduct arising as part of an internal armed conflict (as well as internal action below the threshold of armed conflict) would not (...). A global convention on crimes against humanity appears to be a key missing piece in the current framework of international humanitarian law, international criminal law, and international human rights law”²².

Sean Murphy salienta a relevância da elaboração de uma convenção internacional relativa à prevenção e punição de tais atos. Na proposta chama a atenção para aspetos

²¹ ICC-01/04-01/07-3436-AnxI, Minority Opinion of Judge Christine Van den Wyngaert, 07.03.2014.

²² U.N. Doc. A/68/10, Sean D. Murphy, Annex B, Report of the International Law Commission, Sixty-fifth session, General Assembly, Official Records, Sixty-eighth session, 2013, §2 e §3, pp. 140-141.



que deveriam ser tidos em conta pela Comissão tais como definir a ofensa de “crimes contra a humanidade” para os propósitos da Convenção como se encontra definida no artigo 7º.

No que se refere à articulação entre a Convenção e o TPI, Sean Murphy afirma que a elaboração da Convenção iria beneficiar consideravelmente da linguagem do Estatuto e instrumentos associados assim como da jurisprudência. Por sua vez, a adoção da Convenção poderia colmatar aspetos que não foram abordados pelo Estatuto e apoiar a missão do TPI²³. Isto porque sobretudo, entre outros aspetos enunciados pelo autor, o Estatuto regula assuntos entre Estados Partes e o TPI, mas não entre Estados Parte e entre estes e Estados não parte. A parte IX, epigrafada “cooperação internacional e auxílio judiciário” reconhece implicitamente que a cooperação interestatal relativamente a crimes sob jurisdição do Tribunal poderá ocorrer para além do Estatuto de Roma. A Convenção poderia auxiliar na promoção da cooperação interestatal no que se refere à investigação, detenção, persecução e punição de indivíduos que pratiquem este tipo de crimes, o que seria compatível com o objeto e o fim do Estatuto; a convenção iria requerer a promulgação de legislação nacional que proíba e puna estes crimes, o que na opinião do autor ainda não foi efetuado por vários Estados, ajudando no preenchimento de uma lacuna e, assim, poderia encorajar todos os Estados a ratificar ou aderir ao Estatuto; no caso de Estados que já adotaram legislação, frequentemente esta apenas permite a persecução de crimes cometidos por nacionais desse Estado ou no seu território. A Convenção iria requerer ao Estado Parte que ampliasse a sua legislação para abranger outros indivíduos que se encontrem no seu território – nacionais de outros Estados que cometam uma ofensa no território de um outro Estado Parte da Convenção. Acautelando a eventualidade de um Estado Parte receber um pedido de entrega de uma pessoa formulado pelo Tribunal e, ao mesmo tempo, um pedido de qualquer outro Estado para a sua extradição de acordo com a Convenção, Sean Murphy propõe que a Convenção seja delineada de modo a garantir que os Estados que sejam parte do Estatuto e da Convenção possam continuar a seguir o procedimento previsto no artigo 90º do Estatuto perante pedidos concorrentes²⁴.

4. Multifacetando o TPI

Certos desafios como o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, a profusão de conflitos intraestatais com diferentes nuances e complexidades e o fenómeno dos Estados frágeis, falhados ou colapsados evidenciam o número crescente de situações distintas e intrincadas em que um Estado não está disposto, não possui capacidade efetiva para conduzir um inquérito ou um procedimento criminal ou se revela incapaz de proteger a sua população de crimes internacionais.

Deste modo, estes desafios justificam a indispensabilidade de repensar o TPI através de um processo de atribuição de novas facetas e de exploração mais aprofundada de facetas já previstas no Estatuto. Mais concretamente, um repensar da competência deste órgão com a sua ampliação ao crime internacional de terrorismo – ou seja, atos terroristas em grande escala, os quais “constituem uma ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da Humanidade”, dos quais resultam atrocidades “que chocam profundamente a consciência da Humanidade” e que afetam “a comunidade

²³ *Ibid.*, §8, §9, p. 142 e s.

²⁴ *Ibid.*, §10 e §12. V., artigo 90º do Estatuto de Roma.



internacional no seu conjunto" parafraseando o preâmbulo, similarmente ao que se verifica com os crimes de maior gravidade sob a alçada do Tribunal— e um repensar da sua atuação com vista à proteção das populações desses crimes que se deverá inscrever no âmbito da conceção da "responsabilidade de proteger".

4.1. A categorização do terrorismo como "crime internacional"

Os atos, os métodos e as práticas terroristas podem assumir inúmeras formas e manifestações e constituem atividades que visam a destruição dos direitos humanos e das liberdades fundamentais²⁵. A disseminação de um novo tipo de terrorismo de natureza transnacional e a multiplicação de grupos terroristas em diferentes partes do globo, incluindo territórios de Estados Partes do Estatuto, grupos nos quais poderão estar envolvidos nacionais destes Estados implicam retomar a questão sobre a eventual competência do Tribunal nesta matéria.

A ideia de incluir o terrorismo como um dos crimes mais graves que afetam a comunidade internacional encontra-se patente no projeto de Estatuto do TPI da Comissão de Direito Internacional de 1994. A proposta da Comissão consistiu na integração de um artigo— o artigo 20º — que contemplava, a par dos crimes de genocídio, de agressão, de violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados e de crimes contra a humanidade, uma alínea específica, a alínea e), relativa aos "treaty crimes" nos quais se inseria o terrorismo: *"Crimes, established under or pursuant to the treaty provisions listed in the Annex, which, having regard to the conduct alleged, constitute exceptionally serious crimes of international concern"*²⁶.

De modo idêntico, o Comité Preparatório para a criação de um Tribunal Penal Internacional estabelecido em 1996 pela Assembleia Geral das Nações Unidas — com o objetivo de preparar um projeto de texto consolidado e amplamente aceite, servindo de base de negociação para o estabelecimento de um tribunal penal internacional propôs a inclusão de crimes de terrorismo entre outros (artigo 5º, alínea e))²⁷ como uma ofensa prevista nas convenções mencionadas pelo projeto da Comissão (nº 2), mas foi mais além precisando estes crimes da seguinte forma:

"Undertaking, organizing, sponsoring, ordering, facilitating, financing, encouraging or tolerating acts of violence against another State directed at persons or property and of such a nature as to create terror, fear or insecurity in the minds of public figures, groups of persons, the general public or populations, for whatever considerations and purposes of a political, philosophical,

²⁵ U.N. Doc. A/RES/60/288, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, 20.09.2006, p. 2.

²⁶ U.N. Doc. A/49/10, Draft Statute for an International Criminal Court, Report of International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May-22 July 1994, Official Records of the General Assembly, Forty-ninth session, Supplement No.10, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II (2), p. 38. O anexo refere, por exemplo, a Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves de 1970, a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil de 1971, a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns de 1979 e a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima de 1988, pp. 67 e ss.

²⁷ U.N. Doc. A/CONF.183/13(Vol. III), Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Rome 15 June-17 July 1998, United Nations, 2002, p. 5.



ideological, racial, ethnic, religious or such other nature that may be invoked to justify them" (nº 1).

"An offense involving use of firearms, weapons, explosives and dangerous substances when used as a means to perpetrate indiscriminate violence involving death or serious bodily injury to persons or groups of persons or populations or serious damage to property" (nº 3).

O dissenso entre Estados Partes patente na Conferência de Roma impossibilitou a sua incorporação no Estatuto, porém os Estados na resolução E do Anexo I da Ata Final da Conferência reconheceram que *"terrorist acts, by whomever and wherever perpetrated and whatever their forms, methods or motives, are serious crimes of concern to the international community"* e profundamente apreensivos com a persistência desta grave ameaça à paz e segurança internacionais recomendaram que uma Conferência de Revisão realizada nos termos do artigo 123º do Estatuto²⁸ tivesse em consideração os crimes de terrorismo com vista a alcançar uma definição consensual e a sua inclusão na lista dos crimes mais graves²⁹. Esta temática não foi, contudo, abordada na Conferência de Revisão de Kampala de 2010. Indubitavelmente, a principal dificuldade prende-se com a ausência de uma definição jurídico-política universal consagrada numa convenção global sobre o terrorismo internacional, prescrevendo que os atos terroristas em grande escala constituem um crime internacional.

Vários autores frisam que atos de terrorismo internacional como os ataques de 11 de Setembro de 2001 poderiam ser considerados como crimes contra a humanidade de acordo com o artigo 7º do Estatuto e julgados pelo TPI. Mireille Delmas-Marty defende que o nº 2 deste artigo que define a noção de ataque contra a população civil como um elemento de crimes contra a Humanidade poderia ter sido aplicado a estes atos terroristas (2013: 561). A este respeito Vincent-Joël Proux acrescenta: *"other acts of international terrorism, which do not compare in magnitude to the events of September 11th, yet still constitute an affront to the principles of humanity, should be prosecuted under this mechanism"* (2004: 1085). Lucy Martinez admite a possibilidade de atos individuais de terrorismo internacional serem abrangidos pelas definições de crimes contra a humanidade ou de crimes de guerra, mediante o requisito da existência de um conflito armado (2002: 50). Por sua vez, Surendra Kumar ainda que defenda que crimes com a magnitude dos atos terroristas de 2001 possam prefigurar crimes contra a humanidade, atos terroristas de menor dimensão não poderão cumprir os requisitos estabelecidos e, portanto, não serão abrangidos pela jurisdição do TPI. A autora

²⁸ O artigo 123º, nº 1 prescreve que "sete anos após a entrada em vigor do presente Estatuto, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas convocará uma conferência de revisão para examinar qualquer alteração ao presente Estatuto. A revisão poderá incidir nomeadamente, mas não exclusivamente, sobre a lista de crimes que figura no artigo 5º".

²⁹ U.N. Doc. A/CONF.183/13 (Vol. I), United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Rome 15 June-17 July 1998, United Nations, 2002, pp. 71 e s. Na Conferência de Roma, vários Estados defenderam a jurisdição do tribunal sobre os crimes de terrorismo, *Ibid.*, vol. II (por exemplo, Argélia, §18, p. 73, Quirguistão, §71, p. 77, Costa Rica, §74, p. 77, Arménia, §83, p. 78, Albânia, "institutionalized State terrorism", §12, p. 82, Índia, §52, p. 86 e s., Tajiquistão, §17, p. 92, Federação Russa, "most serious terrorist crimes", §20, p. 115, Congo, §49, p. 117, Sri Lanka, §35, p. 123, Turquia, "Terrorism should have been included among crimes against humanity, since it was often the root cause of such crimes", §41, p. 124).



sustenta, ainda, que embora alguns atos de terrorismo possam em certa medida ser considerados como um crime de genocídio mas a condenação por tais atos dependerá da suficiência da prova para preencher os elementos da definição de genocídio, ou crime de guerra quando cometidos em conflitos armados, os atos terroristas nem sempre possuirão essas características (2008: 200-202). Nesse sentido, propõe uma emenda ao Estatuto: *"the need of the hour is that crimes of terrorism, inducing suicide terrorism should be incorporated as a separate category and deserves separate contemplation and prosecution"* (2008: 202).

Os argumentos esgrimidos a favor do crime de terrorismo recair sob a alçada do Tribunal prendem-se com as limitações dos sistemas judiciais nacionais e as características comuns deste tipo de atos com os crimes de maior gravidade contemplados no Estatuto.

Os Países Baixos propuseram uma emenda à lista destes crimes em 2009 e explicitaram a problemática:

"We have all committed ourselves to cooperate fully in the fight against terrorism, in accordance with our obligations under international law, in order to find, deny safe haven and bring to justice, on the basis of the principle of extradite or prosecute, any person who supports, facilitates, participates or attempts to participate in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or provides safe havens. Yet, at the same time, there is all too often impunity for acts of terrorism in cases where states appear unwilling or unable to investigate and prosecute such crimes. (...) In the light of the absence of a generally acceptable definition of terrorism, the Netherlands proposes to use the same approach as has been accepted for the crime of aggression, i.e. the inclusion of the crime of terrorism in the list of crimes laid down in article 5, paragraph 1, of the Statute (...)”³⁰.

De acordo com esta proposta, o crime de terrorismo estaria previsto numa nova alínea (a alínea e)) do nº 1 do artigo 5º. Além disso, este artigo passaria a incluir um terceiro parágrafo que transporia *ipsis verbis* o conteúdo do segundo parágrafo consagrado no Estatuto concernente ao crime de agressão:

"The Court shall exercise jurisdiction over the crime of terrorism once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime. Such a provision shall be consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations" (nº 3 do artigo 5º).

³⁰ ICC-ASP/8/43/Add. 1, Report of the Bureau on the Review Conference, Annex IV, 10.11.2009, pp. 12 e s.



A proposta previa, ainda, o estabelecimento de um grupo de trabalho informal sobre o crime de terrorismo na Conferência de Kampala cuja missão seria a de analisar em que medida o Estatuto requeriria alterações na sequência da introdução do crime de terrorismo bem como outras questões relevantes decorrentes da ampliação do alcance jurisdicional.

Se os ataques de 11 de Setembro de 2001 relançaram a questão sobre atos terroristas em grande escala poderem constituir “crimes internacionais” e recair sob a alçada do TPI, presentemente podem-se enunciar diversos argumentos que fundamentam a consagração do terrorismo como crime da competência do Tribunal.

Os ataques supracitados foram considerados pelo Conselho de Segurança como uma ameaça à paz e segurança internacionais (resolução 1368 (2001)). Em várias resoluções, este órgão reafirmou que o terrorismo em todas as suas formas e manifestações constitui uma das ameaças mais graves à paz e segurança internacionais, tendo a Estratégia Global de Combate ao Terrorismo da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2006 se referido a este fenómeno nos mesmos termos³¹.

A sua gravidade é acentuada pelas diferentes e múltiplas formas e manifestações que assume perpetrado também por atores não estatais, grupos que recorrem a diferentes métodos e detêm diferentes motivações.

Sublinhando o facto de o terrorismo não dever e não poder ser associado a nenhuma religião, nacionalidade, civilização ou grupo étnico tal como o faz o Conselho de Segurança em decisões ao abrigo do Capítulo VII e a Estratégia das Nações Unidas supracitada³² – atualmente as ações de diversos grupos extremistas, na sua maioria considerados grupos terroristas, nos quais poderão participar nacionais de Estados Partes e cujos atos poderão ocorrer nos seus territórios constituem um argumento neste sentido.

É indubitavelmente significativo que a Procuradora do TPI, Fatou Bensouda, tenha aberto um inquérito (em Janeiro de 2013) devido à existência de fundamentos que permitiram considerar que foram cometidos crimes de guerra desde Janeiro de 2012 atribuídos maioritariamente ao Movimento Nacional de Libertação de Azawad (MNLA), ao grupo Defensores do Islão (Ansar Dine), à Organização da Al-Qaida no Magrebe Islâmico (AQIM) e ao Movimento para a Unidade e a Jihad na África do Oeste (MUJAO)³³ – estes três últimos grupos terroristas, ideologicamente inspirados e com ligações à organização terrorista al-Qaida³⁴. De igual modo, é significativo que Procuradora conduza uma investigação preliminar concernente às atividades do grupo jihadista Boko Haram, grupo terrorista com ligações à Al-Qaida³⁵, que terá segundo o relatório cometido crimes contra a humanidade desde Julho de 2009³⁶. Contudo, se a

³¹ U.N. Doc. A/RES/60/288, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, 20.09.2006, p. 1.

³² *Ibid.*, p. 2.

³³ ICC, The Office of the Prosecutor, Situation in Mali, Article 53 (1) Report, 16.01.2013, pp. 13-28. Este inquérito surge na sequência de uma investigação preliminar com base na submissão do governo do Mali datada de 13 de Julho de 2012 com base no artigo 14º perante a impossibilidade de persecução ou julgamento dos responsáveis por crimes contra a humanidade e crimes de guerra perpetrados sobretudo na parte norte do território. V. Referral Letter, République du Mali, Ministère de la Justice, 13.07.2012.

³⁴ O Conselho de Segurança associou o grupo Ansar Dine em 20 de Março de 2013 e o MUJAO em 5 de Dezembro de 2012 à Al-Qaida. A AQIM tinha sido associada originariamente com o nome Grupo Salafista de Prédica e Combate a 6 de Outubro de 2001.

³⁵ Em 22 de Maio de 2014, o Conselho de Segurança colocou Boko Haram na lista de entidades associadas com a Al-Qaida.

³⁶ ICC, The Office of the Prosecutor, Report on Preliminary Examination Activities, 2013, §206 e §209-§219.



Procuradora decidir proceder criminalmente, formulando uma acusação, caberá ainda ao juízo de instrução criminal e, eventualmente, ao juízo de julgamento em 1ª instância corroborar estas avaliações.

Os atos cometidos pelo grupo jihadista “Estado Islâmico”³⁷, grupo dissidente da Al-Qaida, contra forças de segurança e civis iraquianos foram condenados pelo Conselho de Segurança que se referiu a estes como ataques/atos terroristas³⁸, assim como vários Estados Partes do Estatuto. A proclamação de um califado transnacional por parte deste grupo— que engloba o norte do território sírio e o leste do território iraquiano, com tendências expansionistas, ameaçando os países vizinhos entre os quais a Jordânia, Estado Parte — poderá incrementar a execução e a magnitude e diversificar as características dos atos terroristas.

A este respeito importa mencionar a resolução 2170 (2014) na qual o Conselho de Segurança:

“Deplores and condemns in the strongest terms the terrorist acts of ISIL and its violent extremist ideology, and its continued gross, systematic and widespread abuses of human rights and violations of international humanitarian law”.

“Recalls that widespread or systematic attacks directed against any civilian populations because of their ethnic or political background, religion or belief may constitute a crime against humanity, emphasizes the need to ensure that ISIL, ANF [Al Nusra Front] and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida are held accountable for abuses of human rights and violations of international humanitarian law (...)”.

É igualmente relevante o facto de este órgão aludir à possibilidade de certos atos poderem ser enquadrados como crimes contra a humanidade e, ao mesmo tempo, indiciar a existência de outros tipos de crimes internacionais, reafirmando simultaneamente, contudo, que os atos do ISIL não podem e não devem ser associados a nenhuma religião, nacionalidade e civilização.

No entanto, nem todos os atos terroristas poderão ser enquadrados nas disposições e respetivos elementos constitutivos referentes aos crimes de maior gravidade com alcance internacional.

Enquanto que a qualificação como crimes de guerra implica a existência de um conflito armado, o crime de genocídio, embora faça alusão à “intenção de destruir”, presente em atos terroristas, implica que esta seja com vista a destruir em parte ou no todo um grupo nacional, étnico, racial ou religioso nos termos do artigo 6º, o que em determinados atos poderá não se verificar ou não ser possível provar inequivocamente.

³⁷ Desde Junho, esta designação substituiu a autodenominação anterior do grupo de “Estado Islâmico do Iraque e do Levante”, também conhecido pelos acrónimos ISIS (Islamic State of Iraq and Syria) ou ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant).

³⁸ U.N. Doc. SC/11437, Security Council Press Statement on Iraq, 11.06.2014. Em 30 de Maio de 2013, o Conselho de Segurança incluiu este grupo e a Frente de al-Nusra na lista de entidades terroristas ligadas à Al-Qaida.



No tocante aos crimes contra a humanidade, o Estatuto determina que se trata de um ataque generalizado e sistemático - o que impede que um ataque de grande magnitude, mas que não detenha essas características possa ser subsumido neste artigo - e prescreve que um ataque contra a população civil significa a prática de atos de acordo com a política de um Estado ou de uma organização, mas poderá ser difícil estabelecer um elo de ligação com uma política estatal ou de uma organização, uma vez que o terrorismo poderá ser cometido de modo individualizado. O crime de agressão circunscreve-se a indivíduos numa posição de liderança e que cometam um ato de agressão, indissociando a premissa da existência de um crime desta natureza de um ato de agressão por parte de um Estado, o que dificulta a sua aplicação a entidades não estatais.

Além disso, o princípio *nullum crimen sine lege* ao prever que nenhuma pessoa poderá ser criminalmente responsabilizada pela sua conduta quando esta não constitua, no momento que tiver lugar, um crime de competência do Tribunal (artigo 22º), poderia significar que os autores de atos terroristas, a coberto deste princípio, permaneceriam impunes.

Ao terrorismo encontram-se subjacentes as ideias de criação de um sentimento de terror, medo e insegurança nos indivíduos e de perpetração de violência indiscriminada com recurso a diferentes tipos de armas, daí que a proposta do Comité Preparatório se afigure como a solução mais adequada, ainda que se proponha no presente texto a extensão da definição consagrada no nº 1 a entidades não estatais. Atos terroristas como o emprego de um explosivo convencional em combinação com material radioativo com o propósito de o propagar numa área ampla de modo a expor as vítimas a radiação nuclear (designado de "bomba suja") ou a libertação intencional de microrganismos patogénicos poderão ser inscritos no nº 3 da proposta do Comité. Simultaneamente, na linha da Comissão e do Comité, o acrescento da referência a tratados concernentes ao terrorismo permitirá contornar a lacuna existente respeitante a uma convenção internacional sobre terrorismo e a uma definição consensual e vinculativa. Propõe-se, no entanto, a previsão de um mecanismo que permita incluir futuras convenções, o que se justifica pelo incremento registado nos últimos anos.

Em alternativa, embora a proposta dos Países Baixos não tenha reunido o apoio suficiente para ser discutida na Conferência de Kampala e apesar de este Estado ter retirado a sua proposta em Junho de 2013, no seio do grupo de trabalho *Working Group on Amendments* criado pela Assembleia dos Estados Partes para servir como mecanismo para debater as propostas apresentadas³⁹, considera-se que a proposta apresentada poderia constituir uma solução intermédia para resolver este impasse à semelhança do que se verificou com o crime de agressão.

4.2. O TPI e a Responsabilidade de Proteger

O repensar da atuação do Tribunal com vista à proteção das populações de crimes internacionais efetuada no presente artigo deve inscrever-se no âmbito de uma "responsabilidade de proteger" da comunidade internacional.

³⁹ ICC-ASP/12/44, Report of the Working Group on Amendments, 24.10.2013, §4.



À semelhança do TPI, esta responsabilidade centra-se nos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Esta conceção foi desenvolvida pela *"International Commission on Intervention and State Sovereignty"* (ICISS) e apresentada no relatório *"The Responsibility to Protect"* de 2001. A sua relevância foi reconhecida pelos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas no documento final da Cimeira de 2005 que integrou os seus traços gerais: a responsabilidade de proteger reside primeiramente no Estado e abarca a prevenção de tais crimes incluindo a sua instigação com base em meios adequados e necessários. Se apropriado, a comunidade internacional deve encorajá-lo e prestar-lhe assistência para que possa cumprir essa responsabilidade; se as entidades nacionais não estiverem dispostas ou não forem capazes de proteger a sua população, a comunidade internacional deverá tomar as medidas coletivas adequadas a fim de proteger a população de crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade de uma forma atempada e decisiva com base nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas⁴⁰.

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, tem precisado a conceção de responsabilidade de proteger e tal como a Procuradora do TPI, Fatou Bensouda, tem defendido esta interligação. O Secretário-Geral afirmou, no relatório *"Implementing the Responsibility to Protect"* de 2009, que uma medida importante no âmbito do pilar referente à responsabilidade de proteger pelo Estado— que engloba a prevenção de tais crimes e a sua instigação— consiste primeiramente em os Estados se tornarem partes do Estatuto e de instrumentos jurídicos internacionais relevantes e na integração das orientações internacionais na legislação nacional para que os crimes e o seu incitamento sejam criminalizados no Direito e na prática internos⁴¹. Ban Ki-moon salientou que a ameaça de submissões ao TPI poderá ter um efeito preventivo⁴².

A exploração mais aprofundada da prevista faceta de prevenção por parte do Tribunal torna-se imprescindível, tirando partido do seu carácter permanente— contrariamente ao que se verificava com os tribunais penais internacionais *ad hoc*, implementando, assim, um sistema de justiça preventivo que se pode expressar igualmente através do encorajamento e da prestação de assistência aos Estados Partes no sentido de criar capacidade para proteger as suas populações, quando exista essa necessidade.

Por outras palavras, a "prevenção" aplica-se como medida dissuasora e de contenção. Como sublinha Ban Ki-moon:

*"by seeking to end impunity, the International Criminal Court and the United Nations-assisted tribunals have added an essential tool for implementing the responsibility to protect, one that is already reinforcing efforts at dissuasion and deterrence"*⁴³.

⁴⁰ U.N. Doc. A/Res/60/1, World Summit Outcome, 24.10.2005, §138 e §139.

⁴¹ U.N. Doc. A/63/677, Implementing the responsibility to protect, Report of the Secretary-General, 12.01.2009, §17.

⁴² U.N. Doc. A/66/874, Responsibility to protect: timely and decisive response, Report of the Secretary-General, 25.07.2012, §29.

⁴³ U.N. Doc. A/63/677, Implementing the responsibility to protect, Report of the Secretary-General, 12.01.2009, §18.



No mesmo sentido, Phakiso Mochochoko, Diretor da Divisão de Jurisdição, Complementaridade e Cooperação do TPI, refere:

"Prevention is key to all our efforts. For the Office, this preventive role is foreseen in the Rome Statute Preamble and reinforced in the Office's prosecutorial strategies. In fact, the Preamble makes clear that prevention is a shared responsibility in writing that State Parties are "determined to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes and thus to contribute to the prevention of such crimes". The Office of the Prosecutor will make public statements referring to its mandate when violence escalates in situations under its jurisdiction; it will visit situation countries to remind leaders of the Court's jurisdiction; it will also use its preliminary examinations activities to encourage genuine national proceedings and thereby attempt to prevent the recurrence of violence. Given that the commission of massive crimes can threaten international peace and security, the Security Council can complement the OTP's [Office of the Prosecutor's] preventive efforts"⁴⁴.

Neste contexto, o Procurador poderá desempenhar um papel importante nos esforços de prevenção, uma vez que por sua própria iniciativa poderá dar início a um inquérito com base em informações sobre a prática de crimes (artigo 15º). O Gabinete do Procurador, órgão autónomo e independente, poderá "recolher comunicações e qualquer outro tipo de informação, devidamente fundamentada (...), a fim de as examinar e investigar e de exercer a ação penal junto do Tribunal" (artigo 42º, nº 1). Note-se, porém, que uma maior rapidez e agilidade por parte destes tornam-se necessárias com vista à prevenção na fase pré-violência ou quando se encontra a decorrer, portanto, com o propósito de evitar a continuação da ocorrência de crimes no sentido de contenção num curto espaço de tempo.

A instituição de um conselho científico consultivo (*Scientific Advisory Board*) em 25 de Junho de 2014 pelo Gabinete do Procurador representa uma alteração de relevo. Este conselho reunir-se-á anualmente e efetuará recomendações ao Procurador relativamente aos desenvolvimentos tecnológicos mais recentes bem como novos métodos e procedimentos científicos que possam reforçar a capacidade do Gabinete na recolha, gestão e análise dos dados científicos respeitantes às investigações e à perseguição dos crimes⁴⁵. Mas considera-se que a criação de uma capacidade de alerta precoce e de avaliação da situação que se poderia consubstanciar num órgão específico estabelecido pelo Procurador ou pela Assembleia dos Estados Partes – com competência para o estabelecimento de órgãos subsidiários – seria imprescindível. Este órgão prestaria particular atenção, mas não exclusiva, ao fenómeno dos Estados frágeis, falhados ou colapsados que revelam incapacidade em cumprir os seus

⁴⁴ ICC, The Office of the Prosecutor, Phakiso Mochochoko, Address on behalf of the Prosecutor, Open Debate of the United Nations Security Council on "Peace and Justice, with a special focus on the role of the International Criminal Court", 17.10.2012.

⁴⁵ ICC, Press Release, The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Establishes a Scientific Advisory Board, 27.06.2014.



compromissos internacionais; poderia auxiliar na deteção, chamando a atenção para situações relevantes e apoiando o Procurador e o seu Gabinete bem como auxiliar o Tribunal na verificação se o Estado, por colapso total ou substancial da respetiva administração da justiça ou por indisponibilidade desta, não se encontra em condições de conduzir um inquérito ou um processo criminal (artigo 17º, nº 3).

Um estudo conjunto de peritos da Universidade de Oxford e do governo australiano propõe que a vertente preventiva do Tribunal seja implementada através do encorajamento da ratificação do Estatuto, do reforço das capacidades a nível nacional, de atividades de sensibilização de modo a consciencializar as populações sobre os crimes que se encontram sob jurisdição do Tribunal, do desenvolvimento de critérios mais objetivos e claros para as submissões do Conselho de Segurança e da garantia de um alinhamento mais consolidado entre instrumentos de prevenção como medidas coercitivas não militares e a mediação com mecanismos da justiça penal⁴⁶. Estas medidas poderiam ser implementadas na articulação do TPI com a responsabilidade de proteger.

No que se refere à objetivação desta interligação, a submissão do Conselho de Segurança⁴⁷ da situação na Líbia em 2011 assumiu um significado paradigmático por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, a resolução 1970 associou o papel do Tribunal à responsabilidade de proteger e, em segundo lugar, ao ser adotada de forma unânime apesar das reticências dos Estados Unidos, da Federação Russa e da China – membros permanentes do Conselho relativamente ao TPI parece revelar uma mudança de perceção.

Apesar de a resolução não aludir expressamente a uma responsabilidade de proteger por parte da comunidade internacional, esta refere no preâmbulo *"recalling the Libyan authorities' responsibility to protect its population"*. Esta decisão impôs a obrigação de as autoridades líbias cooperarem e prestarem o apoio necessário ao Tribunal e ao Procurador. Na resolução 1973 (2011), o Conselho reiterou a responsabilidade das autoridades de proteger a sua população e, paralelamente à autorização de medidas coercitivas militares, lembrou a decisão de submeter a situação ao TPI, enfatizando que os responsáveis ou cúmplices pelos ataques contra a população civil, incluindo ataques aéreos e navais, teriam que ser responsabilizados.

Carsten Stahn (2011) afirmou a respeito da resolução 1970 que:

"This resolution marked the first incident in which the ICC was expressly recognized in Council practice as a core element of preventing and adjudicating atrocities in line with the 'R2P' [responsibility to protect] concept (...) With the Security Council referral, international justice has become one of the primary means of constraining violence and securing accountability, not only in the context of hostilities, but also in ensuring justice after conflict".

⁴⁶ Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, Australian Government, Australian Civil-Military Centre, The Prevention Toolbox: Systematising Policy Tools for the Prevention of Mass Atrocities, The International Criminal Court, Policy Brief Series No.5, September 2013, p. 3.

⁴⁷ A importância da "responsabilidade de proteger" tinha sido salientada, pela primeira vez, pelo Conselho de Segurança na resolução 1674 (2006).



Contudo, este advertiu que o caso da Líbia se transformou num teste para a gestão da noção de *"shared responsibility"*, após a detenção de Saif Al-Islam Kadhafi pelas autoridades líbias (Stahn, 2012)– o qual ainda não se encontra sob a custódia do Tribunal, apesar das várias tentativas infrutíferas de impugnação da sua jurisdição.

A articulação entre o TPI e a responsabilidade de proteger, mais concretamente, o papel deste órgão jurisdicional será inevitavelmente condicionada pela atuação do Conselho de Segurança. Ou seja, pela decisão deste em submeter situações referentes a Estados que não são parte ao abrigo do Capítulo VII se houver indícios de ter ocorrido a prática de crimes da competência do Tribunal, após determinar a existência de uma ameaça à paz nos termos do artigo 39º da Carta. O facto de o Conselho de Segurança nunca o ter feito no que respeita ao caso de Estados falhados e as divergências entre os membros permanentes sobre a interpretação de "ameaça à paz" dificultarão certamente a submissão de determinadas situações.

Com efeito, o Conselho de Segurança não possui critérios objetivos e vinculativos para a determinação de uma ameaça à paz e acaba por ficar refém da discricionariedade política. O estabelecimento de critérios a este respeito e a introdução de alterações respeitantes ao direito de veto (Santos, 2012: 560-561) evitaria situações em que o Conselho fica impossibilitado de submeter o caso ao TPI em virtude da ameaça ou exercício do direito de veto como se tem verificado relativamente à situação na Síria – refira-se que ainda recentemente, em Maio deste ano, os vetos da Federação Russa e da China impediram a aprovação de uma resolução neste sentido.

O processo teria, assim, que estar aliado a uma aplicação uniforme a situações semelhantes por parte dos membros permanentes e a alterações prévias no sistema de veto para evitar tais situações. De notar que a ICISS no relatório *"The Responsibility to Protect"* declarou:

*"(...) the Commission supports the proposal put to us in an exploratory way by a senior representative of one of the Permanent Five countries, that there be agreed by the Permanent Five a "code of conduct" for the use of the veto with respect to actions that are needed to stop or avert a significant humanitarian crisis. The idea essentially is that a permanent member, in matters where its vital national interests were not claimed to be involved, would not use its veto to obstruct the passage of what would otherwise be a majority resolution. The expression "constructive abstention" has been used in this context in the past (...)"*⁴⁸.

Entre as propostas de reforma do Conselho de Segurança são de notar a introdução de uma conduta voluntária de limitação do exercício deste direito a situações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou limpeza étnica, a eliminação do direito de veto, o que se não afigura exequível, ou a necessidade de justificação do

⁴⁸ International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*, §6.21, p. 51.



recurso a este direito pelos atuais membros permanentes e eventuais novos membros permanentes.

A defesa desta articulação escora-se na observância da existência de denominadores comuns, no início de uma tímida prática – que deverá ser explorada e aprofundada – e na possibilidade de esta interligação contribuir para a consolidação e permitir a exploração do papel do Tribunal numa maior amplitude e o incremento da proteção dos direitos humanos.

Este órgão poderia ser relevante na prevenção antes da ocorrência de violência ou durante como mecanismo de reação – que poderia ocorrer a par de uma intervenção com recurso ao uso da força por parte da comunidade internacional – para pôr termo à violência através da sua intervenção, colocando os responsáveis sob a sua custódia, o que se justificaria pelo facto de sistema judiciário de um Estado poder ter dificuldades de funcionamento em tempos de conflito ou mesmo na fase de reconstrução, após a intervenção internacional com recurso ao uso da força, isto é, no processo de reconciliação e retribuição penal. De referir que no tocante à justiça e reconciliação, a ICISS advertiu para a possibilidade de em muitas situações o Estado em cujo território ocorreu a intervenção militar nunca ter tido um sistema judicial incorrupto ou que tenha funcionado adequadamente⁴⁹.

Os efeitos da responsabilidade de proteger e da missão do TPI deterão uma maior dimensão se esta conceção se estabelecer como uma norma jurídico-internacional (Santos, 2012: 562). Embora a relação com o Conselho de Segurança seja vista com ceticismo e com receio, em certa medida justificável por se tratar de um órgão de natureza política, uma cooperação tripartida neste contexto poderá ser benéfica.

5. Conclusões

Uma ordem pública internacional efetiva é desejável. A sustentabilidade de uma ordem com tais características, porém, requer um processo de construção permanente de modo a enfrentar eficazmente os crescentes e distintos desafios e ultrapassar vulnerabilidades emergentes. O Direito Penal Internacional personificado no TPI será determinante para a concretização dessa aspiração.

Ainda que recorrendo a “uma representação gráfica” se possa concluir “que o Direito substantivo que o TPI aplica é um círculo concêntrico menor dentro de um círculo maior, que representa o Direito Internacional Penal total” (Bacelar Gouveia, 2013: 784) e se lhe possa apontar incontornáveis limitações como a possibilidade de condicionamento da sua atividade pelo Conselho de Segurança, tensões resultantes da natureza complementar da sua jurisdição e problemas interpretativos suscitados por algumas disposições do Estatuto, focar somente nesses factos, encerra o risco de se obter uma avaliação redutora dos méritos e potencialidades do TPI.

O projeto de regulação do Estatuto e, mais concretamente, do Tribunal poderá ser mais bem-sucedido e influir com mais eficácia na construção de uma ordem pública internacional se o processo de permanente construção deste órgão tiver em consideração a necessidade de colmatar lacunas e os desafios do mundo contemporâneo.

⁴⁹ *Ibid.*, §5.13, p. 41.



Neste sentido, propõe-se a clarificação de aspetos ambíguos pelo Tribunal referentes ao crime de agressão e crimes contra a humanidade, os quais não poderão ser subestimados sob pena de obstarem ao funcionamento eficiente e célere da justiça. Enquanto que no caso do crime de agressão o processo evolutivo não poderá alhear-se das determinações do Conselho de Segurança, no caso dos crimes contra a humanidade, o Tribunal deverá precisar o teor do artigo 7º, tarefa que será facilitada com a vigência de uma futura convenção internacional sobre a prevenção e punição deste tipo de crimes.

O Tribunal deverá ainda explorar novas facetas e aprofundar as previstas no Estatuto, tirando partido do seu carácter independente e permanente, o qual lhe permitiu distanciar-se da conotação de uma justiça dos vencedores atribuída aos tribunais penais internacionais *ad hoc*.

As distintas e intrincadas situações de passividade, inação ou impunidade por parte dos Estados e que exigem a proteção da pessoa humana decorrentes de novos desafios implicam um maior envolvimento do TPI. Assim, propõe-se um repensar da jurisdição, alargando o seu alcance ao crime de terrorismo, sujeitando, assim, os responsáveis por atos terroristas à justiça internacional. Esta inclusão justifica-se pela crescente disseminação do terrorismo a nível global e pelas suas diferentes formas e manifestações poderem impossibilitar o seu enquadramento nas disposições e elementos constitutivos referentes aos crimes prescritos no Estatuto. Simultaneamente, propõe-se uma articulação da missão do TPI com a “responsabilidade de proteger” por parte da comunidade internacional e que se deverá expressar nas diferentes dimensões desta responsabilidade: a prevenção, a reação e a reconstrução de uma paz duradoura.

Não obstante a jurisprudência ser ainda escassa, designadamente no que se refere a condenações, não se pode ignorar que o limiar da primeira década do século XXI marca um ponto de viragem na atividade do TPI. A paulatina confluência em torno do Tribunal pelos Estados Partes, Estados que não são parte e pelo Conselho de Segurança evidencia o crescente reconhecimento por parte da comunidade internacional da sua relevância bem como a aplicação do sistema previsto no Estatuto.

Estas razões aliadas às potencialidades do TPI permitem prospetivar uma passagem da atual adolescência (Soares, 2014: 10) à idade adulta caracterizada por passos cada vez mais confiantes, um processo de amadurecimento que desembocará numa justiça penal consolidada e mais efetiva.

Referências Bibliográficas

Alam, Aftab (2010). “ICC and the Crime of Aggression: The Kampala Compromise or Consensus?”, *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*, Vol. X, pp.149-181.

Bacelar Gouveia, Jorge (2013). *Manual de Direito Internacional Público*, 4ª Edição, Coimbra: Almedina.

Blokker, Niels; Kress, Claus (2010). “A Consensus Agreement on the Crime of Aggression: Impressions from Kampala”, *Leiden Journal of International Law*. 23 (4): 889-895.



Bogdandy, Armin; Dellavalle, Sergio (2008). "Universalism and Particularism as Paradigms of International Law". *IILJ Working Paper 2008/3*. Disponível em <http://www.iilj.org/publications/documents/2008-3.Bogdandy-Dellavalle.pdf>.

Delmas-Marty, Mireille (2013). "Ambiguities and Lacunae, The International Criminal Court Ten Years on", *Journal of International Criminal Justice*. 11(3): 553-561.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). "The Responsibility to Protect". Disponível em http://responsibilitytoprotect.org/ICISS_Report.pdf.

Koran, Surendran (2012). "The International Criminal Court and Crimes of Aggression: Beyond the Kampala Convention", *Houston Journal of International Law*, 34(2): 231-288.

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. Disponível em http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol2_n2/pt/pt_vol2_n2_art6.pdf.

Kumar, S.Y. Surendra (2008). "Suicide Terrorism and International Criminal Court", *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*. VIII: 194-206.

Kuschnik, Bernhard (2010). "Humaneness, Humankind and Crimes Against Humanity", *Goettingen Journal of International Law*. 2(2): 501-530. Disponível em http://www.gojil.eu/issues/22/22_article_kuschnik.pdf.

Luban, David (2013). "After the Honeymoon, Reflections on the Current State of International Criminal Court", *Journal of International Criminal Justice*. 11(3): 505-515.

Martinez, Lucy (2002). "Prosecuting Terrorists at the International Criminal Court: Possibilities and Problems", *Rutgers Law Journal*. 34(1): 1-62.

Nyana, Stella (2011). "The ICC at a Crossroads: Between Prosecution and Peace in Africa", *Journal of African and International Law*. 4(1): 1-74.

Obura, Ken (2011). "The Security Council's Power to Defer ICC Cases under Article 16 of the Rome Statute", *Journal of African and International Law*. 4(3): 563-588.

O'Connell, Mary Ellen; Niyazmatov, Mirakmal (2012). "What is aggression? Comparing the *Jus ad Bellum* and the ICC Statute", *Journal of International Criminal Justice*. 10(1): 189-207.

Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, Australian Government, Australian Civil-Military Centre (2003), "The Prevention Toolbox: Systematising Policy Tools for the Prevention of Mass Atrocities, The International Criminal Court", Policy Brief Series. 5: 1-4. Disponível em <http://acmc.gov.au/wp-content/uploads/2013/09/1-The-Prevention-Toolbox-Mediation.pdf>.

Paust, Jordan J. (2010). "The International Criminal Court does not have complete jurisdiction over customary crimes against humanity and war crimes", *Public Law and Legal Theory Series*. 680-713.

Proux, Vincent-Joël (2004). "Rethinking the Jurisdiction of the International Criminal Court in the Post-September 11th Era: Should Acts of Terrorism Qualify as Crimes



Against the Humanity?", *American University International Law Review*. 19(5): 1009-1089.

Reinold, Theresa (2012), Constitutionalization? Whose constitutionalization? Africa's ambivalent engagement with the International Criminal Court, *International Journal of Constitutional Law*, 10 (4): 1076-1105,

Russell, Cameron Charles (2011). "The Chapeau of Crimes Against Humanity, The Impact of the Rome Statute of the International Criminal Court", *Eyes on the ICC*. 8(1): 25-72.

Sadat, Leila Nadya (2013). "Crimes Against Humanity in the Modern Age", *The American Journal of International Law*. 107(2): 334-377.

Santos, Sofia (2012). "O Uso da Força no Direito Internacional e os Desafios ao Paradigma Onusiano". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Julho-Dezembro. 61: 533-568. Disponível em <http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012>.

Stahn, Carsten (2012). "Libya, the International Criminal Court and Complementarity, A Test for 'Shared Responsibility'", *Journal of International Criminal Justice*. 10(2): 325-349.

_____, Carsten (2011). "R2P, the ICC and the Libyan Arrests", *The Hague Justice Portal*. Disponível em <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=12998>.

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

Soares, Miguel de Serpa (2013). "A justiça penal internacional e a erosão da soberania", *Janus.net, e-journal of International Relations*. 4(2): 9-38. Disponível em http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol4_n2/pt/pt_vol4_n2_art1.pdf.

Documentos do TPI

ICC, Press Release, The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Establishes a Scientific Advisory Board, 27.06.2014.

ICC-01/04-01/07-3484, La Chambre de Première Instance II, Situation en République Démocratique du Congo Affaire Le Procureur c. Germain Katanga, Décision relative à la peine (article 76 du Statut), 23.05.2014.

ICC-02/05-01/09-195, Pre-Trial Chamber II, The Prosecutor v. Omar al Bashir, Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court, 09.04.2014.

ICC-01/04-01/07-3436-Anxl, Minority Opinion of Judge Christine Van den Wyngaert, 07.03.2014.

ICC-ASP/12/44, Report of the Working Group on Amendments, 24.10.2013.

ICC, The Office of the Prosecutor, Situation in Mali, Article 53 (1) Report., 16.01.2013.

ICC, The Office of the Prosecutor, Report on Preliminary Examination Activities, 2013.



ICC, The Office of the Prosecutor, Phakiso Mochochoko, Address on behalf of the Prosecutor, Open Debate of the United Nations Security Council on "Peace and Justice, with a special focus on the role of the International Criminal Court", 17.10.2012.

ICC, Referral Letter, Republique du Mali, Ministère de la Justice, 13.07.2012.

ICC-01/04-01/06-2901, Trial Chamber I, Situation in the Democratic Republic of the Congo in the Case of the Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute, 10.07.2012.

ICC-02/05-01/09-95, Pre-Trial Chamber I, The Prosecutor v. Omar al Bashir, Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 12.07.2010.

ICC-ASP/8/43/Add. 1, Report of the Bureau on the Review Conference, Annex IV, 10.11.2009.

ICC, Review Conference of the Rome Statute, The Crime of Aggression, RC/Res.6, 11.06.2010.

ICC-02/05-01/09-1, Pre-Trial Chamber I, The Prosecutor v. Omar al Bashir, Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 04.03.2009.

ICC, Philippe Kirsch, Opening remarks at the fifth session of the Assembly of State Parties, 23.11.2006.

Documentos da Organização das Nações Unidas

U.N. Doc. SC/11437, Security Council Press Statement on Iraq, 11.06.2014.

U.N. Doc. A/68/10, Sean D. Murphy, Annex B, Report of the International Law Commission, Sixty-fifth session, General Assembly, Official Records, Sixty-eighth session, 2013, pp. 140-144.

U.N. Doc. A/66/874, Responsibility to Protect: timely and decisive response, Report of the Secretary-General, 25.07.2012.

U.N. Doc. A/63/677, Implementing the responsibility to protect, Report of the Secretary-General, 12.01.2009.

U.N. Doc. A/RES/60/288, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, 20.09.2006.

U.N. Doc. A/Res/60/1, World Summit Outcome, 24.10.2005.

U.N. Doc. A/CONF.183/13 (Vol. I), United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Rome 15 June-17 July 1998, United Nations, 2002.

U.N. Doc. A/CONF.183/13 (Vol. II), United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Rome 15 June-17 July 1998, United Nations, 2002.

U.N. Doc. A/CONF.183/13 (Vol. III), Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records, Rome 15 June-17 July 1998, United Nations, 2002.



U.N. Doc. A/49/10, Draft Statute for an International Criminal Court, Report of International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May-22 July 1994, Official Records of the General Assembly, Forty-ninth session, Supplement No.10, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II (2), 1994.

U.N. Doc. A/CN.4/34, Report of the International Law Commission on its Second Session, 5 June to 29 July 1950, Official Records of the General Assembly, Fifth session, Supplement No.12 (A/1316), Yearbook of the International Law Commission, vol. II, 1950.

U.N. Doc. A/CN.4/15 and Corr.1, Report on the Question of International Criminal Jurisdiction, Question of international criminal jurisdiction, Yearbook of the International Law Commission, vol. II, 1950.

U.N. Doc. A/RES/3/260 B (III), Study by the International Law Commission of the Question of an International Criminal Court, 09.12.1948.

"WAR IS A RACKET!" A EMERGÊNCIA DO DISCURSO LIBERTÁRIO SOBRE A 1ª GUERRA MUNDIAL NOS ESTADOS UNIDOS

Alexandre M. da Fonseca

alexandremarquesfonseca@gmail.com

Licenciado em Línguas e Relações Internacionais pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Completou o 1º ano do Mestrado em Línguas Aplicadas ao Comércio Internacional na Universidade de Rouen e o 2º ano de Mestrado em História do Pensamento Político na ENS de Lyon. É doutorando no programa Democracia no século XXI do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal).

Resumo

"Não é por coincidência que o século da guerra total coincidiu com o século dos bancos centrais", escreve Ron Paul, candidato libertário "sensação" à presidência dos EUA em 2008 e 2012, no seu livro *End the FED*. Explorando brevemente o curto, mas poderoso panfleto do Major General Smedley Butler, "War Is A Racket", onde este oficial demonstra especificamente quem lucrou economicamente e quem, por sua vez, arcou com o peso e a violência da 1ª Guerra Mundial, assumiremos que uma guerra nunca é travada com a aquiescência da população. No entanto, pretendemos ir mais longe, procurando uma releitura da história oficial da 1ª Guerra nos Estados Unidos, através da lente do discurso libertário. O objectivo é, desta forma, compreender, de uma outra perspectiva, a mudança fundamental do paradigma de não intervenção dos Estados Unidos que decorre nesta guerra, ligando-a ao projeto que levaria à criação da Sociedade da Nações e à crescente relevância dos EUA no mundo. Por fim, estabeleceremos, explorando as teses lançadas no livro *A Foreign Policy of Freedom*, uma conexão fundadora entre as políticas de Woodrow Wilson e a política externa dos Estados Unidos ao longo do séc. XX e início do séc. XXI.

Palavras chave:

Ron Paul; 1ª Guerra Mundial; Woodrow Wilson; Libertarianismo; Política Externa

Como citar este artigo

Fonseca, Alexandre M. da (2014). "«War is a rackett». A emergência do discurso libertário sobre a 1ª Guerra Mundial nos Estados Unidos". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_art3

Artigo recebido em 14 de julho de 2014 e aceite para publicação em 15 de outubro de 2014



“WAR IS A RACKET!”
A EMERGÊNCIA DO DISCURSO LIBERTÁRIO SOBRE A 1ª GUERRA
MUNDIAL NOS ESTADOS UNIDOS

Alexandre M. da Fonseca

*“Possibly a war can be fought for democracy;
it cannot be fought democratically”*

Walter Lippman

No centenário do início da 1ª Guerra Mundial, muitas iniciativas e “comemorações” foram realizadas com o intuito de lembrar (ou de não deixar esquecer) os horrores desta guerra. Contudo, poucas procuraram ou procuram questionar os fundamentos da “Guerra” e deste conflito em particular. Ron Paul, ex-congressista e candidato Republicano libertário à presidência dos Estados Unidos em 2008 e 2012, é um dos agentes políticos que coloca em causa o discurso, mais ou menos oficial, sobre esta guerra, tida como a “guerra para acabar com todas as guerras” (Butler, 1935:13; Paul, 2007: 367).

No entanto, já em 1935, o General Smedley Butler, que havia participado na campanha da 1ª Guerra – entre muitas outras campanhas¹ - publicou o pequeno panfleto “War is a Racket”². Nele, além de descrever as baterias de guerra daquela que seria a 2ª Grande Guerra Mundial (*Ibid.* :2-3), faz uma das primeiras e principais denúncias ao “complexo industrial-militar”, acusando aqueles que “durante 33 anos o enganaram de modo a servir os interesses das corporações americanas” e que lucra(ram) com o negócio da guerra (Paul, 2011: 82; Fleming, 2003: 42; Keene, 2010: 513).

Longe de procurarmos classificar o General Butler como um libertário, o objectivo deste texto é perceber o que é que se pode identificar como discurso

¹ O general participou em muitas ações militares, em Cuba durante a Guerra Hispano-Americana, nas Filipinas durante a Guerra Filipino-Americana, na China, contra a Rebelião dos Boxers, durante as Guerras das Bananas na América Central (Honduras e Nicarágua), na tomada de Veracruz no México (onde recebeu a sua primeira Medalha de Honra do Congresso dos Estados Unidos), na ocupação do Haiti, onde ganhou a sua segunda Medalha de Honra do Congresso. Participou ainda na Primeira Guerra Mundial e novamente na China.

² É interessante comparar esta acusação de Butler, com a dos “Indignados” franceses, para quem “la dette c’est du racket”. Ambas acusações poderiam ser rapidamente lidas como “populistas”, no entanto, elas lançam sementes de discussão importantes no que à “Democracia” diz respeito.



libertário sobre a 1ª Guerra Mundial. Assim, numa primeira parte, procuraremos estudar as influências intelectuais de Ron Paul, confrontando-as com as suas posições públicas, a nível doméstico e externo: uma política baseada numa leitura restritiva da Constituição, num governo minimalista, na rejeição de qualquer manipulação do mercado e na defesa de uma “moeda sólida”.

Numa segunda parte, procuraremos analisar o discurso de Ron Paul (2007: 267, 347) sobre a 1ª Guerra, bem como as razões porque é que este afirma que Wilson foi o primeiro presidente norte-americano “neo-conservador”. Segundo Paul (2011: 50; 2007: 75), foi a 1ª intervenção norte-americana que fez o país “descarrilar” de uma política não-intervencionista, de acordo com a visão dos “País Fundadores”, para a função de “polícia do mundo”.

Para o ex-candidato, a verdade é que, desde esse momento, não existiram, na política externa dos EUA, muitas diferenças entre o partido Republicano e Democrata³. Talvez por esta honestidade intelectual e pela sua resiliência (ou teimosia)⁴, mas sobretudo pela sua política externa, tenha sido o candidato presidencial que mais apoio e fundos recebeu das Forças Armadas norte-americanas, nas duas campanhas realizadas (Egan, 2011). E, mesmo que se possa rejeitar algumas das suas posições mais “radicais”, os seus argumentos sobre a política externa norte-americana merecem atenção e colocam questões pertinentes sobre os mecanismos “democráticos” que levam um país para a guerra.

As influências intelectuais de Ron Paul

O ex-congressista foi identificado regularmente como fundador ou inspirador do controverso movimento “Tea Party” (Botelho, 2010: 107). A realidade é, no entanto, bem mais complexa e, apesar de algumas ideias comuns, existem certas questões que fazem Ron Paul divergir fundamentalmente deste movimento⁵ – uma delas é, inquestionavelmente, a visão sobre a política externa dos EUA (*Ibid.*: 108; Mead, 2011: 6,7; Benton, 2012; Paul, 2011: 49).

Paul sempre foi, sobretudo, um “animal raro” na política norte-americana, procurando manter uma linha de independência do “establishment” do partido Republicano, votando inclusivamente contra a linha-guia deste em assuntos fundamentais, como o chamado “Patriot Act” ou a guerra no Iraque e no Afeganistão (Botelho, 2011: 108). Porquê?

³ Embora seja preciso realçar que, após a 1ª Guerra, os EUA reverteram para o tradicional isolacionismo. Entre os factores desta mudança, estiveram a depressão de 1930, “a memória das perdas trágicas da 1ª Guerra”, mas também o inquérito do senador Nye sobre os lucros da Guerra, a publicação do livro *Merchants of Death* e o referido “War Is a Racket” (Fleming, 2003:488). Assim, a posição de Paul não é inteiramente correcta, dado que o “wilsonianismo” não sobrevivia ao Presidente Wilson, que viu a Liga das Nações ser rejeitada pela opinião pública (Fleming, 2003: 477-9; Bagby, 1955: 575; Keene, 2010: 520). Só após a 2ª Guerra, os EUA assumiram então, em pleno, o seu novo papel no Mundo e o bipartidarismo na política externa tornar-se-ia regra.

⁴ Paul é mesmo conhecido como o “Dr. No” por votar contra todas as propostas de lei que não sejam explicitamente autorizadas pela Constituição, mas também por manter uma incrível consistência de posições, durante mais de 3 décadas no Congresso (Botelho, 2010: 108).

⁵ Apesar do seu filho, Rand Paul, senador pelo Kentucky, ser apontado como a grande figura actual do Tea Party.



Talvez seja útil compreender que intelectuais e políticos influenciaram o pensamento político e económico de Ron para melhor interpretar esta sua independência. Um exercício que o próprio Ron Paul contempla, no livro *End the Fed*, onde descreve as suas influências, relacionando o seu percurso biográfico com as leituras e momentos que moldaram a sua visão do mundo, na qual, ao contrário da doutrina liberal, economia e política são absolutamente inseparáveis.

A Escola Austríaca de economia, da qual von Mises e Hayek são os expoentes maiores, é reconhecida pelo político como a escola dos autores que lhe proporcionaram “as respostas pelas quais ansiava”. Aliás, como o próprio admite, “mesmo os especialistas demoraram literalmente séculos para perceber a natureza do dinheiro” (Paul, 2009: 37). E numa altura em que os EUA se desfizeram do padrão ouro-dólar e sistema de Bretton Woods terminava oficialmente, compreender a natureza do *dinheiro* e da economia revelava-se mais importante do que nunca⁶.

Outro dos economistas que inspiraram Paul foi Murray Rothbard, autor de vários livros sobre a Reserva Federal norte-americana e o papel do Governo na desvalorização do dólar, na criação da depressão de 29 e das bolhas económicas (Paul, 2009: 47). Enfim, a rejeição de qualquer tipo de intervenção do governo é uma das principais questões que une estes economistas, como Mises, que considerava que o “socialismo falha sempre por causa da ausência de um mercado livre que estruture o preço dos bens” (*Ibid.*: 42)⁷.

Contudo, tanto Paul, como a maioria dos economistas da Escola Austríaca, rejeitam a intervenção governamental também no plano político. O essencial, afirma Ruthbard (2011: 11), é o “direito de estar livre de agressão...e de não ser roubado por impostos e regulações governamentais”. Ou, como o próprio Paul afirma, a única filosofia que ele considera correcta é a defesa da “liberdade individual, da propriedade privada e de uma moeda sólida” (*Ibid.*: 49).

A política externa de Paul

Embora muitas das teorias libertárias possam ser vistas como problemáticas - por exemplo, ao colocar irremediavelmente o Estado como “mau da fita”⁸, negando desta forma séculos da tradição do contracto social - estas podem ser vistos como desafios ao modelo hegemónico de pensar a relação entre Estado e cidadãos.

⁶ Como o próprio afirma, foi este acontecimento que o levou a concorrer ao Congresso. (Paul, 2009: 38)

⁷ No entanto, ao contrário do consenso majoritário actual em torno do funcionamento do chamado “mercado livre”, Paul (2007: 275) critica profundamente o “lip service...given to the free market and free trade, [while] the entire economy is run by special-interest legislation favoring big business, big labor and, especially, big money.”

⁸ Paul era conhecido por ter um cartaz no seu escritório onde se podia ler “Don’t steal. The government hates competition”.



Não pretendemos, nem poderemos neste contexto proceder a uma análise crítica do libertarianismo. O que não podemos deixar de notar é a coerência entre o discurso a nível interno e a política externa de Paul. Como nota H. Rockwell, no prefácio ao livro do ex-congressista, que incluí as suas intervenções no Congresso, *A Foreign Policy of Freedom*, Ron Paul “vincula os assuntos nacionais e internacionais sob o ponto de vista libertário”.

E, de acordo com este último (2008: 28), esta era também a visão dos “Pais Fundadores” que “reconheciam que o Governo não é mais honesto ou competente na política externa do que na política nacional” visto que, “em ambas as instâncias são as mesmas pessoas a operar com os mesmos incentivos”. No entanto, reduzir a suspeição de Paul ao Governo, não seria justo, nem com o próprio político, nem com todas as outras instituições que merecem a sua desconfiança.

Antes de nos adiantarmos, contudo, é importante perceber que o argumento fundamental do ex-congressista é a rejeição do direito do Estado fazer aquilo que os seus cidadãos não podem fazer (Paul, 2013), o que implica necessariamente a rejeição daquilo que Weber apelou “o monopólio *legítimo* da violência” – violência para taxar ou retirar propriedade, para imprimir dinheiro, para agredir fisicamente ou para iniciar guerras (*Ibid.*).

É assim que a filosofia libertária se totaliza, tanto a nível político internacional e interno, como política- e economicamente (Paul, 2012). É necessário, no entanto, não esquecer igualmente a leitura restritiva que Ron Paul faz da Constituição norte-americana e que, segundo este, tem sido desrespeitada, durante quase todo o século XX e XXI, em especial no que às declarações de guerra diz respeito:

"Instead of seeking congressional approval of the use of the US Armed Forces in service of the UN, presidents from Truman to Clinton have used the UNSC as a substitute for congressional authorization of the deployment of...armed forces" (Paul, 2007: 145).

"Citing NATO agreements or UN resolutions as authority for moving troops into war zones should alert us...to the degree to which the rule of law has been undermined. The president has no war power; only the Congress has...When one person can initiate war, by its definition, a republic no longer exists" (*Ibid.*: 117).

A cruzada não-intervencionista contra o “governo mundial”

Quid então processo democrático? Paul foi descrito como um “isolacionista” (Botelho, 2010: 108; Mead, 2011: 6) que rejeita todas as instituições multilaterais nas quais os EUA participam e que procura “evitar contacto com o mundo” (Mead, 2011: 6). Ora, se a rejeição destas instituições é confirmada



pelo próprio (Paul, 2007: 126), a acusação de rejeição de contacto com o mundo, não.

O que Paul defende é aquilo que, mais uma vez, os “Pais Fundadores” pretendiam: “paz, comércio, amizade honesta com todas as nações, alianças com nenhuma”. A recuperação do alerta de Adams: “ela [a América] não vai à procura de monstros para destruir. Ela comandará... pelo simpatia do seu exemplo” (Paul, 2008: 15). Ou, como o próprio conclui: “sou a favor do oposto total do isolacionismo: diplomacia, comércio livre e liberdade de viajar” (*Ibid.*: 14).

Se Paul é um “exemplarista”⁹ (Edwards, 2011: 255) que acredita na missão excepcional dos Estados Unidos, não está - ao contrário de muitos políticos - disposto a entrar em guerra por ela. E rejeita, sobretudo, a transferência de soberania nacional para o que Robert Cox apelidou de “nébuleuse” e o ex-congressista apelida de “One-World Government” (Paul, 2007: 222). Afinal, se Paul rejeita, por princípio, o governo, porque é que não rejeitaria “o maior governo de todos, as Nações Unidas, que constantemente ameaça as nossas liberdades e a soberania dos EUA?” (*Ibid.*: 210)¹⁰

A oposição de Ron Paul não se limita às Nações Unidas, mas a todas as instituições que “ameaçam a independência nacional dos EUA” e cujo apoio provém sempre das “elites e nunca dos cidadãos comuns”, acabando por beneficiar “as corporações internacionais bem conectadas e os banqueiros” (Paul, 2007: 143, 155, 302)¹¹. Cumprindo a prédica dos *founding fathers*, Paul opõe-se a todas as alianças complexas “com as Nações Unidas, FMI, Banco Mundial e OMC” (*Ibid.*: 222).

Contudo, a transferência de soberania e o envolvimento em alianças económicas, políticas e militares, contrárias à letra da Constituição, não constituem a sua única objecção à política externa norte-americana. O problema, crê Paul, é que os EUA, concomitantemente ao seu envolvimento na construção do dito “Governo Mundial”, prosseguem uma política de unilateral imperialista, com presença em “140 países e 900 bases” (Paul, 2012) e “ditando...a outras nações soberanas quem deveriam ter como líder... e que forma de governo deveriam estabelecer” (Paul, 2007: 124):

“Unilateralism within a globalist approach to government is the worst of all choices. It ignores national sovereignty,

⁹ Quer se concorde ou não com a tese do excepcionalismo (dos EUA ou de qualquer outra nação), e apesar de Ron Paul parecer não por em causa esse princípio, a opção por uma missão “exemplarista” (mas não intervencionista) evita a “necessidade” dos EUA se envolverem militarmente noutros países.

¹⁰ Botelho (2010:108) afirma que “O seu (de Paul) liberalismo económico leva-o a advogar a saída dos Estados Unidos não só da Organização Mundial do Comércio como, paradoxalmente, da NAFTA” Contudo para Paul, o que é paradoxal é a existência destas agências que regulamentam o suposto “mercado livre”. Como o próprio afirma: “One-world government goals are anathema to non-intervention and free trade.” (Paul, 2007:222)

¹¹ Uma crítica semelhante é apontada à ajuda externa. Para Paul (2007:47), por trás de ideais e objectivos nobres são os “ditadores estrangeiros, os banqueiros internacionais e alguns industriais americanos que enriquecem”. Da mesma forma, e em conformidade com os princípios libertários, “ajudar aqueles que procuram ser livres ao expropriar fundos de Americanos inocentes é injustificável” (*Ibid.*: 57).



dignifies one-world government, and places us in the position of demanding dictatorial powers over the world community... An announced policy of support for globalist government, assuming the...role of world policeman, maintaining an American world empire, while flaunting unilateralism, is a recipe for disaster" (Paul, 2007: 241).

A esta política Paul dá o nome de "keynesianismo militar" (*Ibid.*: 81), justificado pela presença constante noutros países, pela política de ocupação, de "*nation building*" e de guerra preventiva. Contudo, como o ex-congressista afirma, "fabricar e explodir mísseis e bombas não pode aumentar o nível de vida dos cidadãos americanos" (*Ibid.*: 81). Apesar de poder aumentar o PIB – além de todas as razões morais para se lhe opor¹² - esta política "imperial" cria uma forma de imposto sob todos os cidadãos americanos¹³ e, ao tornar onnipresente a guerra, restringe a "possibilidade de viver numa sociedade livre" (Paul, 2011: 49).

"The enemy within" - A Reserva Federal e o Complexo industrial-militar

Quem beneficia afinal com esta política? Porquê e como é que os EUA conseguiram invadir e estar presentes em tantos outros países durante a maior parte do século XX e início do século XXI? Deixando de lado as justificações políticas, tidas como hipócritas pelo ex-congressista (Paul, 2007: 58, 157; 261), que "logística" ou poder permitiu esta construção de um "Império"? Os "culpados", para o político norte-americano são fáceis de encontrar: a Reserva Federal e o "complexo industrial-militar".

a) A Reserva Federal

Começamos pela primeira, a Reserva Federal, criada em 1913, com o "Federal Reserve Act", assinado pelo Presidente Wilson. De acordo com Ron Paul, "após a criação da Reserva Federal, o governo...descobriu outros usos para a massa monetária elástica¹⁴...(que) provaria ser útil para financiar a guerra" (Paul, 2009: 52). Tendo a possibilidade de "imprimir dinheiro...os limites fiscais à guerra foram removidos" (*Ibid.*: 52), ou seja, a escolha da teoria económica clássica, entre produzir armas ou manteiga, "deixou de ser necessária" (*Ibid.*: 55; Lewis, 2014).

Sem o medo ou a responsabilidade de bancarrota ou ruína fiscal e com a possibilidade de expandir o dinheiro existente, através de inflação e criação

¹² Para Paul (2007: 82) esta política resulta apenas em que: "Innocent people die, property is destroyed, and the world is made a more dangerous place."

¹³ E mundiais, como poderemos posteriormente verificar.

¹⁴ Em inglês, "money supply", isto é, a quantidade de dinheiro disponível na economia. Com a criação da Reserva Federal, foi-lhe outorgada o poder de decidir que quantidade de dinheiro poderia ser disponibilizada na economia, quer encurtando ou aumentando a massa monetária, sem estar condicionado a qualquer forma de "lastro". Daí a sua "elasticidade".



de dívida, “cada *special interest* têm a possibilidade de ter aquilo que quer”. Como discutiremos posteriormente, Paul identifica o presidente Wilson como o grande responsável desta mudança e pela criação de um “welfare-warfare state” (Paul, 2007: 103). No entanto, existe outro monstro que se alimenta deste poder de criar dinheiro a partir de nada.

b) O complexo industrial-militar

Como verificámos anteriormente, é o próprio Gen. Butler (1935: 1-5) que identifica o “complexo industrial-militar”. Para Paul, no entanto, a ligação entre a política externa, com apoio bipartidário (Paul, 2007:13; Cox, 2000: 220; Anderson, 2008: 4) e esta verdadeira indústria, é mais clara. Como o próprio afirma, ao contrário de rejeitar a “procura de monstros no estrangeiro”, “a cada semana, os EUA têm de encontrar um infiel para assassinar...e (assim) manter o complexo industrial-militar a cantarolar” (*Ibid.*: 92; Eland, 2007: 3)

Como com as alianças externas e a Reserva Federal, são os cidadãos comuns que perdem, acredita o libertário, pois também a indústria militar “beneficia de um *standard* de vida melhor à custa dos contribuintes, devido à política intervencionista e de preparação constante para a guerra” (*Ibid.*: 225). Uma indústria na qual até Hollywood está envolvida em “mostrar o lado bom do exército” com dinheiros públicos (Paul, 2007: 155; Wolf, 2012; Giambrone, 2013).

Se para o ex-congressista é claro que a Guerra, como Goebbels avisou, não é lutada com o consentimento do povo, a pergunta a que Paul procura responder é porquê e sobretudo quando é que a política aconselhada pelos “Pais Fundadores” mudou e se permitiu que fosse a “influência corporativa e bancária sobre a política externa a substituir a sabedoria de Washington e Jefferson” (Paul, 2007: 217). Esse momento foi, para o norte-americano, a 1ª Guerra Mundial e a presidência de Woodrow Wilson.

E tudo Wilson mudou?

No livro *A Century of War*, Denson (2006: 11) afirma que, em relação à guerra, “o revisionismo se torna necessário porque a verdade é quase sempre a primeira vítima da guerra”. Na comemoração do centenário da 1ª Guerra Mundial, qual a importância de olhar de outra forma para a primeira “guerra total”? O que mudou com a Presidência Wilson e a participação norte-americana? Quem foi afinal o presidente Wilson? E quais as razões para a entrada na guerra dos EUA?

Através da lente libertária, procuraremos compreender porque é que Ron Paul acusa Wilson de ser o primeiro presidente intervencionista e “neo-conservador” e porque é que, ao contrário do que se acredita convencionalmente, Wilson não é tido como um idealista ingénuo e as aventuras militares norte-americanas guiadas não por princípios morais, mas interesses económicos. Para o libertário, foi também Wilson, com certas



decisões fundamentais, que restringiu as liberdades dos norte-americanos e levou o Estado a crescer a níveis insuportáveis.

A verdade é que, até 1917, o público norte-americano não pretendia uma entrada do país na 1ª Guerra (Keene, 2010: 509; Fleming, 2003: 33). Afinal, essa sempre havia sido a posição americana, desde a doutrina Monroe: evitar a intervenção nos conflitos europeus¹⁵. O próprio Presidente Wilson, concorrendo às eleições de 1916 com o *slogan* de “manter o país fora da guerra”, hesitou longamente antes de levar os EUA para uma guerra distante (Keene, 2010: 508; Cooper, 2011: 420-2).

Oficialmente, a razão para a entrada na guerra, seria o afundamento do navio Lusitânia em 1915 e a subsequente decisão alemã de guerra submarina contra navios beligerantes e neutrais, em 1917, a gota de água que esgotaria, por fim, a paciência de Wilson. Mas será que esta é toda a história? De que forma pode uma leitura libertária poderá iluminar os buracos negros sobre a 1ª Guerra?

Wilson - interesses idealistas ou idealismo interesseiro?

Kissinger, no livro *Diplomacy*, revela-se contra o “impulso neo-wilsoniano de moldar a política externa norte-americana mais por valores do que interesses” (Ikenberry, 1999: 56). Ora, para Paul, não há realmente nada de “neo-” nesse impulso, como não foram também os “valores” ou a moral que dominaram a política externa (intervencionista) norte-americana (Paul, 2007: 218). Aliás, o próprio presidente Wilson é, na óptica de Paul, bem mais pragmático do que poderia inicialmente parecer (*Ibid.*: 250, 339; Cox, 2000: 235-6)¹⁶.

Para o libertário, a visão de Wilson era clara: “orquestrar a entrada dos EUA na 1ª Guerra Mundial...para concretizar a sua estratégia de governo mundial sob a Liga das Nações” (Paul, 2007: 283; Cox, 2000: 237; Anderson, 2008: 4). Paul rejeita a narrativa segundo a qual haveria algo de moralista na sua conduta. A própria “missão” de espalhar a democracia pelo mundo – pela força, se necessário - é classificada, no mínimo, como hipócrita (*Ibid.*: 339; Denson, 2006: 24-5)¹⁷.

Aliás, antes da 1ª Guerra Mundial, este era o presidente que já tinha “rompido pela América Latina”, invadido o Haiti, o México, a República Dominicana e as Filipinas e iniciado a Guerra Hispano-Americana (Eland, 2007: 14; Hallward, 2004: 27; Paul, 1987: 50; Butler, 1935: 3; Fleming, 2003: 22; 469). Podem todas estas incursões ser realmente justificadas pelo idealismo? Ou existiam outros interesses “bem menos idealistas” (Cox, 2000: 222) que moldaram, a partir de Wilson, a política externa dos EUA?

¹⁵ Mantendo, no entanto, uma “supervisão paternalista” da América Latina (Gilderhus, 2006: 6).

¹⁶ Existem, no entanto, interpretações diferentes, mesmo no sector libertário, do carácter de Wilson. Veja-se, por exemplo, Anderson, 2008: 3 e Denson, 2006: 25.

¹⁷ Tome-se como exemplo a Bélgica que, como afirma Fleming (2003: 60), “era tão democrática como a Alemanha, [pois] tinha um parlamento que...atribuía aos ricos três votos...um sistema similar ao da Prússia”. Por outro lado, o mesmo Fleming (*Ibid.*: 58) nota que, na visão dos países colonizados, como o Congo, a Bélgica (e outras potências coloniais), face às atrocidades cometidas, dificilmente pareceriam democráticas.



E seria próprio Wilson, expoente do liberalismo internacional, visto como fervoroso democrata e internacionalista, afinal um aristocrata elitista com posições racistas e contra a determinação nacional de certos povos (Cooper, 2011: 433, 474; Fleming, 2003: 74)? É esta, baseada também nos relatos do seu biógrafo, a leitura que Michael Cox (2000:235-7) faz do presidente norte-americano:

"We should... not forget that Wilson did nothing for the Irish or the Chinese at Versailles; that 20 years earlier he had endorsed the brutal American takeover of the Philippines; and that he was not in favour of independence for all peoples, especially if they were brown or black."

Wilson had far more in common with the patrician views of...Hamilton and...Madison—neither of whom could...be regarded as genuine democrats—than he did with the populist Jefferson...If Wilson had a restricted concept of democracy...he had forthright views about race".

A economia da guerra

O que motivou afinal Wilson na sua cruzada, depois de ter sido reeleito, prometendo não entrar na 1ª Guerra Mundial? A resposta do General Butler é clara: "money". Como refere Denson (2006: 25), corroborado por outros autores (Fleming, 2003: 80-1,84; Cooper, 2011: 421, 426; Keene, 2010: 510), quando os "aliados se recusaram a pagar a sua dívida [de guerra], os EUA estiveram à beira de um desastre económico". Um episódio relado por Butler (1935: 13), no panfleto a que já aludimos, "War is a Racket":

"The President summoned a group of advisers. The head of the commission spoke. Stripped of its diplomatic language... he told the President and his group:

There is no use kidding ourselves any longer. The cause of the allies is lost. We now owe you (American bankers, American munitions makers, American manufacturers, American speculators, American exporters) five or six billion dollars. If we lose (and without the help of the United States we must lose) we, England, France and Italy, cannot pay back this money... and Germany won't."

Uma Guerra para salvar a democracia ou os banqueiros? Mas os interesses financeiros não foram os únicos a serem privilegiados durante a 1ª Guerra Mundial. C. J. Anderson (2006: 1) e Fleming (2003: 53-4) consideram que,



por exemplo, “a Grã-Bretanha envolveu-se na 1ª Guerra por razões económicas e navais” visto que “a indústria alemã tinha ultrapassado a inglesa, e a armada alemã constituía-se como uma verdadeira ameaça à Armada Real, a última esperança do país de domínio mundial”.

Ron Paul traça igualmente a “obsessão” norte-americana por petróleo à 1ª Guerra Mundial. Para Paul (2007: 218), foi a partir daí, que começou o “envolvimento gradual no panorama internacional com o objectivo de controlar os interesses económicos mundiais, com ênfase especial no petróleo”.

Para o ex-congressista, o “caos” que se verifica no “Médio-Oriente tem muito a ver com segurar os campos de petróleo para o benefício das nações ocidentais” (*Ibid.*: 325). Aliás, numa ironia da história, quando a Grã-Bretanha se apoderou dos campos de petróleo, declarando-se como “libertadora”, “uma *jihad* foi declarada contra estes, forçando-os a sair” (*Ibid.*: 334).

A primeira guerra da propaganda?

Como foi possível convencer os cidadãos e, em particular, os jovens norte-americanos a combater uma guerra na Europa, longe das suas margens? Como é que uma guerra lutada por interesses económicos que, no final, beneficiou apenas os grandes industrialistas e banqueiros, foi “vendida” aos norte-americanos? Que ameaças ou eventos foram usados para fazer bater as “baterias de guerra” mais forte?

A 1ª Guerra Mundial foi talvez a primeira guerra da propaganda total, na qual agentes como Lippman e Bernay, contratados por Wilson, se revelaram fundamentais em persuadir o grande público do “perigo alemão” (Redfern, 2004: 3; Anse Patrick e Thrall, 2004: 2; Keene, 2010: 510; Fleming, 2003: 55, 90). Outros identificam igualmente os *mass media* emergentes como responsáveis pela campanha de criação desse medo e da “necessidade” dos EUA entrarem em guerra (Anderson, 2008: 2).

No entanto, aqueles que não estavam convencidos da ameaça alemã foram persuadidos pelo afundamento do submarino Lusitânia, o “evento especial, sem o qual seria difícil vender a política de guerra preventiva onde os membros do ‘nosso’ exército seriam mortos”. Eventos que “serviram para promover uma guerra que os nossos líderes pretendiam” (Paul, 2007: 274).

E, se ainda houvesse quem não estivesse convencido, como refere Butler (1935: 9), “bonitos ideais foram pintados aos nossos rapazes enviados para morrer. Esta era ‘a guerra para acabar com todas as guerras’”. Butler menciona igualmente as condecorações de guerra – inexistentes até à guerra Hispano-Americana – “que facilitavam o recrutamento”. Se, porventura, tudo isto não fosse suficiente, os recrutas foram forçados a “sentirem-se envergonhados caso não se alistassem no exército”.

Mas esta foi igualmente a guerra onde o serviço militar obrigatório foi introduzido, pela primeira vez, como “dever patriótico” (Paul, 2011: 34; Paul, 2007: 285). Um serviço que é, aos olhos de Paul, intolerável e um dos maiores



exemplos daquilo que o ex-político nomeia de “ataque devastador de Wilson” (*Ibid.*: 30) às liberdades individuais dos norte-americanos.

A guerra, “o big government” e a erosão de liberdades – capítulo I

Paul, como outros libertários (Eland, 2007: 5-6,8; Denson, 2006: 25, 99; Anderson, 2008: 4), apontam a presidência de Wilson e, em especial, a 1ª Guerra Mundial, como o primeiro grande momento de crescimento do governo nos Estados Unidos. Foi este o capítulo inicial daquilo que os libertários consideram como o “advento do ‘big government’ permanente” e a sua intrusão nas vidas dos cidadãos norte-americanos.

Pois esta guerra, embora lutada no exterior, levou a uma grande concentração de poder nas mãos de Wilson e governo, que controlou “quase toda a produção de guerra” e “assumiu novos poderes...para controlar a dissidência” (Eland, 2007: 8; Keene, 2010: 508; Cooper, 2011: 451-2, 459-62). Aliás, como o mesmo autor acrescenta, a guerra “reforçou a sua presidência” e que, regra geral, “qualquer guerra centraliza o poder”. Uma consideração partilhada por Denson (2006: 30), que relembra o aviso de Tocqueville sobre os custos da guerra:

“No protracted war can fail to endanger the freedom of a democratic country...War does not always give over democratic communities to military government, but it must invariably and immeasurably increase the powers of civil government”.

Imagine-se agora em quantas “guerras não-militares” estão os EUA envolvidos – contra o terrorismo, a droga, a pobreza? Isto não contando obviamente as incursões militares, a preparação de guerra constante e o clima de medo, fomentado por governos e meios de comunicação. Como afirma Paul (1987: 51), “em tempos de guerra, as liberdades individuais encontram-se ameaçadas em casa”.

Embora o termo “liberdades individuais” possa ser considerado como vago, o discurso libertário tem um mérito fundamental. Ao identificar claramente o primeiro passo daquilo que viria a desembocar na guerra com *drones*, nos programas de vigilância massiva, alianças militares e no “Império” americano, e ao pregar uma desconfiança instintiva do governo, relembra-nos qual é o preço da nossa segurança, mas também qual o preço daquilo que tomamos como “liberdades”.

O desafio do libertarianismo

Neste artigo procurámos assim dar conta de dois fenómenos distintos que se interligam, todavia, na figura do Dr. Ron Paul – a sua candidatura a presidente norte-americano em 2008 e 2012, bem como a imensa campanha que liderou



e desembocou na emergência do libertarianismo como movimento e discurso significativo na política norte-americana.

Se, numa primeira parte, identificámos as linhas teóricas que guiaram a acção e o discurso “pauliano”, na segunda parte deste artigo analisámos a narrativa libertária sobre as políticas de Wilson, com especial atenção à 1ª Guerra Mundial, identificada como o *momento* em que “a República se tornou num Império” e as “sábias” políticas dos *founding fathers* foram ignoradas e repelidas.

Se a retórica libertária pode ser desprezada como populista – contra a Reserva Federal e os banqueiros –, egoísta ou até cínica – por desprezar a ajuda externa e os problemas de outras nações (ou inversamente, até como algo *naïve*, por imaginar que o desaparecimento do Estado implicaria uma “diluição” do Poder e, por isso, uma maior “liberdade”), ela não deixa de ter os seus méritos, sobretudo no que aos direitos civis e, em especial, à política externa diz respeito.

Aliás, se o movimento libertário nos EUA foi identificado com uma certa “Direita”, a verdade é que, na política externa, ela se une a toda aquela Esquerda que rejeita o papel de polícia do Mundo dos Estados Unidos (Edwards, 2011: 266). Apesar de não concordarem necessariamente com qual deveria ser o papel dos EUA no Mundo (e vice-versa), ambos concordam que a missão actual dos EUA é inaceitável e prejudica não apenas os cidadãos norte-americanos, como todos os outros.

É para o movimento global contra a guerra, afinal, que a maior lição de Ron Paul pode ser retirada. Nas suas próprias palavras (2007: 326-7),

"quem quiser limitar as despesas de Guerra e o militarismo... tem de estudar o sistema monetário, através do qual o(s) governo(s)... financia(m) as suas aventuras no estrangeiro sem a responsabilidade de informar o público dos seus custos ou de recolher os fundos necessários para financiar esse esforço"

Se para muitos é agora mais fácil compreender as ligações entre os bancos, o governo e a guerra – e também as crises financeiras – uma pequena parte do mérito deve-se a Ron Paul e ao movimento libertário.

Foram também eles que ajudaram a expor o “círculo vicioso” do dólar como moeda-reserva mundial. Dólar que detém a confiança mundial sobretudo devido ao poderio militar dos EUA, ao mesmo tempo que serve para amplificar esse poderio, manipulado pela Reserva Federal, e prejudicando a grande maioria dos cidadãos, criando um “imposto” através da inflação (Paul, 2007: 328), mas especialmente retirando qualquer poder decisório sobre decisões essenciais na vida de todos.

Apesar de Paul rejeitar o modelo democrático e lhe preferir o da República e mesmo rejeitando o cosmopolitismo de um governo mundial, os seus



conselhos podem ser entendidos como uma chamada para uma política mais transparente, feita de ideias e coerência – um modelo que o ex-congressista e ex-candidato presidencial sempre seguiu – enfim, por uma política mais “democrática”, no sentido mais pleno da palavra.

Referências Bibliográficas

- Anderson, C.J. (2008). “Why I am Voting for Ron Paul: The First World War, Woodrow Wilson and the Death of American Principles”. [Em linha], [Consultado em 09.06.2014]. Disponível em infowars.net/articles/january2008/140108_b_Wilson.htm
- Anse, Patrick Brian; Thrall, A. Trevor (2004). “Winning the Peace: Paradox and Propaganda after the War in Iraq”, [Em linha], [Consultado em 14.06.2014], Disponível em <http://www-personal.umd.umich.edu/~atthrall/winpeace.pdf>
- Bagby, Wesley M. (1955). “Woodrow Wilson, a Third Term, and the Solemn Referendum”, In *The American Historical Review*, Vol. 60, n.º 3:567-75.
- Benton, Jesse (2012). “Ron Paul and the TEA Party Movement – Can they Help Govern?” [Em linha], [Consultado em 18.06.2014], Disponível em http://www.kas.de/upload/dokumente/2012/10/121014_Benton.pdf.
- Botelho, Teresa (2010). “O novo populismo conservador do movimento Tea Party e as intercalares americanas”, in *Relações Internacionais*, n.º 27:105-114.
- Butler, Smedley (1935). “War Is A Racket”. [Em linha], [Consultado em 10.06.2014] Disponível em <http://www.ratical.org/ratville/CAH/warisaracket.html>
- Cooper, John Milton (2011). *Woodrow Wilson: A Biography*, Nova Iorque: Vintage.
- Cox, Michael (2000). “Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy”, in Cox, Michael, Ikenberry, John e Inoguchi, Takashi (eds.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press:218 – 239.
- Denson, John V. (2006). *A Century of war - Lincoln, Wilson, and Roosevelt*, Auburn: The Ludwig von Mises Institute.
- Edwards, Jason A. (2011). “Debating America's Role in the World: Representative Ron Paul's Exceptionalist Jeremiad”, in *American Behavioral Scientist*:253 – 269.
- Egan, Timothy (2011). “Soldiers’ Choice”, in *The Opinionator*, The NY Times. [Em linha], [Consultado em 11.06.2014], Disponível em http://opinionator.blogs.nytimes.com/2011/12/22/soldierschoice/?_php=true&_type=blogs&_r=0
- Eland, Ivan (2007). “The Empire Has No Clothes: U.S. Foreign Policy Exposed”, The Future of Freedom Foundation.



Fleming, Thomas (2003). *The Illusion of Victory: America in World War I*, Nova Iorque: Basic Books.

Giambrone, Joe (2013). "Hollywood's Imperial Propaganda", in *Counter-Punch*.

Gilderhus, Mark T. (2006). "The Monroe Doctrine: Meanings and Implications". in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 36, nº 1: 5-16.

Ikenberry, John G. (1999). "Why Export Democracy?: The 'Hidden Grand Strategy' of American Foreign Policy", in *The Wilson Quarterly*, Vol. 23, nº 2: 56 – 65.

Keene, Jennifer (2010). "United States in the First World War.", in John Horne (ed.), *A Companion to the First World War*, Oxford: Blackwell Publishing.

Lewis, Nathan (2014). "Book Review: Ron Paul's End the Fed Condenses a Lifetime of Wisdom and Experience", in *Forbes*.

Mead, Russell (2011). "The Tea Party and American Foreign Policy", in *Foreign Policy*.

Paul, Ron (1987). *Freedom Under Siege - The U.S. Constitution After 200 Years*, Lake Johnson: The Foundation for Rational Economics and Education.

Paul, Ron (2007). *A Foreign Policy of Freedom*, Lake Johnson: The Foundation for Rational Economics and Education.

Paul, Ron (2008). *The Revolution: A Manifesto*, Nova Iorque: Grand Central Publishing.

Paul, Ron (2009). *End the FED*, Nova Iorque: Grand Central Publishing.

Paul, Ron (2011). *Liberty Defined: 50 Essential Issues That Affect Our Freedom*, Nova Iorque: Grand Central Publishing.

Paul, Ron (2012). "Ron Paul to Warmongers: Leave Syria Alone!", [Em linha], [Consultado em 17.06.2014], Disponível em <http://www.ronpaul.com/2012-06-19/ron-paul-to-warmongers-leave-syria-alone/>

Paul, Ron (2012). "We Are the Future!", [Em linha], [Consultado em 19.06.2014], Disponível em <http://www.ronpaul.com/2012-08-26/ron-paul-we-are-the-future/>

Paul, Ron (2013). "Non-Interventionism Is an Essential Part of my Philosophy", [Em linha], [Consultado em 19.06.2014], Disponível em <http://www.ronpaul.com/2013-01-27/ron-paul-non-interventionism-is-an-essential-part-of-my-philosophy/>

Redfern, Katrina A. (2004). "War and Propaganda: A Look at How the Two Have Been Inseparable Though Time". [Em linha], [Consultado em 17.06.2014] Disponível em <http://web.stanford.edu/class/e297a/WAR%20PROPAGANDA.htm>.

Whittington, Mark (2012). "Ron Paul Denounces Woodrow Wilson, Fascism at Campaign Rally", in Yahoo News. [Em linha], [Consultado em 06.06.2014]



Disponível em <http://news.yahoo.com/ron-paul-denounces-woodrow-wilson-fascism-campaign-rally-215400477.html>

Wolf, Naomi (2012). "Katy Perry and the military-pop-cultural complex", in *The Guardian*.

A GUERRA COMO A CONTINUAÇÃO DA POLÍTICA POR OUTROS MEIOS... NÃO TRIPULADOS

João Paulo Vicente

joao.vicente.6@gmail.com

Tenente-Coronel Piloto Aviador. Desempenha funções na Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea (Portugal). Investigador do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do Instituto de Estudos Superiores Militares. Licenciatura em Ciências Militares e Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea (1995), Mestrado em Estudos da Paz e da guerra nas Novas Relações Internacionais, pela Universidade Autónoma de Lisboa (2007), *Master of Military Operational Art and Science*, pela *Air University*, Alabama, EUA (2009). Doutor em Relações Internacionais, Especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa (2013).

Resumo

Nenhum outro sistema de armas transformou de forma mais significativa a capacidade americana de combate nas últimas décadas do que a introdução operacional dos *drones*. Isto é, a capacidade de manter aeronaves sobre um determinado objetivo durante mais de 24 horas, executando atividades de vigilância, mas transportando mais de uma tonelada de armamento de precisão, pronto a ser largado sobre alvos de oportunidade. Ao abrigo deste novo modelo operacional, os *drones* proliferam no espaço de batalha, numa miríade de atividades essenciais, aliviando o homem de missões monótonas ou demasiado perigosas, sem qualquer risco para o piloto, que permanece a milhares de quilómetros de distância num cubículo refrigerado, visionando a Guerra num monitor de alta definição.

Ao analisar a realidade atual, tendo como prisma a conduta da potência dominante, os Estados Unidos, pretendemos encontrar algumas pistas que revelem possíveis alterações na natureza do debate político em virtude do emprego generalizado dos *drones*. Isto é, aquilatar de que forma é que os *drones* afetam a cultura estratégica dos Estados em recorrer à força coerciva para alcançar objetivos políticos e em particular a sedução política, quase irresistível, de empregar o Poder Aéreo como resposta militar primordial. Neste âmbito procuramos também indagar se a Guerra Aérea Remota contribui para reforçar a capacidade de dissuasão e compulsão de futuros adversários, ou se em contrapartida baixa a fasquia para o uso da força, tornando a conflitualidade hostil mais frequente. Importa também questionar se ao remover os custos humanos para o ofensor, o emprego recorrente de *drones* armados se torna uma expressão suficiente da vontade política de fazer a Guerra. Iremos centrar a discussão tendo como argumento que os *drones* oferecem a possibilidade de empregar capacidades militares num conflito, sem necessidade de construir um amplo consenso político e público, tornando o processo de decisão política mais facilitado e impulsivo no sentido de usar a força, dificultando por outro lado, o planeamento e execução da estratégia militar.

Palavras chave:

Guerra; Drones; Guerra Aérea Remota; Execuções Seletivas; Poder Aéreo

Como citar este artigo

Vicente, João Paulo (2014). "A guerra como a continuação da política por outros meios... não tripulados". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_art4

Artigo recebido em 29 de julho de 2014 e aceite para publicação em 9 de outubro de 2014



A GUERRA COMO A CONTINUAÇÃO DA POLÍTICA POR OUTROS MEIOS... NÃO TRIPULADOS

João Paulo Vicente

1. Introdução

Quando em novembro de 2001, algures no deserto do Afeganistão, Muhammad Atef foi alvo do primeiro bombardeamento aéreo da história americana a partir de uma aeronave não tripulada – um *drone Predator* – assistimos ao nascimento de um novo e avassalador capítulo na curta história do Poder Aéreo. A partir desse momento, uma nova tecnologia e um novo conceito de operações proliferaram e fizeram eclodir efeitos tanto impressionantes quanto desproporcionados, indiciando uma sedução quase irreversível dos decisores políticos para o recurso primordial à Guerra Aérea Remota.

Nenhum outro sistema de armas transformou de forma mais significativa a capacidade americana de combate nas últimas décadas do que a introdução operacional dos *drones*. Isto é, a capacidade de manter aeronaves sobre um determinado objetivo durante mais de 24 horas, executando atividades de vigilância, mas transportando mais de uma tonelada de armamento de precisão, pronto a ser largado sobre alvos de oportunidade. Ao abrigo deste novo modelo operacional, os *drones* proliferam no espaço de batalha, numa miríade de atividades essenciais, aliviando o homem de missões monótonas ou demasiado perigosas, sem qualquer risco para o piloto, que permanece a milhares de quilómetros de distância num cubículo refrigerado, visionando a Guerra num monitor de alta definição.

À medida que aumenta a imprescindibilidade operacional, somos confrontados com uma proliferação tridimensional da Guerra Aérea Remota. Ou seja, na diversidade de formas e tamanhos, no alargamento do espectro de missões e de base de utilizadores, e nos níveis crescentes de autonomia a par com a perspetiva de armamentização. É exatamente a irresistibilidade do carácter cirúrgico, não apocalíptico, a custos reduzidos, que poderá tornar irreversível a sua proliferação, com efeitos desestabilizadores para as Relações Internacionais.

Ao analisar a realidade atual, tendo como prisma a conduta da potência dominante, os Estados Unidos da América (EUA), pretendemos encontrar algumas pistas que revelem possíveis alterações na natureza do debate político em virtude do emprego generalizado dos *drones*. Isto é, aquilatar de que forma é que os *drones* afetam a cultura estratégica dos Estados no recurso à força coerciva para alcançar objetivos políticos e em particular a sedução política, quase irresistível, de empregar o Poder Aéreo como resposta militar primordial. Neste âmbito procuramos também indagar se a Guerra Aérea Remota contribui para reforçar a capacidade de dissuasão e compulsão de futuros adversários, ou se em contrapartida baixa a fasquia para o uso da força, tornando a conflitualidade hostil mais frequente. Importa também questionar se ao



remover os custos humanos para o ofensor, o emprego recorrente de *drones* armados se torna uma expressão suficiente da vontade política de fazer a Guerra.

Iremos centrar a discussão tendo como argumento que os *drones* oferecem a possibilidade de empregar capacidades militares num conflito, sem necessidade de construir um amplo consenso político e público, tornando o processo de decisão política mais facilitado e impulsivo no sentido de usar a força. Contudo, uma análise estratégica da campanha de “execuções seletivas” permitirá identificar alguns “efeitos *boomerang*” que ameaçam a eficácia operacional da Guerra Aérea Remota, fazendo prospetivar um aumento da hostilidade e perigosidade do ambiente futuro, por natureza complexo e adverso.

2. A sedução política pela Guerra Aérea Remota

A capacidade dos militares encontrarem e destruírem coisas à distância nunca deixou de admirar os políticos americanos (Zenko, 2010a). Contudo, a tendência política americana de recorrer a contingentes militares limitados sempre que confrontada com desafios que ameacem os interesses nacionais está a ser levada aos limites com o recurso a ataques de *drones*. A isso não é alheio o facto de estes sistemas serem uma opção de baixo custo, sempre disponível e com eficácia operacional elevada.

Neste prisma, o *Predator* é para a Administração Obama uma evolução tecnológica análoga ao que os mísseis de cruzeiro foram para o presidente Clinton na década de 90 do século passado: uma forma de exercer uma política externa musculada, mas sem os custos inerentes ao emprego de forças terrestres. Esta ambição política é um dos catalisadores para a preeminência futura dos *drones* e acima de tudo para impulsionar o desenvolvimento de sistemas mais capazes, nomeadamente em termos de alcance, persistência e autonomia.

A atualidade da preferência política pela Guerra Aérea Remota pode ser verificada, constatando que em finais de 2011 os EUA empregavam *drones* de ataque, de forma simultânea e contínua, em seis teatros distintos, para além de conduzirem missões de vigilância em pelo menos uma dezena de países, incluindo a nível doméstico. Neste contexto, a operação em ambientes aéreos permissivos, em que a ameaça para os *drones* é mínima, em alguns casos com apoio tácito ou explícito dos governos locais, permite maximizar a capacidade de persistência na recolha de *intelligence* e eventual ataque a alvos emergentes.

O emprego de *drones* traduz-se numa menor “*footprint*” militar que pode ser politicamente atrativa. Isto porque o conceito de operação remota e as características associadas a estes sistemas para executarem ataques de longo alcance, permitem uma redução da necessidade de bases avançadas para a projeção de poder. Sem a necessidade deste requisito estratégico, reduz-se também a interferência internacional e a obrigação de reunir consensos alargados e mesmo coligações que apoiem o uso da força, e até a necessidade de consultar o Congresso para obtenção de legitimidade política para levar a cabo ações de Guerra Aérea Remota.

Para além disso, esta tecnologia é extremamente sedutora, tanto do ponto de vista político como militar, na medida em que transmite uma falsa impressão de que a Guerra deixou de ter custos. A decisão de iniciar uma Guerra teve sempre consequências gravosas. Contudo, agora é possível travar uma Guerra sem ter que



lidar com algumas das implicações mais severas, como enviar soldados para o terreno. Isto porque, um dos fatores de dissuasão da Guerra diz respeito aos custos elevados traduzidos em “sangue e tesouro”. Ao reduzirmos o derramamento do nosso “sangue”, estamos a tornar a Guerra menos dura, menos exigente e socialmente mais aceitável, limitando o seu ónus apenas ao “tesouro”. Assim, a Guerra Aérea Remota enquadra-se numa longa tradição ocidental de encontrar formas relativamente seguras de empregar a força letal, como a artilharia e o bombardeamento aéreo, levando a crer que as baixas militares amigas evitadas são mais valorizadas do que as baixas causadas entre a população civil adversária (Olsthoorn *et al.*, 2011).

A par com a redução da exigência individual do combatente, a Guerra à distância exige cada vez menos das sociedades, tornando-a uma opção política primordial. O emprego de mísseis de cruzeiro sobre a Somália e o Sudão durante o mandato de Clinton comprovam esta observação. Também a intervenção terrestre americana no Kosovo só terá ocorrido quando as “garantias de impunidade” foram reunidas (Ignatieff, 2000: 179). Assim, ao retirar o perigo de perdas humanas, o emprego de *drones* maximiza este conceito de operação com impunidade.

A perceção de uma Guerra sem custos, como apontado por Andrew Callam (2010), poderá ficar-se a dever, em primeiro lugar, ao facto de se tratar de um conflito que está a ser combatido de forma encoberta, longe da vista da sociedade. Apesar da sociedade de informação, é difícil aceder às áreas remotas ou obter imagens acerca dos ataques, o que contribui para isolar o público dos danos provocados, impedindo no entanto uma avaliação transparente e imparcial de tal conduta, nomeadamente da tipologia de alvos e dos danos causados à população civil. Em segundo lugar, a eliminação do risco humano para os EUA torna a Guerra mais aceitável, diminuindo as objeções públicas à sua ocorrência e prolongamento.

Por outro lado, a interação político-militar que precede a Guerra poderá também ser afetada. Até aqui, esta interação procurava determinar a estratégia mais adequada aos objetivos políticos de forma a minimizar o custo em “sangue e tesouro”. Enquanto os militares procuram os recursos humanos necessários para alcançar os objetivos estabelecidos, os políticos tentam minimizar as repercussões associadas à mobilização maciça de exércitos. No entanto, a remoção da variável humana da equação transforma o cálculo político-militar num juízo cada vez mais racional e menos subjetivo. Esta alteração da natureza do debate político, do cálculo de risco humano para o custo económico da intervenção, poderá relegar para segundo plano a necessidade de consulta militar antes da decisão do uso da força.

Em virtude da disponibilização de uma imagem operacional comum, em tempo real aos decisores, é possível que as decisões sejam eticamente mais consensuais (Cummings, 2010). Isto porque, a maior granularidade da informação significará maior precisão, aumentando dessa forma a compreensão do ambiente operacional. Esta faculdade, resultante da aplicação de instrumentos analíticos automatizados, permite uma avaliação mais rápida do risco operacional e estratégico de uma missão, nomeadamente no processo de nomeação de alvos, facilitando a decisão política para o emprego da força. Esta propensão para a Guerra Aérea Remota pode, no entanto, afetar a coerência da estratégia aérea. O conflito do Kosovo espelha o condicionamento típico imposto à estratégia aérea, de extrema discriminação e proporcionalidade, para justificar moralmente um combate com risco reduzido. Contudo, a condução dos ataques acima dos 15.000 pés, fora do envelope das ameaças antiaéreas, revelou uma



maior preocupação pela segurança dos pilotos do que pela discriminação dos bombardeamentos.

Por outro lado, os danos colaterais irão continuar a existir, contudo, a capacidade de “humanizar” os erros irá decrescer. Concetualmente, será mais fácil aceitar danos colaterais causados por uma aeronave tripulada, cujo piloto toma decisões em frações de segundo enquanto se sujeita aos rigores e ameaças de combate, do que admitir erros provocados pelo uso de *drones*. Essa preocupação extrema em limitar os danos colaterais, leva ao estabelecimento de protocolos complexos de seleção e ataque de alvos. Porém, a precisão inerente aos *drones* associada a uma tipologia de alvos cada vez de menores dimensões e mais difusos, provocam uma maior assunção de risco, nomeadamente em ataques em zonas urbanas, contribuindo para uma maior probabilidade de efeitos indesejados.

Desta forma, a realidade apresentada em apreço contribuirá para isolar cada vez mais a sociedade das ações militares, reduzindo a supervisão da ação política. Esta erosão da verificação e responsabilização da ação política, pilares essenciais do modo de fazer a Guerra numa sociedade democrática, poderá fomentar a vontade para o uso da força letal.

Uma indicação do abrandamento do controlo político acerca do consentimento e da autoridade para o uso da força foi demonstrada no conflito da Líbia em 2011, em que Obama defendeu que não seria necessária autorização do Congresso para empregar forças americanas no conflito. Um dos instrumentos disponíveis para garantir uma maior ponderação política no uso da força entre o Presidente e o Congresso americano é a “*War Powers Resolution*” de 1973, que obriga a Administração a consultar o Congresso antes de empregar as Forças Armadas americanas em hostilidades. Existem, no entanto, situações em que o Presidente pode empregar força militar sem autorização prévia do Congresso. Por exemplo quando o país foi ou está em vias de ser atacado, quando um acordo obriga a defender terceiros, em casos de extração de cidadãos em risco, em ataques punitivos isolados, ou em operações em que a surpresa impeça um debate público alargado (Lugar, 2011: 5).

Durante a fase inicial da operação na Líbia (Operação *Odyssey Dawn*), as ações das forças americanas foram significativamente mais intensivas, sustentadas e perigosas do que na fase posterior, Operação *Unified Protector*, comandada pela NATO, em que os EUA desempenharam uma função de apoio. Nesta fase, e segundo a perspetiva da Administração Obama, a participação americana foi limitada por três fatores: meios militares empregues, natureza da missão e risco de escalada. Em declarações perante o Congresso, Harold Koh (2011) defendeu a posição da Administração em como a operação na Líbia não podia ser qualificada de “hostilidades” perante a Resolução de “*War Powers*”. Em primeiro lugar porque era uma missão com objetivos limitados. Segundo, porque a exposição das forças americanas era limitada e não envolvia risco de baixas. Terceiro, o risco de escalada era reduzido dado que as forças terrestres não seriam empregues. E finalmente, o emprego dos meios militares era limitado à supressão de defesas aéreas inimigas para garantir a zona de exclusão de voo, e a ataques de *Predator* contra alvos em apoio da missão de proteção de civis.

Nesta perspetiva, os *drones* influenciam dois destes fatores na medida em que limitam a exposição das forças e do risco de escalada do conflito. No entanto, estaremos a alargar substancialmente o âmbito para empregar a força, facilitando perigosamente a



frequência da Guerra Aérea Remota. A reserva introduzida nesta resolução acerca da “introdução de forças americanas nas hostilidades” poderá ser redutora para o caso de emprego de *drones*, na medida em que elimina a preocupação de perdas humanas. Apesar de isentarem as forças de risco físico, o número e a natureza dos ataques de *drones* podem contribuir significativamente para aumentar a fasquia de hostilidades.

O cálculo político acerca da definição de hostilidades incidiu essencialmente na probabilidade de ocorrência de baixas de forças americanas, minimizando outras considerações relevantes para uso da força (Lugar, 2011: 6). Nesta perspetiva, o conflito da Líbia não configura nenhuma das exceções mencionadas, sendo que aeronaves americanas participaram nos ataques e o apoio americano às forças da NATO foi crucial, nomeadamente ao nível das capacidades logísticas e de comando e controlo, assim como em áreas operacionais deficitárias como informações e vigilância, reabastecimento aéreo ou capacidades espaciais.

Como instrumentos de diplomacia coerciva, isto é, no âmbito da dissuasão e compulsão, o emprego de *drones* de combate, ao reduzir os custos potenciais da ameaça e uso da força, pode ter implicações substanciais (Nolin, 2012: 13). Em particular nas situações de maior assimetria entre os atores em disputa e considerando que os custos humanos se afiguram praticamente nulos, a credibilidade de tais ameaças sairá reforçada, uma vez que o emprego da força ocorrerá com maior facilidade, e sem o demorado escrutínio político e público associado ao uso da força por meios tradicionais. Da mesma forma, será de esperar que os Estados possuidores de *drones* de combate se tornem mais audaciosos e recorram mais frequentemente à Guerra Aérea Remota, de forma preventiva e como instrumento primordial de resolução de conflitos. Ao combater de forma simultânea em seis locais distintos no planeta, sem qualquer risco direto para as suas forças, os EUA parecem confirmar a hipótese de que a Guerra Aérea se tornou mais profícua com a emergência dos *drones*, confirmando uma maior inclinação para empregar o instrumento militar para alcançar objetivos nacionais limitados.

Neste sentido, os *drones* fornecem aos políticos um aumento de controlo que se estende a três níveis (Dawkins, 2005: 21-24). O controlo da oportunidade e ritmo das operações na medida em que minimizam as interferências externas. O controlo sobre o debate político referente ao uso da força. E por fim, a perceção do controlo preciso desde o nível estratégico até ao emprego tático das forças, instigando a uma maior interferência em todos os detalhes da condução da Guerra. Assim, a Guerra torna-se uma solução política, ainda mais proeminente, porque menos exigente, facilmente justificável e aceitável. Isto é ainda mais verdade para a opção de uso exclusivo do Poder Aéreo. Ao limitarem as baixas e eliminarem a possibilidade de prisioneiros de Guerra, os *drones* permitem que as missões possam ser planeadas e executadas de forma mais discreta e em áreas remotas. A possibilidade de executar uma operação de ataque sem a exploração mediática prévia maximiza também a surpresa operacional.

Para aferirmos em maior detalhe acerca da sedução política do emprego da Guerra Aérea Remota teremos de nos debruçar sobre um caso de estudo particular: a campanha contraterrorista americana.



3. Um novo conceito de operações: "*The only game in town*"

No dia 3 de novembro de 2002, algures no deserto do Iémen, um *Predator* controlado pela *Central Intelligence Agency* (CIA) seguia um carro com seis passageiros. Um dos ocupantes, Qaed Salim Sinan al-Harethi, estava na lista presidencial dos mais procurados da Al-Qaeda, como responsável pelo ataque ao navio USS *Cole*. Numa zona desabitada, o disparo de um míssil *Hellfire* contra o veículo matou os seis ocupantes. Esta foi a primeira ação de "*targeted killing*" ("execução seletiva") da história com recurso a *drones*. Em agosto de 2009, um líder *Taliban* paquistanês, Baitullah Mehsud, descansava no terraço de uma habitação, juntamente com a sua mulher. Sem anúncio prévio, um míssil lançado de um *Predator* destruiu a casa matando o terrorista, a mulher e guarda-costas. A execução em 30 de setembro de 2011 de Anwar al-Awlaki, no Iémen, um dos mais influentes operacionais da Al-Qaeda, elevou a fasquia desta modalidade, uma vez que se tratou da primeira morte intencional de um cidadão americano.

Estes três exemplos, de mais de quatro centenas de ataques executados pelos EUA desde 2002, fora de teatros de operações ativos, como o Paquistão, o Iémen ou a Somália, na sua maioria por *drones* operados pela CIA, espelham o alastramento geográfico e a frequência dos ataques, fazendo emergir o estatuto primordial da modalidade de "execuções seletivas" na estratégia americana de Guerra Aérea Remota. Desde junho de 2004, a Administração Bush autorizou 45 ataques na zona noroeste do Paquistão. Apenas durante o seu primeiro mandato, a Administração Obama quintuplicou esse número, permitindo preservar capital político comparativamente com o risco e custo associados a estratégias militares alternativas assentes no emprego massivo de forças terrestres.

A necessidade dos EUA serem "ágeis e precisos" no uso do poder militar é concretizada com o emprego de *drones* e forças especiais (Obama, 2009). Da perspetiva da Administração, os ataques seletivos são estrategicamente sensatos. Isto porque, os *drones* fornecem uma ubiquidade e persistência inigualáveis, que em conjunto com o armamento de precisão permitem aproveitar as janelas de oportunidade para agir. Comparativamente com outras alternativas militares, a eliminação do risco para as forças americanas torna estas capacidades especialmente indicadas. Adicionalmente, reduz o perigo para os civis em comparação com alternativas tradicionais de bombardeamentos, uma vez que uma melhor visualização do alvo permite decisões mais acertadas, com precisão cirúrgica.

Poder-se-á afirmar que esta estratégia ofensiva contraterrorista tem tido resultados imediatos na eliminação de terroristas. A pressão contínua sobre os refúgios dos terroristas, até agora impunes, torna a sua ação, movimentos e contactos com aliados mais difíceis, forçando-os a despendar mais recursos na sua sobrevivência. Também o efeito psicológico causado no inimigo pela incerteza acerca do ataque e da sua sobrevivência, restringe as suas operações. Empiricamente, os resultados operacionais resultantes do emprego de *drones* indicam que a sua obtenção por meios alternativos exigiria uma força militar de larga escala, com os inconvenientes políticos, económicos e sociais associados. Desta forma, as consequências estratégicas que advêm do uso da força são menores do que as resultantes da projeção de exércitos, normalmente percecionados como forças estrangeiras de ocupação. Para além disso, as



guerras de ocupação tendem a ser dispendiosas e a inflamar o ressentimento contra os EUA.

Existem também opiniões de que os *drones* reduzem a escalada do conflito, tornando-os uma ferramenta essencial na estratégia contraterrorista (Anderson, 2010). A lógica é simples: ao dizimar a liderança de topo com maior experiência na organização obtém-se uma degradação na capacidade de comando e controlo da Al-Qaeda. O momento mais alto deste programa ocorreu com a morte de Bin Laden, com recurso a uma ação de “execução seletiva”, desta vez empregando forças especiais para garantir a identificação positiva do alvo e a sua extração. A atrição provocada sobre os líderes da Al-Qaeda tem dificultado a reconstituição da organização e como tal, diminuído a sua eficácia operacional. Por exemplo, dos 30 membros de topo da Al-Qaeda na região Afeganistão-Paquistão, 20 deles foram mortos por *drones* desde 2010 (Nolin, 2011: 19). Contrariamente à convicção popular, o número de terroristas experientes é bastante limitado (Byman, 2006). Quando um terrorista experiente é morto isso tem um impacto direto nas operações, porque são necessários vários meses até treinar um substituto com experiência suficiente para ser eficaz. Apesar das organizações continuarem a ser capazes de recrutar terroristas, estes não têm experiência e supervisão adequadas para constituírem ameaça assinalável.

Outros académicos, considerando testemunhos de elementos da Al-Qaeda, vão mesmo mais longe ao avançarem com a hipótese de que sem esta modalidade estaríamos mais perto do terrorismo nuclear (Zenko, 2010b). Nesta ótica, os ataques dos *drones* são uma ferramenta essencial para matar terroristas que dirigem e fornecem apoio operacional ao terrorismo internacional, sendo esta opção moralmente justificada para prevenir futuros ataques terroristas. Parece ser consensual que matar os insurgentes não conduz automaticamente à vitória, mas como Steven Metz (2000:55) salienta, “a resolução das causas profundas é mais fácil com os líderes insurgentes fora de cena”.

4. Efeitos “*boomerang*” da campanha de “execuções seletivas”

Estas visões otimistas encaram o uso de *drones* como a forma mais eficaz e precisa de empregar a força militar contra insurgentes. Contudo, a sustentação oficial americana para a condução desta modalidade de operação enferma de alguns paradoxos. Em primeiro lugar, transmite uma interpretação expansiva do enquadramento legal enquanto simultaneamente sustenta critérios limitados. Em segundo lugar, procura justificar legalmente uma modalidade de ação que se desenrola de forma secreta. Finalmente, tenta advogar uma imagem de transparência, ao mesmo tempo que se escusa a fornecer detalhes factuais acerca do processo de decisão e da conduta dos serviços de informações.

Bergen *et al.* (2011) questionam se a campanha dos *drones*, apesar de útil a curto prazo, possa debilitar os esforços americanos para estabilizar a região, obtendo uma vitória a longo prazo sobre a Al-Qaeda. Peter Singer (2009: 312) interroga-se se esta modalidade de combate não contribuirá para um aumento de revolta e de adesão à causa terrorista, enquanto Jane Mayer (2009) sustenta que será inevitável que o emprego global de ataques de *drones* cause ações de retaliação.

O debate público sobre a eficácia do emprego de *drones* em ações letais sobre os terroristas ainda não provou inequivocamente o seu sucesso estratégico. Da mesma



forma, não é transparente que os benefícios alcançados com a atrição imposta à liderança terrorista ultrapassem o impacto que as baixas civis têm sobre o recrutamento de novos terroristas, assim como na escalada de atentados que desestabilizam o Paquistão. Tratando-se de ações letais ofensivas, circunscritas a áreas limitadas, com acesso a imagens em tempo real dos resultados dos ataques, tornam os seus efeitos diretos mensuráveis. No entanto, convém não esquecer que estas ações têm efeitos, psicológicos e físicos, diretos e indiretos, cumulativos e interrelacionados. Esses efeitos serão sentidos em múltiplos níveis (tático, operacional, estratégico) e em múltiplas dimensões (política, económica, civil, militar). Até porque as intervenções militares não podem ser vistas como um momento efémero, e muito dificilmente se vislumbrará um conflito em que não exista necessidade de contacto no terreno entre as partes em oposição. Por isso, o recurso exclusivo à Guerra Aérea Remota em conflitos irregulares acrescenta dificuldades no que diz respeito aos esforços de estabilização e reconstrução, na medida em que não permite o estabelecimento de confiança através do contacto direto com as populações.

A falta de uma estratégia abrangente para lidar com um conflito torna mais atrativo o emprego de força militar limitada, em detrimento dos efeitos demorados e aparentemente ineficazes de outros instrumentos de poder nacional. O recurso ao instrumento militar, com elevada prontidão e facilmente projetável, faz desviar a necessidade de desenvolver os outros instrumentos de poder e dotá-los com recursos suficientes para implementar um plano de longo prazo que solucione as causas fundamentais do conflito. Como salientado por Robert Gates (2007), uma das lições mais importantes das Guerras do Afeganistão e Iraque é de que o sucesso militar não é suficiente para ganhar. Isto enquadra-se na perceção de que o instrumento militar é adequado para derrotar Estados, particularmente para efetuar mudanças de regime, mas é um instrumento pobre para combater as ideias.

Para alguns analistas, o recurso primordial aos *drones* constitui uma forma tímida de lidar com o problema do terrorismo (Thiessen, 2010). O problema reside no facto dos ataques de *drones* serem usados em substituição de outras operações para capturar os terroristas vivos. Isto porque, a informação obtida pelo interrogatório, a mais de uma centena de terroristas capturados após o 11 de setembro, permitiu, de acordo com fontes da CIA impedir numerosos atentados terroristas. Contudo, não podemos esquecer que a natureza remota da localização dos alvos torna difícil a sua captura, sem arriscar baixas avultadas de forças americanas ou da nação hospedeira.

Por outro lado, o ataque às zonas tribais no Paquistão reforça as mesmas forças que os EUA procuram derrotar, alienando os "corações e mentes" num Estado maioritariamente muçulmano, instável, e com armamento nuclear. É natural que os insurgentes explorem o ressentimento das populações, reafirmando-se como uma força de resistência contra a injustiça de uma campanha de Guerra Aérea Remota, aumentando ao mesmo tempo o poder de atração sobre novos recrutas. É este equilíbrio entre a neutralização dos grupos insurgentes e o custo de fazer emergir mais insurgentes que deve ser equacionado.

Ao mesmo tempo, crescem os relatos sobre o aumento da contestação antiamericana, entre as populações afegãs e paquistanesas e comunidades emigrantes no Ocidente, assim como entre os membros de elite dos serviços de segurança paquistaneses (Gerges, 2010). Os objetivos políticos podem ser prejudicados fruto da imagem negativa que emerge nas áreas atingidas e que se expande de forma global. Esta



tendência poderá ser preocupante, uma vez que para alguns países, em particular aqueles intervencionados, a imagem americana ficará irremediavelmente ligada à Guerra Aérea Remota. O facto do *Predator* se tornar num epítome, para muitos muçulmanos, da arrogância do poder americano, poderá no plano estratégico, ofuscar a eficácia operacional desta modalidade de combate.

A globalidade dos indicadores apresentados parece sustentar um fenómeno de perda de autoridade moral de quem conduz uma Guerra Remota, em particular numa campanha para ganhar “o coração e mente” das populações locais. Esta perceção poderá ser tanto maior quanto as baixas civis causadas. Desta forma, sem o necessário contato direto com as populações, os ataques aéreos podem apenas eliminar cirurgicamente os insurgentes. Assim, um Estado que procure impor a sua vontade sobre o adversário, sem que para isso arrisque a vida dos seus soldados, perderá o valor estratégico da superioridade moral adquirida (“*moral high ground*”). Isto leva William Arkin (2008) a concordar com a possibilidade dos *drones* acarretarem um risco de longo prazo: a perceção desumana do Poder Aéreo e do seu utilizador.

Os efeitos estratégicos que decorrem do combate direto entre seres humanos e da Guerra Aérea Remota são díspares. O emprego de aeronaves tripuladas, expondo os recursos humanos aos rigores de combate, transmite uma perceção de maior determinação política, disposta a aceitar o risco de baixas. **Apesar da impunidade com que as aeronaves tripuladas efetuam os seus ataques, em resultado da superioridade aérea de que disfrutam, o risco de operação no Afeganistão e Iraque ainda é substancial, como se pode constatar no número de aeronaves abatidas, na possibilidade dos tripulantes serem capturados, assim como na insegurança vivida nas Bases Aéreas, alvo de vários ataques mortíferos.** Esta interação arriscada entre combatentes contribui para que o inimigo concentre o seu esforço na área direta do conflito (McGrath, 2010: 15). Contudo, o uso extensivo da Guerra Aérea Remota, visto numa perspetiva absolutista, parece indicar que enquanto um dos lados vê a Guerra como um instrumento, um meio para um fim, o outro encara-a numa perspetiva metafísica, representada na exaltação do ato de morrer por uma causa. Por isso, a perceção de falta de determinação política para arriscar as vidas dos seus cidadãos em combate pode contribuir também para que o adversário reforce a resistência, explorando nos *media* uma campanha de informação que atraia novos aderentes à causa.

Outros críticos sintetizam este desequilíbrio entre os custos e benefícios dos ataques (Kilcullen et al., 2009). Em primeiro lugar, os *drones* criam uma mentalidade de cerco entre os civis. Segundo, a indignação não está apenas localizada nas regiões tribais e estende-se por todo o Paquistão e mesmo na comunidade internacional. Por fim, revelam o uso de uma tecnologia para substituir uma estratégia, sem uma campanha de informação concertada dirigida ao público paquistanês. Assim, a decisão de escalar os ataques poderá fazer despontar um maior número de ações terroristas face à insatisfação causada, dando razão ao argumento daqueles que defendem um possível “efeito *boomerang*” em que os ataques podem criar mais terroristas do que aqueles que matam. Neste sentido, os ataques provocam o aumento do número e o radicalismo dos paquistaneses que apoiam o extremismo, diminuindo o objetivo estratégico de fazer do Paquistão um aliado regional mais colaborante e capaz. Assim, os danos colaterais e a perceção da constante violação de soberania contribuem também para um aumento do sentimento de raiva, que une a população em torno de extremistas e



provoca o alastramento dos ataques para outras áreas do país e do globo (Kilcullen, 2009).

Perante este enquadramento, é difícil encontrar unanimidade acerca da eficácia desta modalidade de combate. Estudos recentes mostram que o número de ataques terroristas no Paquistão tem diminuído à medida que se verifica uma escalada no programa de “execuções seletivas” (Qazi *et al.*, 2012), procurando desta forma defender uma correlação negativa entre os ataques de *drones* e o aumento de violência militante (Johnston *et al.*, 2013). Embora exista uma dificuldade em reunir consenso acerca das causas das atitudes antiamericanas, verifica-se que essas explicações assentam no pressuposto de que os indivíduos formam a sua opinião acerca dos EUA primariamente como reação áquilo que os EUA são e fazem (Blaydes *et al.*, 2010). **No entanto, estes autores advogam que os níveis observados de antiamericanismo entre as populações muçulmanas não resultam organicamente em resposta aos atos dos EUA. Para eles, dependem essencialmente da intensidade das mensagens antiamericanas que são divulgadas por elites proeminentes de um determinado país. Na sua perspetiva, a retórica antiamericana funciona como um instrumento político para obter o apoio de faixas da população, tornando-se mais acentuada sempre que existe competição política entre fações seculares e islâmicas.**

A campanha de “execuções seletivas” é politicamente sedutora pois os custos reduzidos favorecem o apoio doméstico, ao mesmo tempo que demonstram vontade política. No entanto, os efeitos indesejados apenas se revelam a longo prazo. Para além do imprescindível valor militar, a verdade é que a Guerra Aérea Remota tornou-se no símbolo provocativo do poder americano, sem constrangimentos com a soberania dos Estados e longe de eliminar os danos colaterais. Esta conduta poderá oferecer a outros atores do sistema internacional o incentivo para imitarem semelhante comportamento. Todavia, o que está em causa não será o sistema de armas em si, mas o emprego operacional que lhe é dado. À medida que o emprego da Guerra Aérea Remota nos é apresentada como um produto do excecionalismo americano, afirmando-se como judicioso, legal, eticamente correto e com precisão cirúrgica, surgem-nos dúvidas acerca do impacto desta conduta para outros atores internacionais. Ou seja, sendo os EUA um exemplo de liderança mundial, de que forma as justificações legais, morais e políticas apresentadas serão igualmente aplicáveis a outros países, quando estes recorrerem à Guerra Aérea Remota para confrontarem ameaças à sua segurança? Mais ainda, em que medida será moralmente defensável que os EUA condenem tal conduta?

Um estudo recém-publicado pelo *Stimson Center* (2014) sintetiza estas preocupações e recomenda inúmeras ações para conferir maior transparência e responsabilização à conduta de “execuções seletivas”. Entre elas destacam-se a necessidade de efetuar uma análise custo-benefício acerca da função dos *drones* letais nos ataques seletivos contraterroristas; a importância de explicar as bases legais para a condução dos ataques, assim como o número aproximado, localização e afiliação dos alvos dos ataques; as identidades dos civis mortos e o número de ataques executados por forças militares e pela CIA. Para além disso, os EUA devem empenhar-se no desenvolvimento de normas internacionais para o uso da força letal fora dos teatros de operações tradicionais. Desta forma será possível estabelecer precedentes, eventualmente aceites pela comunidade internacional, para regular o emprego futuro da Guerra aérea Remota.



5. Conclusão

Considerando a Guerra como a continuação de relações políticas, com uma mistura de outros meios, procurámos demonstrar que a preeminência da Guerra Aérea Remota poderá contribuir para alterar a cultura estratégica dos Estados em recorrer à força coerciva, para alcançar objetivos políticos.

Na realidade, a irresistibilidade política, fruto da redução de custos associados ao uso da força, é expressa por um lado no aumento da intensidade, ao nível da discriminação individual dos alvos, por outro lado, na maior frequência dos ataques, e por fim numa maior amplitude geográfica do emprego seletivo de força letal. Contudo, esta irresistibilidade política provoca efeitos *boomerang*, que ao democratizarem e civilizarem ainda mais a Guerra, ameaçam transformar a forma como Estados, organizações não estatais, e o próprio indivíduo, encaram a conflitualidade, alterando o seu limiar, a sua frequência, os seus atores e os seus efeitos, fazendo aumentar a hostilidade e perigosidade do ambiente futuro, por natureza complexo e adverso.

Enquanto outrora a Guerra estava reservada para a consecução dos interesses vitais dos Estados, ao diminuir os constrangimentos políticos, militares e humanos, a Guerra Aérea Remota promove o alargamento dos interesses dos Estados, favorecendo a opção de resposta militar para concretizar interesses periféricos. Desta forma, e no que diz respeito aos custos da ação política, constatamos que esta modalidade pode tornar o processo de decisão política mais ágil, ou mesmo dispensável, uma vez que é possível empregar capacidades militares num conflito sem necessidade de construir um amplo consenso político e escrutínio público.

A liberdade de manobra política é também aumentada uma vez que estes sistemas oferecem mais alternativas estratégicas e a flexibilidade de empregar o instrumento militar sem o pesado ónus de destacamento de soldados para um território hostil. Ao diminuírem as necessidades de bases avançadas para suportar destacamentos militares, reduzem também o valor estratégico de certas parcerias regionais. Assim, os incentivos estratégicos e morais para tornar esta modalidade cada vez mais precisa e exercida de forma remota, vão aumentando à medida que a opção por guerras de larga escala decresce em número e intensidade. É esta redução de custos da ação política que poderá propiciar ações militares preventivas, em áreas de interesse estratégico, fazendo perspetivar um aumento da conflitualidade regional, e com ela maiores danos civis.

Pelos benefícios operacionais e políticos apontados, os *drones* constituirão uma capacidade essencial para aumentar a consciência situacional do espaço de batalha, ao mesmo tempo que possibilitam a aplicação letal da força de forma discreta e precisa. Isto poderá implicar uma alteração das dinâmicas de poder regional, proporcionando às pequenas e médias potências uma capacidade acessível para colocar em risco os Centros de Gravidade adversários, sem os custos, tradicionalmente proibitivos, associados à projeção de poder. Assim, poderemos assistir a uma valorização das posturas ofensivas, em certa medida preventivas, em virtude do custo reduzido de emprego destas capacidades. Ao invés de dissuadir potenciais agressores, parece-nos mais verosímil, a perspetiva duma corrida aos armamentos na procura do nivelamento da assimetria, aumentando a proliferação dos *drones* em modalidades de emprego potencialmente mais gravosas. Neste caso, os efeitos adversos da vigilância persistente



e da precisão criam uma presunção de infalibilidade que motiva decisões políticas mais arriscadas, como os ataques em zonas urbanas.

Relativamente à eficácia estratégica da Guerra Aérea Remota contra atores não estatais, ela estará dependente, como qualquer outro instrumento militar, da amplitude dos objetivos dos atores. A aventura americana no Iraque e Afeganistão afastou o apetite de invadir regiões tribais no Paquistão, ou de ocupação de países como a Somália, Líbano ou Líbia. No entanto, a necessidade de substituir a opção convencional por uma solução política e publicamente mais aceitável, catapultou os *drones* para um patamar de requisito operacional urgente.

Numa perspetiva de síntese estratégica, a modalidade de “execuções seletivas” induz uma panóplia de efeitos “*boomerang*”, que se traduzem numa maior possibilidade de retaliação terrorista, no recrutamento de novos insurgentes, numa maior complexidade do relacionamento político e estratégico dos EUA nas áreas geográficas dos ataques, assim como numa maior desestabilização regional em países como o Paquistão ou Líbano. Independentemente de se conseguir estabelecer uma relação direta de causa-efeito, é possível antecipar uma erosão da credibilidade americana na região, que gradualmente se vai expandindo a nível mundial.

O alastramento desta modalidade a novos teatros e a uma gama de alvos de nível tático poderá fazer acelerar a oposição, local, nacional e internacional, contribuindo para um maior enfraquecimento interno dos governos em cujo território ocorrem os ataques. Assim, poderá diminuir a vontade e a capacidade desses governos em tomarem ações efetivas contra os insurgentes. Nessa perspetiva, a focalização da campanha nos alvos de interesse estratégico, em detrimento da eliminação generalizada de operacionais, oferecerá menores efeitos indesejados. De igual forma, a transferência do controlo deste programa da CIA para as Forças Armadas poderá fornecer a tão necessária transparência e responsabilização a uma modalidade ainda envolta em secretismo.

A armamentização dos *drones*, como consequência da proliferação tecnológica, é uma das áreas que pode a médio prazo estar facilmente disponível aos pequenos poderes. Atendendo ao número de países, e mesmo organizações, que dispõem de *drones* com alcance e capacidade de carga substanciais para transportar armamento convencional ou de destruição massiva, é possível antecipar a disseminação de riscos no panorama internacional. Esse natural alargamento da base de utilizadores a grupos terroristas, organizações criminosas e mesmo ao próprio indivíduo, poderá fazer alastrar a perigosidade das ameaças que confrontam os Estados.

Ao contrário das armas nucleares, que pelos seus efeitos, dissuadem o seu uso, o custo de empreender a Guerra Aérea Remota é relativamente baixo, incentivando as nações mais desenvolvidas a coagirem e imporem a sua vontade a outras nações, com riscos cada vez mais limitados. A confirmação da prolixidade de intervenções em locais remotos do globo fazem vislumbrar, de forma embrionária, o esboço da estratégia aérea do futuro, obrigando-nos a revisitar o relacionamento entre a Guerra e Paz e as sociedades democráticas. Assim, a combinação invulgar de características como a distância entre combatentes, a assimetria de combate, a possibilidade de autonomia no uso da força, assim como a minimização de risco humano e político, confirmam a modalidade de Guerra Aérea Remota como politicamente irresistível.



Em conclusão, podemos afirmar que a Guerra Aérea Remota não é um fim em si mesmo, mas antes de mais, um instrumento primordial para alcançar determinados fins políticos. Por isso, esta modalidade não pode ser vista como uma solução mágica para a exiguidade política na determinação dos objetivos de emprego do instrumento militar.

Tal como as aeronaves foram um dos artefactos tecnológicos que permitiram equilibrar a assimetria imposta pelo aumento do poder de fogo e do entrincheiramento característicos da 1ª Guerra Mundial, também os *drones* se afiguram como uma possível solução para os problemas táticos contemporâneos impostos pela dificuldade de localizar, identificar e atacar alvos de reduzida assinatura em zonas remotas do planeta. Daí a antecipar que estes sistemas se transformem na solução estratégica para as Guerras atuais e futuras, será certamente uma falácia. E com ela, advirão consequências profundas para acentuar a erosão da soberania dos Estados e no consequente aumento da instabilidade das Relações Internacionais.

Referências Bibliográficas

- Arkin, William (2008). Unmanned and Dangerous: The Future US Military. The Washington Post. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: <http://www.xzone-radio.com/news/uad.htm>
- Bergen, Paul *et al.* (2011). Washington's Phantom War. *Foreign Affairs*, Vol. 90, no. 4, 12-18
- Blaydes, L *et al.* (2010). *Losing Muslim Hearts and Minds: Religiosity, Elite Competition, and Anti-Americanism in the Islamic World*. Stanford: Rep. Stanford University
- Byman, Daniel (2006). Do Targeted Killings Work? *Foreign Affairs*, Vol. 85, no. 2, 95-111
- Callam, Andrew (2010). Drone Wars: Armed Unmanned Aerial Vehicles. *International Affairs Review*, Vol. XVIII, no. 3
- Cummings, Mary (2010). Unmanned Robotics & New Warfare: A Pilot/Professor's Perspective. Harvard National Security Journal Forum. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: http://www.harvardnsj.com/wp-content/uploads/2010/03/20100324_Forum_Cummings.pdf
- Dawkins, James (2005). *Unmanned Combat Aerial Vehicles: Examining the Political, Moral, and Social Implications*. Montgomery: School for Advanced Air and Space Studies
- Gates, Robert (2007). Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Manhattan, Kansas, Monday, November 26, 2007. US Department of Defense. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>
- Gerges, Fawaz (2010). The truth about Drones. Newsweek. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: www.newsweek.com/2010/05/30/the-truth-about-drones.html
- Ignatieff, Michael (2000). *Virtual War: Kosovo and Beyond*. New York: Henry Holt



Johnston, Patrick et al. (2012). *The Impact of U.S. Drone Strikes on Terrorism in Pakistan and Afghanistan*. The Empirical Studies of Conflict Project. Princeton: Princeton University

Kilcullen, David et al. (2009). *Death From Above, Outrage Down Below*. The New York Times. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>

Kilcullen, David (2009). *Effective Counterinsurgency: the Future of the U.S. Pakistan Military Partnership*. Washington DC: US Congress

Koh, Harold (2011). *Libya and War Powers*. Hearing before the Committee on Foreign Relations. Washington DC: US Congress

Lugar, Richard (2011). *Libya and War Powers*. Hearing before the Committee on Foreign Relations. Washington DC: US Congress

Mayer, Jane (2009). *The Risks Of A Remote-Controlled War*. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: www.npr.org/templates/transcript/transcript.php?storyId=113978637

Mcgrath, Shaun (2010). *Strategic Misstep: "Immortal" Robotic Warfare, Inviting Combat to Suburban America*. Carlisle: US Army War College

Metz, Steven (2000). *Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare*. Carlisle: Strategic Studies Institute

Nolin, Peter (2011). *Countering the afghan insurgency: low tech threats, high-tech solutions*. NATO Parliamentary Assembly Committee Report. Brussels: NATO

Obama, Barack (2009). *The Way Forward in Afghanistan and Pakistan*. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: http://www.nbcdfw.com/news/politics/Full_text_of_Obama_s_address_at_West_Point-78280962.html

Olsthoorn, Peter et al. (2011). *Risks and Robots: some ethical issues*. In: University of San Diego, 2011. Seminar about The Ethics of Emerging Military Technologies. San Diego: International Society for Military Ethics.

Qazi, Shehzad et al. (2012). *Four Myths about Drone Strikes*. The Diplomat. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: <http://the-diplomat.com/2012/06/09/four-myths-about-drone-strikes/>

Singer, Peter (2009). *Wired for War*. New York: Penguin Press

Stimson Center (2014). *Recommendations and Report of the Stimson Task Force on US Drone Policy*. Washington DC: The Stimson Center

Thiessen, Marc (2010). *Dead Terrorists Tell No Tales*. Foreign Policy. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/08/dead_terrorists_tell_no_tales?page=0.1

Vicente, João (2013). *Guerra Aérea Remota: A revolução do Poder Aéreo e as oportunidades para Portugal*. Porto: Fronteira do Caos



Zenko, Micah (2010a). Addicted to Drones. Foreign Policy. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em:

http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/10/01/addicted_to_drones

Zenko, Micah (2010b). Raising the Curtain on U.S. Drone Strikes. Council on Foreign Relations. [Em linha]. [Consult. 29 jul. 2014]. Disponível em:

http://www.cfr.org/publication/22290/raising_the_curtain_on_us_drone_strikes.html

DA GUERRA À PAZ: O CONTRIBUTO DOS CORPOS MILITARES COM FUNÇÕES DE POLÍCIA. A GNR NO IRAQUE

Pedro Miguel Duarte da Graça

duartedagraca@gmail.com

Major do Quadro Permanente do Corpo de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (Portugal). Foi Diretor do 1º Curso de Manutenção de Ordem Pública em Angola e Comandante de Pelotão Operacional – Força Multinacional de Estabilização do Iraque/ Multinational Specialized Unit. É Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais (Universidade Autónoma de Lisboa), Pós-Graduado em Direito e Segurança e Auditor em Segurança, em Ciências Militares e Policiais, em Criminologia e Licenciado em Ciências Militares/ GNR. Tem várias condecorações entre as quais: Ordem Militar de Avis – Grau Cavaleiro, atribuída pelo Exmº Presidente da República, Medalha de Mérito Militar -3ª Classe, Medalha Militar de Comportamento Exemplar - Graus Prata e Cobre, Medalha Comemorativa de Comissões de Serviço Especiais, com passadeira “IRAQUE 2004” e “ANGOLA 2006”, Medalha de serviços distintos de Segurança Pública - Grau Prata, Medalha de Assiduidade de Segurança Pública - uma estrela e Medalha Militar de Ouro de Serviço Distintos com Palma - colectiva.

Resumo

Com a alteração da natureza dos conflitos, a complexidade dos teatros de operações e as exigências operacionais, as instâncias de controlo formal internacional passaram a empenhar Forças internacionais com capacidades militares e civis, nomeadamente de Polícia.

A Guarda Nacional Republicana desde finais do século passado tem atuado na estabilização de vários conflitos um pouco por todo o mundo.

Esta participação foi sempre após resolução da ONU, enquanto instância de poder habilitativo, mas nunca enquadrada numa força multinacional da OTAN. Contudo, já atuou sob doutrina da mesma para o emprego de forças constituídas com base em Corpos Militares com Funções de Polícia, as *Multinational Specialized Units*.

A Guarda Nacional Republicana caracteriza-se como um Corpo Militar com capacidade especializada para contribuir para a Paz. Esta competência distintiva decorre do desempenho de todo o espectro das Funções Policiais em ambiente instável, com uma capacidade ímpar para superar o *Security Gap*, através da sua projeção inicial com o instrumento militar, com capacidade de recurso à força de forma legal promovendo um comprehensive approach ao sistema de segurança e judiciário.

Esta capacidade holística vai para além da abordagem puramente institucional, vai ao encontro da Função de Polícia em ambiente instável e o seu contributo para a prossecução credível da política externa do Estado Português nas Operações de Imposição da Paz.

Palavras chave:

Militar; Polícia; Ambiente instável; Paz; Security Gap

Como citar este artigo

Graça, Pedro Miguel Duarte da (2014). "Da guerra à paz: o contributo dos corpos militares com funções de polícia. A GNR no Iraque". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_art5

Artigo recebido em 6 de agosto de 2014 e aceite para publicação em 2 de outubro de 2014



DA GUERRA À PAZ: O CONTRIBUTO DOS CORPOS MILITARES COM FUNÇÕES DE POLÍCIA. A GNR NO IRAQUE

Pedro Miguel Duarte da Graça

Introdução

Em 2003, no advento da guerra do Iraque, Portugal marcou uma posição política no futuro do conflito, secundada pela disponibilidade de Forças constituídas para a *Operation Iraqi Freedom*. A coligação militar foi constituída *ad-hoc*, fora da OTAN, mas baseada na sua doutrina.

Neste quadro de ação da política externa portuguesa, a escolha de uma Força constituída recaiu na Guarda Nacional Republicana (GNR).

Muito se escreveu e mais se disse relativamente ao envio deste Corpo Militar para o Iraque, supostamente em detrimento das Forças Armadas (FFAA). O racional presente nesta argumentação não pode ser o institucional, a lógica de análise deve ser outra, a funcional, numa visão de *comprehensive approach* (NATO, 2010b: 2-11), orientada para o *statebuilding*, e de criação de um *jus post bellum* que os conflitos modernos requerem, salvaguardando a atuação em ambiente instável (Kaldor, 2006: 6).

Passados 10 anos da participação da GNR no conflito iraquiano, o apresente artigo reveste-se de singular relevância científica porque vai para além da instituição, vai ao encontro do que é a Função de Polícia em ambiente instável e o seu contributo para a prossecução da política externa portuguesa (Guedes A. M. & Elias L., 2010).

I. Estudos para a Paz

O norueguês Johan Galtung, considerado o criador dos Estudos para a Paz, em meados do século XX adotou conceptualmente uma visão dual da Paz, a paz negativa «(...) absence of war (...)» e a Paz positiva «(...) integration of human society (...)» (1964: 2). O objeto dos Estudos para a Paz é a violência/ não-violência, indo além dos estudos da guerra (Galtung, 1969: 168-174; Boulding, 1990: 4-5).

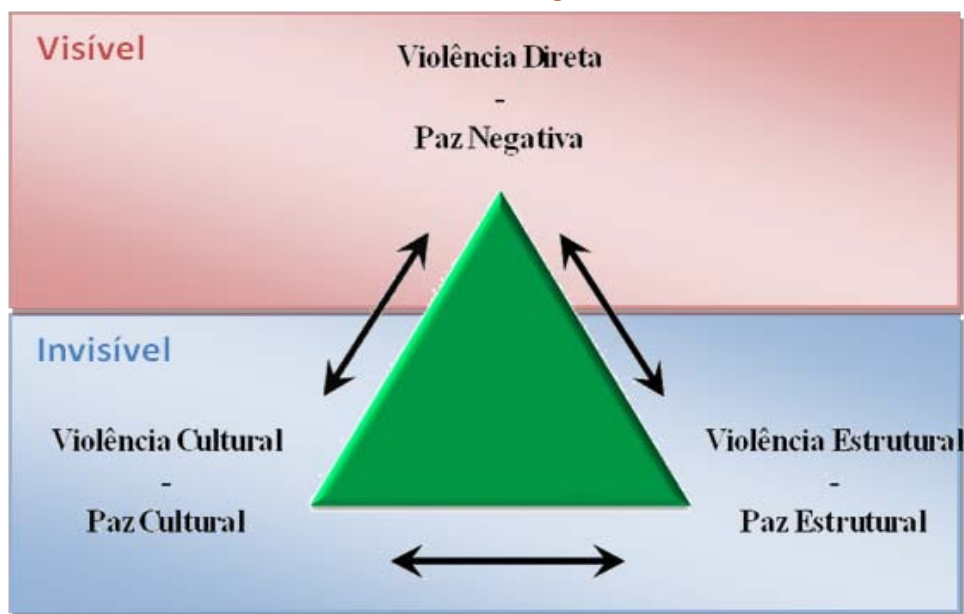
Posteriormente, o autor enuncia como modelo idealizado o que apelida detriângulo da violência, fazendo coincidir com o mesmo o triângulo da Paz. A cada vértice faz coincidir um tipo de violência: direta, estrutural (1969) e cultural (1990), a que contrapõe um tipo de paz. A violência direta (pessoal), enquanto ato de agressão intencional; a violência estrutural (indireta), como reflexo da estrutura social; a



violência cultural (simbólica), constituindo-se como sustentáculo de legitimação da violência direta e a estrutural (Galtung, 1996: 2).

Os Estudos para a Paz, enquanto disciplina socialmente produtiva, garantiram os pressupostos teóricos para que a ONU elaborasse quanto à questão um quadro prático com ela consentâneo. Este foi firmado através de «An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping» (UN, 1992), abarcando os conceitos de peacebuilding e peace enforcement, indo ao encontro da teoria de Galtung, «Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding» (Galtung, 1975).

Ilustração 1- Triângulo da Paz



Fonte: **Galtung (1990), adaptado**

Kofi Annan realizou uma abordagem da segurança que entronca nos conceitos de Galtung, ao deixar de centrar a mesma no Estado, passando a integrar o indivíduo, a designada segurança humana (UN, 2000).

Galtung afirma que num conflito:

"[m]ilitary training is indispensable: to contain violence. Knowledge of the means of violence and the mentality behind their use is needed. But, for 'crowd control' police training may be better, more based on a show of authority and minimum use of violence (...) come active nonviolence training, also training to train the local population, and training in conflict mediation techniques (...)" (Galtung, 1996: 270).



O autor identifica como sendo essencial o treino militar para lidar com a violência, podendo ser melhor para a manutenção da ordem pública o treino policial.

O conceito de Paz positiva de Galtung foi acolhido pela ONU. Perante a necessidade de alcançar a segurança, para garantir a Paz, releva saber: quais as ameaças atuais, de que forma as operações de imposição da paz constituem resposta para atuar em Ambiente Instável e como estas são enquadradas e executadas pela OTAN (ou eram, à época).

II. Imposição da Paz – O Ambiente Instável

1. As ameaças à segurança

O surgimento das “novas guerras” (Kaldor 2006), mais que a originalidade das mesmas, identificam o risco associado ao declínio do Estado, com base em ameaças latentes durante a Guerra Fria, que o fim da mesma veio confirmar (Rasmussen, 1999: 43).

Atualmente, a ONU define a ameaça (UN, 2004: 12) e identifica uma forte preocupação com seis tipos desta:

- (i) a guerra entre Estados;
- (ii) a violência no interior dos Estados (guerras civis, violações maciças dos direitos humanos, genocídio, etc.);
- (iii) ameaças económicas e sociais, como a pobreza, as doenças infetocontagiosas e a degradação do ambiente;
- (iv) as armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas;
- (v) o terrorismo;
- (vi) o crime transnacional organizado (Idem: 32).

Estas “novas ameaças”, sendo uma mistura de

*“(...) war, crime and human rights violations (...)» (Idem: 12),
requerem uma abordagem entre a missão do soldado e do polícia,
num contexto em que «[o] exército e a polícia parecem estar a
mudar de papel (...)” (L’Heuillet, 2004: 199).*

O ambiente instável e imprevisível, o crescente número de riscos transnacionais e consequentes desafios parecem justificar a emergência de uma terceira Força. Esta tem capacidade de atuar na segurança interna estatal, estando simultaneamente preparada para fazer face às ameaças que sendo externas influam internamente, como sejam o crime organizado transnacional, o tráfico de droga ou o terrorismo (Lutterbeck, 2004). Estas Forças, são, no essencial, um produto dos séculos XIX e XX, resultantes das lutas entre as ordens internas Westphalianas e dos internacionalismos então crescentes, assumindo como principal objetivo a manutenção da lei e da ordem ao nível interno,



tendo ainda a capacidade de atuar em conflitos externos – as *Gendarmeries*. Descendentes da *Gendarmerie* francesa, estas Forças, organizadas numa linha militar, com Funções de Polícia, têm demonstrado ser um excelente instrumento para uma intervenção eficaz no pós-conflito.

Conforme Richard H. Solomon identifica, nomeadamente no conflito Iraquiano, existe um problema,

"(...) military peacekeepers are able to stop conflict by separating combatants or by ousting hostile, repressive regimes; however, they are not trained or equipped to restore self-sustaining order and stability to a society in a post conflict environment." (Perito, 2004: ix).

O princípio base é que não basta conquistar a ordem, tarefa a cargo das FFAA. É necessário ter capacidade de manter a mesma, respeitando a liberdade cívica, o que exige uma abordagem holística, mais abrangente e integrada que a alcançada pela resposta exclusivamente militar. É no pós-conflito que emergem as *Gendarmeries*, titulares de uma aptidão única de recorrer à força mínima em situações de máxima violência (Zimmermann, 2005), garantindo a ordem pública através da aplicação da lei.

Os Corpos Militares com Funções de Polícia «(...) can serve as a bridge between the military and civil police and can handle tasks that do not clearly fall within either camp.» (Perito, 2004: 5). Este elo, de cariz institucional e funcional, pode e deve ser mantido nas diferentes fases do conflito, numa conjuntura em que o mundo ocidental necessita de uma nova abordagem relativamente ao tipo de Forças a utilizar em operações de pós-conflito (Field & Perito, 2002-03).

2. Imposição da Paz, Ambiente Instável – uma aproximação

O ordenamento jurídico nacional, através da Portaria 87/99, de 30 de dezembro de 1998, define os países cuja classificação permite identificar o tipo de ambiente operacional. Esta classificação é gradativa de "A" a "C", em que a última tem o ambiente operacional mais complexo, mais instável. As operações de imposição de paz enquadram-se na classe "C".

«Os países ou territórios em situação de guerra, conflito armado interno ou insegurança generalizada e ainda aqueles em que se verifiquem graves condições de salubridade.»ⁱⁱⁱ.

Nas Operações para a Paz, nomeadamente as de Imposição da Paz, as Forças têm deparado com aquilo que a doutrina tem apelidado de Security Gap.

III. Security Gap

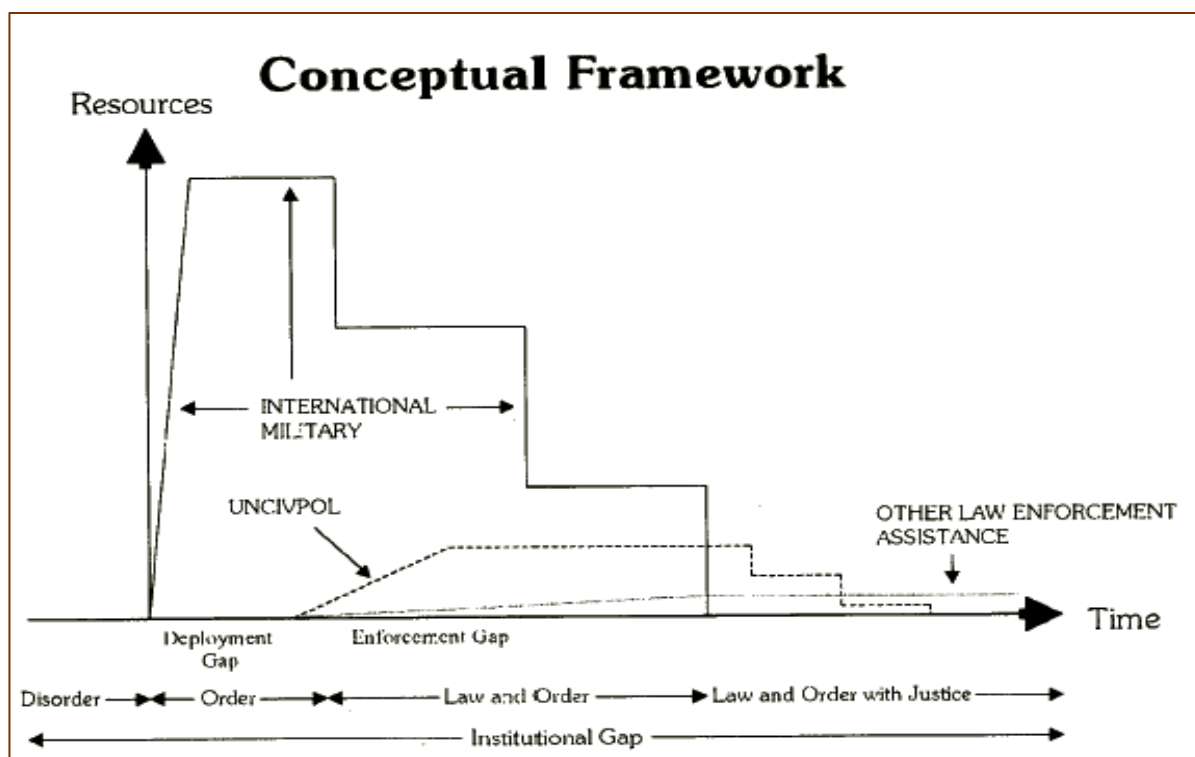
Os atuais conflitos requerem cada vez mais uma abordagem, que entre outros, integre o instrumento militar e o policial, «(...) between soldiering and policing.» (Kaldor, 2006: 133). As operações para a paz são o mecanismo utilizado pela comunidade



internacional, que nos últimos anos «(...) have increasingly required the participation of both military personnel and civilian police.» (Oakley, Dziedzic, Goldberg, 1998: 6).

O autor remete-nos para o conceito de *Security Gap*, enquanto ausência de capacidade para exercer a mais básica das funções do Estado, proteger os seus cidadãos. A Força multinacional, que tenha a responsabilidade de restaurar a ordem e a lei com justiça, depara-se objetivamente com três *Security Gaps*: *Deployment Gap*, *Enforcement Gap* e *Institutional Gap* (Idem: 8-16).

Ilustração 2- Conceptual Framework



Fonte: Oakley, Dziedzic, Goldberg (1998: 5).

Para promover a Paz é necessário garantir a ordem, a lei e a justiça. A (i) ordem atua ao nível violência direta, de agressão física, verbal ou psicológica, afastando os efeitos rápidos e dramáticos; (ii) a lei e a justiça ao nível da violência estrutural (indireta), auxiliando na consolidação de uma estrutura social justa, esbatendo a assimetria entre o real e o potencial; (iii) atuando também ao nível da violência cultural, promovendo valores, normas e comportamentos que não legitimem socialmente a violência estrutural e a violência direta.

Para restabelecer a ordem é necessária uma Força Internacional com capacidade Militar. Subsequentemente, com a ordem deve passar a coabitar a lei, sendo essencial uma Força com capacidade de Funções de Polícia. O lapso de tempo entre as duas capacidades denomina-se *deployment gap*, devendo ser diminuído, se possível pela integração das Forças.

Na fase seguinte, é necessário cumprir funções que não são desempenhadas nem pelo instrumento militar puro, nem pelo instrumento policial puro, é imprescindível garantir



a continuidade funcional e institucional em ambiente instável, superando o *Enforcement Gap*.

Na terceira fase é necessário reconstruir as estruturas locais. Para tal, devem ser empenhadas em cada área, as instituições que sejam especialistas na mesma, que seja o seu *core business*. Para tal, é necessário preencher a *institutional gap*, recorrendo a Forças que pelas missões que cumprem diariamente nos países de origem tenham uma *comprehensive approach*, criando as condições de desenvolvimento para uma Paz sustentável em segurança.

Estas *Security Gaps* apelam a Forças com capacidade de Corpo Militar e de Funções de Polícia, podendo: ser projetadas com o instrumento militar, desempenhar Funções de Polícia mesmo em ambiente instável, laborar no terreno em permanente ligação ao sistema legal na promoção e construção do sistema de segurança. Estes Corpos Militares com Funções de Polícia são conhecidos como: *Gendarmerie*, *Carabinieri*, *Guardia ou Constabulary*. (Jayamaha et al., 2010: 148; Oakley, Dziedzic, Goldberg, 1998: 519-520, 330; Perito, 2004: 5).

As *Security Gaps* podem ainda apelar para funções de Polícia pura e simples, embora com menor eficácia nos casos mais polarizados (Elias, 2006).

Tanto num como noutro, aquilo que está em causa é o *statebuilding* amparado por um *jus post bellum* emergente (Guedes, 2011).

IV. Corpos Militares com Função de Polícia

A origem destas instituições remonta ao século XIV francês, aquando da Guerra dos Cem Anos, as *Marechaussees*. Estas tropas dos marechais tinham uma dupla função, judiciária e de manter o equilíbrio interno. Funções próximas do que, hoje, apelaríamos de jurídico-policiais.

Posteriormente, estas tropas adquiriam um verdadeiro estatuto militar e uma nova designação – *Gendarmerie*. Este modelo deu origem a instituições semelhantes em vários países, como a Guarda Real de Polícia em Portugal, os *Carabinieri* no Reino da Sardenha, a *Marechaussee* na Holanda e a *Guardia Civil* em Espanha. Como características comuns, identificamos a natureza militar e as funções policiais, em ambos os casos *avant la lettre*.

Os países anglo-saxónicos, tantas vezes citados, apresentam uma designação diferente: *Constabulary*ⁱⁱⁱ. Conforme o americano Robert Perito refere,

«[t]he ambiguous and conflicting definitions of a constabulary can be clarified by looking at the specific organizations and functions of constabulary forces in democratic countries [, like] France, Italy, the Netherlands, Spain (...)» (Perito, 2004: 37).

Estas definições afastam termos como: paramilitar, militarizado ou polícia militar, esta última enquanto polícia responsável pela disciplina das FFAA (Scobell & Hammitt, 1998).



1. Militar

A identificação de “Corpo Militar” é realizada enquanto grupo de militares organizados, com uma cultura institucional própria e subordinado ao poder político, tendo por base três elementos: deveres, pela abordagem estatutária; condicionalismos, no que concerne à restrição de direitos; deontologia, através dos valores.

2. Função de Polícia

A doutrina tende a agrupar as Funções de Polícia em judiciária e administrativa. Esta última é subdividida em polícia administrativa “geral” e “especial” (Correia, 1994: 407).

A função judiciária tem como principal finalidade a repressão e como objeto os ilícitos criminais. Para exercer a investigação dos ilícitos criminais é essencial ter a qualidade de órgão de polícia criminal (OPC), dependendo os mesmos funcionalmente da Autoridade Judiciária.

À polícia geral cabe a prevenção de perigos à ordem e segurança pública. Enquanto a polícia especial exerce as suas competências relativamente a um determinado ramo do direito. (Castro, 2003: 97)

A Guarda Nacional Republicana, no conjunto das suas capacidades, enquanto Corpo Militar no desempenho de todas as Funções de Polícia, detêm

“(...) uma capacidade de adaptação a diversificados cenários e a diferentes situações. Em suma, possuem uma versatilidade e polivalência incomparavelmente superior, quer à das Forças Armadas em sentido clássico, quer à das polícias civis” (Branco, 2010: 37).

3. Continuidade, proximidade, dualidade

Os Corpos Militares com Funções de Polícia caracterizam-se pela natureza militar e versatilidade de funções, militares e policiais. As *Gendarmeries*, ao exemplo da Guarda Nacional Republicana, são ainda caracterizadas por três princípios: continuidade, proximidade e dualidade, (Branco, 2013). Os dois primeiros remetem-nos para a génese funcional das *Gendarmeries*, enquanto a dualidade é uma consequência.

A continuidade acolhe pressupostos, como: (i) o posicionamento institucional, pela permanente ligação entre as instituições militar e civil; (ii) a polivalência de funções, pela capacidade de transição entre as funções militares e policiais; (iii) a capacidade de desempenho funcional em ambiente instável.

A proximidade resulta da dispersão pelo território nacional, através de uma malha territorial. Esta implementação, enquanto “Força de quadrícula”, o conhecimento efetivo do terreno, da população e das infraestruturas,



"(...) que, aliado à disponibilidade permanente que caracteriza o "gendarme" e conjugado com o princípio do aquartelamento, o torna muito próximo das populações" (Idem: 207).

A dualidade é consequência dos Corpos Militares com Funções de Polícia coabitarem com as polícias. Deste princípio advém da não concentração de todo o poder policial numa única instituição. Bem como o reforçado do poder judiciário, quer no exercício do controlo da atividade policial, quer no exercício da direção da ação penal. Esta última, através da escolha do OPC a quem serão atribuídas, em concreto, as competências de investigação criminal.

V. Multinational Specialized Unit

A complexidade dos teatros de operações e as exigências operacionais ensinaram as instâncias de controlo formal internacional a apelar ao empenhamento de Forças internacionais com capacidades militares e civis.

No decorrer da *Stabilization Force in Bósnia* (1998), a OTAN identificou a necessidade de preencher o vazio que existia entre a componente militar e não militar, entre a atuação das Forças militares e da polícia civil, desarmada e sem capacidade para fazer cumprir a lei, *the Security Gap* (Paris: 2004).

A solução apontada foi a utilização de Corpos Militares com Função de Polícia (tipo *Gendarmeries* ou *Carabinieri*). A ideia foi de imediato acolhida pelos italianos, tendo os mesmos desenvolvido o conceito de *Multinational Specialized Units* (Carabinieri: 2003; Paris: 2004). Genericamente, o conceito integra: (i) *Unit* – unidades constituídas de forma temporária, para cumprir uma missão, integrada numa Força militar, para atuar no âmbito de uma operação para a paz; (ii) *Multinational* – em virtude da sua composição ter por base Corpos Militares com Funções e Polícia de vários países; (iii) *Specialized* – enquanto ferramenta especializada dentro do instrumento militar que permite ao *Joint Force Commander* (JFC) atuar perante a *Security Gap*.

A OTAN, através das MSU, integra nas suas Forças uma capacidade especializada que lhe permite reorientar uma atuação de paz negativa para uma de Paz Positiva, recorrendo para tal à competência distintiva dos Corpos Militares com Funções de Polícia.

VI. A GNR na Operation Iraqi Freedom

1. Situação

Após o término dos combates em maio de 2003, as Nações Unidas, através da resolução n.º 1438 e posteriormente da resolução n.º 1511, criam uma Missão de Imposição da Paz, apelando ao desenvolvimento de condições de segurança e estabilidade que permitissem o auxílio humanitário e a reconstrução do país. O Governo português decidiu participar na missão, mas deparou com um problema difícil, uma vez que o Presidente da República, enquanto Comandante Supremo das Forças



Armadas, se recusou a permitir a atuação destas no Iraque. A solução foi simples. A decisão de um Governo que, depois da Cimeira das Lajes, estava apostado em juntar-se à coligação liderada pelos EUA foi o envio da Guarda, uma vez que esta organicamente dependia (tal como agora) do MAI e não da Presidência.

A 15 de julho de 2003, o Governo português, através da Port.^a n.º 1164, decide «(...) prestar apoio às forças da coligação em manutenção da paz e ordem no Iraque (...)», tendo fixado a duração do mesmo em seis meses, prorrogáveis por iguais períodos. O diploma qualificou o Iraque como um país do tipo “C”. Para o efeito foi constituída uma Força, denominada Subagrupamento ALFA, composta por um efetivo máximo de 140 militares;

No período compreendido entre 12 de novembro de 2003 e 10 de fevereiro de 2005, a Guarda Nacional Republicana manteve-se em solo iraquiano através de quatro contingentes.

2. Área de operações

A área de responsabilidade correspondia a toda a província de *Dhi Qar*, cuja capital é *An Nassiriya*. A província tem uma dimensão aproximada de 200 km por 140 km e cerca de 1,8 milhões de habitantes, sendo as principais cidades *Ash Shatrah* e *Suq Ash Shuyukh*.

3. As capacidades da companhia MSU da GNR

Analisando a capacidade^{iv} da companhia MSU da GNR verificamos:

Doutrina

A doutrina da OTAN, de emprego de uma Força militar com Funções de Polícia. (Carabinieri, 2003: 3-4; allegato A; NATO, 2001: 4-10, 4-11; 2010a: 3-9; 2010b: 2-8).

Organização

O Subagrupamento ALFA tinha na sua organização: comandante e 2º comandante, quatro Pelotões, sendo um de apoio e três de intervenção, uma Secção de Operações Especiais (SOE), uma Equipa de Inativação de Engenhos Explosivos Improvisados (EIEEI) e uma Equipa de instrutores.

Treino

Complementarmente à formação profissional adequada às Funções de Polícia, todos os efetivos tinham formação militar. A normalização da doutrina militar, através de conhecimentos operacionais e táticos necessários ao cumprimento das missões militares, foi determinante para garantir, nomeadamente, a “autotutela defensiva” perante qualquer ataque.



Material

O material era funcionalmente idêntico ao material italiano, quer no âmbito militar, quer no policial. Ambos os contingentes possuíam armas não letais/ menos letais. Um fator decisivo foi a capacidade do sistema de transmissões/ comunicações. (GNR, 2010: 36).

Liderança

A cadeia de Comando da qual, da contingente português dependia, tinha no topo o Secretário de Defesa dos EUA, o comandante do *Central Command* (CENTCOM) e o comandante do *Combined Joint Task Force*. O controlo Operacional era exercido pela *Multinational Division on South-East* (MND-SE), através da Brigada Italiana, onde estava inserido Regimento MSU. O comando operacional era exercido dentro da cadeia de comando portuguesa, a que acrescia a experiência no exercício dos diferentes tipos de autoridade, militar e policial.

Pessoal

O recrutamento foi realizado com base no voluntariado. Após os exames auxiliares de diagnóstico foi elaborada proposta de nomeação por escolha. (GNR, 2010: 14).

Todo o pessoal empenhado era militar, agrupados hierarquicamente em oficiais, sargentos e guardas/ praças. A exceção ocorreu através da participação de um médico no primeiro, segundo e terceiro contingentes.

Os militares detinham experiência no desempenho de Funções de Polícia em Portugal, nomeadamente enquanto agentes da força pública e de autoridade, bem como de órgãos de polícia criminal.

Tabela 1 – Efetivos da Guarda por contingente

Contingente	Data	Efetivo				
		Oficiais	Sargentos	Praças	Civis	Total
Primeiro	NOV03 a MAR04	6	12	110	1	129
Segundo	MAR04 a JUL04	5	14	121	1	121
Terceiro	JUL04 a NOV04	5	13	109	1	128
Quarto	NOV04 a FEV05	5	13	109		127
	Total	21	52	449	3	505

Fonte: GNR (2010)

Ao nível do moral e bem-estar foi constituída uma “Comissão de Acompanhamento e Apoio das Famílias dos Militares em serviço no Iraque”.



Infraestruturas

O Subagrupamento ALFA ficou inicialmente na cidade de *An Nassiriya*, Base *Libecchio* e posteriormente no quartel de *Camp Mittica*, em *Tallil*, antiga base da Força Aérea Iraquiana. Este quartel distava da capital da província cerca de cinco quilómetros, no qual foram atribuídas ao contingente português cinco habitações de alvenaria que pertenciam aos Oficiais da Força Aérea Iraquiana. (Cruz, 2010: 346)

Interoperabilidade

Contribuíram para a interoperabilidade, entre outros, os seguintes fatores:

- (i) Emprego de Forças do mesmo tipo, Corpos Militares com Funções de Polícia;
- (ii) Uniformização e normalização da doutrina militar OTAN, que permitiu a interoperabilidade de táticas, técnicas e procedimentos, operacionais e logísticos;
- (iii) A organização modular e flexível (MSU), com base na orgânica típica comum aos países da OTAN;
- (iv) Formação idêntica, ao nível militar e policial;
- (v) Treinos conjuntos anteriores com as Forças italianas, consolidados durante a missão;
- (vi) Material funcionalmente idêntico, de uma Força ligeira de infantaria e de Força de segurança, dispondo de armas não letais/ menos letais e de viaturas blindadas da mesma marca e modelo;
- (vii) A clara atribuição de graus de autoridade: Comando Operacional, Controlo Operacional e Controlo Tático;
- (viii) Constituição da Força com efetivo militar que integra os respetivos Corpos Militares nacionais, com experiência diária no desempenho de Funções de Polícia, numa *comprehensive approach* ao sistema policial e judiciário;
- (ix) A presença de oficiais de ligação portugueses aos diferentes níveis e a partilha de informação;
- (x) A interoperabilidade do sistema de transmissões português complementarmente com o centro de comunicações comum às Forças italianas, romenas e portuguesas, permitiu incrementar o comando e controlo, bem como a partilha de informação.

4. Atividade Operacional Desenvolvidas no Iraque

Durante a missão, foram atribuídas ao Subagrupamento ALFA as seguintes operações/ tarefas policiais (Cruz, 2010: 347-349; Silvério, 2004: 3-5):



Guardas

Complementarmente às outras missões, foram realizadas guardas de polícia aos locais onde a Força portuguesa estava estacionada. Primeiro em *Libeccio* e posteriormente, na Base *Tallil*, *Camp Mittica*, tendo por objetivo garantir a segurança das instalações e das pessoas 24h por dia.

Radio On Call (ROC)/ Quick Reaction Force

Neste tipo de serviço era nomeada uma Força que se constituía como reserva, podendo aquele ser executado de forma estática ou dinâmica. A primeira consistia em manter uma Força de prevenção, em *Camp Mittica*, na Base de *Tallil*: para responder a situações inopinadas, normalmente relacionadas com graves alterações da ordem pública, em reforço da polícia local ou em substituição desta; ou preparado para dar apoio a uma força que estivesse em missão no exterior. Na segunda era constituída como apoio, nas proximidades da localização de uma Força a que fosse atribuída uma missão. (GNR, 2004)

Manutenção e restabelecimento da ordem pública

Estas operações visam restabelecer a lei e a ordem como garante do estado de normalidade da vida social (GNR, 2004). Foram várias as situações de intervenção da GNR, sempre com sucesso.

Check-point/ barragem de estrada

Esta operação era realizada para garantir o controlo e fiscalização de viaturas, indivíduos e coisas transportadas, relacionados com crimes graves (GNR, 2004), no caso em concreto dos crimes de tráfico de armas e de obras de arte.

Escortas

Operação executadas para garantir a segurança do deslocamento de entidades no exterior da Unidade, nomeadamente: altas entidades portuguesas que visitaram o contingente português, o comandante e outros militares da MSU, os instrutores, entidades do exército italiano, detidos e outras.

Segurança física

Serviço realizado para garantir a «(...) segurança, a locais, áreas, itinerários, instalações ou entidades (...)» (GNR, 1996b: IX-106), o que ocorreu na província de *Dhi Qar*, nomeadamente aquando dos processos eleitorais locais e nacional.

Inativação de engenhos explosivos (IEE)/ Explosive Ordnance Disposal (EOD)

No âmbito deste serviço, pela sua similitude, foi estabelecida uma forte ligação entre a Equipa Portuguesa e a Equipa EOD (*Explosive Ordnance Disposal*) do exército italiano.



Desempenharam tarefas de destruição de substâncias explosivas apreendidas em operações policiais, inativação de engenhos explosivos, execução de reconhecimentos preventivos de explosivos, elaboravam pareceres técnicos relacionados com o serviço. Nesta área, o serviço mais relevante ocorreu a 10 de novembro de 2004 com a neutralização de um veículo-bomba com cerca de 65Kg de explosivos.

Operações de risco elevado (Golpe de mão e Busca)

Operações policiais dirigidas a atividades criminosas violentas, que consistiam na procura de objetos relacionados com a prática de crime, ou que lhe possam servir de prova, e que devam ser apreendidos, ou de pessoas que devam ser detidas (GNR, 1996b: IX-37-59). Foram efetuadas mormente com os efetivos da Secção de Operações Especiais. Compreenderam missões de entradas de alto risco em residências para cumprir mandatos judiciais, segurança a altas entidades.

Revista feminina

Na cultura árabe o contacto entre um homem e uma mulher tem padrões sociais bem definidos. Por forma a salvaguardar a segurança da Força, sem ostracizar, transmitindo simultaneamente os valores e uma cultura policial moderna, foi criada a Equipa de revista feminina, composta por três militares do género feminino, única em todo o Regimento MSU. Como missão, revistavam sempre que necessário as mulheres iraquianas. Essencialmente eram duas as situações: diariamente revistavam as mulheres iraquianas assalariadas que trabalhavam em *Tallil*; sempre que necessário em apoio às operações policiais de todo o Regimento MSU.

Serviço Auto GRILL

Consistia em garantir o regular abastecimento de combustível à população, evitando a inflação dos preços e o contrabando. Era verificada a quantidade de combustível existente nos depósitos, comparada a quantidade registada como saída com a registada como vendida, o preço de venda e a forma como estava organizado o serviço (GNR, 1996b: I-5 – I-12).

Patrulhas

Eram realizadas patrulhas apeadas e em viatura, como forma de policiamento de proximidade, destinadas à proteção de pessoas e bens, velando pelo cumprimento do mandato legal, com vista a garantir normal funcionamento da vida em sociedade. Foi desenvolvido com carácter essencialmente preventivo, constituindo uma excelente forma de obtenção de informação (GNR, 1996b: I-13). A execução do patrulhamento tinha dois grandes objetivos: monitorizar e aconselhar a polícia local quanto às Funções de Polícia; salvaguardada a segurança destes, bem como da província e da cidade.



Reforma do Setor de Segurança

Na província *Dhi Qar*, a polícia local e a polícia de trânsito não eram respeitadas e não tinham formação técnica adequada. Sob a orientação e o programa definido pela Autoridade Provisória da Coligação, a polícia foi reorganizadas, treinada e monitorizada pela MSU. Na Reforma do Sistema de Segurança a participação portuguesa desenvolveu-se em três áreas: criar condições materiais/ físicas para o desempenho das Funções de Polícia, concomitante com a formação e o *mentoring*.

Formação/ treino

A formação era ministrada por portugueses e italianos. A Equipa de instrutores portugueses era constituída por três militares, um sargento e dois guardas, que se deslocava diariamente para as instalações da polícia de trânsito, em *An Nassiriya*, onde era ministrada a formação. Entre os conteúdos programáticos encontravam-se: direitos do homem, direitos dos detidos, ética policial, técnica policial, etc.;

Após a formação em sala de aulas, a polícia voltou a desempenhar Funções de Polícia. Numa primeira fase a polícia era acompanhada pelos formadores e posteriormente pelas patrulhas da MSU, verificando-se melhoria na qualidade do serviço policial e o incremento do respeito da população para com a polícia.

Os portugueses colaboraram de forma ativa na formação da polícia iraquiana, tendo atingido só no 2º contingente 1 800 polícias formados.

Mentoring

O serviço tinha como objetivo verificar as condições de trabalho, analisar as suas carências e fazer um levantamento do número de polícias por esquadra, conferir os respetivos cartões de identidade e o armamento existente, designadamente às esquadras que se situavam nas localidades de *Al Islah*, *Sayyid Dakhil*, *Al Fuhood*, *Al Fudlija* e *Al Tar*. Foi ainda monitorizada a entrega de uniformes e armamento. Após criadas as condições materiais para o desempenho das Funções de Polícia, ministrada a formação, o enfoque direcionou-se para o etos policial e os respetivos procedimentos. Fator determinante para desenvolver esta missão foi o *comprehensive approach* ao sistema policial e judiciário por parte da GNR.

Missões militares

A GNR não foi pra o Iraque «exercer tarefas militares», nem o podia seguramente ter feito pelos motivos políticos internos atrás aduzidos. Contudo, como advém da sua formação militar, sempre que foi atacada exerceu a “autotutela defensiva” com base nas técnicas, táticas e procedimentos militares ou quando era atribuída uma missão essencial à segurança da Força^v ^{vi}. Entre as quais cumpriu:

Missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis – patrulhas anti morteiro: a partir dos incidentes de 14, 15 e 16 de Maio de 2004, foram determinadas patrulhas anti morteiro, cujo objetivo era evitar ataques com morteiros. Este tipo de serviço consistia em patrulhas realizadas em viatura, efetuadas no perímetro exterior



da base de *Tallil*, num raio de 5 km. Foram detetadas por patrulhas portuguesas pelo menos duas posições de lançamento de morteiros/ foguetes;

Missões de operações especiais: aquando dos incidentes de 14, 15 e 16 de maio de 2004 a SOE auxiliou na exfiltração de unidades sujeitas a fogo adversário,

"Under constant fire by 100 militiamen, Carabinieri parachutists and Portuguese gendarmes arrived at Libeccio base in a column of 16 military vehicles and 2 Centauros to facilitate evacuation."
(Cappelli, 2005: 60)

sendo ainda empregue em 5, 6 e 29 de agosto de 2004;

Missões no âmbito da segurança de áreas da retaguarda: Aquando dos incidentes de 06 de abril, a 14, 15 e 16 de maio, 5 e 6 de agosto;

No quadro seguinte apresentamos uma proposta taxinómica em que conjugamos as operações/ tarefas policiais desempenhadas pela Guarda no Iraque, com o respetivo vértice do triângulo da violência e a correspondente *Security Gap*.

Tabela 2 – Conjugação das tarefas da GNR no Iraque com o triângulo da violência e a *Security Gap*

Operação/ tarefa	Violência			Security Gap		
	Direta	Estrutural	Cultural	Deployment	Enforcement	Institutional
Guardas	X				X	
Radio On Call	X	X			X	X
Manutenção e restabelecimento da ordem pública	X	X			X	X
Check-point/ barragem de estrada	X	X			X	X
Escolta	X	X			X	X
Segurança física	X	X			X	X
Inativação de Engenheiros Explosivos (EOD)	X	X			X	X
Operações de risco elevado	X	X			X	X
Revista feminina	X	X	X		X	X
Auto GRILL	X	X	X		X	X
Patrulha	X	X	X		X	X
Formação/ treino		X	X			X
Mentoring		X	X			X

Verificamos que as tarefas que a GNR desenvolveu tinham influência no triângulo da violência, nomeadamente nos vértices da violência estrutural e direta. Não obstante se verificarem menos tarefas relacionadas com a violência cultural, são estas que vão perdurar no futuro pelas sementes que lançaram.

No que concerne à *Security Gap* verificamos que a atuação da GNR contribuiu para debelar a *institutional gap* e a *enforcement gap*. Esta constatação resulta de dois fatores: no auxílio da GNR à consolidação da estrutura social, como resulta do seu



trabalho diário em Portugal, numa *comprehensive approach* ao sistema de segurança e legal; a continuidade no desempenho funcional da Guarda que advém da polivalência de funções, pela capacidade de transição entre as funções militares e policiais, e do posicionamento institucional, pela permanente ligação entre a instituição militar e a instituição civil. Verifica-se que a GNR não foi empenhada para preencher a *deployment gap*, embora estivesse preparada para o efeito.

O Subagrupamento ALFA caracterizava-se por ser uma Força de intervenção rápida motorizada, que estava permanentemente disponível para responder às exigências operacionais e a impor-se de uma forma proficiente às ameaças à paz, no âmbito das missões que lhe eram atribuídas (Silvério, 2004: 5).

O contingente português, em todo o período que esteve no Iraque, manteve um alto nível de operacionalidade e de disponibilidade. A proficiência aliada ao facto de ter sido alvo de vários ataques mas com zero baixas, foi motivo de elogio público de várias instâncias internacionais e nacionais, que muito dignificaram o país e a Guarda Nacional Republicana. Esta foi a primeira unidade portuguesa condecorada com Medalha de Ouro de Serviços Distintos com Palma, por ação em missões de apoio à paz^{vii}.

"Orgulhamo-nos do papel que o Subagrupamento Alfa da GNR tem desempenhado neste processo (...)Portugal demonstrou, uma vez mais, que é um contribuinte relevante para a manutenção da paz e da segurança internacionais (...)" Pedro Santana Lopes, Primeiro-ministro^{viii}.

VII. Conclusão

A Guarda Nacional Republicana nos últimos anos tem sido chamada a intervir em vários conflitos um pouco por todo o mundo.

Esta participação foi sempre após resolução habilitante, mas nunca enquadrada numa Força multinacional da OTAN. Contudo, já atuou sob doutrina da mesma para o emprego de forças constituídas, com base em Corpos Militares com Funções de Polícia, as *Multinational Specialized Units*.

A Guarda quando integrada numa organização internacional habilitada, para o uso da força, operacom capacidade no campo militar e policial e de continuidade entre os dois. A continuidade é assegurada pela permanente ligação entre as instituições militar e civil, pela capacidade de transição entre as funções militares e policiais, bem como pelo desempenho destas últimas em ambiente instável.

A formação assegura a integração da doutrina militar em articulação com as FFAA, sendo o garante da preparação permanente para missões militares e missões internacionais conjuntas, onde apenas se altera o âmbito territorial de atuação, mantendo-se a *comprehensive approach* ao sistema de segurança e judicial.

Enquanto Corpo Militar, a sua capacidade permite-lhe ser uma Força especialmente apta a ser empenhada, em permanência, em todo o tipo de conflitualidade. Desde o tempo de paz, de normal funcionamento das instituições democráticas, até às



operações de imposição da paz, nos países qualificados de classe “C”, no cumprimento das Funções de Polícia.

A GNR apresenta uma capacidade única para fazer face, no desempenho todo o espectro das Funções de Polícia, à violência direta, estrutural e cultural, com a possibilidade de o fazer em ambiente instável, como advém da sua formação militar, conferindo-lhe uma competência distintiva. Paradoxalmente, de alguma forma, a recusa do então Presidente da República em ver o País envolvido no que considerava uma intrusão ilegal, veio dar à GNR a oportunidade de mostrar a sua mais-valia no domínio militar, bem como, claro está, no policial.

A Guarda apresenta a capacidade para auxiliar outras instituições, designadamente as judiciais, as militares “propriamente ditas” e as de Polícia em sentido estrito e estreito, a melhor preencher a *Security Gap*, contribuindo para erradicar a violência, contribuindo para a Paz, o que decorre: (1) capacidade para ser projetada com o instrumento militar e atuar em conjunto com o mesmo desde a primeira fase do conflito (*deployment gap*); (2) capacidade para garantir a continuidade institucional militar/ civile funcionalmilitar/ policial, em ambiente instável, sem quebras ou sobressaltos, com recurso à força de forma legal (*enforcement gap*); (3) capacidade decorrente das suas atribuições diárias no desempenho das Funções de Polícia, no âmbito da sua missão no sistema de segurança, com a permanente ligação ao sistema judiciário, com os diferentes níveis de autoridade, o que lhe permite possuir uma *comprehensive approach* na promoção e construção do sistema de segurança (*institutional gap*).

A doutrina de atuação da OTAN para preencher a *Security Gap* são as *Multinational Specialized Units*. A Guarda Nacional Republicana tem todas as características necessárias para constituir ou integrar uma MSU: é um Corpo Militar e desempenha a Função de Polícia, tem capacidade de atuar numa operação de imposição da paz superando a *Security Gap* e tem experiência prática de atuação sob doutrina MSU.

A Guarda Nacional Republicana é um instrumento credível no apoio à política externa do Estado Português nas operações de imposição da paz, orientada para o *statebuilding* na criação de um *jus post bellum* (Silvério, 2014). Para isso contribuem a sua genética, Corpo Militar com Função de Polícia, e no caso do Iraque, quando chamada a intervir num dos cenários mais devastadores a nível internacional, a Guarda mostrou-se estar ao nível das exigências. Cumpriu as Funções de Polícia que se lhe exigia e perante vários ataques inopinados e em missões planeadas mostrou estar preparada para lidar com elevados níveis de violência, tendo tido ZERO baixas. Um feito notável.

Referências Bibliográficas

LIVROS

Boulding, Kenneth (1990). *Peace Theory*. In: Paul Smoker et. al (ed.), *A Reader in Peace Studies*. New York: Pergamon Press, pp. 3-8.

Branco, Carlos (2010). *Guarda Nacional Republicana. Contradições e ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.

Castro, Catarina Sarmento e (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editores.



Correia, Sérvulo (1994). Polícia. *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI. Lisboa: [s.n.], pp. 393-406

Cruz, Marco F. (2010). A Participação da Guarda Nacional Republicana em Operações de Paz. In: Adriano Moreira (Dir.) *Portugal e as Operações de Paz. Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Prefácio, pp. 319-376.

Elias, Luís (2006). *A Formação das Polícias nos Estados Pós-Conflito. O Caso de Timor-Leste*. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Galtung, Johan (1975). Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. In: Johan Galtung, *Peace, War, and Defense: Essays in Peace Research*, Vol. 2. Copenhagen: Christian Eljers, pp. 282–304.

_____ (1996). *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo: SAGE.

GNR (1996a). *Manual de Operações*, Vol. I. Lisboa: Ed. GNR.

_____ (1996b). *Manual de Operações*, Vol. II. Lisboa: Ed. GNR.

_____ (2004). *Manual de Distúrbios Civis*. Lisboa: ed. GNR, Regimento de Infantaria.

_____ (2010). *A GNR NO IRAQUE 2003-2005*. Lisboa: ed. GNR – Revista da Guarda.

Guedes, A. M. (2011). A Estratégia política de reconstrução e a normatividade PostBellum emergente: o caso da participação portuguesa na ISAF, Afeganistão, 2002-2011. In M. d. Pereira, & M. T. (Coords), *Colección de Estudios Internacionales* (pp. 477-513). Madrid: Andavira.

Guedes, A. M. & Elias, L. (2010). *Controlos Remotos*. Coimbra: Almedina.

Jayamaha, D.; Brady, S.; Fitzgerald, B. & Fritz, J. (2010). *Lessons learned from U.S. Government Law Enforcement in International Operations*. Carlisle: Strategic Studies Institute.

Kaldor, Mary (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 2ª ed.. Cambridge: Polity Press.

L'heuillet, Hélène (2001). *Basse politique, haute police : Une approche historique et philosophique de la police* (Trad. do francês, 2004, *Alta Polícia, Baixa Política: uma visão sobre a Polícia e a relação com o Poder*). Cruz Quebrada: Editorial de Notícias.

Oakley, Robert B.; Dziedzic, Michael J. & Goldberg, Eliot M. (eds) (1998). *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*. Washington, DC: National Defense University Press.

Perito, Robert M. (2004). *Where Is the LONE RANGER When We Need Him? America's Search For a Postconflict Stability Force*, 1st Publ.. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Pires, Nuno Lemos (2011). *Cartas de Cabul. O Afeganistão visto por um soldado português*. Lisboa: Tribuna da História.

Rasmussen, J. Lewis (1999). Peacemaking in the Twenty-first Century. In: William Zartman, J. L. Rasmussen (orgs.), *Peacemaking in International Conflict – Methods and Techniques*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, pp. 23-50.



PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS e OUTRAS

Branco, Gervásio (2013). O Conceito Estratégico e o Modelo Policial. *Nação e Defesa*, Lisboa: IDN, n.º 136, 5ª Série, pp. 202-222.

Cappelli, Riccardo (2005). Iraq: Italian Lessons Learned. *Military Review*, March -April 2005, pp. 58-61.

Carabinieri, Comando Generale Dell' arma dei (2003). *Dottrina e procedure d'impiego delle Unità Specializzate Multinazionali (MSU)*, n. D -14, Roma: [s.n.].

Field, Kimberly C. & Perito, Robert M. (2002-03). Creating a Force for Peace Operations: Ensuring Stability with Justice. *Parameters*, Carlisle: U.S. Army War College, Vol. 32, n.º 3, winter 2002-03, pp. 77-87.

Galtung, Johan (1964). An Editorial. *Journal of Peace Research*, Oslo: SAGE, Vol. 1, n.º 1, [s.d.], pp. 1-4. Disponível em: <http://them.polylog.org/5/fgj-en.htm> - acedido em 10 de outubro de 2011.

_____ (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, Oslo: SAGE, Vol. 6, n.º 3, [s.d.], pp. 167-191.

_____ (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, Oslo: SAGE, Vol. 27, n.º 3, August, pp. 291-305.

_____ (2004). Violence, War, and Their Impact: On Visible and Invisible Effects of Violence. *Polylog. Forum for Intercultural Philosophy*, Vienna: [s.n.], n.º 5, 2004.

Lutterbeck, Derek (2004). Between Police and Military - The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, SAGE, Vol. 39, n.º 1, March, pp. 45-68. Disponível em: <http://cac.sagepub.com/cgi/reprint/39/1/45> - acedido em 20 de julho de 2012.

MDN (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Despacho do Ministro da Defesa n.º 4/ 2011, de 31 de janeiro, Lisboa: MDN.

NATO (2001). *Peace Support Operations*. AJP-3.4.1., NATO, July 2001.

_____ (2010a). *Allied Joint Doctrine for Non-Article 5, Crisis Response Operations*. AJP-3.4(A), NATO, October 2010.

_____ (2010b). *Allied Joint Doctrine*. AJP-01(D), NATO, December 2010.

Paris, Andrea (2004). Aspects of military doctrine on the multinational specialized units. Seminar of the Multinacional Specialized Units. *Rassegna dell'Arma*, Anno 2004, Supplemento al n. 4/2004. Disponível em: http://www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Rassegna+Arma/2004/Suppl_4/IIrd+Sessio n/02_Andrea+Paris.htm - acedido em 20 de maio de 2011.

Scobell, Andrew & Hammitt, Brad (1998). Goons, Gunmen, and Gendarmerie: Towards a Reconceptualisation of Paramilitary Formations. *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 26, n.º 2, Winter 1998, pp. 213-232.

Silvério, Paulo (2004). *Relatório final do Iraque – 2º Contingente*, Lisboa: [s.n.].

_____ (2014). *Breve genealogia dos fundamentos da Guarda Nacional Republicana no Jus Post Bellum*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito.



UN (1992). Report of the Secretary-General. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. A/47/277 - S/24111, 17 June 1992. Disponível em: http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf - acedido em 10 de novembro de 2011.

_____ (2000). *Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia*. Two-Day Session in Ulaanbaatar, May 8-10, 2000. Press Release SG/SM/7382. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html> - acedido em 11 de novembro de 2011.

_____ (2004). High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *"A More Secure World: Our Shared Responsibility"*- General Assembly document A/59/565, 2 December 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> - acedido em 20 de maio de 2011.

Zimmermann, Doron (2005). Between Minimum Force and Maximum Violence: Combating Political Violence Movements with Third-Force Options. *Connections: The Quarterly Journal*, Zurich: [s.n.], Vol. IV, n.º 1, Spring 2005, pp. 43-60.

ⁱ Art 1º, al c) da Portª. nº 87/99, de 30 de dezembro

ⁱⁱ Graves condições de salubridade - Art.º 2º e 3º da Portª. nº 87/99, de 30 de dezembro

ⁱⁱⁱ Na antiga URSS, estas Forças eram apelidadas como "tropas do Ministério do Interior".

^{iv} «(...) conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes da doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas, interoperabilidade, entre outras.» (MDN, 2011: 4), (DOTMLPI).

^v Art.º 150º do RGSGNR, Despacho n.º 10393 do Comandante-geral GNR, de 05 de maio de 2010, DR,2.ª série - n.º 119 - 22 de Junho de 2010

^{vi} Vale a pena, neste quadro comparar as missões da Guarda no Iraque, com as das Forças Especiais portuguesas no Afeganistão (Pires, 2011).

^{vii} Diário da República de 16 de dezembro de 2005, o Aviso n.º 11 435 (2ª série)

^{viii} Eleições no Iraque, Público, 30 de janeiro de 2005

SOBRE A DUPLA E PARADOXAL FUNÇÃO DOS MEDIA: PORTADORES DA IDEOLOGIA DOMINANTE E VEÍCULOS DO DISCURSO DISRUPTIVO

José Rebelo

joserebelo@yahoo.com

Doutorado e Agregado em Sociologia. Presidente do Conselho Científico e director do Doutoramento em Ciências da Comunicação do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (Portugal). Director de *TRAJECTOS* – Revista de Comunicação, Cultura e Educação. Membro do Conselho de Opinião da Rádio e Televisão de Portugal (RTP, SA).

Resumo

Pretende-se avaliar a dupla função exercida pelos *média* tradicionais - Televisão, Rádio e Imprensa -, enquanto lugar de produção ideológica, assumindo-se como dispositivo de naturalização do discurso do poder, e enquanto lugar de confrontação, dando voz a projectos alternativos. Ambas as funções são ilustradas. A primeira, com aspectos ligados à cobertura mediática, nacional e internacional, da crise económica e financeira em Portugal. A segunda, com a cobertura de manifestações de contestação em Portugal e no Brasil. Conclui-se que, se os *media* tradicionais veiculam normas e hierarquias dominantes, acabam, também, nomeadamente pela pressão das redes sociais, por assinalar o seu desvio contribuindo, assim, mesmo se indirectamente, para uma re-significação de gentes e modos de vida.

Palavras chave:

Naturalização; poder/contra poder; dissenso; crise; Estudos Culturais

Como citar este artigo

Rebelo, José (2014). "Sobre a dupla e paradoxal função dos media: portadores da ideologia dominante e veículos do discurso disruptivo". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_art6

Artigo recebido em 28 de setembro de 2014 e aceite para publicação em 24 de outubro de 2014



SOBRE A DUPLA E PARADOXAL FUNÇÃO DOS MEDIA: PORTADORES DA IDEOLOGIA DOMINANTE E VEÍCULOS DO DISCURSO DISRUPTIVO

José Rebelo

1. Introdução

Em 16 de Dezembro de 2001, António Guterres apresentava a sua demissão de primeiro ministro de Portugal, a pretexto de que o país “estava num pântano”. Sucedeu-lhe Durão Barroso que não tardou em chamar a atenção da opinião pública para as dificuldades de um país que, segundo ele, “estaria de tanga”.

A crise teria contornos nacionais e exigiria, portanto, uma solução nacional. Posteriormente, com o 1º ministro José Sócrates, a solução encontrada passou pela realização de grandes obras públicas susceptíveis de dinamizar, a montante e a juzante, a estrutura produtiva portuguesa.

Mas, subitamente, o sistema financeiro norte-americano abalava fortemente com a falência do grupo Lehman-Brothers. E, rapidamente, a tempestade atingia a Europa.

Assistiu-se, então, a uma notável inversão de discurso: grandes empresários, homens de negócios, banqueiros que, arautos de um ultraliberalismo desenfreado, apregoavam as virtudes do mercado e se insurgiam contra um Estado entendido como obstáculo ao desenvolvimento exigiam, agora, a intervenção desse mesmo Estado.

“O bando dos poderosos” escreve Alain Badiou num artigo publicado no jornal *Le Monde* em 17 de Outubro de 2008, “os bombeiros do fogo monetário, os Sarkozy, Paulson, Merkel, Brown e outros Trichet mergulham no buraco central dos milhares de milhões para clamarem: ‘Salvemos os bancos’”. E Alain Badiou prossegue, em tom irónico: “Esse nobre grito humanista e democrático jorrou de todos os peitos políticos e mediáticos”.

Em Portugal, rapidamente o poder político aderiu à tese da origem internacional da crise e apontou para os mesmos caminhos: salvar a banca e relançar a economia através da aceleração do investimento público. Milhares de milhões de euros afluíram às caixas exangues do Banco Português de Negócios (BPN). Numa aplicação extrema da velha teoria keynesiana, multiplicaram-se os projectos de modernização das redes de transporte: as auto-estradas que rasgam campos desertos; o comboio de alta velocidade (TGV) que urge concretizar; o novo aeroporto cuja construção não pode mais ser adiada.



A euforia não durará, contudo, mais do que dois anos. Dura, apenas, até ao momento em que, nos areópagos europeus, se verifica que a receita não resultara: a dívida externa dos Estados aumentara incessantemente e o endividamento das famílias tinha ultrapassado os limites do aceitável.

E muda-se de rumo: a expansão desenfreada é substituída pela mais impiedosa recessão que atinge, em particular, as economias mais frágeis do sul da Europa.

Em Portugal, surgem os “Programas de Estabilidade e Crescimento”: o PEC 1, o PEC2, o PEC3, o PEC4 que significam sacrifícios e mais sacrifícios; impostos e mais impostos; cortes e mais cortes perante uma opinião pública que assiste ao desbaratar das suas parcas economias e perante uma classe política que, tirando proveito das medidas impopulares, descortina a possibilidade de regressar ao poder.

E regressa, em Junho de 2011, sob a forma de uma coligação de centro-direita PSD/CDS.

Só que, a mudança de governo não implicará mudança de políticas. Contrariamente ao prometido, a austeridade não pára. Até vai aumentar. Porque, declaram os novos responsáveis, o conhecimento dos *dossiers* mostra que o país estava ainda pior do que se pensava. E pior porquê?

Por causa da crise internacional?

Não!

A causa internacional era subtilmente substituída pela causa nacional. A culpa já não residia no estrangeiro mas nos erros do governo anterior e nos próprios portugueses que, durante décadas, teriam vivido acima das suas possibilidades. Nem uma referência às vorazes campanhas publicitárias que ofereciam crédito para o dia seguinte.

Não!

Os portugueses ter-se-iam deixado seduzir pelo consumismo e, agora, o momento era chegado de pagarem a factura.

Factura pesada. Prova-o os anúncios de mais impostos, de mais cortes, de mais desemprego.

Em Abril de 2013, os números relativos à execução orçamental ir-se-iam revelar, contudo, desanimadores para o governo. Apesar do agravamento das medidas de austeridade, falhavam todas as previsões: quanto à dívida pública, quanto ao défice orçamental, quanto à evolução do produto interno bruto (PIB), etc.

Nova pirueta e regresso às razões internacionais da crise: afinal, a economia portuguesa não melhorava, como seria de esperar, porque a crise europeia impedia a absorção das exportações portuguesas...

Alguns meses decorridos e eis que surgem, como por magia, “sinais de melhoria”: ligeira diminuição da taxa de desemprego, aumento das exportações, moderação da descida do PIB. O discurso oficial releva estes “sinais” acrescentando, no entanto, que eles devem ser interpretados com prudência. Prudência que se vai esbatendo à medida que se aproximam as eleições para o Parlamento Europeu. Em Março de 2014, já não há precauções a tomar. Oficialmente, a “crise” passa a ser conjugada no passado. Os portugueses vivem cada vez pior? Que importa? O certo é que, de fonte



governamental, o país “salvou-se da bancarrota”. Os portugueses estão pior mas o país está melhor. E não faltam vozes que, do estrangeiro, saúdam o “tremendo esforço da população portuguesa” e os “resultados assinaláveis” assim obtidos. Com o dealbar da Primavera, soam tambores e trompetas proclamando o fim do regime de “protectorado”. Portugal tornara a ser dono do seu destino, afirma-se nas esferas do poder.

Esta rápida rememoração de alguns factos que marcaram a história política, económica e financeira de Portugal nos últimos anos, permite:

1. Introduzir conceitos fundamentais, como os de problema público e de acontecimento.
2. Avaliar o papel dos *media* na relação entre problema público e acontecimento assim como a responsabilidade que detêm nos processos de massificação, de institucionalização de problemas públicos e de acontecimentos.

2. Os media enquanto lugar de produção ideológica

Segundo Gusfield, citado por Louis Quéré numa conferência pronunciada no Porto em Fevereiro de 1999 e publicada num número especial da revista *Discurso – Língua, Cultura e Sociedade*, da Universidade Aberta (Quéré, 2001: 97-113), a verificação de um problema público implica:

1. Que ele seja assumido, enquanto problema, pela sociedade no seu conjunto.
2. Que ele suscite debate contraditório e conflitual.
3. Que ele esteja associado a uma acção pública visando a sua resolução.

Só que, a nossa contribuição para a definição de um problema é bem menor do que seria de supor. Dito de outra forma: a instituição de um problema enquanto problema é, em grande medida, exterior a cada um de nós. Na maioria das vezes, são-nos exteriores, as estratégias conducentes à sua assunção colectiva e à sua colocação no centro de debates, tal como nos são exteriores as acções, ou a simulação das acções, que se propõem resolvê-los.

O quotidiano é feito de um eterno trilhar, em ziguezague, por entre problemas. Desemprego. Insegurança. Falta de habitação. Crise. Problemas que são e não são nossos problemas. São “nossos problemas” na medida em que nos afectam directamente, em que, deles, somos vítimas. Não são “nossos problemas”, na medida em que a sua génese nos é exterior. Trata-se de problemas que conheceram um processo de naturalização. E é, justamente, esse processo de naturalização que nos faz perder a ideia de exterioridade. Que faz com que não tenhamos consciência plena da construção de um itinerário que, se não nos é imposto, nos é, pelo menos, insinuado. Que faz, seguindo Pierre Bourdieu, com que se estabeleça uma espécie de cumplicidade entre dominante e dominado, através da qual o dominado, negligenciando a sua condição de dominado, “se esqueça de si e se ignore, submetendo-se [ao dominante] da mesma maneira que contribui, ao reconhecê-lo, para fundá-lo” (Bourdieu, 1982: 119).



Os grandes meios de comunicação social – jornais, estações de rádio, canais de televisão – constituíram, desde sempre, o núcleo desses processos de naturalização. Fabricando adesões. Forjando consensos. Não os “consensos comuns”, de inspiração kantiana, mas os que ocultam estratégias que António Gramsci designaria por “hegemónicas”. Consensos, ou melhor, pseudo-consensos que, para citar Jacques Rancière, numa conferência que realizou em Março de 2010 na Universidade de Lille com o título *Y a-t-il des crises politiques?*, significam acordos impostos, monopólios de sentido exercidos por oligarquias de especialistas.

Imperceptivelmente, esses grandes meios de comunicação social convertem uma história fragmentada, em função de interesses e de oportunidades, por vezes inconfessáveis, numa continuidade feita de mutações tão dissimuladas quanto incessantes, criando, assim, uma aparente “unidade indivisível”, para recorrer ao conceito de Edmund Husserl, que se manifestaria sem interrupções, sem hiatos. Unidade consentida e com-sentido entre “o que acaba de se passar” e “o que vai passar-se” (Rebelo, 2006: 20).

Ao princípio, a crise era portuguesa. Depois internacional. Mais tarde de novo portuguesa. Tempos volvidos, outra vez internacional. Para, enfim, mergulhar no domínio das coisas passadas, resolvidas.

E quem se aperceberá de tal variação?

É o vaivém das notícias e comentários. Ou das supostas notícias e dos supostos comentários. Hoje, as páginas dos jornais, os tempos das emissões radiofónicas e televisivas abundam em tal versão. Insaciavelmente repetida. Apresentada como incontestável, como indiscutível. Amanhã, essa mesma versão começa a definir até desaparecer e ser substituída por outra. Igualmente incontestável. Igualmente indiscutível. Tudo sem desenlace. Sem que a passagem, o momento da mutação qualitativa, o momento *Kairos* para dizer como Louis Marin no seminário sobre *Sémantique des Systèmes Représentatifs* que dirigiu na École des Hautes Études en Sciences Sociales, de Paris, no ano lectivo 1990/1991, seja captado pelo leitor, pelo ouvinte, pelo telespectador.

Tudo se passa como se a narrativa mediática não tivesse fim. Porque, independentemente da versão em curso, a narrativa mediática investirá sistematicamente, como sublinha Jean-Pierre Esquenazi (2002: 78), num triplo dispositivo:

- Num dispositivo de institucionalização que se consubstancia nas operações de classificação, de ordenação e de tipificação das experiências que perdem, assim, a sua originalidade para se diluírem no interior de paradigmas exteriores aos sujeitos.
- Num dispositivo de explicação racionalizante, ligada a uma visão normativa, a uma tentativa de imposição da ordem social específica, à reprodução das hierarquias vigentes.
- Num dispositivo de repetição. “Pela repetição”, observa Pierre Moscovici, “a ideia dissocia-se do seu autor; transforma-se numa evidência independentemente do tempo, do lugar e da pessoa; deixa de ser a expressão de quem fala e passa a ser a expressão da coisa de que se fala” (1981: 198-199).



Cada meio de comunicação social, através do espaço cénico que monta (Goffman, 1991: 134), constrói, pois, uma identidade discursiva, geradora, por sua vez, de um imaginário social que ele espera transmitir à massa dos seus destinatários.

Numa dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, apresentada na Universidade Aberta, em 2013, com o título “Representação dos portugueses no discurso mediático europeu: as notícias sobre a crise financeira”, Irina Fresco Veríssimo procede a uma análise da forma pela qual alguns jornais europeus se ocuparam de Portugal. O *corpus* foi constituído por 25 artigos, publicados no *El País*, no *Le Figaro*, no *The Times*, no *Irish Independent* e na *Gazeta Wyborcza*, da Polónia, de 23 de Março a 10 de Julho de 2011, isto é, entre a demissão do 1º ministro José Sócrates e a apresentação das medidas de “ajustamento orçamental” pelo então ministro das Finanças, Vítor Gaspar.

Das categorias temáticas atribuídas ou associadas a Portugal destacam-se, por ordem de importância: «Desespero/Desalento», «Despesismo/Endividamento», «Instabilidade política», «Teimosia», «Falta de Rigor/Desorganização/Desonestidade», «Justiça ineficaz/Corrupção», «Preguiça», «Mercado laboral pouco competitivo», «Má gestão dos organismos públicos», «Mercado imobiliário inadequado».

Note-se que, raramente, o enunciar de qualquer destas categorias se apoia no relato de um caso concreto. Apoia-se, antes, em considerações gerais, em assertividades que dispensam fundamentação. É dito. E, por ser dito, é verdade. Como salienta a autora, “partindo do pressuposto de que os portugueses são um povo triste, os jornalistas não pouparam em expressões como «drama», «infeliz sina», «agonia» ou «sem esperança»”. No entanto, em apenas dois dos artigos analisados é dada a oportunidade aos portugueses para exprimirem os seus sentimentos relativamente à situação. “As restantes descrições do ânimo da população portuguesa” prossegue Irina Veríssimo, “são feitas a partir da própria percepção dos jornalistas”. Garante-se em *Le Figaro* de 25 de Março:

“Todos os olhos estão agora voltando-se para Lisboa, onde se desenrola a continuação do drama.”

O mesmo se pode dizer quanto à «Preguiça», característica que, referida em quatro dos artigos analisados, nunca é acompanhada de um indicador socioeconómico susceptível de a sustentar. Veja-se, a propósito, o fragmento seguinte do jornal polaco *Gazeta Wyborcza*, de 16 de Abril:

“Os gregos que se manifestam nas ruas ou os membros da oposição no parlamento português estão plenamente conscientes do facto de que sem a pertença à UE as suas vidas serão ainda piores. A raiva por detrás destes protestos foi causada por uma deterioração da situação devido ao facto do financiamento europeu não estar mais a fluir livremente, num momento em que os jovens estão sendo chamados a trabalhar mais e pagar a preguiça da



geração de seus pais, que ignorou a necessidade de poupar para um futuro melhor".

Povo triste e preguiçoso que, o que não deixa de ser contraditório, se deixou enredar nas teias do consumismo. Eis a principal razão da crise como se escreve na edição de 24 de Abril de 2011 do *El País*:

"Endividamento é a palavra que melhor se adapta ao enigma socioeconómico do país. Mais de 2,4 milhões de portugueses devem cerca de 120 mil milhões de euros em empréstimos hipotecários, como resultado do modelo social promovido nos últimos anos e a que todos aspiravam: casa nova, carro novo, crédito barato, modernização tardia. A crise terminou abruptamente com a miragem (...)".

Aspecto, este, difícil, aliás, de debelar. Espanta-se o *The Times* de 5 de Junho que, apesar da crise e das medidas de austeridade, ainda se vejam pessoas "que vão ao cinema, tomam o pequeno-almoço fora, vão ao teatro".

Saída para a crise? Só há uma, o resgate internacional. Mas o 1º ministro português hesita. Peremptoriamente, o *Le Figaro* afirma a 25 de Março.

"Dois dias de reunião da cúpula da UE em Bruxelas, sob a pressão constante dos mercados, não foram suficientes para convencer o primeiro-ministro José Sócrates a procurar ajuda oficial da UE e do FMI. (...) O dinheiro está lá para ajudar Portugal, a vontade política também, mas, por agora, a Europa só pode assistir, de braços cruzados, à descida ao inferno de Portugal, ameaçado de falência, se não apelar para o resgate internacional."

De pouco valem, contudo, as hesitações perante a inexorabilidade do resgate. De facto, e como sublinha a *Gazeta Wyborcza* de 11 de Abril:

"(...) os credores tiveram que lutar durante muito tempo com o Governo Português de José Sócrates para que este aceitasse a sua mão estendida".

Curiosa imagem: os credores de mão estendida para ajudar, e o responsável político do país endividado hesitante em aceitar a ajuda. Não admira, por conseguinte, o epíteto com que é qualificado: "teimoso".

A conclusão do processo vem no *The Times* de 7 de Abril:



“Portugal, terra das canções melancólicas de fado, aceitou a sua infeliz sina na noite passada: Vai ter que engolir seu orgulho e aceitar um pacote de ajuda. Não havia alternativa”.

Os organismos públicos estão mal geridos? A Justiça é ineficaz? É ainda o *The Times* que, em 5 de Junho, antecipa a solução: “Um governo de centro-direita será bem recebido pelos investidores, que perderam a fé em Portugal”. E assim se resolverá a falta de competitividade do mercado laboral tal como a inadequação do mercado imobiliário.

Note-se que, na maioria esmagadora das vezes, e sobretudo quando se trata de jornais publicados em regiões menos atingidas pela crise, como a Inglaterra e a França, a situação portuguesa, irlandesa, grega e espanhola é vista indiscriminadamente. Apresentada como um todo. Não faltarão, até, expressões pejorativas – os “PIGS” – para classificar esses países, esses povos do sul europeu que, no entender de Ângela Merkel, como lembra a *Gazeta Wyborcza* de 2 de Junho, não merecem ajuda enquanto tiverem “um monte de feriados” ou não pararem de “andar à toa”¹.

Naturalmente, cada um dos países incluídos na amálgama assim construída, procura demarcar-se dos restantes. Mostrar que as origens da crise que atravessa são de natureza diferente e que a crise, não se revestindo da mesma gravidade, é de resolução mais simples. Assiste-se, então, a uma estratégia quase fratricida que consiste em denunciar aqueles que se encontram, ainda, em pior estado. É o que faz o jornal de maior circulação na Irlanda, o *Irish Independent* que, a 25 de Março, considera:

“Portugal tem problemas significativos - altos níveis de endividamento, crescimento anémico e um desafio de liquidez imediata”.

Três semanas depois, o mesmo jornal volta à carga, agora de forma mais explícita e associando Portugal e a Grécia:

“(…) que desperdiçaram milhões de dólares em projectos de comparsas e promessas eleitorais locais.”

Mas o quadro explicativo que perpassa da cobertura internacional aqui evocada conjuga-se, em grande medida, com o discurso que, na mesma época e sobre o

¹ Num artigo publicado no *Le Monde*, em 12 de Novembro de 2012, Ulrich Beck refere-se assim a Ângela Merkel: “São numerosos os que vêem na Chanceler alemã a rainha sem coroa da Europa. Quando se coloca a questão de saber de onde lhe vem o poder, é-se remetido para uma das características que melhor definem o seu modo de fazer: uma habilidade maquiavélica”. E o sociólogo e filósofo alemão continua: “Merkel prefere – e aqui reside toda a ironia maquiavélica da sua postura – fazer depender a disposição da Alemanha em conceder créditos, da aceitação, pelos países endividados, das condições impostas pela política alemã de estabilidade. É o primeiro princípio de Maquiavel: tratando-se de ajudar os países endividados com o dinheiro alemão, a posição de Ângela Merkel não é nem um sim franco nem um não categórico, mas um nim, entre os dois”.



mesmo tema, dominou a própria imprensa portuguesa de maior expressão. Muitos dos estereótipos usados na imprensa internacional beneficiaram, nos meios de comunicação social portugueses, de idêntico acolhimento. Em particular no que toca às causas profundas da crise, também elas frequentemente relegadas para um sujeito colectivo – um “nós” – afinal responsável pela dívida. Também nos meios de comunicação social portugueses se desencadearam tentativas de demarcação, sobretudo relativamente aos gregos. E não faltaram as notícias sobre novos e mais penalizadores programas de austeridade que abalariam a sociedade grega. E não faltaram imagens sobre violência nas ruas das principais cidades gregas, assaltos a Bancos e a supermercados. Enfim, o contrário da atitude, mediaticamente apresentada como sendo calma e compreensiva da população portuguesa, apostada em ultrapassar um período visto como provisório.

O discurso oficial, ampliado pelos media, não economiza esforços para fazer passar esta ideia de provisoriedade, de vontade generalizada em corrigir erros do passado. Daí, o investimento na criação de eufemismos que escondem medidas drásticas dirigidas contra sectores alargados e mais pobres da população. Com efeito, termos e expressões, no entanto carregados de ideologia, são insistentemente repetidos nos *media* portugueses, numa espécie de litania mediática ou de refrão retórico (Derrida, 2004: 134). Objecto de um processo de naturalização, insinuaram-se progressivamente, esses termos e expressões, na linguagem do quotidiano, reeditando a novilíngua orwelliana. Exemplos:

- Chumbo do Tribunal Constitucional (que, na prática, corresponde a fazer recair sobre o Tribunal Constitucional as consequências da decisão por este tomada relativamente a diplomas do governo manifestamente inconstitucionais);
- Regresso aos mercados (dado como exemplo de sucesso da política do governo no domínio financeiro);
- Ajustamentos (que significam cortes de salários de funcionários públicos e, em geral, cortes nas despesas de educação, de saúde e de assistência social);
- Medidas de convergência (que se traduzem pelo alinhamento dos estatutos profissionais no sector público e no sector privado, sempre no sentido do estatuto menor);
- Gorduras do Estado (para designar os supostos gastos excessivos ou injustificados no funcionamento do próprio aparelho de Estado, oficialmente atribuídos ao governo anterior, obviamente de outra cor política);
- Contribuição Extraordinária de Solidariedade e taxa de sustentabilidade (para nomear as reduções das pensões de reforma);
- Taxas moderadoras (que oneram o acesso aos serviços de urgência dos hospitais públicos);
- Requalificação profissional (extinção de um posto de trabalho e despedimento do respectivo trabalhador);
- Imparidades (para referir fraudes cometidas por grupos financeiros particularmente importantes);
- Flexibilidade (alterações às leis do trabalho facilitando despedimentos e celebração de contratos a prazo);



- Inverdades (declarações falsas);
- Consolidação orçamental (aumento de impostos).

De Novembro de 2007 a Setembro de 2009, a palavra “crise” surgiu em 1252 notícias inseridas no *site* do canal público da televisão portuguesa (Andringa, 2009: 81-88). A “CRISE”, sempre a “CRISE” que, em toda a sua dimensão anaforizante, escapa a qualquer questionamento sobre génese e consequências. A “CRISE” que incorporamos e à qual nos referimos como factor explicativo de tudo quanto nos rodeia. A “CRISE” que, retomando Jacques Rancière, “funciona, no espaço mediático, como uma máquina interpretativa que faz parte do discurso dominante”.

Compete, a uma sociologia crítica, no sentido habermasiano da expressão, desconstruir essa amálgama de versões mediáticas que se sucedem imperceptivelmente. Que, em cada momento nos impõem uma “verdade”. A “verdade”. Compete-lhe desmontar esse palimpsesto. Denunciar supostas evidências. Combater lógicas aparentemente neutras, segundo as quais o acontecimento actualiza o problema público (o encerramento de uma fábrica, por exemplo, reforça, em nós, a ideia da crise) e, inversamente, o problema público constitui o quadro explicativo do acontecimento (é por causa da crise que a fábrica encerra).

3. Os media enquanto lugar de confrontação

Desconstruir, desmontar, denunciar, combater: tudo objectivos do modelo de sociologia crítica que se propõe. Modelo de sociologia crítica que, aplicado aos media, pode ir mais longe, no aprofundamento da reflexão sobre o papel que estes desempenham na estruturação da opinião pública

É que, se os media constituem um dispositivo central para a naturalização/socialização das ideias e projectos de vocação hegemónica, como se tem vindo a defender, eles constituem, igualmente, um factor decisivo para a propagação de ideias e de projectos contra hegemónicos.

Na esteira dos Estudos Culturais iniciados em Birmingham nos anos oitenta do século passado, por cientistas sociais como Hoggart e Stuart Hall, diríamos que o campo dos *media* não é um todo coerente, harmonioso, perfeitamente articulado. Mais do que a expressão de uma classe dominante, o campo dos *media* reflecte alianças conjunturais entre fracções de classe que se podem neutralizar ou entre as quais se podem abrir falhas, clivagens.

Por outro lado, os *media* não constituem meros dispositivos tecnológicos de transmissão de acontecimentos. Em primeiro lugar porque o acontecimento não existe *de per si*. Em segundo lugar porque os *media* são, simultaneamente, sujeito e objecto do ambiente que os rodeia.

Vejamos mais em pormenor cada um destes aspectos de importância fundamental para uma sociologia dos media.

1. O acontecimento situa-se no ponto de convergência da ocorrência com a respectiva percepção. E esta depende do olhar do jornalista, do seu *Lebenswelt*, para citar



Habermas², assim como das estratégias editoriais do próprio órgão de comunicação social, com o qual o jornalista tende a desenvolver mecanismos miméticos. Protagonista de uma dupla relação – com a cultura em que se inscreve e com o colectivo de trabalho de que é parte – o jornalista exerce, assim, uma função de *Gatekeeping*, como lhe chamou David White numa obra célebre que publicou em 1950, filtrando os acontecimentos a mediatizar e definindo critérios que os destacam ou os minimizam através da respectiva paginação/alinhamento.

2. Se é certo que os *media* contribuem para a hierarquização dos temas de debate no espaço público³, não é menos certo que os mesmos *media* são, em contrapartida, penetrados por esse espaço público que influenciam. Isto é, entre a agenda mediática e a agenda pública estabelece-se uma espécie de relação de simbiose em que cada uma contamina e é contaminada pela outra sem que se possa determinar com precisão qual a contaminação primeira⁴.

Daí que, no campo dos *media*, irrompam estratégias por vezes contraditórias. Se afirmem autonomias de decisão. Se infiltrem subculturas. Ecoe a voz de minorias. Se faça ouvir o clamor do dissenso.

Organizações como “Anonymous”, “Hacktivismo”, “Indignados” ou “Occupy Wall Street” souberam captar a atenção dos grandes meios de comunicação social, à escala nacional e transnacional. E as suas iniciativas tornaram-se conhecidas no mundo inteiro.

Tais movimentos, privilegiam estratégias discursivas e acções demonstrativas que transgridem a norma e provocam, deliberadamente, aquele indivíduo ou grupo social ou político que é objecto da sua contestação.

Recusam a polémica mas apostam na sátira.

Recusam a polémica na medida em que ela implicaria o reconhecimento da legitimidade do opositor, logo convidado a contra-argumentar. Apostam na sátira porque ela, pelo contrário, supõe a desvalorização do adversário logo relegado para um plano inferior e, portanto, impedido de replicar. Não importa (con)vencer o adversário pela argumentação. Importa, antes, vencê-lo pelo ridículo.

E lá estão os grandes meios de comunicação social, os jornais, as estações de rádio, os canais de televisão, para cederem espaços e/ou tempos de emissão à descrição do insólito. Do imprevisto. À publicização da caricatura. Do disforme. Do grotesco.

Portugal tem sido palco de situações deste género. Na sequência do draconiano Programa de Assistência Económica, celebrado entre Portugal a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional desencadearam-se manifestações de protesto, do tipo *flash mob*, contra a chamada “troika”

² Traduzível por “mundo vivido” ou “vivência do mundo”, este conceito, associado aquele nível profundo de uma colectividade onde se enraízam linguagens, normas e comportamentos comuns, é largamente abordado pelo filósofo alemão em *Théorie de l’agir communicationnel*.

³ Se não nos dizem como pensar indicam-nos sobre o que pensar, como sublinha Bernard Cohen em *The Press and Foreign Policy*, pp. 120/121.

⁴ Neste ponto, afastamo-nos de autores como Becker, McCombs e McLeod que atribuem a prevalência à agenda mediática: “Existe uma relação entre a agenda dos *media* e a agenda pública, sendo a primeira aquela que inicia o processo” (Becker, McCombs e McLeod, “The Development of Political Cognitions”, in *Political Communication. Issues and Strategies for Research*, Sage Annual Reviews of Communication Research, Vol. 4, p. 38; *apud* Enric Saperas, Os Efeitos Cognitivos da Comunicação de Massas, p. 56).



A contestação deveu-se a pequenos grupos associados numa plataforma auto-designada *Que Se Lixe A Troika*. De contornos difusos, politicamente situada numa esquerda de difícil catalogação, tal plataforma deu o primeiro e grande sinal de si em 15 de Setembro de 2012. Através das redes sociais, começaram a circular petições apelando a concentrações populares em Lisboa e noutras cidades do país. O apelo espalhou-se como uma mancha de óleo e, no dia e na hora prevista, largas centenas de milhar de pessoas aí estavam para afirmar a sua indignação. Para espanto de toda a gente, em particular dos próprios promotores, mais de meio milhão de manifestantes concentraram-se na capital portuguesa. Novos e velhos. De direita e de esquerda. Ou despidos de qualquer etiqueta política. Muitos, saíam à rua pela primeira vez. Único traço comum: gritar contra as decisões do governo, acusado de lhes retirar fatias dos ordenados, das pensões ou das reformas, e de lançar no desemprego gente e mais gente. Nunca visto. Espontaneamente, surgiram cartazes e soltaram-se slogans. Cartazes improvisados, artesanais porque cada manifestante fazia o seu. Slogans bem dispostos. Glosando a situação do país e gozando com os responsáveis desta.

É certo que o processo de mobilização se iniciara na Internet. Mas nunca atingiria tamanha dimensão se os grandes meios de comunicação social não tivessem, também eles, emprestado a sua ajuda. Durante dias a fio foram anunciando o evento. Dando pormenores da organização. Fazendo previsões sobre o eventual sucesso da iniciativa. Acabaram, finalmente, por naturalizar a contestação. E, ao naturalizá-la, acabaram por institucionalizá-la, por lhe retirar aquela carga de risco susceptível de afastar os não habituados.

Depois foi uma série ininterrupta de mini confrontações.

Muitos foram os membros do governo que, em cerimónias oficiais, se viram hostilizados por grupos de jovens cantando “Grândola Vila Morena”. O objectivo não poderia ser mais claro: confrontar esses membros do governo com a música de José Afonso que simboliza a revolução de Abril. Tal prática ganhou até uma designação: “grandolar”. Mas o sucesso da iniciativa ficou a dever-se aos jornais, aos canais de televisão e às estações de rádio que reproduziram, em inúmeros textos e imagens, esse “grandolar” constante e perturbador.

E a chacota de que foi alvo o ministro das finanças, Vítor Gaspar... Sonoras gargalhadas de meia dúzia de elementos da assistência sublinharam cada pausa do discurso que ele proferia na apresentação de um livro. Nos ecrãs dos diferentes canais de televisão que, de imediato, captaram o acontecimento, surgiu a cara de um ministro atónito, perdido. Sem saber que dizer. Nem para onde olhar.

Os exemplos de ocorrências deste tipo que, desencadeadas de forma mais ou menos espontânea via net, conquistam, depois, vastos espaços e tempos nos grandes meios de comunicação social tradicionais, não faltam, por esse mundo fora.

A afirmação das redes sociais como alavanca mobilizadora verificara-se, já, em Fevereiro de 2003, quando milhões de pessoas em todo o mundo invadiram as ruas. Assim, de repente. Sem que tal acto se devesse a convocações partidárias tradicionais mas a mensagens, apelos e petições contra a intervenção americana no Iraque que fervilharam em rede, essa marca distintiva e estruturante dos novos movimentos sociais.



Os telemóveis de 3ª geração, que apareceram no mercado em finais da década de noventa, acentuaram a tendência. Constituíram, sem dúvida, o dispositivo catalizador da Primavera Árabe, campo de tantas reportagens jornalísticas. Seguiram-se o movimento das “Indignadas”, em Madrid; o movimento “Occupy Wall Street”, em Nova Iorque; o movimento “Junho Furioso”, no Brasil.

Vejamos com algum detalhe este último caso cuja dimensão, tão extraordinária quanto surpreendente não é alheia à importância que os grandes órgãos de comunicação social brasileiros lhe conferiram.

Tudo começou a 3 de Junho de 2013 quando, respondendo a um apelo lançado através das redes sociais, escassas centenas de pessoas se reuniram em São Paulo e no Rio de Janeiro. Razão imediata do protesto: o previsto aumento do preço dos transportes públicos. Razão profunda: o mal estar provocado pela somas gigantescas dispendidas com a organização, no Brasil, do Campeonato do Mundo de Futebol. Duas semanas mais tarde, precisamente a 20 de Junho, elevava-se a 100.000 o número de manifestantes concentrados na Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro, e outros tantos na Avenida Paulista.

Entretanto, 24 jornalistas eram feridos ou detidos pelas forças policiais de São Paulo. Um dos feridos é uma repórter do influente jornal *Folha de São Paulo*. A imagem do rosto ensanguentado da repórter passa nos principais blocos informativos das televisões brasileiras e leva a que o seu jornal opere uma singular inversão de discurso. Com efeito, o mesmo órgão de comunicação social que, dias antes, exortara a polícia a pôr fim à violência nas ruas acusava, agora, essa mesma polícia, de ser fatora de violência gratuita. E, para cúmulo, outra imagem, não menos impressiva, de uma jovem manifestante atingida com gás pimenta, é estampada na primeira página do *New York Times*.

Como salienta Eduardo Santos, professor de Relações Internacionais na Universidade Federal Fluminense, num artigo publicado na Revista *Liinc* sobre “Crise de representação política no Brasil e os protestos de Junho de 2013”, paralelamente à informação dos jornais, rádio e televisão “(...) vários grupos, de maneira difusa, já estavam, desde as primeiras manifestações, difundindo informações, algumas em tempo real e sem qualquer apuração, sobre o que ocorria nas ruas em ferramentas como o serviço de vídeo *youtube*, ou de mensagens como o *twitter* e o *facebook*. O público interessado noticiado e noticiava, com um surpreendente acervo coletivo de fotos, textos e imagens atualizado e disponível no celular” (2014: pp. 86-95).

A emoção, provocada pela mediatização da intervenção policial, fez o resto. Como reconhece Eduardo Santos, em menos de um mês “houve manifestações em 438 cidades do país, com uma participação estimada de dois milhões de pessoas e ampla cobertura jornalística”

Último exemplo desta dupla e paradoxal função dos meios de comunicação social – como voz do poder e do contra poder – acentuada, ainda, pela actual competição entre *media* tradicionais e novos *media*: a cerimónia de execução de Saddam Hussein. A 31 de Dezembro de 2006, os canais de televisão generalista transmitem as imagens oficiais: tudo se teria passado, a crer nessas transmissões televisivas, com a maior das dignidades. Em silêncio absoluto. Alguém, fazendo uso de um pudor levado ao extremo, colocaria, mesmo, um lenço em redor do pescoço do condenado. Não fosse a corda, enlaçada, feri-lo.



Só que, no grupo de algozes, houve quem registasse tudo, servindo-se de um discreto telemóvel. Horas depois a versão clandestina circulava no *youtube*. Afinal nada se passara como as televisões haviam mostrado. Tinham-se trocado insultos. Entoados cânticos de vingança. E as mesmas televisões que, num dia, difundiram a versão oficial não hesitaram em difundir, no dia seguinte, a contra versão, a versão clandestina.

Decididamente, tal como a sociedade, os *media* são terreno de luta. São lugar de confrontação de forças com diferentes projectos e diferentes estratégias. Veiculam a norma dominante. Mas acabam, também, por assinalar o seu desvio contribuindo assim, mesmo se indirectamente, para uma re-significação de gentes e de modos de vida que, da periferia, invadem o centro de produção simbólica.

Referências bibliográficas

- Andringa, Diana (2009). "Essa palavra 'crise'", in *Trajectos*, Nº15, pp. 81-88, Lisboa: ISCTE / Fim de Século
- Badiou, Alain (2008). "De quel réel cette crise est-elle le spectacle?", in *Le Monde*, 17 de Outubro
- Bourdieu, Pierre (1982). *Ce que parler veut dire, l'économie des échanges linguistiques*, Paris: Fayard
- Bourdieu, Pierre (1996). *Sur la télévision*, Paris: Liber – Raisons d'Agir
- Castells, Manuel (2013). *Redes de Indignação e Esperança*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Cohen, Bernard C. (1963). *The Press and Foreign Policy*, Nova Iorque: Princeton University Press
- Chomsky, Noam (2013). *Occupy*, Lisboa: Antígona
- Derrida, Jacques e Habermas, Jürgen (2004), *Le Concept du 11 septembre, Dialogues à New York (octobre-décembre 2001) avec Giovanna Borradori*, Paris: Galilée
- Esquenazi, Jean-Pierre (2002). *L'Écriture de l'Actualité. Pour une sociologie du discours médiatique*, Grenoble: PUG
- Goffman, Erving (1991; 1ª ed. 1974). *Les Cadres de l'Expérience*, Paris: Éditions de Minuit
- Habermas, Jürgen (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris: Fayard
- Maigret, Éric (2003). *Sociologie de la Communication et des Médias*, Paris: Armand Colin
- Moscovici, Serge (1981). *L'Âge des Foules*, Paris: Fayard
- Quéré, Louis (2001). "La construction des problèmes publics et l'action collective", in *Discursos – Língua, Cultura e Sociedade*, nº especial – *Uma Tensão entre o Global e o Local*, Lisboa: Universidade Aberta, pp. 97-113
- Rancière, Jacques (2010). "Y a-t-il des crises politiques? " [consultado online] aevigiran.over-blog.com/article-ranciere-jacques-y-a-t-il-des-crises-politiques-48076162.html



Rebelo, José (2006), "Le temps et le mode de l'événement circulant", in *Hermès*, n° 46, Paris: CNRS Éditions

Rebelo, José (2006). "Prolegómenos à Narrativa Mediática do Acontecimento", in *Trajectos*, N°s 8/9, pp. 17-27, Lisboa: ISCTE/Fim de Século

Santos, Eduardo Heleno de Jesus (2014). "Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013", in Revista *Liinc*, Vol. 10, n° 1, pp. 86-95, [consultado online] <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/issue/current>

Saperas, Enric (1993). *Os Efeitos Cognitivos da Comunicação de Massas*, Porto: Edições Asa

Verissimo, Irina Fresco (2013). *Representação dos portugueses no discurso mediático europeu: as notícias sobre a crise financeira*, Dissertação de Mestrado, Lisboa: Universidade Aberta, [consultado online] https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/3008/1/Disserta%C3%A7ao_IrinaVerissimo_RI.pdf

White, David Manning (1950), "The «Gatekeeper»: A Case Study in the Selection of News", in *Journalism Quarterly*, n° 27

Notas e Reflexões

CIDADES E REGIÕES: A PARADIPLOMACIA EM PORTUGAL

Helena Santos Curto

hscurto@gmail.com

Investigadora Integrada no OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores. É coordenadora do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Doutorada em Economia pela Universidade Autónoma de Lisboa e MBA em Gestão Internacional. É Professora nas áreas da Gestão e da Economia na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal).

Luís Moita

lmoita@universidade-autonoma.pt

Professor Catedrático, Diretor do Departamento de Relações Internacionais e coordenador do Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) e membro do Conselho Científico. Diretor do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores, integra o projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Foi Vice-Reitor (1992-2009) e coordenou o Instituto Sócrates para a Formação Contínua. Conferencista regular no Instituto de Defesa Nacional, leciona no Instituto de Estudos Superiores Militares.

Brígida Rocha Brito

brigidarochabrito@gmail.com

Socióloga com Doutoramento e Pós Doutoramento em Estudos Africanos (ISCTE). É investigadora integrada no OBSERVARE, integrando a equipa do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". É Professora no departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) nas áreas de *Ambiente e Relações Internacionais*; *Cooperação Internacional* e *Mundo Contemporâneo*. É subdiretora de JANUS.NET, *e-journal of International Relations* e integra a equipa de direção do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores.

Célia Quintas

quintascelia@yahoo.com

Socióloga com Doutoramento em Economia de Empresa pela Universidade Autónoma de Lisboa. É Professora na licenciatura de Ciências da Comunicação e no curso de Administração e Gestão Desportiva da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). É Professora Adjunta Convidada na Escola Superior de Ciências Empresariais, no Instituto Politécnico de Setúbal. Integra a equipa de investigação do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal" como investigadora associada do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores.

Maria Sousa Galito

maria.sousa.galito@gmail.com

É doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica de Lisboa. Foi auditora do curso de Defesa Nacional, Instituto de Defesa Nacional. É investigadora associada do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores (Portugal), integrando a equipa do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal".



1. Um projeto de investigação em curso

Na unidade de investigação OBSERVARE constituiu-se um grupo de trabalho para um projeto de investigação designado **Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal**. Tal projeto situa-se no quadro de uma das três grandes linhas de investigação aprovadas pelo Conselho Científico do OBSERVARE intitulada **Povos e Estados: Construções e Interações**, que tem a vocação de contribuir para a compreensão do papel dos atores internacionais, vistos na sua dimensão dinâmica e evolutiva, na sua génese e no seu multiforme relacionamento.

Logo à partida, a utilização do conceito de paradiplomacia aponta para o estudo do relacionamento externo de atores sociais distintos dos poderes centrais dos Estados nacionais. A situação contemporânea tem propiciado a emergência de numerosos agentes de internacionalização, como se a política externa ou os "negócios estrangeiros" deixassem de ser monopólio dos governos centrais e se assistisse a uma pulverização ou disseminação dessa atividade por centros dispersos dotados de relativa autonomia. Trata-se de um fenómeno com contornos razoavelmente inovadores, merecendo atenção na área científica das Relações Internacionais, habilitando-nos a melhorar a interpretação dos factos e a aprofundar a compreensão dos mecanismos suscitados por essas novas práticas.

Nesse campo tem sido destacado o papel das cidades. Seja pela intensidade do processo de urbanização das nossas sociedades, seja porque as cidades se têm revelado crescentemente como importantes "nós" da teia da globalização, elas são hoje um pólo fundamental da internacionalização e um agente relevante da nova "diplomacia" não estatal, justamente a paradiplomacia. Nos domínios das redes de transportes e de comunicações, ou nas esferas sócio-culturais, bem como no terreno económico e mesmo na ação já propriamente "política", as interações entre os grandes aglomerados urbanos constituem hoje uma malha com impacto na vida internacional. Daí o interesse em averiguar as respetivas estratégias, as formas de ação internacionalizada, assim como os meios institucionais onde se estruturam as referidas interações.

Alem das cidades, também as regiões desempenham na atualidade papeis relevantes enquanto agentes de internacionalização. É verdade que o termo "região" encerra significados distintos e tanto serve para designar parcelas ou frações do tradicional espaço nacional, como pode significar subconjuntos de Estados ou redefinições de novos espaços que se organizam independentemente das fronteiras nacionais (como é o caso, institucionalizado, das Euroregiões, ou o caso, não institucional, das macroregiões informais que se multiplicam na geopolítica e na geoeconomia mundiais). Em qualquer hipótese, as regiões também conduzem elas a sua paradiplomacia, merecendo serem objeto de análise específica.

O estudo destes processos tem assim reconhecida utilidade para o avanço da área científica das Relações Internacionais. Fica sublinhada a multiplicidade dos atores sociais protagonistas da internacionalização, superando o suposto monopólio estatal da ação externa. Identificam-se novos agentes de paradiplomacia, com a tentativa de averiguar as suas estratégias e os seus suportes institucionais a nível local ou regional.



Abrem-se novos caminhos para a compreensão dos sistemas em rede que estruturam mais e mais a configuração internacional.

O projeto de investigação **Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal** parte destes pressupostos, centrando-se logicamente nas experiências portuguesas e privilegiando estudos empíricos que possibilitem a captação das dinâmicas locais e regionais transnacionais.

2. Objetivos

O objetivo geral do projeto centra-se na análise e avaliação do papel dos atores não estatais nas redes de internacionalização, entre as quais as cidades e as regiões portuguesas, tendo em conta as metodologias de intervenção adotadas, os instrumentos de internacionalização, as parcerias ativas e os produtos resultantes por forma a prosseguir os seguintes objetivos específicos:

- Aprofundar o corpo conceptual em torno do conceito de paradiplomacia;
- Estudar o grau de internacionalização dos atores público-privados portugueses, com exceção dos poderes centrais;
- Averiguar os papéis de alguns municípios urbanos e das regiões autónomas enquanto atores de relações internacionais;
- Identificar níveis de intervenção desses atores com parceiros internacionais com base na identificação das metodologias prosseguidas: geminação de cidades, iniciativas de “política externa” infranacional, assinatura de protocolos de colaboração sectoriais, cooperação para o desenvolvimento, captação de investimentos ou fluxos turísticos, projeção sócio cultural,...
- Identificar os instrumentos institucionais da paradiplomacia: gabinetes de relações exteriores, visitas institucionais, organização de eventos, entre outros.

3. Justificação do projeto

O presente estudo inscreve-se no campo, relativamente recente nas relações internacionais, da paradiplomacia, identificada como a capacidade detida por atores não estatais para estabelecer acordos de cooperação internacional, a partir dos seus próprios interesses, independentemente da atuação do Estado.

Trata-se de um campo em crescimento, uma vez que a lógica de globalização económica e a necessidade de potenciar a competitividade e a dinamização dos processos de internacionalização cultural conduzem à proliferação de parcerias internacionais e à disseminação de redes.

É neste âmbito que emergem três atores principais, cuja atuação é orientada por objetivos específicos, resultando em práticas estruturadas: os municípios, as euroregiões e as eurocidades. O primeiro aparece na cena internacional como um ator convencional de cooperação, intervindo através de protocolos e estabelecendo parcerias com atores congéneres. As euroregiões e as eurocidades resultam de acordos de cooperação entre governos locais de áreas territoriais transfronteiriças, procurando intervir em áreas sectoriais que, do ponto de vista geográfico, são potencialmente



confluentes na promoção do desenvolvimento, diminuindo as disparidades sócio-espaciais. Dado que se caracterizam pela independência em relação aos governos centrais, seguindo princípios de identidade territorial, revestem um interesse particular para o estudo.

Neste sentido é propósito da equipa de investigação, analisar as redes e parcerias, no que respeita a necessidades conjuntas, estratégias partilhadas e resultados esperados. Dada a abrangência temática em análise, é esperada uma abordagem comparativa entre duas euroregiões, um conjunto de eurocidades, uma amostra de municípios urbanos e duas regiões autónomas, de acordo com a sistematização que seguidamente especificamos.

A. Euroregiões, enquanto estruturas transfronteiriças de cooperação que resultam de acordos entre governos locais de áreas territoriais confluentes:

A.1. Euroregião AAA (Algarve-Alentejo-Andaluzia);

A.2. Eixo Atlântico (Galiza e Norte de Portugal).

B. Eurocidades, que são novos modelos de relacionamento e de cooperação internacional:

B.1. Chaves-Verin;

B.2. Valença-Tui;

B.3. Elvas-Badajoz;

B.4. Vila Real de Santo António-Ayamonte e Castro Marim.

C. Municípios, no papel de entidades de cooperação descentralizada do Estado, que têm vindo a adquirir uma importância crescente, considerando-se as grandes cidades e as cidades intermédias de acordo com o critério do reconhecimento do seu papel neste contexto:

C.1. Lisboa, enquanto Cidade Capital;

C.2. Porto, enquanto eixo central do Norte;

C.3. Guimarães, capital europeia da Cultura e do Desporto;

C.4. Braga, capital europeia da Juventude;

C.5. Aveiro, pela sua aposta em redes de desenvolvimento tecnológico, consubstanciada largamente no conceito "Aveiro Cidade Digital".

D. Regiões Autónomas que, por estarem geograficamente deslocalizadas em relação ao território continental e ao poder central, adotam estratégias e modelos de cooperação diferenciados:

D.1. Região Autónoma da Madeira;

D.2. Região Autónoma dos Açores.

As redes e as parcerias internacionais de cidades permitem aprofundar metodologias de cooperação e partilha de experiências com o intuito do desenvolvimento sustentável. As redes de cidades, emergindo a partir da década de 80 do século XX, assumem configurações várias e apresentam um carácter mais global ou regional, variando



também quanto aos seus objetivos. Destacamos, a título de exemplo, a *International Association of Educating Cities*, movimento associativo que já agrega mais de 400 entidades locais, ou a *Organization of World Heritage Cities*, exclusiva para cidades que ostentem a classificação de Património Mundial, atribuída pela UNESCO. Em qualquer dos casos, estas redes visam, segundo Simões (2010), a otimização da gestão territorial, num mundo onde as fronteiras entre territórios se tornam cada vez mais fluídas e com caráter transnacional.

4. Fundamentação teórica

O presente trabalho assume a paradiplomacia como um fenómeno multidimensional, sendo nosso intuito identificar e analisar formas de cooperação paradiplomáticas, atendendo a vários eixos e dimensões identificados.

O paradigma diplomático no sistema das relações internacionais sofreu uma mudança paulatina mas considerável, talvez desde o final da Primeira Guerra Mundial. A partir da década de 70 do séc. XX, sobretudo depois da queda do Muro de Berlim (1989) e da desintegração do Império Soviético (1991). Assente em instrumentos de poder,

"No mundo pós Guerra Fria, pela primeira vez na História, a política global tornou-se multipolar e multicivilizacional" (Huntington, 1996: 21).

Hoje em dia, a diplomacia já não se refere apenas à persecução de interesses nacionais e à prática da persuasão, mas também à gestão de questões globais. Para pensar à escala planetária surgem novas necessidades, exigências complementares de diferenciação geográfica e de especialização local. Até porque os atores relevantes já não são apenas os Estados, mas também as cidades e as regiões estratégicas com políticas externas próprias, nas quais operam mais atores relevantes e se enfrentam desafios que têm a ver com mudanças sofridas pelos próprios povos. Pelo que a diplomacia clássica deixou de ser suficiente para responder aos desafios da atualidade (Burt, 1998: 25).

Assim, nas sociedades atuais, o conceito de paradiplomacia surge a partir da globalização onde as redes constituem um elemento central da competitividade. Neste contexto emergem no cenário mundial, com uma crescente importância, os atores não estatais, em grande parte pela capacidade de formar redes e parcerias transnacionais com o objetivo de potenciar a sua ação, a partir da identificação de interesses comuns e de potenciais sinergias.

Neste sentido Santos Neves (2010: 28) refere:

"A Paradiplomacia demonstra que a ação externa será cada vez mais um processo multidimensional com vários atores, onde os setores público e privado, assim como o terceiro setor, têm de participar e articular as suas diferentes competências no contexto de parcerias duradouras. A existência de redes de conhecimento envolvendo a



coordenação e colaboração entre governos, empresas, ONGs, universidades e sindicatos é, pois, um fator imprescindível para garantir uma ação externa eficaz, não só para efeitos de implementação como de planeamento".

Também Aldecoa et. al. (1999), apontam dois fatores fundamentais para a crescente importância deste fenómeno: 1) o aumento das ONGs; 2) o aumento das atividades internacionais dos atores não estatais dos quais se destacam, entre outros, as cidades e as regiões.

Assim a paradiplomacia subnacional permite que diferentes agentes públicos e privados participem numa dinâmica multidimensional cada vez mais sofisticada de ação externa. Esta dinâmica de redes – global, multidimensional e interdependente do sistema de liberalismo económico ou capitalista – também gera fenómenos de localização específica e processos microcentrífgos de descentralização onde não só participam as empresas multinacionais, mas igualmente as cidades e as regiões globais. Tanto assim que

"A inserção explícita de cidades nas relações internacionais por meio de redes ou negociações diretas com organismos multilaterais ou regionais, empresas transnacionais e outras cidades ou regiões vem gerando transformações significativas sob o ponto de vista da autonomia económica e política das localidades. Este fenómeno de ação internacional de cidades tem criado espaços reticulares de cooperação que transcendem às formas geográficas clássicas de divisão político-administrativa e de continuidade territorial" (Senhoras, Moreira e Vitte, 2008: 5).

Na União Europeia (UE), um bloco regional que atravessa um estágio de integração avançado entre países, a paradiplomacia subnacional assume mesmo um papel de relevo, desenvolvendo negociações diretas com questões do máximo interesse estratégico, nas quais envolvem empresas multinacionais. Neste contexto, as regiões e as cidades transfronteiriças acabam por alimentar uma relação especial entre dois países, em particular entre povos vizinhos, com potenciais vantagens mútuas em função da sua proximidade, beneficiando do interesse e da necessidade real das populações interagirem umas com as outras.

Esta tendência parecia já estar prevista pelos fundadores do projeto europeu.

"Atualmente, as fronteiras da União Europeia assumiram-se, felizmente, como um espaço de permeabilidade entre os mercados, concretizando uma velha ambição dos Pais fundadores do projeto europeu" (Mendonça e Moura, 2010: 9).



Com base na profunda alteração evidenciada nas relações entre Portugal e Espanha após a adesão ao bloco regional europeu (ambos os países se anexaram em 1986), os mercados vizinhos abriram portas aos fluxos comerciais como nunca antes e as regiões transfronteiriças estrangeiras (Galiza, Castela/Leão, Andaluzia e Extremadura) ganharam especial importância para Portugal. De facto,

"(...) as regiões transfronteiriças de Portugal e Espanha (o nosso principal parceiro comercial), assumem particular relevo como mercado natural para ambos os países, nomeadamente como plataformas para o desenvolvimento dos seus negócios regionais e internacionais»" (Horta, 2010: 4).

Em consequência, multiplicaram-se as relações entre as principais localidades (capitais de distrito, cidades e vilas) junto à fronteira entre Portugal e Espanha, promovendo as interações entre empresas nacionais que têm vindo a aproveitar o momento para nelas expandirem os seus negócios.

5. Metodologias

Para o desenvolvimento do projeto prevê estabelecer-se parcerias privilegiadas com outros centros de investigação, inseridos em universidades conceituadas nacionais ou internacionais, com estudos científicos na área das relações internacionais, bem como associações e outras entidades motivadas por interesses comuns no estudo das redes da paradiplomacia.

A metodologia a seguir é enquadrada por estudos empíricos, com recurso a levantamento de dados primários, através das técnicas de inquérito por questionário e entrevistas aos atores identificados, nomeadamente representantes de euroregiões, de eurocidades, de autarquias locais e das regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

De forma complementar, e seguindo um princípio sistemático, será realizada análise documental e de recursos *online*, tais como páginas das entidades e das redes estabelecidas. De forma a melhor compreender todo o processo da internacionalização protagonizada pelos atores não estatais será ainda desenvolvida a pesquisa de fontes que viabilizem uma fundamentação teórico-conceitual do problema em estudo.

Para a realização das atividades inerentes ao trabalho de campo é esperado o envolvimento de um grupo de alunos de licenciatura e de mestrado.

6. Resultados esperados

Em termos de resultados esperados, com o desenvolvimento deste projeto, destacamos os seguintes:

- Publicação de artigos científicos e de divulgação, estimando-se que ao longo do período em que decorre a investigação sejam publicados 12 artigos, sendo 6 científicos e 6 de divulgação, com uma periodicidade bienal de 4 artigos;



- Criação de uma página do projeto na *internet*, de caráter interativo, que permita visualizar por meio de cartografia, outra infografia adequada (gráficos, fotografias) e análise de dados, os principais resultados intercalares e finais da investigação;
- Participação em 12 congressos nacionais e internacionais com uma periodicidade semestral;
- Organização de 2 *workshops* em fases intermédias do desenvolvimento das atividades previstas em articulação com parceiros internacionais;
- Publicação de livro, em língua portuguesa, inglesa ou francesa, de acordo com localização geográfica da participação dos intervenientes no projeto;
- Organização de conferência internacional na fase final do projeto com divulgação dos resultados e apresentação pública de livro, na qual se prevê a participação dos diferentes tipos de atores estudados;
- Produção de relatórios de atividades anuais, sendo cinco intercalares e um final.

7. Referências bibliográficas

- Aldecoa, F. e Keating, M.(Org) (1999). *Paradiplomacia em Ação: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Edited by Francisco Aldecoa and Michael Keating. London and Portland. P.232. ISBN 0 7146 8018 4.
- Blakely, E. J.; Leigh, N. G. (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. USA: SAGE Publications, Inc.
- Burt, Richard *et al.* (1998). *Reinventing Diplomacy in the Information Age*. Washington D.C: Center for Strategic and International Studies.
- Horta, Basílio (2010). "Investimento Transfronteiriço". *Portugalglobal*, Número Especial 'Portugal-Espanha, Negócios Transfronteiriços', janeiro, p. 4.
- Huntington, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Mendonça e Moura, Álvaro (2010). "Regiões transfronteiriças – Um Enorme Potencial por Explorar". *Portugalglobal*, Número Especial 'Portugal-Espanha, Negócios Transfronteiriços', janeiro, p. 9.
- Ramukumba, T. *et al.*(2012). *Analysis of Local Economic Development (LED) initiated partnership and support services for emerging tourism entrepreneurs in George municipality*. Western Cape Province, RSA. *Tourism Management Perspectives*, No.2-3, pp. 7-12.
- Santos Neves, Miguel (2010). "Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a Consolidação do 'Soft Power' ". *Janus.Net*, Vol. 1, N.º 1, outono, pp. 12-32.
- Oliveira, Ana C. (2012). "A Paradiplomacia: Conceito e Inserção do Profissional de Relações Internacionais". *Universidade Estadual de Maringá*, Departamento de Ciências Sociais, Anais do X Seminário de Ciências Sociais 'Tecendo Diálogos sobre a Pesquisa Social', 22/26 outubro, pp. 391-397.



Senhoras, Elói e Moreira, Fabiano e Viite, Claudete (2008). "A Geografia da Paradiplomacia na América do Sul". Universidade de Barcelona, X Colóquio Internacional de Geocrítica, 26/30 Mayo, pp. 1-17.

Simões, José Luís (2010). Relatório de Sustentabilidade Intercalar. Disponível em: <http://www.luis-simoes.com/uploads/Relat%C3%B3rio%20LS%202010%20PT.pdf>. [consultado em 30.09.2014].

The World Bank (2003). Local Economic Development: A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. Washington DC: The World Bank.

Como citar esta Nota

Curto, H. S.; Moita, L.; Brito, Brígida R.; Quintas, C.; Galito, M. S. (2014). "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-Abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_not1